

## Informe de Investigación

**Título:** El Registro Inmobiliario Costarricense

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Registral	<b>Descriptor:</b> Sistema Registral
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> Derecho hipotecario o inmobiliario Registral, calificación, Registro nacional, Reforma Registral
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Normativa, Jurisprudencia	<b>Fecha de elaboración:</b> 03 - 2010

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Doctrina.....</b>	<b>2</b>
a) EL DERECHO HIPOTECARIO, O INMOBILIARIO REGISTRAL.....	2
LA PUBLICIDAD REGISTRAL.....	2
EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.....	5
b) FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN: CONCEPTO Y FINALIDAD.....	7
c) Historia Institucional.....	10
Nacimiento de la Legislación Registral.....	10
Naturaleza Jurídica del Registro Nacional.....	11
Junta Administrativa .....	11
Dirección General .....	11
Asesoría Jurídica .....	12
Departamento Financiero .....	12
Departamento de Transportes y Comunicaciones .....	13
Departamento de Proveduría .....	13
Dirección de Informática .....	13
Biblioteca Jurídica.....	13
d) ¿QUE HA SIDO LA REFORMA REGISTRAL?.....	13
¿Cómo ha logrado sus objetivos?.....	14
EL SISTEMA DE REGISTRO TRADICIONAL.....	14
EL NUEVO SISTEMA DE REGISTRO CON APOYO ELECTRÓNICO Y MICROFILMACION.....	15
El concepto del folio real.....	15
El procesamiento electrónico de datos.....	15
e) El sistema inmobiliario alemán.....	16
Principales características.....	16



f) LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.....	17
SÍNTESIS EVOLUTIVA Y CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD .	17
PROPIEDAD MOBILIARIA E INMOBILIARIA [P. 72].....	19
PLURALIDAD DE SUPUESTOS DE FINCAS REGISTRABLES [Pp. 303 - 306].....	19
<b>3 Normativa.....</b>	<b>22</b>
a) Ley de Creación del Registro Nacional.....	22
<b>4 Jurisprudencia.....</b>	<b>29</b>
a) Registro Nacional: Análisis sobre su naturaleza jurídica.....	29
b) Naturaleza jurídica, facultades de la Junta Administrativa y análisis sobre legitimación pasiva.....	30
c) OJ-102-2006 .....	31

## 1 Resumen

En el presente informe se muestra, de varios autores y fuentes el desarrollo del Registro Inmobiliario en Costa Rica. También se hace referencia a Doctrina extranjera, española y argentina la cual explica el trabajo y accionar de este tipo de oficinas públicas. Se adjunta la Ley actualizada del Registro Público, dos jurisprudencias y una Opinión Jurídica de la PGR.

## 2 Doctrina

### a) EL DERECHO HIPOTECARIO, O INMOBILIARIO REGISTRAL

[GÓMEZ GÁLLIDO]<sup>1</sup>

#### LA PUBLICIDAD REGISTRAL

##### *Preliminar*

Supongamos que una persona quiere adquirir un piso, una finca rústica o cualquier otro inmueble. Antes de hacerlo, deberá enterarse de quién es su propietario, pues sólo él tendrá poder de disposición suficiente para vendérselo (principio *nemo dat quod non habet*).

Esta pregunta es contestada, en principio, por el Registro de la Propiedad. En efecto, si tuviésemos en cuenta únicamente consideraciones fácticas, como la apariencia de la posesión, ello podría resultar muy perjudicial para el potencial adquirente, pues, por ejemplo, la finca en cuestión podría estar ocupada por un arrendatario, por un usufructuario, o podría ocurrir que simplemente sea un precarista quien realiza la venta, porque la haya vendido con anterioridad a otra persona. Este

adquirente, por tanto, necesita una institución que le garantice que el que le vende es el auténtico propietario de aquel inmueble.

Por otra parte, además de si el vendedor es el propietario, el comprador querrá saber si este inmueble tiene determinadas cargas o limitaciones. En efecto, muchas de estas cargas no resultan visibles: por ejemplo, la existencia de una hipoteca o de una sustitución fideicomisaria. Lo mismo que hemos señalado para la propiedad es también aplicable a las cargas o derechos reales, en cuanto a su eficacia frente a terceros (art. 13 LH).

Finalmente, esta persona decide comprar el inmueble, y contrata un préstamo con un banco; el banco, por lo general, le pedirá que aporte una garantía, que normalmente consistirá en una hipoteca sobre el propio piso que adquiere, de manera que este inmueble quede afectado al pago de la cantidad prestada. Pero, para que la hipoteca quede válidamente constituida, es necesaria su inscripción en el Registro de la Propiedad (arts. 145.2 LH y 1.875.1 CC).

Con este ejemplo complejo vemos cómo el Registro de la Propiedad tiene una trascendencia fundamental en el tráfico jurídico inmobiliario.

### ***Concepto de Derecho hipotecario, o inmobiliario registral***

El Derecho hipotecario, también denominado Derecho inmobiliario registral, es el conjunto de normas que regulan la publicidad de las situaciones jurídicas de trascendencia real, a través del Registro de la Propiedad.

### ***Denominación de la disciplina***

— *Derecho hipotecario* es la denominación clásica y la que goza de mayor tradición a partir de, precisamente, la Ley Hipotecaria de 1861, primera de las que, en España, reguló la organización y funcionamiento del Registro de la Propiedad con carácter general. La denominación «Derecho hipotecario» se explica porque la citada Ley y las sucesivas leyes «hipotecarias» han regulado, entre otras cosas, la hipoteca, aunque no como objeto principal. Es preciso reconocer que esta denominación puede resultar aparentemente extraña, pues la hipoteca, como tal, se estudia en otra de las asignaturas de Derecho civil, la dedicada a los derechos reales.

— *Derecho inmobiliario registral* es una denominación más moderna, mucho más técnica, y que tiene una gran difusión en la actualidad.

### ***Integración en el Derecho civil***

El Derecho hipotecario es una parte del Derecho civil y, dentro de él, está especialmente relacionado con la parte correspondiente a los derechos reales. Se puede, en consecuencia, afirmar que esta materia no tiene autonomía fuera del Derecho civil: todas las normas procesales o administrativas incluidas en la legislación hipotecaria son esencialmente normas que podemos calificar como adjetivas, o como instrumentos que colaboran en la eficacia de la publicidad registral de las situaciones jurídicas con trascendencia real. Existen, no obstante, normas sustantivas, como son las relativas a la regulación de la hipoteca. Por otra parte, la integración de la materia hipotecaria dentro del Derecho civil se aprecia claramente, en la regulación que del Registro de la Propiedad hacen los artículos 605 a 607 del Código Civil, y por la remisión a la Ley Hipotecaria que se efectúa en el artículo 608 del mismo cuerpo legal.



No obstante, es preciso reconocer que el Derecho inmobiliario registral, o hipotecario, tiene múltiples conexiones interdisciplinarias; por ejemplo:

— Con el Derecho procesal: artículos 38 (que regula la tercería registral en los procedimientos ejecutivos), 41 (acción real registral) y 131 LH (procedimiento judicial sumario). La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con entrada en vigor el 8 de enero de 2001, incorpora al Código procesal estas acciones. La acción real registral se regula en el artículo 250.7 LEC, como acción verbal con demanda sucinta, adopción de medidas cautelares inmediatas (art. 441.3 LEC) y limitadas causas de oposición (art. 444.2 LEC). La tercería registral está sancionada en el artículo 658 LEC. Y en cuanto al procedimiento judicial sumario, se recoge con todas sus especialidades, como fase directa de apremio de un único proceso de ejecución, dentro del Capítulo V del Libro IV (arts. 681 a 698 LEC) bajo la rúbrica «de las particularidades de la ejecución sobre bienes hipotecados o pignorados».

— Con el Derecho urbanístico: Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

### **La publicidad registral**

La publicidad registral puede definirse como la exteriorización continuada de situaciones jurídicas de trascendencia real referidas a los inmuebles, en un Registro público y bajo el control profesional del Registrador, con el fin de posibilitar el conocimiento general de las mismas, y con determinados efectos jurídicos substantivos sobre la situación publicada.

Desglosemos este concepto:

— *Exteriorización* se opone a clandestinidad. La publicidad registral impide que existan cargas ocultas sobre un inmueble, y que estas cargas puedan afectar a terceros. Sin embargo, no debe confundirse la publicidad con la forma del negocio; precisamente, la publicidad significa que ya se ha producido dicha forma. En efecto, la forma no es todavía publicidad, dado el secreto del protocolo notarial. Publicidad es exteriorización frente a terceros; la forma es conformación del negocio, con efectos entre las partes y sus causahabientes (art. 1.218 CC).

— La exteriorización en que la publicidad registral consiste es *continuada*: ello significa que la publicidad no es puntual o intermitente, sino que se trata de un fenómeno continuo que se manifiesta en los diferentes libros y asientos registrales, donde constan las titularidades hasta el momento en que se produce la cancelación.

— La publicidad es, además, una exteriorización *organizada*, que se lleva a cabo a través de un Registro público, minuciosamente reglamentado en la Ley y el Reglamento hipotecarios; en sus libros y asientos constará el historial jurídico de la finca. Todo ello distingue la publicidad registral de la simple publicidad de hecho, cuyo prototipo sería la posesión.

— La publicidad se realiza bajo el *control profesional del Registrador de la Propiedad*, encargado de informar y de certificar el contenido de los asientos. El Registrador deberá, además, calificar el interés legítimo del solicitante y el cumplimiento de las normas de protección de datos de carácter personal. La finalidad del Registro es la de dotar al tráfico inmobiliario de un instrumento" de seguridad jurídica, pero no autoriza una publicidad indiscriminada del patrimonio de las personas.



— La publicidad se refiere a *situaciones jurídicas inmobiliarias de trascendencia real*. Ello no significa, sin embargo, que al Registro sólo puedan acceder derechos reales (véase el art. 2.5 LH, que permite la inscripción de los arrendamientos).

— La exteriorización tiene como finalidad *posibilitar el conocimiento general* de las citadas situaciones jurídicas de trascendencia real referidas a los inmuebles. Pero ello no significa que este conocimiento sea efectivo; dependerá de la diligencia de cada interesado. De lo que se trata es de evitar que se pueda alegar ignorancia cuando una determinada situación real consta en el Registro de la Propiedad; se trata, por tanto, de una finalidad dirigida a terceros.

— Finalmente, la exteriorización en que la publicidad registral consiste *produce efectos sustantivos sobre la situación publicada*. Estos efectos, fundamentales y específicos de la publicidad del Registro de la Propiedad, se estudiarán en diferentes partes de esta obra, pero nos permiten, ya en esta fase inicial, distinguir la publicidad inmobiliaria de la de los denominados «registros administrativos», como el de las asociaciones, que tienen una simple finalidad de inspección, control o fomento.

### **Finalidades de la publicidad registral**

- 1.<sup>a</sup> La *seguridad jurídica* de los derechos y el tráfico inmobiliarios.
- 2.<sup>a</sup> El *fomento del crédito*, no solamente del crédito territorial, es decir, el garantizado con inmuebles, sino también del crédito personal, pues a través del Registro el futuro acreedor puede tener indicios de la solvencia de su posible deudor.
- 3.<sup>a</sup> Contribuye a *evitar la usura y el fraude*, desde el punto de vista de que evita la clandestinidad.
- 4.<sup>a</sup> Tiene una *finalidad cautelar*, en el sentido de que una correcta publicidad puede evitar posibles conflictos entre las partes de un negocio.
- 5.<sup>a</sup> *Agilidad de la contratación*: evita que el comprador tenga que investigar la regularidad de la cadena de títulos de propiedad, ya que el Registro garantiza la titularidad del transmitente.

## **EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD**

El Registro de la Propiedad puede considerarse desde diferentes puntos de vista.

### **1.º El Registro de la Propiedad como oficina.**

El Registro de la Propiedad es la oficina, el local donde se lleva a cabo la publicidad registral (arts. 356-361 RH). Su organización se basa en un sistema de competencia territorial, de manera que los derechos sobre las fincas se inscriben en la oficina correspondiente al lugar de ubicación de la finca (art. 1.2 LH).

En su funcionamiento como oficina, el Registrador gestiona el Registro como un profesional del Derecho, con plena libertad en la organización de los elementos materiales y humanos. En este sentido sus oficiales y auxiliares están sometidos a la legislación laboral y realizan su cometido bajo la responsabilidad del Registrador.

### **2.º El Registro de la Propiedad como conjunto de libros.**

Nos referimos ahora al Registro como conjunto de libros de la oficina, en los cuales constan los asientos referentes a las fincas. Podemos ahora destacar algunas de sus características:

- Artículo 240 LH: los libros «hacen fe», es decir, prueban lo que en los mismos figura.
- Artículo 238 LH: los libros deben estar foliados y visados judicialmente.
- Artículo 1.3 LH: «los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

En este punto, debe resaltarse que la titularidad de los libros del Registro, a diferencia de la Oficina, no es del Registrador, sino del Estado.

### **3.º El Registro de la Propiedad como institución jurídica.**

Según los artículos 1 LH y 605 CC: «el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles». Desglosemos este concepto:

— El Registro tiene por objeto la *inscripción o anotación*: la definición legal se refiere a los dos asientos principales: el de inscripción, para las situaciones jurídicas permanentes o indefinidas, y el de anotación preventiva, para las situaciones jurídicas provisionales. Existen otros asientos accesorios que también constituyen el objeto del Registro; por ejemplo, la nota marginal, cuya finalidad, en muchas ocasiones, es simplemente la de poner en relación dos asientos principales; el asiento de presentación, que determina la prioridad de la inscripción o de la anotación preventiva; y las cancelaciones, asientos de contenido negativo, por virtud de las cuales se dejan sin efecto otros asientos.

— *De los actos y contratos*. Los contratos se contemplan aquí, no como fuente de obligaciones, sino como título para adquirir el dominio o los derechos reales sobre inmuebles. No obstante, hemos de tener en cuenta que el acto o contrato, en este sentido de título material que permite la adquisición del derecho, debe estar recogido en un título formal, que normalmente será un documento notarial, judicial o administrativo.

— *Relativos al dominio y demás derechos reales*. El motivo es que, dado que estos derechos afectan a todo el mundo, debe posibilitarse que los terceros conozcan su naturaleza y alcance. En cambio, los derechos personales, que constituyen un simple vínculo entre el acreedor y el deudor, no tienen la necesidad de salir al exterior a través del Registro, dada la acotación de sus efectos, que normalmente se limitarán a las partes de la relación jurídica. Únicamente con carácter excepcional existen derechos personales susceptibles de ser publicados en el Registro. Se trata de derechos de los que, por su contenido y duración, se ha dicho que tienen una «vocación de derecho real»; éste es el caso, por ejemplo, de los arrendamientos (art. 2.5 LH) o del derecho de opción (art. 14 RH).

— *Bienes inmuebles*: el Registro de la Propiedad es un registro de inmuebles, y de las situaciones jurídico-reales que les afectan. Ello no impide que determinados bienes muebles tengan su propia publicidad en registros específicos, como es el Registro de Bienes Muebles.

Hemos de tener en cuenta que la Ley 28/1998, de 13 de julio, ordenó la creación de un Registro de Bienes Muebles, a cargo de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, que ha absorbido al Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento y al Registro de Venta a Plazos de Bienes Muebles. Este Registro de Bienes Muebles, que entró en funcionamiento el 23 de febrero

de 2000, conforme a la disposición adicional única del Real Decreto 1828/1999, de 3 de diciembre, está integrado por las siguientes secciones, clasificadas por razón del objeto:

- 1.<sup>a</sup> Sección de buques y aeronaves.
- 2.<sup>a</sup> Sección de automóviles y otros vehículos de motor.
- 3.<sup>a</sup> Sección de maquinaria industrial, establecimientos mercantiles y bienes de equipo.
- 4.<sup>a</sup> Sección de otras garantías reales.
- 5.<sup>a</sup> Sección de otros bienes muebles registrables.
- 6.<sup>a</sup> Sección del registro de condiciones generales.

Dentro de cada una de las secciones que lo integran se aplica la normativa específica reguladora de los actos o derechos inscribibles que afecten a los bienes, o a la correspondiente a las condiciones generales de la contratación.

#### **b) FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN: CONCEPTO Y FINALIDAD**

[SCOTTI]<sup>2</sup>

Hemos visto que, como medio de hacer efectivo el principio de legalidad, el registrador ejerce una función de calificación respecto al documento cuya registración se solicita. Nadie niega la existencia de esa potestad de análisis o verificación de la cual resultará que la inscripción o anotación se practique, se niegue o se suspenda, hasta tanto se cumplimente la observación realizada por el funcionario habilitado; como es sabido, existen posturas antagónicas en cuanto a la extensión o amplitud de esa facultad.

De la calificación se ha dicho:

Es el “pronunciamiento que corresponde hacer al funcionario registral, idóneo para tal finalidad, en virtud del cual queda determinado, en cada caso, si el título presentado reúne las condiciones exigidas por los reglamentos para ser inscripto y surtir los efectos de inmediato o, si por el contrario, faltan en él algunos de los requisitos o elementos precisos para formalizar la inscripción; en este último caso, puede suceder que la falta pueda ser suplida en plazo breve o que no pueda ser resuelta dentro del mismo título, porque no sea susceptible éste de rectificación”.

“La función calificadora debe actuar en todo caso para que sólo tengan acceso al registro los títulos válidos y perfectos. De no existir tal función, se formarían verdaderas cadenas de inscripciones fraudulentas, amparadas por el Estado, y los asientos del registro sólo servirían para engañar al público, favoreciendo el tráfico ilícito y provocando un sinfín de litigios”.

Las funciones del registrador “implican deberes de censura y juicio que van íntimamente unidos con los derechos de examinar los documentos y libros en que ha de apoyarse la calificación. Si el deber y el derecho se cubren exactamente, de suerte que tan sólo pueda calificar con vista de los datos o documentos que deba examinar, es asunto discutido. En principio... debe sostenerse el paralelismo del derecho y del deber, dentro de la unidad de la función, limitar el campo en que ésta se desenvuelve a la crítica de los presupuestos necesarios para extender el asiento solicitado y evitar que el arbitrio del registrador llegue más allá que su responsabilidad”.

Por su parte, los directores de los registros inmobiliarios convocados en la Tercera Reunión Nacional (Santa Fe, 1966) sostuvieron: "1) Debe reconocerse el carácter autónomo del registrador en el ejercicio de su función; 2) el principio de calificación es una facultad de carácter legal, que se complementa con otros principios jurídicos que corresponden a la organización; 3) atendiendo a la finalidad de seguridad que tiene el derecho, el registrador debe proceder, ante todo, a inscribir o anotar, en forma definitiva o provisoria, el documento que se le presente, sea éste judicial, administrativo o notarial; 4) que al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta por el registrador la naturaleza de la petición que se formula y distinguir si está vinculada a la inscripción de un título o si se refiere a medidas cautelares. Además, el registrador deberá observar si estas últimas revisten carácter definitivo o provisorio; 5) asimismo, el registrador tendrá que considerar los distintos motivos del rechazo y, como consecuencia, considerar si las faltas son subsanables o insubsanables".

En definitiva, como se dijo en los fundamentos del anteproyecto de la ley 17.801, "...consiste en la atribución que tiene el registrador de examinar el documento cuya inscripción o anotación se solicite a los efectos de verificar si reúne los presupuestos legales necesarios para poder ingresar al Registro".

Los mismos fundamentos del referido anteproyecto explican que la extensión de esta facultad depende del sistema registral adoptado: si, de acuerdo con el mismo, la nulidad del título inscripto no puede perjudicar a un tercero: adquirente de buena fe (en base a los principios de fe pública y de legitimación), la función calificadora del registrador debe tener la mayor amplitud a los efectos de evitar que títulos nulos sean registrados. En cambio, las consecuencias de este principio quedan limitadas en los sistemas de publicidad formal en los que, pese a la inscripción operada, la nulidad del título afecta los derechos de terceros.

La amplitud de esta facultad en el derecho argentino la analizaremos con profundidad en el capítulo III; veamos aquí la interesante clasificación realizada por Chico y Ortíz acerca de los diferentes sistemas y matices en orden a la calificación que existe en el derecho comparado.

Como el citado autor deja constancia, dicha clasificación ha sido realizada a pesar de las diferencias que muestran los distintos sistemas publicitarios, cuyos principios no encajan plenamente para recoger todas las manifestaciones de la calificación y, además, las citas de determinados países están sujetas a las eventuales reformas de sus ordenamientos.

La sistematización es la siguiente:

*a) Sistemas sin principio calificador.*

Se incluye aquí el derecho francés, "donde el registrador nunca juzga, en principio, sobre la validez de los títulos y existencia de los derechos", como dice Peña Bernaldo de Quirós: "La última reforma ha permitido cierta calificación". Disentimos parcialmente con tal concepto, pues siempre el previo examen o verificación existe, aunque fuere limitado al mínimo (como, por ejemplo, el análisis de la propia competencia del registrador, tipos de documentos inscribibles y cumplimiento de reducidos recaudos formales). Por ello preferimos ajustar la clasificación denominando a esta categoría *sistemas de calificación mínima* y a la siguiente, *sistemas de calificación desarrollada o amplia*.

*b) Sistemas con función calificadora.*

La variedad de ellos reside en la amplitud que a la misma se lo otorgue:



- 1) *Sistemas que conceden al registrador una facultad amplísima, minuciosa y exhaustiva.* Cita al australiano "no sólo en su primera fase de inmatriculación, sino en los actos posteriores donde la calificación registral tiene como elementos auxiliares a diversos juristas y topógrafos"; el sistema suizo, donde la calificación alcanza al aspecto causal del acto, y el derecho inglés, donde el registrador general resuelve con gran amplitud toda clase de cuestiones relacionadas con la propiedad inmueble. Incluiría aquí el sistema español, el cual se extiende a la capacidad de los otorgantes y validez de los actos dispositivos.
- 2) *Sistemas que limitan la calificación al acto dispositivo, excluyendo el causal.* "Es el sistema alemán, en el que la calificación comprende el negocio dispositivo, la capacidad e identidad de los otorgantes, la legitimación del representante y la naturaleza del derecho inscribible".
- 3) *Los que centran la esencia de la función en descubrir la validez o nulidad del acto generador del derecho que se inscribe, así como otros puntos referidos a las formas, circunstancias, etc.* Incluye aquí los sistemas de Portugal, Panamá, Ecuador, Brasil, Chile y Uruguay.
- 4) *Diversos sistemas que circunscriben la calificación registral al examen de las formalidades extrínsecas del documento y ala capacidad de los otorgantes.* Entre ellos señala a México, El Salvador, Honduras y Bolivia.
- 5) *Los sistemas limitativos de la calificación a los elementos formales.* Entre ellos estarían Guatemala, Colombia, Perú y la Argentina.

El mismo autor español a quien aludimos, siguiendo a Núñez Lagos, aunque ampliando su tesis de la doble actividad registral, explica que la función calificadora se desarrolla en una triple dimensión:

I) *función de fondo o jurídica y legislativa.* "Sobre la base de un conocimiento profundo de la legislación vigente, aplica los preceptos al caso concreto y decide si el mismo se ajusta a dicha legislación. Es decir, viene a dar cumplimiento al art. 4 del Código Civil español, que sanciona con nulidad los actos que sean contrarios a las leyes, al orden público o perjudiquen a terceros. De otra parte disecciona el acto para descubrir en él lo que es obligación y lo que puede tener de trascendencia real, pues no debe olvidarse que nuestro Registro lo es de derechos reales...";

II) *misión registral* propiamente dicha, para adecuar la realidad jurídica extrarregistral con la resultante de los asientos. De tal forma, expresa, el registrador debe averiguar si el inmueble está o no inscripto, la vigencia del principio de tracto sucesivo y su posible reanudación, el de legitimación para identificar al titular registral, el de especialidad con su reflejo de cargas y limitaciones y, por supuesto, el de prioridad, no sólo en el orden del despacho de documentos, sino en la observancia y respeto del rango correspondiente;

III) por último, una *labor de carácter formal* sobre los libros, folios o asientos registrales, extractando y seleccionando lo que ha de pasar a ser el contenido de la inscripción o anotación a practicar.

Agreguemos, para concluir este punto, que la legislación argentina utiliza como sinónimos de calificación los vocablos *examen* (art. 7, ley 17.801, y 10, ley 17.417) y *observación* (art. 6, dec.-ley 11.643/63, Bs. As.).

### **c)Historia Institucional**

[Registro Nacional]<sup>3</sup>

#### **Nacimiento de la Legislación Registral**

Los primeros intentos de publicidad registral encuentran su génesis en una solicitud de las Cortes de Madrid de 1528, a partir de la cual se dicta una "Real Pragmática" en 1539, la cual establecía que las ciudades o villas que fueran cabeza de jurisdicción, debían llevar un libro identificado como Registro de Censos y Tributos , en los que se registran los contratos de censos e hipotecas.

Con las Leyes de Indias, se reguló a los escribanos, quienes debían reunir una serie de requisitos para ser nombrados por el Reino de Castilla. Su función era resguardar en su poder un registro de todas las escrituras, autos e informaciones públicas que ante ellos se otorgaran.

Con la Ley de Hipotecas Española de 1861, se enuncian una serie de principios rectores y se le otorga al Registro una estructura organizativa de oficina pública, donde las inscripciones se realizaban en libros y cuyo acceso era público. Se divide el registro en una sección de hipotecas y otra relativa al dominio, y se sigue un sistema de folio real, donde en una hoja se plasman las características de cada inmueble.

Los antecedentes históricos del Derecho Registral en Costa Rica y la aparición de un Registro de Hipotecas se localizan a partir del año 1778.

El Código General de Carrillo, de 1841, es el primero que hace referencia a un Derecho Hipotecario y la creación de un registro. En 1850, se reglamentó el Oficio de Hipotecas, con el Decreto N. o 94, en el Gobierno del Presidente Juan Rafael Mora.

Sin embargo, no será sino hasta 1865 cuando, tomando como base la citada Ley Hipotecaria Española, se crea el Registro Público, institución que comienza a funcionar el 2 de septiembre de 1867, día en que recibe el primer testimonio de escritura pública y cuya primera inscripción se efectúa el 4 de septiembre del mismo año.

El 4 de enero de 1878, se publica en La Gaceta el Decreto No. 5, referente, a las funciones y responsabilidades registrales.

La Oficina de Catastro General, anexa al Registro de la Propiedad, es creada por la Ley sobre Formación del Catastro , Ley N. o 70 de 1916.

El decreto No. 49 de 1926 establece la Oficina de Catastro General y con el Decreto N. o 1 del 13 de agosto de ese mismo año se reglamenta dicha Oficina.

En razón del desarrollo científico que había logrado el régimen registral, se pensó en unificar la dirección de los registros existentes, dictándose entonces la Ley de Bases del Registro Nacional N. o 4384, firmada por el Presidente de la República, José Joaquín Trejos Fernández, 25 de agosto de 1969 y publicada en La Gaceta No. 194 del 28 de agosto del mismo año, que crea el Registro Nacional como dependencia del Ministerio de Gobernación. En el año 1975, a partir de la promulgación de la Ley de Creación del Registro Nacional No. 5695, firmada por el Presidente de la República, Daniel Oduber, el 28 de mayo de 1975, se deroga la ley anterior en su totalidad y define el ordenamiento jurídico básico que permite enfocar la actividad registral del país de una manera integral y además se establece que el Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, la cual tendrá personalidad jurídica, y sus funciones se establecen en el artículo 3 de dicha Ley. No es sino hasta el año de 1978, con la separación de Justicia del Ministerio de

Gobernación, que el Registro Nacional pasa a formar parte del Ministerio de Justicia y Gracia, lo cual queda debidamente instituido con la reforma a su ley de creación N. o 5695, mediante Ley N. o 6934 del 28 de noviembre 1983, a varios de sus artículos, en especial al artículo 1.º, donde se establece la dependencia del Registro Nacional al Ministerio de Justicia. Además, vale la pena destacar que en el período comprendido de 1979 y 1980, se puede afirmar que en este lapso se alcanzó un objetivo trascendental en la historia registral costarricense, pues a partir de mayo de 1979 empieza a funcionar el nuevo sistema de inscripción registral, denominado "Folio Real", basado en el trípode creado por la memoria de un computador, la microfilmación y la representación gráfica del folio real, lo que, sin duda alguna, colocó al sistema registral costarricense como el más avanzado; además, aunado a ello se inició para esa época la construcción del nuevo edificio que hoy día alberga a todas las dependencias del Registro Nacional.

El propósito fundamental del Registro Nacional es: registrar, en forma eficaz y eficiente, los documentos que se presenten ante el Registro Nacional, para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros. Además, custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción, mediante el uso eficiente y efectivo de tecnología y de personal idóneo, con el fin de facilitar el tráfico jurídico de bienes, con el propósito de contribuir a fomentar el desarrollo social y económico del país.

## **Naturaleza Jurídica del Registro Nacional**

### **Junta Administrativa**

El Registro Nacional de Costa Rica se creó mediante la Ley N° 5695 del 28 de mayo de 1975, reformada por las leyes N os 5990, de 27 de octubre de 1976, y 6934 de 28 de noviembre de 1983.

En el artículo 3 se señala que el Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de dicha Ley.

Asimismo, por el artículo 173 del Código Notarial se reforma la ley de creación del Registro Nacional; en el artículo 4.º, se indica que la Junta Administrativa "estará integrada por 7 miembros: el Ministro de Justicia, quien la presidirá; un notario en ejercicio, de reconocida experiencia, nombrado por el Ministro de Justicia y Gracia; el Director Nacional de Notariado, y un representante de cada uno de los siguientes organismos: Procuraduría General de la República, Colegio de Abogados de Costa Rica, Colegios de Ingenieros Topógrafos y el Instituto Costarricense de Derecho Notarial. Para cada miembro se designará a un suplente".

### **Auditoría Interna**

La Auditoría Interna depende jerárquicamente de la Junta Administrativa del Registro Nacional y se rige por lo establecido en el Reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna del Registro Nacional, publicado en La Gaceta N. o 136, del miércoles 15 de julio de 1998.

### **Dirección General**

El Registro Nacional, como ente de servicio al público, cumple una tarea primordial dentro de la función pública costarricense, en su carácter de institución garante de la seguridad de los derechos que en él se encuentran inscritos, así como el dar publicidad, ante la comunidad, sobre estos

derechos. La Institución dispone de diversos medios para que los diferentes Registros tengan la información dispuesta y que esta sea pública, sin más limitaciones que las que se requieran para proteger su seguridad.

La Dirección General del Registro Nacional fue creada mediante Ley N° 5695. Es la responsable de ejecutar las disposiciones que emite la Junta Administrativa y coordinar los esfuerzos institucionales internos y externos, en procura de contar con el recurso necesario para la prestación de servicios de calificación, inscripción de documentos públicos, en función de la seguridad registral, buscando, en todo momento, la eficiencia en los servicios que brinda el Registro Nacional. Es la responsable de la gestión institucional.

Para cumplir con las funciones encomendadas, debe plantear las acciones necesarias en las áreas de servicio y registral, administrativa y técnica, a través de la modernización y siempre en función de las necesidades de los usuarios y que permita mejorar cada día la calidad de los servicios, contribuyendo así al desarrollo político, económico, social y cultural del país.

Esta Dirección General presenta como principal característica el ser una Dirección polifuncional, que tiene a su cargo las diferentes direcciones de los Registros que conforman la Institución: la Dirección Administrativa, la Dirección de Informática, las Oficinas Regionales y la Unidad de Desarrollo Estratégico.

### **Asesoría Jurídica**

La Asesoría Jurídica del Registro Nacional nace en el año 1999, con la unificación de las Asesorías. A través de esta unificación, se logra la integración del campo técnico-administrativo con el aspecto jurídico-registral, situación que se constituye en una plataforma jurídico-registral de gran apoyo tanto para la Junta Administrativa del Registro Nacional como para las diferentes dependencias que conforman el Registro aludido.

La Asesoría Jurídica es un Órgano Consultor y, como tal, debe contar con un amplio conocimiento en virtud de las nuevas ideas y conceptos jurídicos que se están desarrollando en este mundo globalizado, en caso contrario, nos quedaríamos desfasados con respecto a la realidad mundial.

Esta nueva estructura lleva como elemento primordial el concepto de polifuncionalidad, sin que se pierda la especialidad de las materias que se tratan en la Asesoría Jurídica, además, con este principio se afianzan con mayor fuerza los conceptos de la nueva gerencia administrativa, ello implica que todos (los profesionales y personal de apoyo) deben interactuar conocimientos para hacer más ágil y eficiente el engranaje institucional, donde el trabajo no se paraliza por el hecho de que un servidor desconozca sobre la materia que realiza su compañero; por el contrario, posee el mismo conocimiento, con el fin de sacar adelante los proyectos y trabajos de la Asesoría.

#### **Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional**

Creada por el proceso de reorganización del Registro Nacional, aprobado y reformado por la Junta Administrativa del Registro Nacional, en la sesión extraordinaria N° 58-97, celebrada el 30 de octubre de 1997, y avalada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante oficio DM063-98.

### **Departamento Financiero**

Ley de creación del Registro Nacional.

### **Departamento de Transportes y Comunicaciones**

El Departamento de Transportes se creó en sí, mediante oficio N° DM 081-98, con fecha 29 de junio de 1998, remitido por el señor Ministro de la Presidencia, Sr. Roberto Tobar Faja. Y su reglamento se crea mediante decreto N° 28862-j, el cual se publica el 25 de agosto de 2000.

### **Departamento de Proveduría**

La Proveduría se conforma como departamento luego del proceso de reorganización interna que entró en vigencia en 1998, con la aprobación del Manual de Puestos Institucional, por parte de la Oficina de Planificación, la Dirección del Servicio Civil y la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Gracia. De acuerdo con el organigrama institucional, ésta debe responder a la Dirección Administrativa.

### **Dirección de Informática**

Planeamiento, dirección, coordinación y supervisión de actividades profesionales en el campo de la Informática, tanto en lo técnico como en lo administrativo en una Dirección de Informática, orientadas al logro de los objetivos institucionales, mediante el desarrollo de Sistemas de Información y programas laborales, en la ejecución de procesos y proyectos difíciles, que coadyuven a facilitar la eficiencia y eficacia de los servicios sustantivos que brinda el Registro Nacional.

### **Biblioteca Jurídica**

Se crea mediante el Decreto N° 22010-J del 28 de abril de 1993.

En febrero de 1997, se traslada la Biblioteca físicamente al Registro Nacional. A partir de septiembre del 2001, con la publicación del Decreto N° 29801-J, se ubica dentro del Registro Nacional.

### **d) ¿QUE HA SIDO LA REFORMA REGISTRAL?**

[LÓPEZ-CALLEJA]<sup>4</sup>

Ha sido un esfuerzo combinado de recursos económicos y la voluntad de muchas personas para lograr la modernización de los sistemas tradicionales de registro a fin de cumplir los objetivos primordiales de un Registro Inmobiliario cuales son la seguridad jurídica, la celeridad en el trámite de inscripción y la facilidad de consulta de la información registral.

Señalados los objetivos fundamentales se determinó que para su cumplimiento debía modificarse el sistema de inscripción en libros y los métodos de consulta directa de originales por parte del público, notarios y personal del Registro, además de obtener medios mecanizados que hicieran las



inscripciones más rápidas y legibles. Se buscaron también medios que resguardasen la información del Registro del deterioro y la posible destrucción por un siniestro.

### **¿Cómo ha logrado sus objetivos?**

Tales objetivos se han alcanzado a través de dos formas. Una, mediante la aplicación de nuevas tecnologías como la microfilmación y el procesamiento electrónico de datos por ordenadores o computadores. La otra ha sido la actividad desplegada por abogados y técnicos bajo el soporte económico y moral de la Junta Administrativa del Registro Nacional y de las Comisiones de Reforma y Oficina de Reforma al Registro Público. Ellos han encausado todos los esfuerzos para lograr la implantación de estas tecnologías consolidando un cambio de la estructura interna del Registro, brindando capacitación al personal y adquiriendo los materiales y equipos necesarios para el proceso.

El movimiento de reforma tiene sus antecedentes históricos en inquietudes expresadas por la Unión Costarricense de Abogados a finales de la década de los años 60. Posteriormente, el interés de algunos Ministros y Directores llevó a acoger las inquietudes del señor Doctor Osear Salas Marrero, quien propició la creación de la Oficina de Reformas la cual delineó en forma general, el movimiento de modernización del Registro Público, mediante la aplicación de la computación electrónica y la microfilmación.

No obstante que formalmente la Oficina de Reformas desapareció, el movimiento se ha mantenido en las líneas originales, debido a la actividad de los licenciados Jaime Weisleder Weisleder y Alfredo López-Calleja París hasta lograr la definitiva implantación del sistema de Registro automatizado, con su inauguración oficial el 23 de abril de 1979 por el Presidente de la República, Lic. Rodrigo Carazo Odio.

### **EL SISTEMA DE REGISTRO TRADICIONAL**

El sistema tradicional del Registro Público se ha basado en la legislación hipotecaria española de mediados del siglo pasado. Utiliza libros para consignar en sus asientos la transcripción de los actos o contratos inscribibles que afectan a los inmuebles. La publicidad registral se ha brindado a los usuarios mediante la consulta directa de tales libros, lo que ha provocado el masivo deterioro de los mismos, poniendo en serio peligro la seguridad de las inscripciones. Este erróneo concepto de publicidad ha sido la causa de la destrucción de libros y folios.

Igualmente, el sistema tradicional se funda en la confección de asientos registrales con un gran contenido de literalidad que los ha hecho muy extensos, agotando rápidamente los folios unitarios dedicados a cada inmueble. Obligadamente debió recurrirse a los llamados "pases" para poder continuar con la relación de asientos y tracto sucesivo de las transmisiones de dominio sobre el bien. La consulta o estudio se tornó así muy dificultosa al utilizarse varios libros.

Cada libro contiene un promedio de 600 fincas. Al ser consultada una de ellas, quedan inmovilizadas para su consulta por otras personas las 599 restantes. Este sistema de tomos ha provocado el decrecimiento en la efectividad de trabajo por parte del personal del Registro y de



agilidad y comodidad en la consulta por los usuarios. Se establece así un círculo vicioso en donde la falta de espacio para consulta, inmovilidad de los libros para otros usos etc. llegan a convertir la manifestación del archivo de los tomos en un verdadero mercado persa.

Todos y cada uno de los problemas apuntados determinaba, en forma imperativa, la necesidad de soluciones mediante la modernización de los sistemas de inscripción y consulta.

## **EL NUEVO SISTEMA DE REGISTRO CON APOYO ELECTRÓNICO Y MICROFILMACION**

La transformación en el sistema de registro de inmuebles para adecuarlo a las demandas de facilidad de consulta, seguridad en la información registral y eficiencia en el proceso de registro debía de ser radical, utilizando la más moderna tecnología existente y tratando de conservar en esencia la estructura del sistema jurídico español. No obstante esta premisa última, se han introducido conceptos como el del Folio Real Alemán cuyas ideas de unidad de información, brevedad en la transcripción de los asientos y mecanización, son de evidente aceptación por su facilidad de consulta y seguridad.

### **El concepto del folio real**

El Folio Real puede observarse desde dos puntos de vista: Uno conceptual y otro material. El primero está basado en concebir el folio como una unidad de información que contenga los diversos aspectos y categorías de la información registral. Tradicionalmente, y bajo la concepción del Código Civil, el Registro Público en lo inmobiliario tiene un Registro de Propiedad, otro de Hipotecas y otro de Arrendamientos los cuales se encuentran en unidades dispersas con sus propios libros. Se conserva la unidad de información de los inmuebles en el Registro de Propiedad mediante los llamados asientos de referencia, que nos remiten a las inscripciones principales respectivas en los libros de hipotecas o arrendamientos.

El concepto de Folio Real aplicado en la Reforma Registral intenta reunir, en un solo elemento físico, toda la información de los Registros de Propiedad, Hipotecas y Arrendamientos, agregando además, la información tradicional sobre gravámenes y afectaciones para cada bien. De esta forma, se elimina la creación de Folios Hipotecarios o Folios de Arrendamiento, logrando así la unidad deseada.

Físicamente, el Folio Real nace en un formato independiente, no encuadernado y de fácil archivo. Este Folio es una cartulina de determinadas dimensiones impreso mediante computadora o procesamiento electrónico de datos. Contiene una estructura interna que agrupa la información en bloques o secciones a fin de que sea de fácil lectura e identificación.

### **El procesamiento electrónico de datos**

La utilización del Procesamiento Electrónico de Datos por ordenadores o computadores en el Registro de Bienes Inmuebles es un procedimiento relativamente novedoso. Han sido sus pioneros los alemanes y muy en especial, los argentinos. El Registro de la Capital, Federal de Buenos Aires, Argentina fue el modelo tomado por Costa Rica para su modernización registral. No obstante que

ha sido nuestro modelo, debemos apuntar que nuestra aplicación ha rebasado los conceptos de automatización originarios del Registro Argentino ya que se han introducido técnicas, como el Teleproceso de datos, que permiten mantener para archivos y consultas en forma directa toda la información registral. Mediante pantallas de rayos catódicos, semejantes a un televisor, se puede obtener la información registral en segundos con la ventaja de que este servicio puede brindarse en el Registro o en cualquier parte de la República.

La computadora u ordenador es utilizado por el Registro de dos maneras: como una gran máquina de escribir, en términos simplistas, para la confección de los Folios Reales que constituyen el documento público que brinda la fe pública del Registro. En segundo lugar, lo utiliza como un inmenso archivo que permite procesar la información y brindárnosla de diferentes maneras. Simultáneamente, también permite el consultar permanentemente la misma información que contiene el Folio Real y que se concreta única y exclusivamente a la información vigente. Se configura así el Procesamiento Electrónico de Datos como un medio muy importante de apoyo al proceso del registro de los actos o contratos sobre los bienes inmuebles, con lo cual se dará plena garantía en la publicidad de la información y en la seguridad jurídica.

#### **e) El sistema inmobiliario alemán**

[GARCÍA]<sup>5</sup>

#### **Principales características**

El sistema vigente lo constituyen en lo fundamental dos tipos de normativa:

— Por una parte, respecto al «Derecho Inmobiliario *material*», está el Código Civil alemán de 1896 («BGB»), que contiene la regulación sustantiva, relativa a los efectos de la inscripción. En el BGB se regula la materia re-gistral en los parágrafos 874 a 902, es decir, en la sección 20 del libro III.

— Por otra parte, respecto al llamado «Derecho Inmobiliario *formal*», está la Ordenanza Inmobiliaria («GBO»), cuya primera redacción es de fecha 24 de marzo de 1897, y se ocupa de la organización del Registro y de los requisitos formales.

La Ordenanza Inmobiliaria de 1897 recibió nueva redacción el 5 de agosto de 1935.

Destacan también las siguientes disposiciones:

- Una Ordenanza interna para los Registros de 25 de febrero de 1936.
- La Ley sobre normas en materia de Registro de 20 de diciembre de 1963.
- Las Leyes de 5 de noviembre de 1969 y de 27 de junio de 1970, que crean la figura del «*Rechtspfleger*» como encargado del Registro, a la que luego me referiré.
- La Ley sobre modificación de los Registros de bienes inmobiliarios de 22 de junio de 1977.

En cuanto a los antecedentes históricos del sistema alemán, de ellos ya nos hemos ocupado en el capítulo IV, epígrafe 6, de este libro, por lo que me remito al mismo.



Para el examen de *las principales características del sistema alemán*, hay que distinguir los *efectos* y los *requisitos* de la inscripción.

A) Por lo que se refiere a los *efectos* de la inscripción, el sistema alemán se caracteriza por las siguientes notas:

- a) Es de *inscripción constitutiva* en las transmisiones y demás actos por negocio jurídico *inter vivos*.
- b) Tiene *carácter abstracto y no causal*, ya que el «acuerdo real» en el que se apoya prescinde de la eficacia del negocio obligacional previo.
- c) Es un sistema de *presunción de exactitud*, estando perfectamente desarrolladas sus dos vertientes: *la presunción «iuris tantum»* derivada del *principio de legitimación*; y *la presunción «iuris et de iure»* derivada del *principio de fe pública registral*.
- d) Está basado en la *prioridad*, *regulando* detalladamente la sustantivación, eficacia y *negociación del rango*.
- di)

B) En cuanto a los *requisitos* de la inscripción, aparte del «acuerdo real abstracto» ya mencionado, el sistema alemán se caracteriza:

- a) Por la admisión del *consentimiento formal*.
- b) Por tomar como base el *principio de rogación o instancia*.
- c) Por estar basado en el *principio de especialidad* o *llevarza* del Registro por fincas, lo que determina la regulación de la inmatriculación, la admisión del sistema de *numerus clausus* de derechos reales, y la adecuada *coordinación Catastro-Registro*. Por todo ello, el sistema alemán es un *sistema de folio real*.
- d) Se regula el *tracto sucesivo*.
- e) Se regula la *calificación registral*.

## **f) LA PROPIEDAD INMOBILIARIA**

[PÉREZ]<sup>6</sup>

### **SÍNTESIS EVOLUTIVA Y CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD**

[Pp. 63-65]

Los grandes cambios históricos de la propiedad territorial son puestos de relieve por la doctrina, de forma sintética, destacando que los pueblos antiguos nos muestran, en muchos de ellos, el tránsito de la propiedad colectiva a la individual, que la Edad Media se caracteriza por el fenómeno de la desintegración o descomposición del dominio, la Moderna por la restauración de la propiedad individual libre, y la época actual por su sentido social.

Nadie duda de la existencia, en todos los tiempos, de una propiedad mobiliaria más o menos extensa, pero se discute si la propiedad territorial pudo conocerse en las poblaciones nómadas y si



en las sedentarias constituyó la propiedad colectiva, tribal o familiar, un fenómeno normal o común a todos los pueblos primitivos o un hecho accidental más o menos extendido.

Las noticias correspondientes a Roma son escasas, pero ya en la época de las Doce Tablas la propiedad aparece individualizada y, como ocurre con las demás instituciones de este pueblo, también la propiedad pasó por las dos fases del *tus avile* y del *ius gentium*: en la primera, el llamado dominio quiritarario no podía pertenecer más que a un propietario romano, no podía recaer más que sobre una cosa romana (quedando excluidos los fundos de las provincias) y no podía ser transmitido sino por un modo romano (mancipación y usucapión); en el Derecho de gentes o universal apareció la propiedad tutelada por el Pretor y en el Derecho Justiniano prevaleció —ya como único— el régimen de propiedad del Derecho pretorio.

En la propiedad germánica se diferenciaba el campo común (*allmend o mark*), una parte de este campo común que se distribuía entre las familias (*huva o hufer*) y la casa y el terreno anejo (*hofy*, en latín, *curtis*). Esta última era ya una propiedad privada, pero no individual, pues el jefe de familia no podía disponer de ella sin el consentimiento de la tribu, en un comienzo, y de la familia después.

El feudalismo se caracterizó por la división de la propiedad en dominio directo y útil y por la amortización o sustracción al tráfico jurídico de la propiedad inmobiliaria. En él se distinguieron: la propiedad *comunal* (continuación de la antigua *mark*), la *alodial* o libre, la *beneficiaria* (que surgió de los aprovechamientos conferidos por los reyes a los nobles y por éstos al pueblo llano) la *censual* (que consistía en el aprovechamiento de tierras mediante el pago de un canon) y la *servil* (otorgada a los siervos, vinculados a la tierra misma). Al convertirse en hereditaria, la propiedad beneficiosa dio lugar al feudo.

Con las adaptaciones derivadas de la recepción del Derecho Romano, perduran estas formas de propiedad a lo largo de todo el Antiguo Régimen. A medida que el poder de la monarquía se va consolidando, algunas de las prestaciones de la propiedad feudal o señorial pasan a la Corona y se transforman en regalías. También se incrementa la propiedad señorial por la transformación en ella de primitivos alodios como consecuencia de la *recomendación*. La propiedad alodial o libre se intensifica a fines de la Edad Media y comienzos de la Moderna como consecuencia del desarrollo mercantil y urbano y, sobre ella, se constituyen los mayorazgos y otras vinculaciones familiares. Y la propiedad servil va siendo sustituida por concesiones a *censo* o arrendamientos de larga duración.

Para acabar con los restos de feudalismo, había que resolver un problema fundamentalmente político, como era el de la separación de la soberanía y la propiedad, y un problema social consistente en borrar la distinción entre dominio directo y útil, haciendo propietario únicamente al titular del segundo. La confusión soberanía-propiedad fue desapareciendo a medida que la monarquía se fue haciendo absoluta, y la liberación de la tierra de las cargas feudales que la gravaban se produjo a partir del Decreto dictado por la Asamblea Constituyente Francesa el 4 de agosto de 1789.

El Código de Napoleón, en su artículo 544, definió la propiedad como «el derecho de gozar y disponer de las cosas *de la manera más absoluta* con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos», queriendo de este modo lograr que no se pudiera volver al antiguo régimen. La única limitación de la propiedad será la prohibición de limitarla con cargas que configuren o imiten a las viejas gabelas feudales.



En España, en el siglo XIX, se produjo la abolición de los señoríos y la desvinculación y desamortización de la propiedad. Y el Código civil, en su artículo 348, suprimió la expresión del *Code* «de la manera más absoluta», aunque la fórmula utilizada (*derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*) continuara respondiendo a unos criterios sociales y económicos que procuraban la defensa de las clases posidentes y, más en particular, de la nueva burguesía nacida al amparo de la desamortización y de las grandes obras públicas, como uno de los fundamentos inamovibles del orden social instaurado o consolidado por el propio Código Civil.

Situándonos ya en la fase actual de la concepción del derecho de propiedad, podríamos destacar tres grandes cuestiones que han contribuido a su configuración moderna: la separación de la propiedad y el poder económico, la diferenciación entre propiedad y propiedades y la crítica social de la propiedad, en la que cabe subdistinguir la consideración de la propiedad como función social y la valoración social y ética de la misma, en particular la llamada doctrina social de la Iglesia Católica.

### **PROPIEDAD MOBILIARIA E INMOBILIARIA [P. 72]**

Tres son las diferencias fundamentales entre la propiedad de bienes muebles y la propiedad de bienes inmuebles:

A) La propiedad mobiliaria recae siempre sobre objetos cuyo volumen aparece perfectamente delimitado. En cambio, en la propiedad inmobiliaria resulta necesario determinar los límites espaciales del objeto: en su superficie, se puede realizar la delimitación mediante el deslinde y amojonamiento de fincas, mientras, en su volumen, la propiedad inmobiliaria se proyectará al subsuelo y al espacio aéreo conforme a la doctrina de la extensión vertical del dominio.

B) La protección de la propiedad inmobiliaria se realiza mediante su inscripción en el Registro, en el que se identifica el objeto del dominio aplicando el principio de especialidad o determinación. Resulta muy difícil, en cambio, crear un sistema eficiente de publicidad para la propiedad de bienes muebles, debido, sobre todo, a la normal frangibilidad de los mismos; es a través de la posesión efectiva de estos bienes muebles y de la apariencia que de esa posesión se deriva, cómo se logra un medio suficiente de publicidad y de protección de la propiedad mobiliaria.

C) El ejercicio de las acciones de protección del dominio —en particular la reivindicatoria— presenta también importantes diferencias según se trate de recuperar la propiedad de una cosa inmueble o una cosa mueble.

La especialidad del ejercicio de la acción reivindicatoria de bienes muebles deriva de la interpretación jurisprudencial del artículo 464 del C.c. Ue ella resulta que el que «la posesión de bienes muebles adquirida de buena fe equivale al título» justifica el dominio de estos bienes, pero el reivindicante tendrá que demostrar que es él quien posee (siquiera sea mediatamente) y, además, que perdió la cosa o fue privado de ella ilegalmente o que el demandado no es poseedor de buena fe”.

### **PLURALIDAD DE SUPUESTOS DE FINCAS REGISTRABLES [Pp. 303 - 306]**

Suele iniciarse el estudio de la finca registra! poniendo de relieve la diferencia entre ésta y la finca material. Mientras finca material será todo trozo de la superficie terrestre cerrado por una línea

poligonal y objeto de propiedad (STS de 10 de diciembre de 1960), finca registral será todo objeto jurídico que puede dar lugar a la apertura de folio en el Registro de la Propiedad.<sup>1</sup>

1 GARCÍA GARCÍA, J.M., en «La finca como base del sistema inmobiliario», *RCDI*, n.º 625, nov.-dic. 1994, pág. 2.442, define la finca registral como «un bien inmueble consistente en el espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente, con una titularidad unitaria y objeto de tráfico como unidad, y por ello susceptible de abrir folio registral, conforme al principio de especialidad». El artículo 2 de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, relaciona y define los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales, del siguiente modo:

1. A los exclusivos efectos catastrales, tiene la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios *pro indiviso* y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble.

Tendrán también la consideración de bienes inmuebles:

a. Los diferentes elementos privativos de los edificios que sean susceptibles de aprovechamiento independiente, sometidos al régimen especial de propiedad horizontal, así como el conjunto constituido por diferentes elementos privativos mutuamente vinculados y adquiridos en unidad de acto y, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, los trasteros y las plazas de estacionamiento en *pro indiviso* adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de un titular. La atribución de los elementos comunes a los respectivos inmuebles, a los solos efectos de su valoración catastral, se realizará en la forma que se determine reglamentariamente.

b. El ámbito espacial de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos.

c. Los comprendidos en el apartado 7 de este artículo.

2. A cada bien inmueble se le asignará como identificador una referencia catastral, constituida por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro.

3. Los bienes inmuebles se clasifican catastralmente en urbanos, rústicos o de características especiales. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.

4. Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano, el que, de conformidad con la disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tenga la consideración de urbanizable y el que reúna las características contenidas en el artículo 8 de la Ley citada. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a los anteriores según la legislación autonómica.

Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.

5. Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales.

6. A efectos catastrales tendrán la consideración de construcciones:

a. Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.

b. Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanes e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.

c. Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.

No tendrán la consideración de construcciones aquellas obras de urbanización o mejora que reglamentariamente se determinen, sin perjuicio de que su valor deba incorporarse al del bien inmueble como parte inherente al valor del suelo, ni los tinglados o cobertizos de pequeña entidad.

7. Los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble.

Se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos en los siguientes grupos:

a. Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado de petróleo, y las centrales nucleares.

b. Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.

c. Las autopistas, carreteras y túneles de peaje

d. Los aeropuertos y puertos comerciales.

Este artículo 2 de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, ha pasado a ser los artículos 6, 7 y 8 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto retundido de dicha Ley (BOE del 9 de marzo).



El art. 7 de la L.h. empieza disponiendo que la primera inscripción de cada finca en el Registro de la Propiedad será de dominio, y el primer párrafo del art. 8 de la misma Ley establece que cada finca tendrá, desde que se inscriba por primera vez, un número diferente y correlativo. De este modo, la L.h. Nos señala las dos únicas circunstancias determinantes de la existencia de una finca registral: una titularidad dominical que vendrá referida a una realidad objetiva inmobiliaria y la atribución de un número independiente a esa titularidad dominical.

Esa independencia numérica estará, a su vez, justificada, por la existencia de una titularidad o cotitularidad que merezca un tratamiento jurídico autónomo, con vistas, sobre todo, a posibilitar la disponibilidad de la realidad inmobiliaria descrita como independiente. Es decir, lo determinante de la existencia de una finca registral será la titularidad de la propiedad de una realidad inmobiliaria. El Registro de la Propiedad español se lleva por fincas y lo que refleja dicho Registro al llevar a cabo la inmatriculación de una finca es la titularidad de la propiedad inmueble que accede al mismo<sup>2</sup>.

La titularidad o cotitularidad y, en ocasiones, la funcionalidad y la estructura de los derechos de propiedad o de los derechos de aprovechamiento derivados de concesión administrativa, serán determinantes de la configuración como fincas registrales de supuestos distintos al primigenio de una extensión de terreno delimitada por sus puntos cardinales. Estos nuevos supuestos de finca registral serán, conforme a los criterios indicados de extensión objetiva del derecho inscrito, funcionalidad, estructura y titularidad individual o comunitaria, los de fincas funcionales, consorciales y coiCESIONALES.

## II. FINCAS REGISTRALES BÁSICAS

Las fincas que, al menos inicialmente, acceden al Registro de la Propiedad, son fincas descriptivas de una superficie de suelo continua y delimitada por los puntos cardinales cuando se trata de fincas rústicas y por los límites situados a derecha, izquierda, fondo y frente, en relación con calle, fachada o acceso, cuando se trata de un solar o de un edificio.

Podemos decir que son fincas básicas, puntos de partida de inscripciones de otras fincas que se podrán formar a partir de aquéllas, bien sea por operaciones materiales y registrales de agrupación, segregación, agregación o división, bien sea por el destino conjunto que les atribuye su propietario o por un proceso de urbanización y edificatorio al que, voluntaria u obligatoriamente, queden sujetas.

## III. FINCAS FUNCIONALES

Se pueden considerar fincas funcionales, desde una perspectiva registral, las fincas cuya inscripción se lleva a cabo en función de su destino, bien sea porque este destino consiste en ser

2 ARNAÍZ EGUREN, R., en *Los aparcamientos subterráneos...*, ob. dt., págs. 62 y ss., pone de relieve la diferencia en esta materia entre el Derecho alemán y el español. En Derecho alemán — dice— la operación de inmatriculación se refiere al ingreso de la finca como tal en la ficha inmobiliaria, bajo el mismo número que le corresponde en el Catastro, de tal forma que la primera inscripción de dominio se produce una vez realizada la inmatriculación y en virtud de título distinto. En este sentido, el título para la inmatriculación será la certificación de existencia de la finca en el Catastro..., mientras que el de la primera inscripción de dominio será el negocio traslativo de ese derecho que por primera vez se inscribe. De esta forma ambas operaciones se distinguen con nitidez... En cambio, en el Derecho español, la primera inscripción del dominio se practica en virtud del mismo título y con carácter simultáneo al de la inmatriculación de la finca, de tal forma que sólo conceptualmente es posible distinguir ambas operaciones.

explotadas (en una actividad agrícola o industrial) conjuntamente con otras, bien sea para que pueda publicar el Registro el proceso de urbanización y edificación a que están sujetas conjuntamente determinadas parcelas y por el que se fija para cada una el correspondiente volumen de edificabilidad, bien sea para poder determinar, física o temporalmente, el lugar o el turno de aprovechamiento y la clase de uso (aparcamientos, riegos, habitaciones vacacionales o turísticas).

### 3 Normativa

#### **a) Ley de Creación del Registro Nacional<sup>7</sup>**

ARTÍCULO 1º.- Créase el Registro Nacional, dependiente del Ministerio de Justicia, el cual integrará bajo un solo organismo los registros y dependencias que señala el artículo siguiente. Sus fines serán: Unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción; para todo lo cual se modernizarán los sistemas.

( Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983 ).

ARTÍCULO 2º.- Conforman el Registro Nacional, además de los que se adscriban por otras leyes, los siguientes registros:

a) El Registro Inmobiliario, que comprende: propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad en condominio, concesiones de zona marítimo-terrestre, concesiones del Golfo de Papagayo, registro de marinas turísticas y el Catastro Nacional.

b) El Registro de Personas Jurídicas, que comprende: mercantil, personas, asociaciones civiles, medios de difusión y agencias de publicidad y asociaciones deportivas.

(\*c) El Registro de Bienes Muebles, que comprende: vehículos automotores, prendas y buques.

*(\*) (Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1º de la ley 8766 del 1 de setiembre de 2009; se reformará este inciso. De conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la ley indicada, dicha reforma entrará en vigencia dieciocho meses después de la publicación de la misma, es decir el 17 de abril de 2011, por lo que a partir de esa fecha el texto de este inciso será el siguiente: c) El Registro de Bienes Muebles, que comprende: vehículos automotores, aeronaves, prendas y buques.)*



d) Los Registros de la Propiedad Intelectual , que comprende:

i) El Registro de la Propiedad Industrial : patentes de invención, modelos de utilidad, dibujos y modelos industriales, marcas y signos distintivos, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, trazados de circuitos integrados y marcas de ganado.

ii) El Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades del Registro Nacional podrán organizar las diferentes dependencias, de conformidad con sus reglamentos internos.

*(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 8710 de 3 de febrero de 2009).*

ARTÍCULO 3°.- El Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley y cuyas funciones generales serán:

a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias;

b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento;

c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo;

d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y

e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias.

ARTÍCULO 4°.- La Junta estará integrada por siete miembros: el Ministro de Justicia, quien la presidirá; un notario en ejercicio, de reconocida experiencia, nombrado por el Ministro de Justicia y Gracia; el Director Nacional de Notariado y un representante de cada uno de los siguientes organismos: Procuraduría General de la República, Colegio de Abogados de Costa Rica, Colegio de Ingenieros Topógrafos y el Instituto Costarricense de Derecho Notarial. Para cada miembro se designará a un suplente.

Para designar a los cuatro representantes señalados en el párrafo anterior, los organismos respectivos enviarán una nómina de tres candidatos al Ministerio de Justicia y Gracia para que designe de entre ellos al titular y al suplente.

En casos muy calificados y por justa causa debidamente comprobada, estos organismos podrán solicitar al Ministro, sustituir a cualquiera de las dos personas designadas; para tal efecto, se le enviará una terna, de la que escogerá al sustituto.

Igual procedimiento se seguirá en el caso de eventuales vacantes o renunciaciones o cuando el miembro designado falte, injustificadamente, a tres sesiones de la Junta.

Quiénes resulten designados en la Junta Directiva, deberán rendir un informe mensual al

organismo que representan o en casos calificados cuando aquel se lo solicite.

Los miembros de la Junta se designarán por dos años y podrán ser reelegidos. Sin embargo, tanto el Ministro de Justicia y Gracia como el representante de la Procuraduría General de la República perderán la calidad de miembros, si cesaren en sus cargos antes de vencer el período de su nombramiento. Igualmente, los representantes de los organismos referidos cesarán en su calidad de miembros, cuando sean suspendidos en el ejercicio profesional de la carrera que representan.

El Poder Ejecutivo, mediante acuerdo, declarará integrada la Junta y el Ministro juramentará a los integrantes.

Corresponde al Presidente de la Junta su representación legal.

(Así reformado por el artículo 173 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

Artículo 5º.- La Junta acordará los días y horas de las sesiones ordinarias, así como el lugar de las mismas. Se fija en cuatrocientos colones el monto de estas dietas, mientras no se dicte una ley general que establezca las dietas de los entes descentralizados y desconcentrados. El máximo será de cuatro sesiones remuneradas por mes.

Los servidores públicos que integren la Junta solo tendrán derecho a devengar dieta si no se produce superposición horaria con sus labores ordinarias.

( Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983 ).

ARTÍCULO 6º.- Habrá un Director General, de quien dependerán jerárquicamente, para efectos administrativos, los directores de las diversas dependencias integradas del Registro Nacional.

El Director General deberá ser licenciado en Derecho y notario público, incorporado al Colegio de Abogados de Costa Rica y por lo menos con cinco años de ejercicio profesional.

(Así reformado este párrafo segundo por el artículo 173 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

El Director General del Registro Nacional será nombrado por el Poder Ejecutivo, escogido de una terna que al efecto elaborará la Junta Administrativa.

Al Director General corresponderá:

- 1) Ejercer la labor de funcionarios ejecutivos de la Junta, en cuyas sesiones tendrá voz pero carecerá de voto.
- 2) Proponer a la Junta los proyectos para el cumplimiento de las funciones encomendadas a esta en el artículo tercero.
- 3) Coordinar las funciones de todas las dependencias del Registro Nacional.
- 4) Unificar los criterios de calificación y dictar, en forma general, las medidas del carácter registral en los distintos registros, sin que le corresponda el análisis o calificación de casos concretos cuyo pronunciamiento compete al Director, encargado o jefe de cada dependencia.
- 5) Aprobar los proyectos de presupuesto que se presenten a la Junta.





6) Disponer las medidas administrativas generales par todos los organismos que integran el Registro Nacional.

7) Tomar todas las medidas que estime convenientes para la marcha del Registro Nacional y sus dependencias, de acuerdo con las normas dictadas por la Junta.

El Director del Registro Nacional no podrá ser director de ninguno de los registros en particular.

Queda prohibido al Director del Registro Nacional abocar los asuntos que concierne resolver individualmente a cada uno de los registros.

( Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983 ).

ARTÍCULO 7º.- Para los efectos de cumplir con los objetivos de esta ley y darle la financiación correspondiente, el Banco Central de Costa Rica apartará diariamente y depositará en la cuenta corriente, que indique la Junta, el 50% de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público.

ARTÍCULO 8º.- Con sujeción a los trámites constitucionales respectivos, la Junta podrá contratar empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional y organismos internacionales, con garantía de sus rentas y cualesquiera otras que se estimaren necesarias, destinadas a inversiones fijas, contratación de servicios, compras de equipo y mobiliario necesarios para la instalación, operación y modernización de las instalaciones a su cargo.

ARTÍCULO 9º.- Se autoriza a las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado a conceder empréstitos y a éstas y a los Poderes del Estado a hacer donaciones a la Junta Administrativa, para los propósitos de esta ley.

ARTÍCULO 10.- La Junta someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinarios, así como sus modificaciones, quien, además, será el organismo encargado de su fiscalización.

ARTÍCULO 11.- Se autoriza a la Junta para abrir y mantener, en cualquiera de los Bancos del Sistema Bancario Nacional, las cuentas corrientes que considere necesarias, contra las cuales girarán conjuntamente dos de sus miembros, designados por ella.

ARTÍCULO 12.- Se autoriza a la Junta para vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, originados en el proceso de sus datos, que con motivo de la modernización y mecanización de los diferentes registros, están a su disposición, todo sin perjuicio de los respectivos aranceles.

ARTÍCULO 13.- La Junta podrá variar el actual sistema de secciones y libros de los registros, por otros más eficientes, para el mejor servicio y para la mayor seguridad de las inscripciones. Así



como dictar las normas para el mejor funcionamiento de sus dependencias.

ARTÍCULO 14.- La Junta podrá hacer compras y contratos directos, nombrar personal especial y pagar labores extraordinarias, en casos necesarios o urgentes, con la sola autorización de la Contraloría General de la República.

( Así reformado por el artículo 2º de la ley N° 5950 de 27 de octubre de 1976 ).

ARTÍCULO 15.- Se reforma el artículo segundo de la ley N° 4656 de 31 de octubre de 1970, para que se lea así:

.....

ARTÍCULO 16.- Se reforma el artículo segundo de la ley número 4407 de 2 de setiembre de 1969, que se leerá así:

.....

ARTÍCULO 17.- Se reforma el artículo 3-D de la ley N° 59 de 4 de julio de 1944 ( Ley Constitutiva del Instituto Geográfico Nacional ) para que se lea así:

.....

ARTÍCULO 18.- Se deroga la ley N° 4384 de 25 de agosto de 1969 (Ley de Bases del Registro Nacional), así como el párrafo segundo del artículo 13 de la ley N° 4564 de 29 de abril de 1970 y todas aquellas en cuanto se opongan a la presente. Podrá la Junta dar locales en arriendo a los bancos del Estado, para las funciones de éstos, siempre que no se afecten las necesidades de los registros.

ARTÍCULO 19.- La Dirección General de Servicio Civil, por medio de resolución, determinará, según el espíritu de disposiciones equivalentes, lo concerniente al pago de la dedicación exclusiva, para el personal técnico y profesional pagado por el presupuesto de la Junta Administrativa.

(Así adicionado por el artículo 2º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983 e interpretado auténticamente por el artículo 29 de la ley N° 6995 de 22 de julio de 1985 en el sentido de que los diplomados de la Escuela de Ciencias y Técnicas Registrales de la Universidad Nacional, están comprendidos en la categoría de técnicos. Los beneficios que señalan los citados artículos 19 y 23 de la Ley del Registro Nacional, se aplicarán a los servidores pagados con fondos del Presupuesto Nacional, y a los pagados con recursos del Presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional).

ARTÍCULO 20.- Se autoriza al Registro Nacional para establecer un fondo de ahorro y préstamo, o un sistema similar tal como el solidarista, con el objeto de brindar financiamiento a los servidores de la Institución, principalmente para vivienda y para protección en caso de cesación de labores. Los aportes del Registro y de sus servidores serán determinados en el reglamento de organización y

funcionamiento del fondo que dictará su Junta Administrativa, los cuales no podrán ser superiores al dos por ciento (2%) de la planilla mensual de la misma.

(Así adicionado por el artículo 2º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983).

**ARTÍCULO 21.-** Transfórmase el Régimen de Pensiones del Registro Público, creado por ley N° 5 del 16 de setiembre de 1939, en el Régimen de Pensiones del Registro Nacional, el cual conservará todas las disposiciones que rigen en la actualidad.

Podrán acogerse a este Régimen todos los servidores del Registro Nacional que hayan laborado más de cinco años para dicha Institución, que sean pagados por el presupuesto ordinario o por el de la Junta Administrativa del Registro Nacional.

La Junta Administrativa del Registro Nacional girará mensualmente al Fondo de Pensiones, la suma correspondiente a la deducción de aquellos funcionarios pagados por su presupuesto.

La Caja Costarricense de Seguro Social girará al Fondo de Pensiones del Registro, la totalidad de las cuotas pagadas por los servidores del Registro Nacional al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, que se acojan a esta ley.

(Así adicionado por el artículo 2º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983).

**ARTÍCULO 22.-** La Junta Administrativa del Registro Nacional deberá indemnizar a los usuarios por cualquier perjuicio que el Registro Nacional les cause en la tramitación de documentos. Para ello, efectuará los trámites pertinentes, a fin de adquirir una póliza de fidelidad, individual o colectiva, expedida por una institución aseguradora autorizada por la ley.

(Adicionado por el artículo 2º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983 y posteriormente reformado en la forma vista por el artículo 173 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

**ARTÍCULO 23.-** La Junta Administrativa del Registro Nacional creará su propio régimen de salarios para el personal de informática y estará autorizada para contratar al personal requerido, técnico y profesional, que satisfaga las necesidades del servicio público. Este personal será pagado con fondos de la Junta, por el plazo que estipule o por término indefinido, y continuará gozando de los beneficios y las garantías establecidos en el Estatuto de Régimen del Servicio Civil, sus reglamentos y las normas afines.

Para hacerse acreedores a este régimen de salarios, los funcionarios deberán realizar y aprobar las pruebas que definirá la Junta Administrativa del Registro Nacional, además de cumplir con los requisitos establecidos en la normativa ordinaria en materia de concursos de antecedentes.

Por decreto ejecutivo se determinarán la escala de salarios, las categorías de puestos y los demás requisitos para la ejecución de esta norma.

(Adicionado por el artículo 2º de la ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983, y posteriormente reformado en la forma vista por el artículo 173 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

(NOTA: Este artículo fue interpretado auténticamente por el numeral 29 de la ley N° 6995 del 22 de julio de 1985 en el sentido de que los diplomados de la Escuela de Ciencias y Técnicas Registrales de la Universidad Nacional, están comprendidos en la categoría de técnicos. Los beneficios que señalan los citados artículos 19 y 23 de la Ley del Registro Nacional, se aplicarán a los servidores

pagados con fondos del Presupuesto Nacional, y a los pagados con recursos del Presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional)

ARTÍCULO 24.- Esta ley rige a partir de su publicación.

(Corrida su numeración a la actual por el artículo 2º de la Ley N° 6934 de 28 de noviembre de 1983, que adicionó la presente ley con cinco nuevos artículos - 19 a 23 -).

TRANSITORIO I.- El Poder Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa los proyectos de modificación del Presupuesto Nacional, traspasando las partidas correspondientes a las dependencias y oficinas de otros ministerios que, por esta ley, deberán trasladarse al Ministerio de Gobernación.

Los traspasos se efectuarán conforme se vayan organizando las distintas dependencias del Registro Nacional y conforme lo solicite la Junta Administrativa, considerando que está en capacidad de administrarlas. Mientras esto no ocurra seguirán rigiéndose por las disposiciones legales, que actualmente les son aplicables.

TRANSITORIO II.- La Junta dará prioridad a la reorganización y modernización del Registro Público y luego al Registro de Propiedad Mueble. El Catastro para Aplicaciones Jurídicas y los demás registros serán atendidos por ella, de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, siempre que se hayan traspasado al Ministerio de Gobernación.

TRANSITORIO III.- El Poder Ejecutivo, de común acuerdo con la Junta Administrativa, tomará las providencias necesarias para adscribir los demás registros que estime conveniente traspasar al Registro Nacional.

TRANSITORIO IV.- La Junta deberá coordinar con el Instituto Geográfico Nacional la organización y funcionamiento del Catastro para Aplicaciones Jurídicas.

TRANSITORIO V.- Hasta tanto no se ejecute lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de creación del Registro Nacional, la Junta Administrativa del Registro Nacional, mediante partida presupuestaria, destinará los recursos necesarios para cubrir los eventuales daños a terceros.

(Así adicionado por el artículo 188 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

TRANSITORIO VI.- Los funcionarios cubiertos por el Régimen del Servicio Civil, que desempeñan sus funciones en el Departamento de Informática del Registro Nacional, podrán incorporarse al régimen establecido en el artículo 23 de esta ley dentro del término de los tres meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia del Código Notarial, sin perjuicio de la estabilidad laboral y los beneficios adquiridos al amparo del Estatuto del Servicio Civil, siempre que aprueben los exámenes que se determinarán para el efecto.

Los funcionarios que no se acojan al régimen salarial establecido en la presente ley, continuarán en el régimen estatuido en el artículo 1 de la Ley No. 5867, de 15 de diciembre de 1975, el artículo 41 de la Ley No. 7097, de 18 de agosto de 1988, y en la Ley de Salarios de la Administración Pública, No. 2166, de 9 de octubre de 1957.

(Así adicionado por el artículo 188 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

#### 4 Jurisprudencia

##### a) Registro Nacional: Análisis sobre su naturaleza jurídica

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]<sup>8</sup>

Voto de mayoría

**“ IV)= DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO NACIONAL:** A grosso modo, la organización administrativa costarricense se caracteriza por una Administración Centralizada, comprensiva de los órganos constitucionales y los de relevancia constitucional y una Administración Pública descentralizada, en razón de criterios de territorialidad de institucionalidad o funcionalidad. Encontramos además los entes públicos no estatales, la administración descentralizada corporativa, las empresas públicas y los órgano-persona. Se caracterizan estos últimos por ser un "híbrido" dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, donde el acto se imputa al órgano pero los efectos al ente del cual forma parte, donde la subjetividad no puede abarcar la titularidad de relaciones y obligaciones ni legitima para el ejercicio de acciones de ninguna naturaleza tanto al ente de pertenencia, a otros órganos o terceros. En palabras del Dr. Ernesto Jinesta: ***Estos órganos-persona, regularmente, están adscritos a la Administración Central y asumen la veste del órgano desconcentrado en grado máximo. Se les otorga, por virtud de ley (artículo 121, inciso 20, C.P.), personalidad jurídica instrumental y no sustancial para un sector determinado de actividad y el manejo de fondos. Desde ese punto de vista, el órgano persona, por razones de rapidez y celeridad administrativa puede contratar ágilmente recursos materiales y humanos para cumplir con sus competencias” (JINESTA Lobo. Ernesto. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, Parte General, Primera Edición, Biblioteca Jurídica Dike, 2002, p.105).*** Es precisamente esta naturaleza jurídica es con la que se identifica el Registro Nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y confirmado por el Registro Público, Registro de Bienes Muebles, Registro de la Propiedad Industrial y Catastro; donde su Junta Administrativa goza de personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines asignados de conformidad con los artículos 3, 8-14, 18 y 22 de la Ley de Creación del Registro Nacional; condición que obedece a principios de eficiencia, eficacia, celeridad y agilidad de la actuación administrativa, atribuyéndosele ciertas competencias exclusivas y técnicas como órgano especializado que guarda cierta independencia e imparcialidad políticas respecto del resto de órganos de la Administración Central, pero que no le coloca como sujeto pasivo de una acción contenciosa administrativa como la que nos ocupa, precisamente porque los efectos de sus acciones se le imputan, según se adelantó a quien está adscrito. Siendo que está adscrito al Ministerio de Justicia y éste a su vez pertenece al Poder Central o Estado, quien es representado para los efectos que nos ocupan, por la Procuraduría General de la República, tal y como se ordenó desde el inicio de este proceso.-

**b) Naturaleza jurídica, facultades de la Junta Administrativa y análisis sobre legitimación pasiva**

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección II]<sup>9</sup>

Voto de mayoría

"IV.- El problema a dirimir es en relación con la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Registro Nacional. De conformidad con la Ley número 5695 de 28 de mayo de 1975 y sus reformas, el Registro Nacional se creó dependiente del Ministerio de Justicia y sus fines son unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción (artículo 1°). Está dirigido por una Junta Administrativa, con personalidad jurídica para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Como funciones generales tiene, según el numeral 3, las siguientes: "a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias; b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramientos; c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo; d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gasto, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y, e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias." Por otra parte, según lo estipulan los numerales 7, y 10, para llevar a cabo su finalidad, recibe financiación del cincuenta por ciento de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público, en el entendido de que debe someter a la aprobación de la Contraloría General de la República, los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, así como sus modificaciones, quien además es el organismo encargado de su fiscalización. V.- Además, de conformidad con el ordinal 14, la Junta puede hacer compras y contratos directos, nombrar personal especial y pagar labores extraordinarias, en casos necesarios o urgentes, con la sola autorización de la Contraloría General de la República. También puede contratar empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional y organismos internacionales, con garantía de sus rentas y cualesquiera otras que se estimen necesarias, destinadas a inversiones fijas, contratación de servicios, compras de equipo y mobiliario necesarios para la instalación, operación y modernización de la instalaciones a su cargo (artículo 8). Igualmente está autorizada para vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, originados en el proceso de sus datos, que con motivo de la modernización y mecanización de los diferentes registros, están a su disposición, todo sin perjuicio de los respectivos aranceles (artículo 12). Estas son en general las facultades de ese órgano.

VI.- Ahora bien, en cuanto a los alcances de su responsabilidad directa, y que es lo que interesa específicamente, el ordinal 22 estipula: "La Junta Administrativa del Registro Nacional, a fin de indemnizar por cualquier perjuicio que se cause a los usuarios del Registro Nacional, en la tramitación de los documentos, deberá adquirir los seguros que considere convenientes. Para ello, efectuará los trámites pertinentes ante el Instituto Nacional de Seguros." Mediante el transitorio IV se establece: "La Junta Administrativa del Registro Nacional tendrá el plazo de un año, a partir de la promulgación de esta ley, para establecer el seguro a que se refiere el artículo 22 ." VII.- Con



base en esas normas legales, se concluye que la Junta Administrativa cuenta efectivamente con un presupuesto propio sujeto a aprobación de la Contraloría General de la República, y tiene amplias facultades para realizar empréstitos con los Bancos del Sistema Bancario Nacional y otras instituciones del Estado e independencia para vender, sin acudir a la licitación pública, ciertos materiales y servicios extraordinarios, así como celebrar contratos; no obstante, el Registro Nacional forma parte del Ministerio de Justicia y está obligado, UNICAMENTE, a indemnizar los perjuicios causados a los usuarios en la tramitación de documentos. De manera tal que es un órgano desconcentrado máximo con personalidad jurídica instrumental para la realización de los fines expresamente encomendados por el Ordenamiento Jurídico, y no un ente descentralizado, por lo que *NO puede ser llamado a este proceso* para responder como parte accionada, en su lugar debe hacerlo el Estado, por medio de la Procuraduría General. En consecuencia, no existe la falta de legitimación ad causam pasiva ni la ausencia de parte legítima alegados por el accionado. La litis ha sido debidamente integrada, tal y como lo resolvió al a quo. VIII.- En la especie, el actor pretende la cancelación de la factura número 177, por dos millones ciento cuarenta y ocho mil trescientos colones más los intereses sobre esa suma desde el 19 de abril de 1995 y hasta su efectivo pago, y si ciertamente hubo una relación administrativa-contractual de base, aquí se reclama el pago indebido del monto de ese documento, el cual se hizo a un tercero y no al acreedor. Este no es un usuario, ni se ha visto perjudicado en la tramitación de algún documento, único caso en el que la Junta Administradora del Registro, debe proceder a la indemnización, por lo cual no son de recibo los agravios del recurrente."

### c) OJ-102-2006

[PGR]<sup>10</sup>

#### Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me es grato referirme a su oficio No. CPAJ-272-04-06 de fecha 5 de abril de 2006, recibido en esta Procuraduría el día 18 del mismo mes, asignado a la suscrita el día siguiente, mediante el cual la Comisión de Asuntos Jurídicos solicita el criterio de este Órgano Asesor en relación con el proyecto de ley "Reforma al artículo 2 de la Ley de Creación del Registro Nacional (ley N° 5695 del 28 de mayo de 1975 y sus reformas)", que se tramita bajo el expediente legislativo N° 16.127, publicado en La Gaceta N° 55 del 17 de marzo de 2006.

#### I- CONSIDERACIÓN PRELIMINAR.

Con respecto a su indicación de responder esta solicitud dentro del término de ocho días hábiles, que establece el numeral 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es de rigor indicarle que ese plazo "(...) se refiere a las consultas que de conformidad con la Constitución Política (artículo 88, 97, 167 y 190) debe serle formuladas obligatoriamente a las instituciones del Estado, interesados en un determinado proyecto de ley (verbigracia el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una Institución Autónoma), no así a las consultas optativas o voluntarias como la presente, que no está regulada por la normativa de cita." (Opinión Jurídica N° OJ-053-98 del 18 de junio de 1998, en sentido similar –entre otras- las opiniones

jurídicas números OJ-177-2004 del 21 de diciembre de 2004, OJ-174-2005 y OJ-181-2005 – respectivamente- de los días 2 y 14 de noviembre de 2005 y OJ-036-2006 del 21 de marzo de 2006).

En todo caso, estamos atendiendo su solicitud dentro de la mayor brevedad que nuestras labores ordinarias nos lo permiten. Así, se emite la presente opinión jurídica que no tiene ningún efecto vinculante, en virtud de que se está ante una consulta planteada por la Comisión de Asuntos Jurídicos y no por un órgano de la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Se advierte, como es usual frente a este tipo de requerimiento parlamentario, que no se emitirán juicios definitivos o concluyentes sobre la bondad de la innovación legislativa proyectada, y sobre la oportunidad de las medidas que por ese medio se adoptarían, por ser ello ajeno a la naturaleza de la Procuraduría General de la República como órgano superior consultivo técnico-jurídico que es.

Tampoco nos ocuparemos de formular un análisis sistemático y exhaustivo del proyecto por ser ello responsabilidad del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, ese Departamento ya rindió su informe –N° ST.075-2006 J-, el cual se encuentra agregado al expediente que nos ocupa.

## II- TÉRMINOS DEL PROYECTO DE LEY.

La iniciativa parlamentaria está compuesta por tres artículos, a saber el primero que dispone reformar el artículo 2 de la Ley de Creación del Registro Nacional, Ley N° 5695 del 28 de mayo de 1975 y sus reformas; el segundo que estipula que se reforma el artículo 1° de la Ley del Catastro Nacional, N° 6545 de 25 de marzo de 1981 y sus reformas; y el tercero que regula la derogatoria del artículo 39 de la referida Ley de Catastro Nacional. Al respecto, para efectos de una mejor comprensión de la reforma propuesta obsérvese el siguiente cuadro comparativo entre los textos actuales y los del proyecto de ley.

TEXTO ACTUAL	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
<p>ARTÍCULO 2°.- Conforman el Registro Nacional, además de los que se adscriban por otras leyes, los siguientes registros: el Registro Público, que incluye los siguiente: Propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad horizontal, arrendamientos, personas, mercantil, asociaciones, medios de difusión y agencias de publicidad; el Registro de Bienes Muebles, que incluye lo relativo a prendas y a vehículos; el Registro de la propiedad Industrial, que comprende, además, lo concerniente a patentes de invención y marcas de ganado; y el Catastro Nacional.</p> <p>(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 6934</p>	<p><b>Artículo 2.-</b></p> <p>Conforman el Registro nacional, además de los que se adscriban por otras leyes los siguientes registros:</p> <p><b>a)</b> Registro Inmobiliario, que comprende: propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad horizontal, arrendamientos, concesiones de zona marítima terrestre, Golfo de Papagayo, registro de marinas turísticas y catastral nacional.</p> <p><b>b)</b> Registro de Personas Jurídicas, que comprende: mercantil, personas, asociaciones civiles, medios de difusión y agencias de publicidad y asociaciones deportivas.</p>



de 28 de noviembre de 1983).

c) Registro de Bienes Muebles, que comprende: vehículos automotores, prendas y buques.

d) Registro de la Propiedad Intelectual, que comprende: propiedad industrial, patentes de invención y marcas de ganado, y

e) Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

**TEXTO ACTUAL**

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

**ARTÍCULO 1º.-**

La presente ley tiene por objeto la creación y regulación del Catastro Nacional.

**Artículo 1.-**

La presente Ley tiene por objeto la creación y regulación del Catastro Nacional perteneciente al Registro Inmobiliario.

**TEXTO ACTUAL**

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

**ARTÍCULO 39.-**

La Dirección, Subdirección y las jefaturas de los servicios técnicos y catastrales, deberán ser ocupadas por ingenieros topógrafos y geodestas, con título otorgado por una institución de educación superior, debidamente incorporados al colegio respectivo. Todo siguiendo los procedimientos establecidos por el Servicio Civil.

**ARTÍCULO 3.-**

**Derogatoria.** Deróguese el artículo 39 de la Ley de Catastro Nacional, N.º 6545 de 25 de marzo de 1981 y sus reformas.

**III- COMENTARIOS EN TORNO AL PROYECTO DE LEY.**

Se colige de la exposición de motivos y del contenido del proyecto de ley, que se pretende, principalmente, fusionar el Registro de Bienes Inmuebles con el Catastro Nacional para crear un Registro Inmobiliario *“con el fin de alcanzar, en mayor grado, la seguridad en el tráfico inmobiliario.”*

Por otra parte se observa que es una reforma orgánica, en virtud de que lo que se busca no es crear un nuevo Catastro ni reasignarle labores distintas a las actuales, sino que tiene por objeto introducirlo dentro de un Registro Inmobiliario único, que tendrá bajo su cargo todos los registros que señala el artículo primero del proyecto. Prueba de la anterior afirmación, consiste en el hecho de que no se está pretendiendo cambiar el contenido de la ley del Catastro Nacional, sino que

simplemente se busca reformar su artículo primero, ubicando al Catastro –junto con el Registro de Bienes Inmuebles- dentro de un Registro Inmobiliario.

La creación de un Registro Inmobiliario, por medio del proyecto de ley que nos ocupa, se enmarca dentro de un proceso de reforma y modernización que comenzó el Registro Nacional, mismo que se encuentra establecido en las Normas Generales del Convenio de Préstamo N° 1284/OC-CR "Programa de Regularización del Catastro y Registro", entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobadas mediante la Ley N° 8154 del 27 de noviembre de 2001. En ese sentido, en ese Convenio se estipula:

## “ ANEXO A

### **EL PROGRAMA**

#### **Programa de Regularización del Catastro y Registro**

##### **I. Objeto**

**1.01.-** El Programa tiene como objeto principal el mejoramiento de la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble. Con ello se busca contribuir a mejorar el clima para la realización de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica.

##### **II. Descripción**

**2.01.-** El Programa está organizado en tres componentes, cuyos objetivos y elementos principales se describen a continuación. Las actividades específicas de cada componente y los criterios y procedimientos para su ejecución constarán en el Reglamento Operativo del Programa.

#### **Componente 1: Formación del catastro nacional de la propiedad inmueble y su compatibilización con el registro**

**2.02.-** Este componente tiene como objeto la formación del catastro de la totalidad de los predios existentes en el país, debidamente geo-referenciados, y la compatibilización de esta información con el registro de la propiedad inmueble, así como la reforma legal e institucional requerida para la sostenibilidad del sistema catastral registral a largo plazo. El componente comprende la implementación de tres subcomponentes:

**2.03.- A. Subcomponente de reestructuración institucional del sistema catastral-registral y adecuación del marco legal y normativo.** Contempla la adecuación del marco legal y normativo y la reestructuración y desconcentración del sistema catastral-registral, incluyendo asistencia técnica para finalizar los proyectos de cambios legales y reglamentarios y el plan de reestructuración del Registro Nacional, según las actividades y principios detallados en la Sección III de este Anexo.

#### **2.04.- B. Subcomponente de formación del catastro y compatibilización con el registro.**

Incluye la realización de la investigación física del territorio nacional, elaboración de los mapas catastrales (ortofotomapas) a nivel de parcela (predio) y su comparación con los documentos actualmente inscritos en el registro, con el fin de: formar el catastro para todo el territorio nacional, realizar una limpieza técnica del registro, mediante trabajo de gabinete y de campo, inventariar y anotar las diferencias que se presentan en los conflictos existentes, sanear las inconsistencias y conflictos o canalizarlos a instancias idóneas para su eventual resolución. Al final del Programa se espera que cada uno de los predios existentes en el país cuente con una ficha unívoca inscrita en el Registro Inmobiliario en la que se registre la información textual y gráfica de manera que se garantice la identidad jurídica y geográfica de cada predio.

(...)

### **III. Adecuación del marco legal, reglamentario e institucional**

#### **3.01.-**

Las reformas para adecuar el marco legal, reglamentario e institucional contemplados en el Programa, deberán estar de acuerdo con los siguientes lineamientos.

1.- Las reformas necesarias del sistema catastral/registral a que se refieren los incisos (a), (b) y (c) de la Cláusula 4.02 de las Estipulaciones Especiales, deberán ser evaluadas de acuerdo con los siguientes lineamientos:

**(a) Reforma legal y reglamentaria:** Debe establecer la obligatoriedad de registrar los derechos reales y las transacciones y acciones administrativas que los afecten y asegurar la alta calidad de la información presentada al Catastro y al Registro, mediante la publicación de:

**(i) una nueva Ley de Registro Inmobiliario que sustituya la Ley de Creación del Catastro Nacional y establezca explícitamente que la validez jurídica del plano catastrado solo se concretiza cuando el mismo es codificado compatiblemente con el correspondiente documento de registro, y que las transacciones inmobiliarias requieren de un plan catastrado debidamente geo-referenciado de acuerdo con las exigencias de la misma ley. La nueva ley del registro y sus reglamentos también deben establecer la obligatoriedad de inscribir en el Registro todos los derechos reales, inclusive, entre otros, hipotecas y derechos de concesión, servidumbres, afectaciones, y usufructo, estableciendo los plazos y sanciones correspondientes;**" (El destacado en negrita y subrayado es el original).

En consecuencia, la iniciativa de unificación va enrumada a compatibilizar la información existente en ambos registros con el fin de que no exista disparidad entre el asiento registral y el plano catastrado de los bienes inmuebles del territorio nacional, es decir que haya coincidencia entre lo literal y lo gráfico, buscando de esta manera mejorar la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble.

Lo anterior tiene consonancia con el principio de conciliación o concordancia jurídica que debe existir entre la información contenida en el Catastro Nacional y en el Registro Público (numerales 2 y 3, inciso a), 24, 25 y 34, inciso ch), de la Ley de Catastro Nacional y artículos 1, inciso h) y 1), 2.B.1, 23, 36, inciso a), 58, inciso g), del Reglamento a esa ley, Decreto Ejecutivo N° 13607 del 24 de abril de 1982). En relación con este principio esta Procuraduría ha indicado:

*"Un motivo adicional para negar la inscripción de un plano en el Catastro conteniendo una servidumbre que no consta en el Registro Público es el quebranto del principio de concordancia que debe existir entre ambos. Así se pronunció el Tribunal Superior Agrario en reciente resolución, la número 587 de las 11 horas del 4 de setiembre de 1998, en unas diligencias de rectificación de medida de una finca dentro de la zona marítimo terrestre. El plano describía dos servidumbres, que el Tribunal, acogiendo el alegato de la Procuraduría, objetó por ser "contrarias a derecho" y "no permitir la conciliación jurídica de que habla el artículo 1 inciso h) del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional o "comprobación de la conformidad de linderos e infraestructuras de una finca registrada en un plano, en relación con la correspondiente inscripción en el Registro Público de la Propiedad". (Dictamen N° C-228-98 del 3 de noviembre de 1998).*

Por consiguiente, con respecto a la normativa del proyecto de ley no se vislumbran problemas de legalidad ni de constitucionalidad.

Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, en punto al artículo 3 del proyecto por medio del cual se derogaría el artículo 39 de la Ley de Catastro Nacional que regula que la Dirección, Subdirección y las jefaturas de los servicios técnicos y catastrales deban ser ocupadas por ingenieros topógrafos y geodestas, con título otorgado por una institución de educación superior y debidamente incorporados al colegio respectivo, es preciso señalar que por la naturaleza de las labores técnicas que se realizan las exigencias que se establecen de idoneidad profesional se hacen necesarias. Por ello, si bien es cierto la aprobación de este proyecto de ley implicaría un cambio de nomenclatura en torno a la forma de referirse a los actuales Directores y Subdirectores, con este cambio no se patentiza que deba afectarse el exigir la titulación (profesión titulada de ingenieros topógrafos y geodestas) y la colegiación misma.

#### **IV- CONCLUSIÓN.**

El proyecto de ley consultado no presenta problemas de constitucionalidad ni de legalidad, en todo caso su aprobación o no es un asunto de política legislativa.

De la Jefa de la Comisión de Asuntos Jurídicos, deferentemente suscribe,

**Ana Cecilia Arguedas Chen Apuy**

Procuradora Administrativa

ACACHA/gas.



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 GÓMEZ GÁLLIDO Francisco Javier y otro. Lecciones de Derecho Hipotecario. Editorial Pacial Pons, Ediciones jurídicas y Sociales S.A. Madrid. 2000. Pp. 15-20.
- 2 SCOTTI Edgardo O. Derecho Registral Inmobiliario. Modalidades y efectos de las observaciones registrales. (Reimpresión 1983) Editorial Universitaria. Buenos Aires, Argentina.1980. Pp. 27 – 33.
- 3 REGISTRO NACIONAL DE LA PROPIEDAD. Historia institucional. Disponible en la página Web del Registro Nacional de la Propiedad de Costa Rica. Descargada el día tres de marzo de dos mil diez. Disponible en el enlace: [http://www.registronacional.go.cr/Institucion/Institucion\\_historia\\_institucional.htm](http://www.registronacional.go.cr/Institucion/Institucion_historia_institucional.htm)
- 4 LÓPEZ-CALLEJA PARIS Alfredo. La reforma del Folio Real Inmobiliario en Costa Rica. Ministerio de Justicia. Junta Administrativa del Registro Nacional. San José, Costa Rica. 1980. Pp. 19-23.
- 5 GARCIA GARCIA José Manuel. Derecho inmobiliario Registral o Hipotecario. Tomo I. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1988. Pp. 381-382
- 6 PÉREZ PÉREZ Emilio. La propiedad inmobiliaria, sus reformas y su inscripción registral. Segunda Edición actualizada y ampliada. Editorial Bosch. 2004, Pp. 63-65, 72, 303-306.
- 7 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 5695 del veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco. Ley de Creación del Registro Nacional. Versión de la norma: 3 de 3 del 03/02/2009. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos: Año: 1975 Semestre: 1 Tomo: 4 Página: 1363.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 403 de las nueve horas treinta minutos del veintiuno de setiembre de dos mil siete. Expediente: 02-000821-0163-CA.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia número 304 de las once horas cuarenta y cinco minutos del diecinueve de setiembre de dos mil uno. Expediente: 97-000123-0163-CA.
- 10 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. OPINIÓN JURÍDICA OJ-102-2006 del 20 de julio de 2006. Dirigida a la Señora Nery Agüero Montero, Jefa Comisión de Asuntos Jurídicos, Asamblea Legislativa.