



Informe de Investigación

TÍTULO: RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA DEL ESTADO POR FRAUDE REGISTRAL

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Responsabilidad Objetiva
Tipo de investigación:	Palabras clave: Responsabilidad Civil, Fraude, Registral
Fuentes: Doctrina y Normativa	Fecha de elaboración: 14/12/2010

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. DOCTRINA.....	1
a) Responsabilidad objetiva del Estado.....	1
b) Responsabilidad civil ante el fraude registral.....	3
c) Responsabilidad estatal por el fraude inmobiliario.....	6
3. NORMATIVA.....	8
a) Ley General de la Administración Pública.....	8

1. RESUMEN

A lo largo del presente informe, se incorpora una recopilación doctrinal sobre los postulados teóricos que sustentan la responsabilidad civil objetiva ante hechos de fraude registral. A los efectos se incorpora la normativa relacionada, así como los principales supuestos y condiciones que han de reunirse para que surja la eventual responsabilidad administrativa.

2. DOCTRINA

a) Responsabilidad objetiva del Estado

[SÁENZ ALFARO, M.]¹

“La responsabilidad del Estado es concebida por nuestro ordenamiento como una responsabilidad objetiva, pues prescinde de que el daño derive de un hecho ilícito, sea culposo o doloso, al admitir la posibilidad de que la responsabilidad derive del funcionamiento normal y legítimo de sus prerrogativas o potestades. Es por esta razón que dentro de las causas eximentes de responsabilidad no se contempla el caso fortuito.

“Nuestra legislación ha consagrado definitivamente a través de los preceptos de la Ley General de la Administración Pública, la responsabilidad objetiva de la Administración Pública cuando a consecuencia de su funcionamiento normal o anormal se cause un daño al administrado o a sus causahabientes, con fundamento en que esa conducta ha causado un daño al ciudadano injusto y que no tiene obligación de soportar, sin que sea preciso demandar a los funcionarios que causaron esos daños.”

La antijuricidad como elemento determinante del daño resarcible es contemplada en sentido objetivo, desde el punto de vista del sujeto que lo sufre, quien no tiene el deber jurídico de soportarlo.

“Sobre esta base se encamina la responsabilidad del Estado por actos o hechos de la administración, ya se trate de lo lícito o de lo ilícito, tanto civil o penal, siempre que exista un daño causado por la Administración Pública; que ese daño lesione la equidad afectando al individuo de manera injusta y desigual; y es menester un perjuicio material, correspondiente al “pasaje de valores” en el enriquecimiento sin causa o, según la expresión usada, un sacrificio especial.” (2)

A la cita anterior debemos añadir que también puede producirse la indemnización de un daño moral, para lo cual no bastará el afirmar su existencia, por parte de quien lo reclame, sino que al igual que en el daño material, también se deben suministrar bases ciertas para su determinación.

Para que proceda la responsabilidad de la Administración, se requiere que exista un nexo causal entre el acto productor del daño y el servicio. Cuando el funcionario actúa fuera del servicio y produce un daño con su actuar, estaría produciendo un daño en su faceta particular, por lo que su responsabilidad quedaría sometida a las regulaciones generales de cualquier ciudadano, sin ninguna incidencia para la Administración.

La responsabilidad de la administración también quedará excluida cuando el daño

ocasionado sea consecuencia de fuerza mayor y cuando sea producido exclusivamente por culpa o dolo del perjudicado o de un tercero.

Como señalamos en la sección anterior, cuando el daño sea producido por culpa o negligencia grave, sea civil o penal, del funcionario, los terceros perjudicados tendrán el derecho de accionar directamente contra la Administración, directamente contra el funcionario o contra ambos, en cuyo caso la indemnización sería única y solidaria. En caso de que la Administración indemnice los daños ocasionados, podrá repetir lo pagado contra el funcionario en la vía administrativa. Cuando los daños sean producidos por culpa leve del funcionario, o por caso fortuito, la Administración deberá responder directamente sin posibilidad de ejercitar acción de regreso contra el funcionario.

Dada la amplitud de los supuestos en que se puede dar responsabilidad de la Administración, en el ámbito registral se ha propuesto la posibilidad de presupuestar los fondos necesarios para pagar pólizas que resguarden la seguridad registral, de modo que se cubra y cancele con celeridad la responsabilidad del Estado derivada de la actividad registral.”

b) Responsabilidad civil ante el fraude registral

[JIMÉNEZ BOLAÑOS, J.]²

“Cuando se da un fraude inmobiliario una persona de un momento a otro se ve despojada del bien inmueble que tanto le costo conseguirlo, a causa de que alguien, una persona mediante una serie de maquinaciones fraudulentas (apoyada por un notario a veces o por una banda de delincuentes organizada) logra suplantar la identidad del verdadero propietario e inscribe el bien inmueble a su nombre en el Registro Público, burlando todas las seguridades registrales que este tiene.

El problema que nos planteamos en este trabajo que no es el único que se genera en virtud del fraude inmobiliario, es ¿quién debe responder ante esta situación? Para responder esta situación debemos enumerar la diferentes situaciones que se pueden presentar, que enumeramos de seguido:

Primera situación

Se realiza el traspaso de un bien suplantando la identidad de propietario. El suplantador traspasa el bien a otro sujeto que en la mayoría de los casos es parte del ilícito. La escritura de traspaso se anota al margen de la propiedad. El propietario logra percatarse a tiempo de la suplantación. En este caso el propietario recupera por los medios legales la propiedad pues su derecho no puede ser vulnerado al tratarse de un negocio jurídico inexistente.

En cuanto a los costos legales que el propietario tenga que incurrir para recuperar su propiedad ¿quién deberá pagárselos? En la mayoría de los casos, el sujeto que suplanta al propietario (si es que se logra determinar quién es) no tiene bienes inmuebles con qué responder por los daños causados. Si es responsable civil de los daños causados no obstante en la práctica vemos que son sujetos insolventes que en muchos casos son utilizados por otros sujetos para realizar el ilícito. Lo mismo se puede decir del sujeto que adquiere el bien, que participa del ilícito penal.

El notario que realiza la escritura, si es engañado por el suplantador y obra de buena fe no tendría responsabilidad, dado que a mi juicio la responsabilidad civil del notario no viene a ser una responsabilidad objetiva. Claro está que si se demuestra que el notario obró de mala fe, debe responder civilmente por los daños causados. Consideramos que existe además una responsabilidad del Estado ante este tipo de situaciones que abordaremos posteriormente.

Segunda Situación

Tercer adquirente de buena fe Mismo cuadro fáctico que la situación anterior con la diferencia de que el suplantador y el adquirente, (quienes participan del ilícito penal con conocimiento de causa del despojo) no son descubiertos a tiempo y logran traspasar el bien a un tercero que adquiere el bien confiando en la fe pública registral (adquirente de buena fe). Esta situación también se puede presentar en los casos en que se grave el bien por parte del sujeto que adquiere el bien con una hipoteca después de que se ha realizado el traspaso ilegal, siendo el acreedor hipotecario un tercero de buena fe, quien en algunos casos se adjudica el bien.

Como indicamos línea antes dependiendo del Tribunal que le toque resolver el conflicto judicial (vía civil o vía penal) el fallo ordenará la restitución del bien al propietario original (vía Penal) o le dará la razón al tercer adquirente de buena fe (vía civil Adquisición a non domino). Este dilema presenta a su vez diferentes variantes que exponemos a continuación.

Variante 1

El propietario original logra recuperar el bien que le fue sustraído.

El tercero adquirente de buena fe pierde el bien que adquirió, con sustento en la publicidad registral.

¿Quién responde ante esta situación?

El tercer adquirente puede presentar contra todos los participantes del ilícito acción civil para cobrar los daños y perjuicios sufridos con el despojo, no obstante

a veces esto se le tornará difícil dado que como explicamos antes los sujetos que participaron en el ilícito son personas que no aparecen con bienes a su nombre.

Variante 2

El propietario pierde frente al tercer adquirente de buena fe su propiedad con base en la protección registral que da el Registro Público al tercer adquirente de buena fe. En este caso ante ¿quien podrá presentar el propietario perdidoso su reclamo? Es muy posible que los participantes del ilícito penal no tiene bienes suficientes con que responder a los daños y perjuicios causados. El tercer adquirente no respondería pues más bien el Tribunal le dio la razón jurídica que le legitima para mantener el bien, entonces ¿quién responde por las consecuencias frente al propietario que ha perdido un bien sumamente valioso?

En relación a todas las situaciones anteriores y sin importar la solución al problema alguien siempre sale perdiendo. Lo cual considero que no es justo.

CONCLUSIONES

Responsabilidad Civil del Estado

Una de las funciones del Registro Público es dar seguridad jurídica a los propietarios, titulares, adquirentes, transmitentes de bienes inmuebles esta seguridad jurídica significa no solo la seguridad de confiar en la información que da el Registro Público cuando una persona desee adquirir una propiedad sino también seguridad jurídica para todo aquel propietario de bienes inmuebles de que no va a ser despojado de su propiedad en el momento en que se presente un fraude registral.

En virtud de todos los principios que uniforman el Derecho Registral el Estado tiene la obligación de registrar los traspasos de bienes inmuebles para así registrarse y obtener la protección registra también se obliga a garantizar la seguridad jurídica al propietario o al los adquirentes sobre la veracidad y fidelidad de su adquisición. En ese sentido lo establece la ley al señalar “El propósito del Registro Nacional es garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a terceros”. Lo anterior se logrará mediante la publicidad de estos bienes o derechos. En lo referente al trámite de documentos su objetivo es inscribirlos. Es de conveniencia pública simplificar y acelerar los trámites de recepción e inscripción de documentos, sin menoscabo de la seguridad registral. Son contrarios al interés público las disposiciones o los procedimientos que entorpezcan esos trámites o que, al ser aplicados, ocasionen tal efecto.(60) Si se dan casos, en los cuales se está presentando fraudes inmobiliarios en los cuales las personas están perdiendo sus bienes la conclusión a la que llego es inevitable. El Estado deberá responder civilmente con base en la Ley General de Administración Pública artículos 190 y concordantes, que establecen la

responsabilidad de la administración.

A mi juicio el Estado no podrá argumentar que el fraude y traspaso ilegal es obra de terceros o que estamos ante un caso de fuerza mayor (únicas causas eximentes de la Responsabilidad objetiva de la administración) y por ende no responde. Considero que en este caso la intervención de terceros sí se da, pero al darse el Fraude inmobiliario en virtud de que el Registro Público no tiene mecanismos idóneos que funcionen para proteger a los propietarios registrales del Fraude siendo su obligación legal tenerlos según la normativa vigente analizada en los apartes anteriores, cae así por gravedad jurídica como consecuencia lógica su responsabilidad civil. Creo que perfectamente el Estado podría ser demandado en los Tribunales Contenciosos por las consecuencias civiles de tales hechos (fraude inmobiliario) ante el perjuicio, tanto del propietario registral como de terceros adquirentes que se vieran perjudicados.

¿Se puede hacer responsable al Estado o administración pública con base en la ley de promoción y competencia y defensa del Consumidor?

Considero que si la ley obliga a la personas a inscribir los traspasos de bienes inmuebles en el Registro Público así como cualquier otro acto jurídico para efectos de que estos tengan eficacia ante terceros y que además el Estado recibe derechos de registro en virtud de dichos traspasos, creo que el ciudadano tiene todo el derecho de exigirle al Estado, como usuario del servicio público, RESPONSABILIDAD CIVIL, en caso de que su actividad u omisión en actuar produzca daños a las personas, concretamente si este daño es producido por el fraude inmobiliario.

En la siguiente resolución que vamos a exponer se condenó al Estado argumentando el Tribunal que conoció del caso dentro de sus fundamentos la ley de protección al Consumidor y los Derechos del Consumidor. La ley 7472 de promoción de la competencia y defensa efectiva del Consumidor. Como bien sabemos el artículo 35 de la ley citada antes establece una responsabilidad Objetiva. Nos dice la resolución: “No cabe la menor duda de que la acción civil resarcitoria que se promueve en el presente caso debe ser estimada por ser conforme a derecho. Está totalmente demostrado que el imputado señor... siendo funcionario de la escuela en la que estudiaba la ofendida ...y durante el tiempo en que esta se encontraba en el centro educacional, abusó sexualmente de la citada menor. En este caso es evidente que el Estado resulta solidariamente responsable con el imputado por el delito cometido. La responsabilidad objetiva del Estado se deriva en este supuesto de cuatro fuentes a saber: 1) Ley General de la Administración Pública. 2) La convención de derechos del niño. 3) La Constitución Política. 4) El derecho del Consumidor”.

Si bien es cierto, la resolución no analiza en concreto un caso de fraude

inmobiliario en que se responsabilice al Estado, no obstante si sienta en forma clara la responsabilidad de la administración señalando la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del Consumidor, así como el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública.”

c) Responsabilidad estatal por el fraude inmobiliario

[ORREALBA NAVAS, F.]³

“a) La responsabilidad objetiva de la Junta Administrativa del Registro Nacional

La Ley de Promulgación del Código Notarial, número 7764 de 17 de abril de 1998, reformó el artículo 22 de la Ley de Creación del Registro Nacional, número 5695 de 29 de abril de 1975, en los siguientes términos: “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.” El Transitorio V de la Ley 5695, también promulgado por la Ley 7764, dispone: “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.”

Como puede verse, se trata de un régimen de responsabilidad directa, objetiva e integral. No es necesario establecer la culpa de ningún funcionario. Basta con que se acredite el daño o perjuicio en conexión causal con la tramitación de documentos. La tramitación de documentos, naturalmente incluye cualesquiera inscripciones, anotaciones y modificaciones de asientos registrales.

b) La responsabilidad estatal por actuación lícita

Los artículos 190, inciso primero, y 194 de la Ley General de la Administración Pública estatuyen la responsabilidad civil del Estado por actos lícitos y funcionamiento normal, cuando se reúnan las siguientes condiciones: Que se produzca un daño especial, por la pequeña proporción de afectados, o por la intensidad excepcional de la lesión. Este régimen se nutre, en el plano axiológico, de los principios de justicia distributiva y de igualdad ante la carga pública. En el ámbito filosófico, nuestro ordenamiento limita, con esta norma, el principio de utilidad: El beneficio del mayor número. Si un acto es lícito, por beneficiar a la colectividad, pero al mismo tiempo nocivo en perjuicio de unos pocos, resulta equitativo que la colectividad que se beneficia con el acto también soporte su contrapartida. No hay por qué sacrificar al individuo para colmar el interés colectivo. Ese sacrificio individual debe ser trasladado a la colectividad: Y el

conducto para que se colme esta aspiración de principio es, precisamente, la indemnización de los daños y perjuicios por aplicación de estas normas: 190, inciso primero y 194 de la Ley General de la Administración Pública. El problema de esta vía indemnizatoria es que el resarcimiento es parcial: Se limita al daño emergente, quedando excluido el lucro cesante.

c) La responsabilidad estatal por falta del servicio público

La Ley General de la Administración Pública, en su artículo 190, estatuye el régimen de responsabilidad civil del Estado por falta del servicio público. Se trata de un régimen subjetivo. Para determinar la falta del servicio público se debe contrastar la realidad histórica con un modelo deóntico. Y éste se construye a partir de la pregunta básica: ¿Qué atributos se esperan del servicio público, en el sector de la actividad administrativa a que se refiere el caso bajo examen?

Todo Estado de Derecho debe elegir un sistema de organización de derechos reales inmobiliarios. Nuestro país eligió un sistema de registro público de derechos reales, desde la promulgación de la Ley Hipotecaria de 1865. Posteriormente, se ratificó dicho sistema con la promulgación del Código Civil. Nuestro Estado eligió, además, durante buena parte de su historia, instituir como Notarios Públicos a todos los abogados. Posiblemente se consideró deseable facilitar la agilidad de las transacciones, al multiplicar el número de fedatarios públicos. Pero este beneficio colectivo tuvo un precio: El incremento exponencial de los riesgos de fraude.

Como resultado de dichas decisiones públicas, se instituyó un sistema notarial y registral frágil y vulnerable al fraude. Consideramos que la falta de seguridad estática y la correlativa inseguridad dinámica es directamente imputable al Estado a título de falta del servicio público.”

3. NORMATIVA

a) *Ley General de la Administración Pública*⁴

Artículo 190.-

1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.

2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aún cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o funcionamiento



normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente.

Artículo 194.-

1. La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión.
2. En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante.
3. El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo.

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 SÁENZ ALFARO, Marianela: *La Responsabilidad del Estado por la Actividad Registral*, Tesis de grado para optar al título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1996, pp. 141-144.
- 2 JIMÉNEZ BOLAÑOS, Jorge: "¿Quién puede responder civilmente ante el fraude inmobiliario?", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 121, 2010, pp. 98-103.
- 3 TORREALBA NAVAS, Federico: "El fraude inmobiliario y otros riesgos transaccionales en Costa Rica", *Ciencias Económicas* 25, No. 1, 2007, pp. 235-236.
- 4 Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978.