

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

**Expediente N°: 2007-0005-TRA-CN**

**Apelación en Trámite de Calificación de Plano**

**Alexis Chinchilla Miranda y Sigma Investmen S.A., apelantes**

**Catastro Nacional (Plano con recibo N° 1-2117228)**

### ***VOTO N° 120-2007***

***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO.— Goicoechea, a las trece horas con cuarenta y cinco minutos del veintiocho de marzo de dos mil siete.***

**Recurso de Apelación** interpuesto por los señores **Alexis Chinchilla Miranda**, en su calidad de Topógrafo, y **Felipe Seider Gorin**, en su calidad de Tesorero con facultades de Apoderado Generalísimo Sin Límite de Suma de la empresa **Sigma Investmen Sociedad Anónima**, en contra de la Resolución N° 3298-2006, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las nueve horas del seis de diciembre de dos mil seis.

#### **RESULTANDO:**

I. Que por escrito presentado en la Dirección del Catastro Nacional el día cinco de julio de dos mil cinco (ver folios del 88 al 101), el Topógrafo **Alexis Chinchilla Miranda** interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra de la calificación realizada por el Departamento Catastral Registral en la resolución dictada a las 11:50 horas del 19 de setiembre de 2006, referente al plano con recibo número **1-2117228**, en la que se dispuso (ver folios del 82 al 85): “**POR TANTO: Conforme a la Calificación Técnica y citas legales anteriores, se rechaza el presente recurso y se mantiene el defecto de: ‘Principio de concordancia Registro Catastro, artículo 18 Ley de Catastro, artículo 80 Reglamento de esta ley: El presente documento se encuentra afectado por la Sentencia número 1975-91 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por la Resolución DRP 210-2006 del 18 de mayo del 2006’, en el plano recibo número 1-2117228 (...)** NOTIFIQUESE...” (Las negritas, la redacción y la puntuación son del original).

II. Que mediante Resolución N° 3298-2006, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las nueve horas del seis de diciembre de dos mil seis (ver folios del 146 al 157), se dispuso: “**POR**

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

**TANTO:** Por las consideraciones anteriores y citas legales se confirma la resolución administrativa de las once horas cincuenta minutos del diecinueve de setiembre del año dos mil seis, dictada por el Coordinador del Area [sic] Catastral Registral y por ende se confirman los defectos de: 'Principio de concordancia Registro Catastro, artículo 18 Ley de Catastro, artículo 80 Reglamento de esta ley: El presente documento se encuentra afectado por la Sentencia número 1975-91 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por la Resolución DRP 210-2006 del 18 de mayo del 2006, entendido éste, como la improcedencia de registrar el plano por afectar áreas de manglar' en el plano recibo número I-2117228".

**III.** Que mediante escrito presentado el 15 de diciembre de 2006, el Ingeniero Topógrafo **Alexis Chinchilla Miranda**, y el señor **Felipe Seider Gorin** en representación de la empresa **Sigma Investmen, S.A.**, interpusieron *Recurso de Apelación* en contra de la resolución final recién citada (ver folios del 189 al 198).

**IV.** Que a la substanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se han observado causales, defectos u omisiones que pudieren haber provocado la indefensión de los interesados, o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

**Redacta el Juez Durán Abarca; y**

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO: EN RELACIÓN A LAS FORMALIDADES DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL Y LOS ERRORES PROCESALES DEL EXPEDIENTE.** Para preocupación de este Tribunal, se observa que obra en el expediente venido en alzada una concatenación de errores procesales en los que incurrió el Catastro Nacional, que amerita un adecuado análisis, con la finalidad de que en el futuro ese Órgano ajuste sus actuaciones a lo que en Derecho corresponde, siendo válido iniciar, recordando que:

" (...) el procedimiento administrativo aparece como una ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos realizados heterogéneamente (...) por varios sujetos u órganos, operaciones y actos que, no obstante su relativa autonomía, se

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

*articulan en orden a la producción de un acto decisorio final. Aparece, pues, en el procedimiento una distinción fundamental entre decisión final o resolución (...) y actos procedimentales, los cuales adoptan una posición instrumental respecto de aquélla. Unos y otros son actos administrativos, aunque con función y régimen diversos (...). El procedimiento es, pues, un cause necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos (...)" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Cívitas Ediciones S.L., Madrid, España, 6<sup>a</sup> edición, 1999, pp. 550-551).*

Partiendo de la cita que antecede, cabría cuestionarse cuál debería ser la “forma” que habrían de tener las resoluciones administrativas decisorias o finales, para que pueda estimarse que constituyen un acto administrativo válido. Nótese que esta interrogante, en el ámbito del Derecho Administrativo, no es una mera especulación dogmática o académica, pues se carece ahí de una norma tan clara como lo es, verbigracia, el artículo 155 del Código Procesal Civil, aplicable en esa materia. Dispone dicho numeral, en lo conducente:

### ***“Requisitos de las sentencias.***

*Las sentencias deberán resolver todos y cada uno de los puntos que hayan sido objeto del debate, con la debida separación del pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos, cuando hubiere varios. No podrán contener otras cuestiones que las demandadas, ni conceder más de lo que se hubiere pedido. Se formularán con los siguientes requisitos:*

- 1) Los nombres y calidades de las partes y sus apoderados, y el carácter con que litiguen.*
- 2) En párrafos separados y debidamente numerados que comenzarán con la palabra “resultando”, se consignará con claridad un resumen de las pretensiones y de la respuesta del demandado.*

*En el último “resultando”, se expresará si se han observado las prescripciones legales en la substancialización del proceso, con indicación, en su caso, de los defectos u omisiones que se hubieren cometido, y si la sentencia se dicta dentro del plazo legal.*

*Las sentencias de segunda instancia deberán contener un extracto lacónico y preciso de las sentencias anteriores.*

- 3) También en párrafos separados y debidamente numerados que comenzarán con la palabra “considerando”, se hará:*
  - a) Un análisis de los defectos u omisiones procesales que merezcan corrección, con expresión de la doctrina y los fundamentos legales correspondientes.*
  - b) Un análisis sobre incidentes relativos a documentos cuya resolución deba hacerse en el fallo.*
  - c) Un análisis sobre la confesión en rebeldía, cuando la parte no compareció a rendirla dentro del proceso.*
  - ch) Una declaración concreta de los hechos que el tribunal tiene por probados, con cita de los elementos de prueba que los demuestren y de los folios respectivos del expediente.*
  - d) Cuando los hubiere, una indicación de los hechos alegados por las partes, de influencia en la decisión del proceso, que el tribunal considere probados, con expresión de las razones que tenga para estimarlos faltos de prueba.*
  - e) Un análisis de las cuestiones de fondo fijadas pro las partes, de las excepciones opuestas*

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

*y de lo relativo a costas, con las razones y citas de doctrina y leyes que se consideren aplicables.*

*4) La parte dispositiva, que comenzará con las palabras “por tanto”, en la que se pronunciará el fallo, en lo que fuere posible, en el siguiente orden:*

*a) Correcciones de defectos u omisiones de procedimiento.*

*b) Incidentes relativos a documentos.*

*c) Confesión en rebeldía.*

*ch) Excepciones.*

*d) Demanda y contrademanda, y en caso de que se acceda a todas o a algunas de las pretensiones de las partes, se hará indicación expresa de lo que se declare procedente.*

*e) Costas. ...( ) “*

Respecto de las formalidades del acto final, nos dice GARCÍA DE ENTERRÍA:

*“ (...) un uso muy extendido suele imponer para los actos finales o resolutorios (...) el siguiente contenido, que corresponde a las exigencias mínimas de identificación y de certeza del contenido resolutorio o, si se prefiere, del poder ejercitado en el acto, aunque no constituyen propiamente en su conjunto un verdadero requisito sacramental de validez: encabezamiento, con indicación de la autoridad que emite el acto; preámbulo, que suele referir los actos preparatorios (instancias, informes, propuesta) y las normas legales de competencia y en su caso de fondo, en que el mismo se funda (...); motivación (...); parte dispositiva o resolución propiamente dicha, que ha de corresponder a lo planteado por las partes y a lo suscitado por el expediente; lugar, fecha y firma (...)" [GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, op.cit., p. 553].*

Como se puede observar, la “forma” que han tener las resoluciones administrativas decisorias o finales que recomienda el citado jurista español, es, en su esencia, no sólo similar a la que está establecida en el citado numeral **155** del Código Procesal Civil (que no es extraño a la materia registral, por la remisión que hace al mismo el artículo **28** de la Ley Sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público), aplicable en la sede judicial, sino a la que desde mucho tiempo atrás se trata de reproducir o mantener en la sede administrativa costarricense, incluidos los Registros que conforman al Registro Nacional, así como el Catastro Nacional.

De esto se sigue, pues, que la regla propuesta en ese artículo **155** bien puede ser aplicada —y de hecho así ocurre— en el caso de la “forma”, contenido, o redacción, de los actos finales que se emiten con ocasión de cualesquiera procedimientos ocursales y diligencias o gestiones administrativas tramitadas por los distintos órganos del Registro Nacional. Así, pues, aunque es claro que dentro de la esfera de su competencia escaparía a las atribuciones de este Tribunal Registral Administrativo exigir a tales órganos el cumplimiento forzoso del artículo **155** de repetida

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

cita, dicho numeral sí les puede servir de guía a los efectos de emitir una resolución final que satisfaga la “forma” que cabe esperar en todo acto administrativo final o de carácter resolutorio, ritualidad que no hace falta en el caso de las resoluciones interlocutorias, siempre que éstas se encuentren, como debe ser, suficientemente motivadas.

Partiendo de los razonamientos que anteceden, es obvio, con vista en el expediente venido en alzada, que el Catastro Nacional pretendió, al momento de dictar su resolución de fondo, seguir la “forma” que propone el artículo **155** del Código Procesal Civil, pero ocurriendo, no obstante, que lo hizo con una técnica errónea.

En efecto, por una parte, la sección de los “**resultandos**” debe contener (como regla) al menos tres aspectos: el **1º**, un resumen de lo pretendido por el interesado; el **2º**, un resumen de lo respondido por la parte contraria (si la hay); y el **3º**, una manifestación acerca de si se observaron las prescripciones legales en la substanciación del expediente, con indicación, en su caso, de los defectos u omisiones que se hubieren cometido. No obstante, el Catastro eliminó del todo ese aparte en la resolución apelada.

La sección de los “**considerandos**” debe contener, como mínimo, un pronunciamiento: **1º**, sobre los defectos u omisiones procesales que merezcan corrección (si fuere del caso); **2º**, sobre los hechos que tendrá por probados, con cita de los elementos de prueba que los demuestren y de los folios respectivos del expediente; **3º**, sobre los hechos alegados por las partes, de influencia en la decisión del proceso, que considere no probados, con expresión de las razones que tenga para estimarlos faltos de prueba cuando destaca alguno de ellos; y **4º**, sobre las cuestiones de fondo esbozadas por las partes, con las razones y citas de doctrina y leyes (y jurisprudencia, acota este Tribunal) que se consideran aplicables. No obstante, en la resolución de marras, el Catastro Nacional omitió la indicación de los elementos de prueba que demuestran los hechos que considera probados, y muy ostensiblemente la cita de los folios respectivos del expediente; incluyó aspectos que no son “hechos probados” (por ejemplo, los que fueron numerados del **1º** al **4º**, que se tratarían más bien de “resultandos”); omitió hechos probados, que en realidad son de relevancia para lo que se resolvió en definitiva; y omitió hacer referencia a los “hechos no probados”.

Amén de lo anterior, y propiamente en cuanto a la tramitación del asunto venido en alzada, este

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

Tribunal también debe subrayar los evidentes errores cometidos por el Catastro Nacional, que constan a partir del folio 103, y hasta el folio 126, dentro de los que se incluyen el **rechazo indebido** (ver folios 102 y 103) de un mal entendido “*Recurso de apelación*” presentado contra lo resuelto por la Coordinación Catastral, por el Topógrafo **Alexis Chinchilla Miranda** (ver folios del 109 al 111), y ello por un impertinente cómputo cronológico efectuado por el Catastro, el curso que se le dio a un “*Recurso de apelación por inadmisión*”, (ver folios 109 al 114), **que no existe en esta fase procedural**; el trámite de un mal llamado por dicho profesional “*Recurso de Inadmisibilidad*” (ver folios 119 y 120), **que no existe**, y a un “*Recurso de Revisión*” (ver folios 122 y 123), **que era improcedente**, entuertos todos que, sin embargo, fueron remediados por el Catastro Nacional con su resolución dictada a las 14:00 horas del 11 de noviembre de 2006 (ver folios del 124 al 126) y que a pesar de constituir una violación grosera del procedimiento, no produjeron indefensión de la parte capaz de acarrear la nulidad de lo actuado.

Al respecto, debe aclararse que el Catastro Nacional, si es cierto en su Reglamento contiene algunos procedimientos propios de su materia, se encuentra sometido en lo esencial a los principios y procedimientos comunes aplicables en materia de calificación de documentos a todos los Registros que conforman el Registro Nacional, por estar a éste adscrito y compartir su misma misión (artículo 1 de la Ley No 6934 de 28 de noviembre de 1983, Reforma a la Ley de Creación del Registro Nacional). Lo anterior se colige claramente además de lo expresado en el artículo 110 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, el cual expresa: “*Los casos no previstos en este reglamento se resolverán de acuerdo con los principios generales del derecho registral o por lo que el uso o costumbre determinen*”.

Así las cosas, si bien es cierto el artículo 85 del referido Reglamento dispone que “*Si el agrimensor no estuviere de acuerdo con la calificación, podrá dirigirse en forma oral o escrita, al Jefe del Departamento respectivo. Si dicho funcionario resuelve que la inscripción no procede, el profesional responsable, podrá apelar oralmente o por escrito ante el Director General para que este resuelva en un plazo no mayor de diez días*”, debe entenderse, a la luz de los principios comunes aplicables a la calificación de documentos en el Registro Nacional, en armonía con la actual organización administrativa, que técnicamente no estamos ante un recurso de apelación propiamente dicho, sino simplemente ante la posibilidad de revisión del criterio emitido por el Coordinador General Catastral por parte del Director del Catastro, como una instancia del

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

procedimiento de calificación informal de los títulos, sin que sea posible aplicarle un término específico para la interposición de esa impugnación, como ocurrió en este caso, dada la inexistencia de norma expresa. Las únicas resoluciones que en definitiva, en el procedimiento de inscripción de planos en el Catastro Nacional tienen apelación, al igual que ocurre con los demás Registros adscritos al Registro Nacional, son aquellas “definitivas” que dicta la Dirección del Catastro Nacional, recurso que si está expresamente contemplado en los artículos 1 y 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual y 26 del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo, que es Decreto Ejecutivo No 30363-J publicado en La Gaceta del 15 de mayo del 2002. Sólo contra éstas también cabe, el recurso de apelación por inadmisión, en los términos previstos en el artículo 28 del referido Reglamento.

Finalmente, a lo expuesto hay que agregar la persistente –y no por eso menos inadecuada– práctica seguida por el Catastro Nacional, de no ordenar los expedientes que tramita (siendo el presente un ejemplo), a la usanza occidental, perjudicando el orden cronológico que deben llevar y, desde luego, su cómodo estudio por parte de los interesados en general, y de este Tribunal en particular.

Ese proceder, desde luego, se contrapone al deber de la Administración de conformar siempre un expediente administrativo de todas las actuaciones y resoluciones sucesivas que se presenten, que guarde un orden riguroso de presentación, para plasmar con la debida precisión los actos de procedimiento adoptados durante su transcurso.

Por lo anterior, no hace falta ahondar acerca de que la conformación de un expediente administrativo, debidamente foliado, ordenado para ser leído de izquierda a derecha, que reúna las actuaciones de las partes y de la Administración, desde lo más antiguo hacia lo más reciente, es un requisito fundamental para controlar la legalidad de la actuación de la Administración (véase en igual sentido el dictamen C-057-1999, emitido por la Procuraduría General de la República el 19 de marzo de 1999), por cuanto muy razonablemente, sin el cumplimiento de esas exigencias –por más elementales que parezcan–, se puede comprometer la verificación de que la decisión administrativa adoptada, goza de un apoyo fáctico y argumental, cabal y coherente. **Cabe dejar recomendado, al Catastro Nacional, que en adelante ajuste sus actuaciones, sin dilación alguna, a los lineamientos que se infieren de lo indicado en este Considerando.**

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

**SEGUNDO: EN CUANTO A LOS HECHOS PROBADOS:** Con el propósito de establecer un elenco de hechos probados que se ajuste a lo que interesa ser resuelto, y por no corresponder la mayoría de los enunciados como tales por el Catastro Nacional, se dejan sin efecto los que fueron enlistados en la resolución apelada, y en su lugar este Tribunal señala como hechos con tal carácter, los siguientes:

- A-) Que en el Catastro Nacional se encuentra inscrito el plano número **G-47351-1961**, que dio origen a la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **33318-000**, cuya colindancia Oeste se estableció, para la época de la inscripción de esa finca a nombre del señor Salvador Bonilla Briceño, que fue el 05 de mayo de 1975, en virtud de unas diligencias de Información Posesoria tramitadas ante el Juzgado Civil de Hacienda, con la milla marítima de ese entonces, con un frente de 2.012,00 metros lineales, y al menos un ancho Sur de 200,49 metros lineales, desde la cota 1 de ese plano en línea recta hasta el borde de la pleamar trazada en ese plano (ver folios 42, 43 y 171).
- B-) Que en el Catastro Nacional se encuentra inscrito el plano número **G-4070-1971**, referente a la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **25921B-000**, cuya colindancia Oeste se estableció, para la época de la inscripción de esa finca a nombre del señor Salvador Bonilla Briceño, en virtud de unas diligencias de Información Posesoria tramitadas ante el Instituto Costarricense de Tierras y Colonización, con la faja inalienable de los 50,00 metros, consignándose además que la naturaleza del terreno era **“Potrero y Manglar”** (ver folios 44, 45, 46 y 175).
- C-) Que en el **Asiento N° 1** de la inscripción de esa finca de la Provincia de Guanacaste, con Matrícula **25921B-000**, en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles se consignó que su naturaleza era **“potrero y pastos”** (ver folio 45).
- D-) Que mediante escritura pública otorgada el 10 de setiembre de 1987, el señor Salvador Bonilla Briceño, por ser contiguas, procedió a la reunión de las fincas de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrículas **33318-000** y **25921B-000** ya relacionadas, estableció la medida de la nueva finca reunida en 534.334,18 m<sup>2</sup>, y describió su naturaleza como **“Terreno para construir de Potrero y Repastos”** (ver folios del 1 al 16).
- E-) Que en la escritura pública recién relacionada, de la finca reunida el señor Salvador Bonilla Briceño segregó un lote que vendió a la sociedad **Playa Avellanas Sociedad**

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

**Anónima**, dándose origen a las fincas de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrículas **65984-000**, que corresponde al resto de la finca reservada por el señor Bonilla Briceño, y **65985-000**, que corresponden al lote segregado, ambas con colindancia Oeste con la zona marítimo terrestre, y con la misma naturaleza de “**Terreno para construir de Potrero y Repastos**”, quedando descrito el lote segregado en el plano catastrado número **G-753209-88**, en el que se consignó que su naturaleza era “**Potrero**”, y su medida 354.341,78 m<sup>2</sup> (ver folios del 1 al 16, y 173).

- F-) Que mediante escritura pública otorgada el 20 de marzo de 1991, la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima**, de su finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-000**, descrita ahora en el plano catastrado **G-964780-91**, que establecía para esa finca una medida de 326.390,07 m<sup>2</sup>, segregó un lote de 62.143,86 m<sup>2</sup>, y se lo vendió a la empresa **Cabinas Las Olas Sociedad Anónima**, consignándose en esa escritura que la medida del remanente de la finca madre era de 292.197,92 m<sup>2</sup> (ver folios del 17 al 25, y 174).
- G-) Que mediante escritura pública otorgada el 13 de junio de 1991, los señores Salvador Bonilla Briceño, y Miguel Ruiz Herrera, éste en su calidad de representante de la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima**, solicitaron la corrección de un error material en cuanto a la colindancia Oeste mencionada en la escritura pública relacionada en el punto D) anterior, con fundamento en el plano catastrado número **G-753209-88** ya señalado (ver folios del 26 al 30, y 173).
- H-) Que la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-000**, se encuentra inscrita en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a nombre de la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima**; descrita por el plano catastrado número **G-753209-88**, y con una medida de 292.197,92 m<sup>2</sup> (ver folios del 185 al 187).
- I-) Que mediante escritura pública otorgada el 9 de mayo de 2006, presentada al Diario del Registro Público el 26 de mayo de 2006, bajo el **Tomo 567, Asiento 72177**, escritura que se mantiene anotada, la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima** vendió a la sociedad **Sigma Investments Inc. Sociedad Anónima**, la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-000** (ver folios del 176 al 187).
- J-) Que para su respectiva inscripción, fue presentado al Catastro Nacional el plano de agrimensura al que se le asignó el recibo número **1-2117228**, el cual se refiere a una rectificación de medida de la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-**

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

**000**, con el que se modifica la consignada en el plano catastrado número G-753209-88, consignándose en este plano que la naturaleza de la finca es de “**Charral y Pastos**”, y “**Bosque y Mangles**” (ver ejemplares visibles entre los folios 107 y 108).

**K-)** Que a solicitud del Departamento Catastral Registral del Catastro Nacional, el Área de Cartografía Digital de ese Catastro realizó un montaje de todos los planos relacionados, utilizando los trazos de los derroteros y el método de escaneo con georeferenciación, determinándose que abarcan áreas de estero y manglar (ver láminas a folios del 75 al 81).

**TERCERO:** EN CUANTO A LOS HECHOS NO PROBADOS. Este Tribunal no encuentra Hechos que pudieren tener el carácter de No Probados.

**CUARTO:** EN CUANTO AL FONDO. *Planteamiento del problema y resumen de los agravios.* Con vista en el expediente y la relación de hechos que antecede, se tiene que mediante escritura pública otorgada el 9 de mayo de 2006, presentada al Diario del Registro Público el 26 de mayo de 2006 bajo el **Tomo 567, Asiento 72177**, la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima** vendió a la sociedad **Sigma Investments Inc. Sociedad Anónima**, la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-000**. Manteniéndose anotada esa escritura, el 18 de julio de 2006 fue presentado al Catastro Nacional, para su inscripción, el plano de agrimensura al que se le asignó el recibo número **1-2117228**, el cual se refiere a una rectificación de medida de la citada finca, con la que se pretende modificar la consignada en el plano catastrado número **G-753209-88**, que describe a ese inmueble.

Sin embargo, como consecuencia de la calificación de ese plano, el Catastro Nacional le señaló como defecto, el siguiente: “*Principio de concordancia Registro Catastro, artículo 18 Ley de Catastro, artículo 80 Reglamento de esta ley: El presente documento se encuentra afectado por la Sentencia número 1975-91 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por la Resolución DRP 210-2006 del 18 de mayo del 2006*”. Ese defecto fue confirmado por la Dirección del Catastro Nacional en la resolución apelada, por considerar improcedente la inscripción del plano que interesa, por no contemplar las áreas de manglar que presenta la finca aludida.

Ante lo resuelto, los recurrentes basaron su impugnación, en términos generales, en los siguientes

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

argumentos: **a)** que el asiento registral de la finca de **Guanacaste**, con matrícula número **65985-000**, a la que corresponde el plano que interesa inscribir, no hace referencia a afectaciones en cualesquiera sectores de la misma, a zonas o áreas protegidas; **b)** que esa finca proviene de la reunión de otras fincas, inscritas mediante la respectiva información posesoria, en las que tampoco se hacía mención a afectaciones de la naturaleza dicha; **c)** que lo pretendido por el Catastro es realizar una expropiación sin seguir los procedimientos de ley; **d)** que los manglares fueron reconocidos como humedales objeto de protección ambiental, con la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, de 1992, por lo que en este caso no puede ser aplicada esa normativa de manera retroactiva; **e)** que la Ley de Aguas no contempla los manglares como parte del Patrimonio Natural del Estado, sino los esteros; y **f)** que en este caso, el Catastro ha incurrido en un exceso de poder al rechazar la inscripción del plano que interesa, violentando así los derechos subjetivos de la propietaria de la finca relacionada.

**QUINTO:** *En cuanto al demandio y su relevancia.* A nivel doctrinal, legal y jurisprudencial, dentro de los bienes propiedad del Estado se incluyen los ***bienes de dominio público***, que son aquellos destinados a un uso o servicio público, por lo que precisamente gozan de un régimen de protección con especiales características (ver en igual sentido el **Voto N° 3145-1996**, dictado por la Sala Constitucional a las 9:27 horas del 28 de junio de 1996).

El ***dominio público*** es una técnica de intervención mediante la que se afecta a una finalidad pública determinada prevista por la ley –ya sea el uso o el servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la protección y garantía de explotación racional de recursos naturales– ciertos bienes de titularidad pública, igualmente previstos por la Constitución o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. En consecuencia, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público. El primero **la titularidad pública de los bienes**, que se asimila al concepto de “propiedad”, aunque esa calificación jurídica es lo que menos importa, pues en todo caso se trata de una titularidad dominical de naturaleza ***sui generis***. El segundo lugar, **la afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad de utilidad pública prevista por ley**, que es el elemento decisivo. Y el tercero, como consecuencia de los anteriores, es **la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes**.

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

Ahora bien, la Sala Constitucional ha reiterado que la regulación de la propiedad dominical se fundamenta en el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política, agregando lo siguiente:

*“ (...) El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.- Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad.- (...).” (Voto N° 2306-1991, de las 14:45 horas del 6 de noviembre de 1991. Ver en igual sentido el Voto N° 5976-93, de las 15:42 horas del 16 de noviembre de 1993).*

Al reflexionar sobre la naturaleza de los bienes públicos, y ligar ese tema a lo que disponen los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil y a la doctrina del Derecho público sobre el particular, la Sala Constitucional también ha razonado:

*“ (...) que el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador; sin ley que le sirva de fundamento ningún bien o cosa tendrá ese carácter. Un bien público puede ser natural o artificial, según se trate de bienes declarados públicos por el legislador considerándolos en el estado en que la naturaleza los presenta u ofrece (un río por ejemplo), o de bienes declarados públicos por el legislador pero cuya creación o existencia depende de un hecho humano (construcción de una calle o un parque público, por ejemplo). En nuestra legislación para definirlo, el artículo 261 del Código Civil sigue el concepto de la afectación al fin público, al expresar que ‘Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público’.- La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad y puede efectuarse por ley o por acto administrativo. La doctrina hace la distinción entre ‘asignación del carácter público’ a un bien con la ‘afectación’ de ese bien al dominio público. La asignación del carácter público significa establecer que ese bien determinado tendría calidad demanial; así, por ejemplo, la norma jurídica general diría que todas las vías públicas son integrantes o dependientes del dominio público y ello quiere decir que lo son las actuales y las que se lleguen a construir. En cambio, la afectación significa que el bien declarado dominial queda efectivamente incorporado al uso público y esto tiene que ver con la aceptación y recibo de obras públicas cuando se construyen por administración o por la conclusión de las obras y su recibo oficial, cuando es un particular el que las realiza (construcción de una urbanización o fraccionamiento, por ejemplo) (...).” (Voto N° 3145-96, de las 9:27 horas del 28 de junio*

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

de 1996).

La nota característica fundamental, pues, del **demanio**, es su destino o vocación, por cuanto se encuentra afecto y está al servicio del uso público, es decir, al interés público, de la manera como se define en el artículo 261 del Código Civil, por lo que no puede ser objeto de propiedad privada, de modo que está fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no puede pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela (ver en igual sentido el **Voto N° 454-2006**, dictado por la Sala Constitucional a las 14:55 horas del 25 de enero de 2006).

Y es por su especial naturaleza jurídica, que los bienes públicos presentan los siguientes atributos: son **imprescriptibles**, lo cual implica que por el transcurso del tiempo no puede adquirirse el derecho de propiedad sobre ellos, ni siquiera de mera posesión, es decir, no pueden adquirirse mediante la usucapión, así como tampoco pueden perderse por prescripción; son **inembargables**, lo que hace que no pueden ser objeto de ningún gravamen o embargo, ni por particulares, ni por la Administración; y son **inalienables**, lo que se traduce en que están fuera del comercio de los hombres; de donde no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, ni a título gratuito ni oneroso, ni por particulares, ni por el Estado, de modo que están excepcionados de ese comercio, y sujetos a un régimen jurídico especial y reforzado.

**SEXTO:**      ***En cuanto a la zona marítimo terrestre.*** Manteniendo la suerte de los restantes bienes que integran el demanio, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil, norma que deja fuera del comercio las cosas públicas y hasta tanto no se disponga lo contrario legalmente.

Ese carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recogía ese status, como “res communes” y “extra commercium”, reconociéndose el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía (ver en igual sentido el **Voto N° 447-91**, dictado por la Sala Constitucional a las 15:30 horas del 21 de febrero de 1991) por lo que la doctrina ha aceptado que se trata de un “destino natural”, dadas las particularidades de las playas y costas.

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

En lo que respecta al aspecto normativo, conviene traer a colación este extracto del **Voto N° 454-2006**, dictado por la Sala Constitucional a las 14:55 horas del 25 de enero de 2006, ya mencionado, que de manera muy clara recoge la evolución legal de la protección de la zona marítimo terrestre, al rechazar una acción de constitucionalidad promovida contra la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre. Dice así:

**“VII.- DE LA DEMANIALIDAD DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE.-** La demanialidad de la zona marítimo-terrestre no se estableció en la Ley número 6043 –como pareciera que considera el accionante–, sino que la misma tiene un origen anterior, que se remonta, inclusive, a los orígenes de la conformación de nuestro Estado costarricense. Así, a lo largo de la historia de la humanidad, se ha denotado la gran importancia económica, comercial y también de seguridad –para la defensa del territorio nacional– que tiene la costa para cualquier país u organización estatal. Así, en lo que respecta a nuestro país, desde la época colonial, el litoral ha permanecido destinado al uso público. En un principio, el área reservada era de una milla de ancho, por lo que se le conocía -y aún en nuestra época en algunos medios como la "milla marítima"; según lo dispuso el precepto de la Real Cédula, del quince de octubre de mil setecientos cincuenta y cuatro, que se mantuvo vigente a lo largo de toda la legislación emitida en el siglo XIX. Así, la normativa de mayor relevancia en la regulación de la zona litoral costarricense inicia con la Ley número 162, de veintiocho de junio de mil ochocientos veintiocho, recién declarada la independencia de la Corona Española, y en la etapa de formación del Estado costarricense. En esta ley se estableció la reserva de una milla marítima en las costas de ambos mares, con lo que se recogió el precepto anterior de la época colonial –supra señalado-. Posteriormente, en el Código General de 1841 (promulgado en la época de Braulio Carrillo), además de la distancia de la zona que se regula, se resalta el carácter demanial del flujo y reflujo del mar y sus riberas. Asimismo, en la Ley número 7, de treinta y uno de agosto de mil ochocientos sesenta y ocho, se ratifica la "idenunciabilidad" de los terrenos de la milla marítima, esto es, la imposibilidad de titular las tierras de esta zona. Por su parte, en la Ley de Aguas, número 8, de veintiséis de mayo de mil ochocientos ochenta y cuatro, por primera vez se califica esta franja de tierra con la denominación de "zona marítimo terrestre", la que expresamente se afecta como bien demanial, esto es, como bien de dominio público, y en consecuencia, se incorpora al patrimonio nacional. El Código Fiscal de mil ochocientos ochenta y cinco, dispuso la prohibición de enajenar los terrenos comprendidos en una milla de latitud a lo largo de la costa de ambos mares. Ya en el siglo XX., la primera normativa a que hizo referencia la zona marítimo terrestre fue la Ley número 75, de treinta de agosto de mil novecientos veinticuatro, que reafirmó el carácter demanial de estas tierras, así como la imposibilidad de explotar y usufructuar de ellos. Por su parte, la Ley número 11, de veintidós de octubre de mil novecientos veintidós, precisó, con exactitud, su extensión, al delimitarla en mil setecientos sesenta y dos metros (medida que corresponde a una milla exacta), a partir de la pleamar ordinaria, y de quinientos metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta mil novecientos cuarenta y dos, en que a partir de las Leyes número 19, de doce de noviembre, y la Ley número 201, de veintiséis de enero de mil novecientos cuarenta y tres, se redujo su extensión, a doscientos metros para ambas costas; provocando así, las primeras desafectaciones de este bien, en relación a todos aquellos terrenos más allá de la determinación hecha, y su consecuente apropiación

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

particular. Es decir, a partir de estas dos disposiciones y a excepción de los doscientos metros contados a partir de la pleamar ordinaria, el resto de los mil seiscientos setenta y dos metros dejaron de ser de dominio público desde el momento en que pudieron ser reducidos a dominio privado. Sin embargo, los terrenos contenidos en los doscientos metros exceptuados por las dos leyes precitadas, continuaron siendo bienes de dominio público, no reducibles a dominio privado por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. De manera que a partir de las leyes mencionadas, la zona marítimo-terrestre quedó demarcada con una extensión de doscientos metros contados a partir de la pleamar, que es la que actualmente tiene, manteniendo su carácter de bien demanial. Esta medida (de doscientos metros) junto con el carácter demanial de los terrenos allí comprendidos, se reafirmó en el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización número 2825, de catorce de octubre de mil novecientos sesenta y uno, y se repitió en la Leyes Forestal, número 4465, de veinticinco de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta. Especial mención debe hacerse de la Ley número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta, por cuanto al tenor de lo dispuesto en su Transitorio III., se desafectaron ciento cincuenta metros de los doscientos metros, después de los primeros cincuenta metros contados a partir de la pleamar, al autorizarse a los particulares que hubiesen poseído por más de treinta años, en forma quieta, pública, pacífica y sin interrupción, lotes o fincas en ese sector, a inscribirlos por medio del trámite de informaciones posesorias ante las autoridades jurisdiccionales (no administrativas). Esta ley tuvo una vigencia de diecisiete meses y dos días, por cuanto ante la gran cantidad de abusos que se cometieron al tenor de la vigencia de esta disposición, sea, del doce de mayo de mil novecientos setenta, es que se derogó mediante Ley número 5602, de cuatro de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, la cual entró en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta número 206, del catorce de octubre de mil novecientos setenta y uno. En la actualidad, la zona marítimo-terrestre o zona costera es regulada mediante la Ley número 6043, de dos de marzo de mil novecientos setenta y siete y su Reglamento, Decreto Ejecutivo, número 7841-P, de dieciséis de diciembre del mismo año, y es la primera que lo hace en forma específica, manteniendo su condición de bien demanial de la nación.” (Las negritas y los subrayados no son del original).

Relevante de la transcripción que antecede, es que tras una abundante normativa anterior que disponía la protección absoluta de la llamada milla marítima, esa medida se mantuvo hasta con la promulgación de la Ley número 19, del 12 de noviembre 1942, que redujo su extensión a 200 metros para el caso de la costa del Atlántico del país (siendo la Ley número N° 201, del 26 de enero de 1943, la promulgada para la costa del Pacífico; véase un profundo detalle de estos aspectos normativos en el **Voto N° 170-F-05**, dictado por el Tribunal Agrario de San José, a las 15:00 horas del 29 de marzo de 2005), franja que continuó siendo un bien de dominio público, no reducible a dominio privado por ser inalienable, imprescriptible e inembargable, manteniendo su carácter de bien demanial hasta el día de hoy.

Ahora bien, está claro que con el transcurrir del tiempo, se hizo evidente que las zonas de playa del

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

país, tenían un fortísimo potencial turístico (véase en igual sentido el Dictamen **C-050-1996**, emitido por la Procuraduría General de la República el 26 de marzo de 1996), lo que fue la razón para que fuera aprobada por la Asamblea Legislativa, la **Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre** (Ley N° 4558, del 22 de abril de 1970).

Esa **Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre** lo que hizo fue exceptuar de la aplicación del artículo 7º, inciso b), de la Ley de Tierras y Colonización (que establecía el carácter demanial de la zona de 200 metros contados a partir de la pleamar), todas aquellas partes de la zona marítimo-terrestre que el Instituto Costarricense de Turismo declarara como zonas turísticas, o las que el Instituto de Vivienda y Urbanismo declarara como zonas urbanas (artículo 2º), sometiéndolas al dominio de la municipalidad del cantón en cuya jurisdicción se hallaren ubicadas (artículo 3º).

Con esa Ley, entonces, se vino prácticamente a desafectarse del dominio público una parte significativa de la zona marítimo terrestre, restando de ella con carácter demanial sólo la franja de 50 metros a partir de la pleamar ordinaria (artículo 6º), hoy llamada zona pública, de manera tal que los restantes 150 metros contiguos a ésta se declararon susceptibles de apoderamiento particular a través de dos vías: mediante venta, cuando se hubiere arrendado un terreno por un período superior a los diez años (artículo 8º); o por posesión de más de treinta años en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueño, para lo cual se podía aprovechar, creando con ello una ficción jurídica, el tiempo transcurrido como arrendatarios (Transitorio III).

La primera opción nunca se llevó a la práctica, porque mediante la Ley N° 5602 mencionada en el extracto anterior, se vino a suspender la vigencia de la **Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre**, hasta tanto no se dictara una nueva ley reguladora del régimen dispositivo para playas e islas (artículo 1º), lo cual no llegó a darse sino con la vigencia de la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (N° 6043, del 2 de marzo de 1977), que derogó la otra de manera expresa.

En cambio, la vía de titulación por medio del Transitorio III sí fue utilizada hasta su derogatoria por la Ley N° 4847 del 4 de octubre de 1971 (artículo 1º), que fue emitida para cortar los abusos cometidos en detrimento de la franja demanial costera (ver en igual sentido el **Voto N° 10627-01**,

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

dictado por la Sala Constitucional a las 9:46 horas del 19 de octubre de 2001).

Es por esa razón que existen en el país terrenos de la zona marítimo terrestre inscritos a nombre de particulares que hicieron uso, presentando diligencias de información posesoria, del citado Transitorio III mientras se encontraba en vigencia, pero sólo en los ciento cincuenta metros de zona restringida (véanse en igual sentido, el Dictamen **C-050-1996**, emitido por la Procuraduría General de la República el 26 de marzo de 1996; el **Voto N° 521-2001**, dictado por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, a las 11:50 horas del 15 de junio de 2001; y el **Voto N° 10627-01**, dictado por la Sala Constitucional a las 9:46 horas del 19 de octubre de 2001).

**SÉTIMO:** *En cuanto a los manglares como objeto de protección de la zona marítimo terrestre.* Tal como lo tiene por cierto la jurisprudencia nacional, la incorporación de los **manglares** al demanio público de la zona marítimo terrestre, data de 1942, con la promulgación de la Ley de Aguas (véanse en igual sentido el **Voto N° 454-2006**, dictado por la Sala Constitucional a las 14:55 horas del 25 de enero de 2006; y el **Voto N° 834-F-06**, dictado por el Tribunal Agrario de San José, a las 9:45 horas del 22 de agosto de 2006).

En efecto, la **Ley de Aguas** (Nº 276, del 27 de agosto de 1942), dispone en su artículo 1º, inciso 2, que son aguas del dominio público “*Las de las lagunas y esteros de las playas que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar*”, y en su artículo 3º, inciso 1, que son igualmente de propiedad nacional “*Las playas y zonas marítimas*”, agregando en su artículo 69 lo siguiente:

“ *Por zona marítima se entiende el espacio de las costas de la República que baña el mar en su flujo y reflujo y los terrenos inmediatos hasta la distancia de una milla, o sean mil seiscientos setenta y dos metros, contados desde la línea que marque la marea alta.*”

“ *Esta zona marítima se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, con un ancho de doscientos metros desde cada orilla, contados desde la línea que marque la marea alta.*”

“ *Se entiende por vaso de un lago, laguna o estero, el depósito de la capacidad necesaria para contener las aguas de las mayores crecientes ordinarias. Se entiende por álveo o cauce de un río o arroyo, el terreno que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias.*”

... y en el artículo 74 esto otro:

“ *Son de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítima por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar. Cuando por consecuencias de estas*

## **TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO**

---

*acciones y por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítima, pasarán a ser propiedad del Estado. En el caso de acordarse la venta de dichos terrenos, tendrán preferencia los dueños de los terrenos colindantes.”*

Esas disposiciones de la Ley de Aguas, contenidas como se expresó, en otras normas más antiguas que se retrotraen a la Época Colonial, con la toma de conciencia nacional de la importancia de los bienes dominicales, y la consecuente evolución normativa, fueron consolidadas con la promulgación de la actual **Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre** (Nº 6043, del 2 de marzo de 1977), y su respectivo **Reglamento** (Decreto Ejecutivo Nº 7841-P, del 16 de diciembre de 1977).

Esa **Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre**, en su artículo 11, establece que:

*“Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional”*

... y el artículo 4 de su **Reglamento**, que

*“(...) los manglares o bosques salados que existen en los litorales continentales o insulares y esteros del territorio nacional y que forman parte de la zona pública en la zona marítimo terrestre, constituyen Reserva Forestal y están afectos a la Ley Forestal (...). Partiendo de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados cuando éstos se extiendan por más de 50 metros de la pleamar ordinaria, comienza la zona restringida”.*

... norma esta última de gran importancia, “*(...) por cuanto extiende el concepto de zona marítimo terrestre a porciones del territorio nacional que puede encontrarse a kilómetros de la costa; lo cual también lleva a confusión, por estimarse que los terrenos aledaños al manglar pueden ser objeto de posesión legítima, por cuanto, precisamente por esta condición de demanialidad, los manglares no pueden ser objeto de titulación por particulares (...)*” (**Voto Nº 454-2006**, dictado por la Sala Constitucional a las 14:55 horas del 25 de enero de 2006).

Corolario de lo expuesto, es que tratándose de la zona marítimo terrestre, se tiene que los primeros 50 metros contiguos a la línea de pleamar se deben tener como zona pública, y que los restantes 150 metros como zona restringida, **salvo que existan manglares, en cuyo caso éstos se tienen como zona pública, cualquiera que sea su extensión** (ver en igual sentido el **Voto Nº 597-F-00**, dictado

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia a las 15:05 horas del 23 de agosto de 2000), y por consiguiente, conservan un carácter público, es decir, imprescriptible, inembargable e inalienable.

**OCTAVO:** *En cuanto a la repercusión catastral de los manglares.* Dispone el artículo 263 del Código Civil que “*El modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos...*”, norma que se desarrolla más claramente en el artículo 1º de la **Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre**, al establecer que “*La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley*”.

Por tales disposiciones, se tiene que las instituciones u organismos públicos que en razón de sus atribuciones legales tienen que ver con la zona marítimo terrestre, deben adoptar, en su función administrativa, una actitud vigilante para la efectiva protección de esta franja de dominio público. Y de ninguna manera esa obligación escapa al ámbito de competencias asignadas por el ordenamiento jurídico al Catastro Nacional, quien en su labor revisora para la inscripción de planos debe velar por que no se perjudiquen de ningún modo los terrenos de la zona marítimo terrestre. Y es por eso que a los funcionarios del Catastro, a los topógrafos y a los agrimensores, les está vedado inscribir o propiciar el registro de planos de inmuebles en los que pueda detectarse que se perjudica la zona marítimo terrestre (Véanse los artículos 63 de la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, y 100 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional).

Partiendo de que el artículo 46 del Reglamento recién citado estatuye que el Catastro sólo inscribirá los planos que se ajusten a las disposiciones de la ley, y de que la labor que ejerce la es de interés público, ya que consiste en la representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional (artículo 2º de la Ley de Catastro Nacional), eso quiere decir, que a través de la función catastral los diferentes predios o zonas que son objeto de levantamientos topográficos, pueden ser ubicados fácilmente y descritos en forma precisa,

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

disminuyéndose la posibilidad de controversias en cuanto a localizaciones geográficas o planteo de cabida y linderos, y complementándose así la información contenida en Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, todo lo cual brinda la seguridad jurídica del sistema inmobiliario nacional.

Son esos alcances de la función catastral (junto con muchos otros más), los que revisten especial trascendencia en cuanto a la protección de la zona marítimo terrestre en general, y de las zonas de manglares en particular, frente a los intereses privados que puedan menoscabarla, por cuanto para nadie es un secreto que por su extraordinaria riqueza, esa franja del demanio se ve constantemente amenazada por el deseo de apropiación particular, que se manifiesta a través de diferentes vías, entre ellas, la registral documental y gráfica.

Por lo expuesto, cabe esperar del Catastro Nacional una precisión rigurosa al momento de autorizar la inscripción de planos y, sobre todo, un apego absoluto a la normativa jurídica vigente, todo lo cual, por los intereses públicos superiores que se involucran en este tema, debe ser aún más exigido cuando se trata de actos que puedan lesionar, directa o indirectamente, bienes de dominio público. De tal manera, los registradores del Catastro tienen el deber inexcusable de estudiar o examinar los planos que sean presentados a su inscripción, deteniendo o denegando ésta cuando son contrarios a la ley; máxime si es prohibitiva o de orden público, cual suceden con los que incorporen áreas públicas de la zona marítimo terrestre, **dentro de la que se deben incluir las áreas de manglares.**

Ahora bien, cierto es que las atribuciones que la ley asigna al Catastro Nacional, no alcanzan para desvirtuar títulos legítimos inscritos que hubieren sido extendidos por autoridad competente y en cuyo trámite hayan sido observado todos los requisitos que la normativa jurídica dispusiera al momento, tal como los que se hubieren producido durante la efímera –y muy cuestionada– vigencia del Transitorio III de la **Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre** (que permitió titular lotes o fincas en la zona marítimo terrestre, salvo la zona de cincuenta metros contigua a la pleamar ordinaria, a quienes demostrarán haberlos poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños por más de treinta años, aún cuando hubieren poseído tales inmuebles durante parte de ese tiempo como arrendatarios). Por lo que, ante propiedades inscritas al amparo de ese Transitorio, cuyas diligencias de información posesoria hubieren sido presentadas durante su vigencia, y en las que se hubiere cumplido con los requisitos señalados, el Catastro Nacional no

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

podría, en principio, tomar ninguna medida contraria a su integridad registral, y mucho menos oponerse a la inscripción de planos posteriores resultantes de segregaciones u otros movimientos legítimos del plano original que sirvió de base para la titulación respectiva.

**NOVENO:** *En cuanto al plano objeto de examen y la procedencia de su rechazo.* Conforme a los documentos que obran en el expediente y que fueron identificados en los Hechos Probados de esta resolución, se tiene que en el Catastro Nacional se encuentra inscrito el plano número **G-47351-1961**, que dio origen a la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **33318-000**, cuya naturaleza se estableció como “Potrero”, y cuya colindancia Oeste se estableció, para la época de la inscripción de esa finca a nombre del señor Salvador Bonilla Briceño, en virtud de unas diligencias de Información Posesoria tramitadas ante el Juzgado Civil de Hacienda, con la mal llamada “milla marítima”, que ya había quedado reducida para ese entonces a 200 metros desde el borde de la pleamar.

Sin embargo, años después, para aprovecharse de la vigencia del ya cuestionado Transitorio III de la **Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre**, el señor Salvador Bonilla Briceño inscribió el plano número **G-4070-1971**, referente a la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **25921B-000**, cuya colindancia Oeste se estableció, para la época de la inscripción de esa finca en virtud de unas diligencias de Información Posesoria tramitadas ante el Instituto Costarricense de Tierras y Colonización, con la faja inalienable de los 50,00 metros, consignándose además que la naturaleza del terreno era “Potrero y Manglar”. Es claro, pues, que el citado Bonilla Briceño, merced del citado Transitorio III, procedió a la inscripción a su nombre, de una franja de 150 metros de aquellos 200 metros de la “milla marítima”, que conforme a ese plano **G-4070-1971**, incluía una zona de manglares, y no obstante, por razones que no viene ya al caso indagar, en el **Asiento N° 1** de la inscripción de esa finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **25921B-000**, en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles se consignó que su naturaleza era “potrero y pastos”.

Como se colige de lo anterior, si bien en el plano **G-4070-1971** se indicó que la finca por inscribir comprendía una zona de manglares, que como ya se sabe, se encontraba protegida desde tiempo de la Colonia, y más claramente desde la promulgación de la **Ley de Aguas** de 1942, y ya expresamente en la **Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre** de 1977, en el asiento de inscripción

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

de la finca a la que dio origen, esa circunstancia –sea, la presencia de manglares–, no sólo fue omitida, sino que incluso variada.

Partiendo de ese yerro, los movimientos posteriores de la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **25921B-000**, mantuvieron esa irregularidad. Así consta en la escritura pública otorgada el 10 de setiembre de 1987, cuando el señor Salvador Bonilla Briceño, por ser contiguas, procedió a la reunión de ese inmueble con la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrículas **33318-000**, estableciéndose que la naturaleza de la nueva finca reunida era de “**Terreno para construir de Potrero y Repastos**”, omitiéndose la existencia de la zona de manglares.

De esa finca reunida se segregó un lote que se vendió a la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima**, lo que dio origen a las fincas de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrículas **65984-000** (el resto reservado por el señor Bonilla Briceño), y **65985-000**, que corresponde ésta al lote segregado, y que mantuvo como colindancia Oeste la zona marítimo terrestre, y una misma naturaleza de “**Terreno para construir de Potrero y Repastos**”, quedando descrito el lote segregado en el plano catastrado número **G-753209-88**, en el que se consignó que su naturaleza era simplemente “**Potrero**”, omitiéndose también en éste la existencia de la zona de manglares de esa finca.

Ahora bien, mediante escritura pública otorgada el 9 de mayo de 2006, presentada al Diario del Registro Público el 26 de mayo de 2006, bajo el **Tomo 567, Asiento 72177, escritura que se mantiene anotada**, la sociedad **Playa Avellanas Sociedad Anónima** vendió a la sociedad **Sigma Investments Inc. Sociedad Anónima**, la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **65985-000**, presentándose luego al Catastro Nacional para su respectiva inscripción, el plano de agrimensura al que se le asignó el recibo número **1-2117228** (objeto de análisis en esta resolución), que se refiere a una rectificación de medida de la finca relacionada, con el que se modifica la consignada en el plano catastrado número **G-753209-88**, y en el que se consigna que la naturaleza de esa finca es de “**Charral y Pastos**”, y “**Bosque y Manglares**”.

Lo relevante y destacable del plano cuestionado, es que no sólo refleja el correcto y muy cabal cumplimiento de sus obligaciones legales y profesionales por parte del Topógrafo **Alexis Chinchilla Miranda** (quien, no obstante, figura aquí como co-apelante), sino que refleja que la

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

finca descrita en él, se trata de un inmueble que contiene una parte de la zona marítimo terrestre que resulta inapropiable, como lo es la de manglares, cuya existencia se deduce no sólo de aquél plano **G-4070-1971** que incluía una zona de manglares, sino del montaje de planos realizado por el Área de Cartografía Digital del Catastro Nacional (ver láminas de folios del 75 al 81), que incluyó una fotografía aérea o satelital que hace indudable la existencia de tales manglares.

Con vista, entonces, en tales atestados, este Tribunal arriba a la certidumbre de que la finca descrita en el plano de agrimensura al que se le asignó el recibo número **1-2117228**, refiere pero no detalla de manera concreta, una zona de manglares con comunicación al mar, que sin duda recibe la influencia de las mareas en forma continua, y que son ambos factores (ver en igual sentido el **Voto N° 597-F-00**, dictado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia a las 15:05 horas del 23 de agosto de 2000) los que permiten razonar que se trata de una zona parte de la zona marítimo terrestre que debe ser protegida por el Estado y sus agentes, del cual el Catastro Nacional es uno de ellos, no siendo viable por ello autorizar la inscripción del plano referido, que por demás no cuenta con el visto bueno del Instituto Geográfico Nacional en lo referente a la delimitación de la zona pública, tal como lo exige el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Catastro Nacional.

**DÉCIMO:** *En cuanto a la improcedencia de los agravios y lo que debe ser resuelto.* Por la consideraciones que anteceden, es claro que debe ser rechaza la totalidad de los agravios formulados por los apelantes.

Por una parte, cierto es que el asiento registral de la finca de **Guanacaste**, con matrícula número **65985-000**, a la que corresponde el plano que interesa inscribir, no hace referencia a afectaciones en cualesquiera sectores de la misma, a zonas o áreas protegidas, así como tampoco las fincas que constituyen sus antecedentes de dominio, pero ya quedó expuesto que eso sólo es producto de un error cometido al momento de procederse a la inscripción de la finca de la Provincia de **Guanacaste**, con Matrícula **25921B-000**, un antecedente primigenio de su dominio, que se inscribió con el plano número **G-4070-1971**, que describía la naturaleza del terreno como de “**Potrero y Manglar**”, ocurriendo sin embargo que en el **Asiento N° 1** de la inscripción de esa finca, en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles se consignó que su naturaleza era “**potrero y pastos**”, omitiéndose la existencia de la zona de manglares, la cual de nuevo fue corroborada en el plano de agrimensura al que se le asignó el recibo número **1-2117228**.

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

Por lo expuesto, y a pesar de los agravios dirigidos en ese sentido, lo actuado por el Catastro Nacional no se trata, de ninguna manera, de una suerte de “expropiación” ilegítima e insoluta, o de un exceso de poder que arremete contra los derechos de la sociedad propietaria de la finca involucrada, sino, simple y llanamente, del cumplimiento de sus deberes legales y reglamentarios, que se sustentan, al contrario del criterio de los apelantes, no en una normativa **posterior** a las informaciones posesorias que son los antecedentes de dominio de esa finca, sino anterior, tal como lo es la **Ley de Aguas** de 1942, que fue el resultado (al igual que la profusa legislación contemporánea) de una antiquísima voluntad estatal por proteger el demanio nacional de los avances de los particulares, en detrimento de los intereses superiores de la ciudadanía. La anotación de advertencia que hizo la Dirección del Catastro sobre los planos involucrados, constituye una medida precautoria, fundamentada legalmente en los artículos 110 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, en concordancia con el artículo 87 y 88 del Reglamento del Registro Público, ante las ausencia de facultades que le permitan cancelar una inscripción cuando se trate de proteger intereses públicos, como el caso de los manglares, actuación cuya regularidad constitucional ha sido declarada, según consta en el Voto No 1975-91 de las 08:45 horas del 04 de octubre de 1991 de la Sala Constitucional y cuya aplicación concreta fue objeto de cuestionamiento en este expediente.

Así entonces, por las consideraciones, citas legales y jurisprudenciales que anteceden, corresponde declarar sin lugar el **Recurso de Apelación** presentado en contra de la Resolución N° 3298-2006, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las nueve horas del seis de diciembre de dos mil seis, la cual, en lo apelado, se confirma.

**UNDÉCIMO:** **EN CUANTO AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA:** Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, y 2º del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo (Decreto Ejecutivo N° 30363-J del 2 de mayo de 2002), se da por agotada la vía administrativa.

## ***TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO***

---

### **POR TANTO:**

Con fundamento en las consideraciones y citas normativas y jurisprudenciales que anteceden, se declara SIN LUGAR el *Recurso de Apelación* presentado en contra de la Resolución N° 3298-2006, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las nueve horas del seis de diciembre de dos mil seis, la cual, en lo apelado, se confirma. Se da por agotada la vía administrativa. Tome nota el Catastro Nacional de lo advertido en el Considerando Primero. Previa constancia y copia de esta resolución que se dejarán en los registros que al efecto lleva este Tribunal, devuélvase el expediente a la oficina de origen para lo de su cargo. **NOTIFÍQUESE.**

*Licda. Guadalupe Ortiz Mora*

*Lic. Edwin Martínez Rodríguez*

*Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez*

*M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde*

*Lic. Adolfo Durán Abarca*

---

#### ***Descriptor:***

- ***Plano Catastrado***
- ***Calificación del Plano Catastral***
- ***Contenido del Plano Catastrado***