

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Expediente N° 2005-0067-TRA-CN

Calificación de plano

"Yeyei S. A.", interesada

Dirección de Catastro Nacional

VOTO 132-2005

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. Goicoechea, a las nueve horas treinta minutos del veintisiete de junio de dos mil cinco. —

Recurso de Apelación planteado por el señor **Luis Andrés Castresana Chaves**, Topógrafo titular del carné PT-2082, profesional a cargo de la inscripción del plano que se tramita con el recibo número **1-1949308**, contra la resolución final N° 328-2005, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil cinco. —

RESULTANDO:

I. Por escrito presentado en la secretaría de la Dirección del Catastro Nacional en fecha cuatro de febrero de dos mil cinco, el Topógrafo Luis Andrés Castresana Chaves interpuso apelación en contra de la calificación realizada por el Departamento Catastral Registral en resolución de las siete horas treinta y cinco minutos del trece de enero de dos mil cinco, sobre el plano con presentación número 1-1949308, la que dispuso: **"POR TANTO: De acuerdo a la Consideración Técnica anterior, se confirma el defecto de: "Visado MINAE, finca abarca manglar", y se confirma el defecto de: "Nota de acceso no procede", en el plano número de recibo 1-1949308; respecto de los otros defectos indicados en la minuta de calificación, no existe especial pronunciamiento, en virtud de que los mismos no fueron recurridos."** (negritas del original). El recurrente basó su apelación en el argumento de que, al estar el terreno que se catastra en una isla, definida por el Instituto Geográfico Nacional como isla continental, el acceso real es por medio de barcos que transitan continuamente en frente de dicha isla; que efectivamente hay manglares dentro del terreno de la zona marítimo terrestre, los cuales y fueron demarcados por los mojones instalados por el Instituto Geográfico Nacional y que se encuentran dentro de la zona que la Ley

de Zona Marítimo Terrestre prevé como los cincuenta metros públicos, que dichos mojones ya fueron inspeccionados por el MINAE y que está pendiente un visto bueno para proceder a la publicación; que parece contradictorio que el Catastro establezca que los accesos pueden ser únicamente calles, carreteras y caminos y excepcionalmente ríos navegables, servidumbres y caminos privados, cuando actualmente en Isla Grande hay cuatro inmuebles inscritos en el Catastro y el Registro de Bienes Inmuebles y nunca ha existido una “calle” que la comunique con tierra firme; por lo que solicita se declare con lugar el recurso, se revoquen los defectos visado MINAE, finca abarca manglar y Nota de acceso no procede, procediéndose con la correspondiente inscripción del plano.

II. Por resolución N° 328-2005 de las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil cinco la Dirección del Catastro Nacional dictó resolución final en el presente asunto, resolviendo: ***“POR TANTO: Por las consideraciones anteriores y citas legales se revoca parcialmente la resolución administrativa dictada por el Coordinador del Área Catastral Registral, a las siete horas y treinta y cinco minutos del trece de enero del año dos mil cinco, relacionada con el plano recibo número 1-1949308, en el sentido de eliminar los defectos de “visado MINAE, finca abarca manglar” y confirmar los defectos de “Indique acceso y frente; Nota de acceso no procede”. Sobre el defecto “visado de IGN no hay especial pronunciamiento en razón de que no se recurre.” (negrita del original).***

III. El siete de marzo de dos mil cinco, el topógrafo Luis Andrés Castresana Chaves interpuso recurso de apelación contra la resolución final, argumentando que la Asesoría Jurídica del Departamento de Catastro emitió un criterio en el que sostiene que la zona pública de la zona marítimo terrestre puede servir como acceso a un predio, que ya hay otros planos inscritos que se refieren a terrenos ubicados en la misma isla, e incluso hay proyectos de desarrollo con permisos aprobados, y que hay pronunciamientos de la Procuraduría General de la República referidos al tema y que son de acatamiento obligatorio para la administración, por lo que solicita declarar con lugar el recurso de apelación planteado, se revoquen los defectos de Indique acceso y frente, nota de acceso no procede y se ordene la inscripción de recibo número 1-1949308.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

IV. Que a la sustanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde y no se observan causales, defectos u omisiones que provocaren la indefensión de las partes e interesados, o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: HECHOS PROBADOS: No se tienen como tales los enunciados en la resolución de primera instancia, y en su lugar se indica como único hecho probado de importancia para la resolución del presente expediente: Que el plano del terreno que se pretende catastrar, número de presentación 1-1949308 es para tramitar una concesión en la Municipalidad de Golfito a favor de la empresa Yeyei S.A., cédula jurídica 3-101-290944 (ver planos adheridos a minuta de calificación de folio 39).—

SEGUNDO: HECHOS NO PROBADOS: No existen hechos no probados de importancia para la resolución del presente expediente.—

TERCERO: SOBRE EL FONDO: 1.- El punto sobre el cual debe decidir este Tribunal, es la posibilidad de catastrar planos que describan terrenos ubicados en islas, las cuales no pueden ser accedidas, obviamente, por las vías contempladas en el artículo 59 inciso e) del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional (Decreto Ejecutivo N° 13607-J), a saber, calles, carreteras, caminos, ríos navegables, servidumbres de paso o caminos privados inscritos en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles. La resolución apelada hace un análisis sobre el tema del acceso, fundamentándose para ello en lo dispuesto por el numeral 59 citado, para concluir que esa norma sólo permite los accesos allí contemplados, que serían de *numerus clausus*, al no incluir el acceso fluvial, señalándose ahí, en lo que es de interés, lo siguiente: “...Si bien es cierto, resulta sumamente contradictorio que se le exija a un plano que se ubica dentro de una isla, insular o continental, un acceso “común”, también es cierto que esta Dirección se encuentra inhibida de realizar interpretaciones o conclusiones que la ley no contempla, tal actuación sería violatoria del Principio de Legalidad, de allí que resulte procedente confirmar el defecto de “indique acceso y frente, nota de acceso no procede”. Sin embargo, por más respetable que sea esa afirmación, no puede ser avalada por este

Tribunal, ya que las normas no han de ser analizadas en forma individual o aislada, sino que han de interpretarse en conjunto con el resto del ordenamiento jurídico, por cuanto la función del operador jurídico, en este caso la Administración Pública es, no sólo la de aplicar el sentido literal de la norma, sino que ante omisiones o lagunas que se presentan y con fundamento en el artículo 10.2 de la Ley General de la Administración Pública, la de interpretar e integrar las normas, tomando en cuenta la normativa conexas y la naturaleza y valor de la conducta o hechos a los que se refieren. El tratadista Guillermo Cabanellas, en su Diccionario, bajo la voz "Interpretación", indica que *"La interpretación jurídica por excelencia es la que pretende descubrir para sí mismo (comprender) o para los demás (revelar) el verdadero pensamiento del legislador o explicar el sentido de una disposición. Para tal exégesis se han propuesto cuatro métodos fundamentales, que originan las cuatro especies de interpretación denominadas: gramatical, histórica, lógica y sistemática."*. Partiendo de lo expuesto, en el caso bajo estudio, estima este Tribunal que debe aplicarse una interpretación de tipo **sistemática**, la cual de una forma u otra engloba a las demás, y que conforme al citado autor, definiendo la locución "Interpretación Sistemática", sería *"La basada en la consideración orgánica del pensamiento del texto con relación al caso planteado, a la dificultad surgida. También investiga la finalidad de otras leyes, para comprobar que existe identidad de criterio en una actitud, en la tendencia del legislador, dentro de una materia y de una época. La interpretación sistemática resume, en síntesis final, los elementos aportados por los otros sistemas: los de la interpretación gramatical, histórica y lógica (v.)."* (CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 27ava edición, tomo IV, págs. 472 y 476). Siguiendo esta misma línea, sobre el tema de la interpretación de las normas jurídicas, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha expresado: *"La interpretación de las normas legales es un procedimiento racional utilizado por el juez para buscar el espíritu de la norma, en aras de amparar una determinada situación jurídica a la normativa y sus distintas fuentes de derecho. Las interpretaciones pueden ser de distinto carácter. Existe la interpretación extensiva, cuando se encuentra en la norma un contenido más amplio que su letra y, por consiguiente, se utiliza para cobijar situaciones que inicialmente parecen no cubiertas por la misma. Está la interpretación restrictiva, correspondiente a aquellos casos en los que, más bien, el juez estima la necesidad de delimitar lo dicho en el texto de la norma, con el fin de ajustarlo a la regulación de determinadas situaciones jurídicas. También se halla la interpretación correctora y consiste en determinar que el espíritu de la norma implica considerar sus*

alcances de manera distinta a lo expresado en ella. Por último, se encuentra la interpretación integradora, cuya finalidad es suplir las lagunas normativas. Pero, esa potestad de interpretar debe ser entendida para aquellos casos en los cuáles, a partir de la redacción de la norma positiva en contrapeso con la situación jurídica concreta, surja duda respecto a cómo debe ser regulada esta última. Por ejemplo, si para la condena en costas de un incidente de cobro de honorarios no existiera norma expresa que lo regulara, sería tarea de la autoridad judicial entrar a interpretar las otras disposiciones existentes, a fin de suplir o completar una eventual laguna del ordenamiento.” (Sentencia 156-F-04 de las once horas quince minutos del tres de marzo de dos mil cuatro, el subrayado es nuestro). 2.- Partiendo de lo recién expuesto, se tiene que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Nº 6043), dispone en el artículo 10 que la zona marítimo terrestre se compone de dos partes, la zona pública, que es la adyacente al mar y se encuentra destinada al libre tránsito, y la zona restringida, que comprende el área sobre la cual se puede otorgar permiso de concesión, que conforme al artículo 42, también puede otorgarse respecto de terrenos conformados como islas o islotes marítimos, siempre y cuando, entre otros requisitos se cuente de manera previa con un plano catastrado que describa el terreno objeto de la futura concesión. Ahora bien, como el artículo 1 de la Ley de Aguas (Nº 276), indica en su inciso 1º que son de dominio público los mares territoriales, y el Código Civil estipula en su artículo 261, que cualquiera puede aprovecharse de los bienes destinados a dicho dominio, de la relación de ambas citas normativas, así como por razones de sentido común, se concluye que son el mar que circunda a una isla (no la vía fluvial, como han dado en llamar tanto el Catastro, como el apelante), y la zona pública de la zona marítimo terrestre, los únicos medios naturales de acceso a un terreno ubicado en una isla. Llegado a este punto conviene recordar, aunque sea una verdad de Perogrullo, que desde los inicios de la humanidad el mar, el océano, siempre ha sido una vía de comunicación natural, por lo que resulta que ese carácter no le viene dado por una ley, sino por su naturaleza misma, siendo precisamente por eso que no hace falta que se encuentre previsto como tal en el Ordenamiento Jurídico; dicho de otra manera, como no es el Derecho el que puede venir a darle al mar su carácter de vía de comunicación, corresponde al operador jurídico aplicar la lógica jurídica, utilizando para ello los medios legales de la interpretación o la analogía para resolver el caso que se le presenta para su resolución. Dicho lo anterior, y para el caso de marras, cabe razonar que la zona marítimo terrestre, destinada por ley, entre otras finalidades, al libre tránsito, resulta ser el acceso natural

para acceder a un terreno ubicado en la zona restringida, en este caso, al terreno insular que se indica en el plano que se pretende inscribir, y es bajo esta óptica que se debe analizar lo dispuesto por el inciso e) del artículo 59 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, cuando indica en su primera parte: *“Acceso: Por acceso se entiende la vía o vías existentes de carácter público frente a la parcela o predio y que permiten la entrada o salida de esa parcela o predio.”*, por lo que tal y como se desprende de ese texto, a lo que se debe dar mayor atención es al carácter público de la vía, en tanto permita la entrada y salida del terreno descrito en el plano catastrado. Entonces, si ya quedó claro que tanto el mar como la zona pública de la zona marítimo terrestre, tienen el carácter de bien de aprovechamiento público, y para este caso, además sirven como vía pública y dan pleno acceso al terreno descrito en el plano, lo previsto en el inciso e) de la norma recién citada, sea que los accesos *“Normalmente son calles, carreteras y caminos. Excepcionalmente son ríos navegables, servidumbres de paso y caminos privados inscritos en el Registro Público de la Propiedad.”*, no debe ser interpretado en forma restrictiva, como lo analiza el **a quo** al decir que se trata de una norma catalogada como *numerus clausus*, sino que debe entenderse que los accesos descritos en esa norma pueden tomarse como referencia de las formas más o menos comunes de acceso, por lo que deben analizarse en cada caso concreto, y atendiendo al terreno en sí y las circunstancias que lo rodean. En el caso bajo examen, el plano que se presenta para registro contempla la zona pública, así como el Océano Pacífico como acceso, y por ser el terreno al que se accede una isla continental, lo lógico y natural es que el acceso sea por la zona pública, a través de la vía marítima. 3.- Por lo expuesto, considera este Tribunal que lleva razón el recurrente en cuanto a que el defecto *“Indique acceso y frente, nota de acceso no procede”*, no corresponde para la solicitud del plano que se pretende inscribir, por lo que deberá revocarse ese defecto. Así, entonces, por las consideraciones que anteceden y citas legales señaladas, se deberá declarar con lugar el recurso de apelación formulado por el Topógrafo Luis Andrés Castresana Chaves, en contra de la resolución N° 328-2005, dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil cinco, revocándose el defecto recurrido *“Indique acceso y frente; Nota de acceso no procede”*.

CUARTO: OTROS ASPECTOS DEL EXPEDIENTE: Del estudio del expediente se observan dos situaciones sobre las que debe este Tribunal llamar la atención al Catastro Nacional. La

primera se refiere a la informalidad con que se notificó la resolución dictada por el Departamento Catastral Registral a las siete horas treinta y cinco minutos del trece de enero de dos mil cinco, pues lo único que consta en el expediente, visible a folio 11, es una firma que pareciera ser la del Topógrafo Castresana Chaves, por ser similar a la que dicho profesional utiliza para firmar sus escritos, pero sin indicar quién recibe y la fecha de notificación. Dicha forma de notificar puede acarrear nulidades del procedimiento, por lo que se debe ser más riguroso en documentar la comunicación de la resolución, elemento esencial para su eficacia, de acuerdo al artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública. La segunda situación detectada por este Tribunal, es el hecho de que el Departamento Catastral Registral, en un primer momento rechazó el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la empresa Yeyei S. A., por no ser suscrito éste por el topógrafo que realizó el plano que se pretende inscribir, fundamentándose el funcionario a cargo en el voto N° 047-2004 de este Tribunal, lo cual no es correcto, pues ese voto es expresivo de la necesidad de notificar a todos los posibles interesados en un trámite que se realice ante el Catastro Nacional con el fin de que se cumpla con el debido proceso, por el respeto al derecho de defensa de los interesados. En ningún momento dicho voto hace alusión al rechazo del recurso de apelación, por el hecho de que venga firmado por el interesado directo en su inscripción y no por el profesional encargado de la confección del plano. Este rechazo conlleva a poner al interesado, titular del documento, en un estado de indefensión, porque el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Catastro, debe interpretarse de modo que ese derecho fundamental de recurrir, le sea reconocido al interesado directo del documento, que viene a ser, como ya se indicó, el titular del plano. Sin embargo, en esta oportunidad esos dos aspectos no produjeron una indefensión de los interesados, pues en definitiva la apelación fue conocida por la Dirección del Catastro Nacional, por lo que este Tribunal se abocó al conocimiento del presente proceso. Sin embargo, esa Dirección deberá tomar nota de lo indicado, e instruir a sus subordinados al respecto, para que los procedimientos se puedan desarrollar evitándose posibles nulidades, por indefensión de los interesados en las calificaciones de planos que se realizan ante el Catastro Nacional.

QUINTO: EN CUANTO AL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA: De conformidad con los artículos 1 y 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Derechos de Propiedad Intelectual, Ley No. 8039 y 350.2 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, para los efectos de lo estipulado en el artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO:

Con fundamento en las consideraciones que anteceden y citas de ley expuestas: **I-** Se declara con lugar el recurso de apelación formulado por el topógrafo Luis Andrés Castresana Chaves en contra de la resolución N° 328-2005 dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil cinco. **II-** Se revoca el defecto recurrido “Indique acceso y frente; Nota de acceso no procede”. Continúese con el trámite de inscripción del plano de presentación número 1-1949308, si otro defecto no lo impidiere. **III-** Tome nota la Dirección del Catastro Nacional de lo indicado en el Considerando Cuarto. Se da por agotada la vía administrativa. Previa constancia y copias 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.- **NOTIFIQUESE.—**

Licda. Yamileth Murillo Rodríguez

Licda. Xinia Montano Álvarez

Lic. Luis Jiménez Sancho

Licda. Guadalupe Ortiz Mora

Lic. William Montero Estrada