

Expediente N° 2007-0019-TRA-BI

Gestión administrativa oficiosa

Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., apelante

Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles

Expediente de origen N° 120-2003

Propiedades

VOTO N° 155-2007

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO, San José, Costa Rica, a las catorce horas del veintiséis de abril de dos mil siete.

Conoce este Tribunal el presente expediente en virtud del recurso de apelación planteado por José León Desanti Montero, titular de la cédula de identidad número siete-cero treinta y nueve-novecientos cuarenta y siete, en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma de Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima, cédula de persona jurídica número tres-ciento uno-siete mil setecientos cuarenta y nueve, en contra de la resolución dictada por la Dirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las diez horas diez minutos del quince de enero de dos mil siete.

RESULTANDO

- I. En fecha dieciocho de julio de dos mil tres, el Departamento Técnico Registral del Registro Nacional, puso en conocimiento de la Dirección del Registro Público de la Propiedad Inmueble, la existencia de errores en la inscripción de las fincas de Cartago folio real matrículas 94609-000, 94611-000, 94613-000, 94615-000, 94617-000 y de Alajuela folio real matrículas 118170-000, 153319-000, 227853-000, 258948-000, 369220-000 y 375712, al no haberse trasladado a los relacionados inmuebles la referencia de servidumbres constituidas a favor de la Refinería Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE).

- II. Por resolución de las diez horas diez minutos del quince de enero de dos mil siete, la Dirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles dispuso: “**POR TANTO** // De conformidad con los hechos tenidos por demostrados, la normativa y jurisprudencia citadas, **SE RESUELVE:** Una vez firme la presente resolución: **1) Ordenar la inmovilización de las fincas 94609, 94611, 94613 y 94615, todas del Partido de Cartago y 118170, 153319, 227853, 258948 y 375712, estas últimas del Partido de Alajuela. La cual se mantendrá hasta que una autoridad judicial competente subsane la inexactitud que la provocó y ordene su levantamiento, o en su defecto, que todas las partes interesadas lo soliciten mediante los mecanismos establecidos al efecto. (...)**” (mayúsculas, negritas y subrayados del original).
- III. En fecha veinticinco de enero de dos mil siete, la representación de Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. apeló la resolución antes referida, solicitando que se revoque, y que se trasladen los gravámenes de servidumbre de oleoducto y de paso a las fincas sobre las que no se inscribieron, o que en su defecto, se cancelen los movimientos registrales que crearon derechos de propiedad sin tomar en cuenta los gravámenes indicados.
- IV. A la sustanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se observan causales, defectos u omisiones que pudieran haber provocado la indefensión de las partes e interesados, o la invalidez y/o ineficacia de las diligencias, por lo que se dicta esta resolución dentro del plazo legal, previas las deliberaciones de rigor.

Redacta el Juez Durán Abarca, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. HECHOS PROBADOS. Por ser conformes a la documentación aportada al expediente, este Tribunal aprueba y hace suyo el elenco de hechos que, tenidos por probados por el **a quo**, conforman el considerando primero de la resolución venida en alzada, debiendo únicamente adicionarse el hecho probado número **VI**, en cuanto a que su sustento probatorio se encuentra visible a los folios 504 a 515 del expediente.

SEGUNDO. HECHOS NO PROBADOS. No encuentra este Tribunal hechos que, con el carácter de no probados, sean de interés para el dictado de la presente resolución.

TERCERO. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN FINAL. ALEGATOS DEL APELANTE. El hecho que motivara el inicio oficioso de ésta gestión administrativa, lo fue la detección por parte de funcionarios del Registro de un error cometido sobre una serie de fincas, las cuales habiendo sido segregadas de otros inmuebles que soportaban una servidumbre de oleoducto y de paso, no les fue trasladado esos gravámenes reales. Posteriormente, se detectó también la falta de traslado de servidumbre de transmisión de líneas eléctricas y de paso en la finca matrícula 2-118170, que había sido constituida a favor del Instituto Costarricense de Electricidad. Dichos errores cometidos en sede registral llevaron a decretar la inmovilización de las fincas involucradas, la que se dispone mantener hasta que una autoridad judicial ordene su levantamiento, o las partes interesadas indiquen su consentimiento para su cancelación.

Por su parte, el apelante centra su alegato en la idea de que no debería el Registro inmovilizar los asientos de inscripción de las fincas en espera de una decisión judicial, sino que debería corregir la situación a nivel administrativo, lo cual está permitido por la Ley General de la Administración Pública, la cual estima derogar tácitamente para la Administración la normativa del Código Civil, apoyando su argumento en el Dictamen C-167-2001 de la Procuraduría General de la República.

CUARTO. SOBRE EL DICTAMEN C-167-2001. El dictamen C-167-2001, que fuera preparado por la Procuradora Administrativa Ana Lorena Brenes Esquivel, en respuesta a la consulta realizada por la Ministra de Justicia y Gracia, fechado cinco de junio de dos mil uno, contiene una extensa disertación sobre la posibilidad de autotutela de la Administración Pública respecto de sus propios actos, señalando la posibilidad de que los actos que sean absolutamente nulos y que además dicha nulidad sea evidente y manifiesta, sean anulados por la propia Administración sin necesidad de tener que acudir a la vía judicial por medio de un proceso contencioso de lesividad. Además señala, que a pesar de que el artículo 474 del Código Civil

indica que no se puede cancelar un asiento de inscripción en sede administrativa, sino que dicha cancelación debe ser declarada por la sede judicial o provenir de la aquiescencia de las partes involucradas, desde la perspectiva del Derecho Administrativo y por ser la Ley General de la Administración Pública posterior al Código Civil, en tanto que los actos de registro son actos administrativos, se les podría aplicar dicho régimen de cancelación por nulidad manifiesta y evidente.

Sin embargo, no consideramos que la argumentación de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. apoyándose en dicho dictamen sea de recibo. A pesar de que en ese dictamen se dan claras razones de índole jurídica para que pueda darse la cancelación de los asientos de registro en la propia sede administrativa-registral, al final del citado documento concluye la Procuradora lo siguiente:

“Todo lo anterior nos lleva a afirmar que, si bien, en principio, y desde el punto de vista del Derecho Administrativo, con fundamento en lo dispuesto en el dictamen C-128-00 de 24 de junio de 1994 y en la Ley General de la Administración Pública, es posible aplicar la teoría de las nulidades a las inscripciones registrales en tanto se consideren actos administrativos, de otra parte, como la regulación básica de esta materia se encuentra en el Código Civil, normativa de carácter privado, se provoca una grave confusión en cuanto a la naturaleza y procedimientos aplicables en esta materia.

Este aspecto no debe ser obviado, porque serán precisamente, los Tribunales de Justicia (inclusive cuando actúan como tribunal administrativo conociendo en jerarquía impropia) los que tengan finalmente la palabra en el tema.”

Y ha sido precisamente la jurisprudencia, tanto de los órganos judiciales en su función jurisdiccional como administrativa en jerarquía impropia, y ahora de este Tribunal, la que se ha decantado en el sentido de sentar la imposibilidad de cancelar asientos de registro en sede administrativa, al menos en el estadio actual de la legislación positiva, siendo dable únicamente, a

efectos de resguardar la correcta publicidad registral, el decreto de inmovilización de los asientos afectados, mientras que se discuta y resuelva el asunto ante una autoridad judicial, o que las partes interesadas en el punto se pongan de acuerdo.

QUINTO. JURISPRUDENCIA EN TORNO AL TEMA A DECIDIR. En voto N° 376-2006, dictado por este Tribunal a las diez horas treinta minutos del veintisiete de noviembre de dos mil seis, se trató ampliamente el tema de la cancelación de los asientos registrales. Citamos lo que a esta resolución interesa:

“V- APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE NULIDADES ADMINISTRATIVAS A LAS INSCRIPCIONES EN EL REGISTRO PÚBLICO: Este tema no ha sido pacífico en la doctrina del derecho comparado, y tampoco lo han sido los pronunciamientos de nuestros Tribunales de Justicia y de la Procuraduría General de la República. Los criterios más recientes de este último Órgano Asesor, han calificado el acto de inscripción registral como acto administrativo, entre ellos, los dictámenes C- 189-96 de 27 de noviembre de 1996 y el C- 128-99 de 24 de junio de 1999.

El primero consideró que *“el acto de registro es un acto administrativo”, en razón de la intervención del Estado, por medio de sus órganos competentes, para dar publicidad a actos, contratos, estados y situaciones jurídicas de los particulares y producir consecuencias jurídicas frente a terceros*”, pronunciamiento que modificó, de manera implícita y en lo conducente, el criterio vertido en el Dictamen C- 207-92 de 11 de diciembre de 1992, que calificó la actividad de inscripción de orden técnico, por la falta de juicio sobre la validez del acto que se registra.

Por su parte, el dictamen C- 128-99, en igual sentido señaló: **“NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL:** *En punto a la naturaleza jurídica de la función o actividad registral, una doctrina de corte privatístico, la engloba en los actos de jurisdicción voluntaria o actividad no contenciosa. El propio vocablo de “jurisdicción”*

es extraño al ámbito en que actúa el funcionario. Por el contrario, la administrativista con preponderancia la considera dentro de los actos administrativos. Siguiendo los autores italianos, el sector mayoritario clasifica los actos de registro o inscripciones, junto a la actividad certificante, de notificación, publicación, etc., dentro de los meros actos administrativos o de conocimiento, en atención a que los efectos jurídicos operan por mandato legal y no por una declaración de voluntad autónoma de la Administración. En ellos, la autoridad administrativa interviene para dar publicidad y certeza a determinadas relaciones de los particulares. En los actos de inscripción, que generalmente tienen efectos declarativos, la Administración, previa comprobación o verificación valorativa de las condiciones exigidas por el Derecho positivo, anota o inscribe en el Registro, con la forma que éste prevé, ciertos hechos, actos o contratos, documentados en títulos o instrumentos públicos, que deben hacerse constar de modo inequívoca. De ahí que, como ha escrito Zanobini, la inscripción presupone el juicio favorable acerca de la concurrencia de requisitos prescritos para que pueda efectuarse válidamente. Luego, difiere de la simple transcripción o toma de razón”

El Dictamen de la Procuraduría General de la República C- 054-2002 del 25 de febrero de 2002, de fecha más reciente, reitera el criterio, expresando: “Siguiendo la línea sentada por los últimos pronunciamientos supra citados, se considera que la inscripción registral no se limita a una mera constatación, sino que, implica, realizar una serie de juicios y valoraciones que se realizan en el momento de decidir si se procede o no a realizar la respectiva inscripción. Eso sí, sin que ello implique desconocer lo dispuesto por las partes en el acto o contrato cuya inscripción se solicite, porque tal facultad no se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Además, debe indicarse que, con la inscripción registral, se generan una serie de derechos, no solo para las partes involucradas en el acto o contrato que motiva la inscripción, sino que también a terceros que actúan amparados a la publicidad registral. Así, puede señalarse que la aceptación del acto de inscripción registral como acto administrativo, no ha sido pacífica, aunque nuestra jurisprudencia administrativa más reciente sí lo ha calificado como tal, criterio

que aquí se reitera, y por lo tanto, se encuentra modificado, en lo conducente nuestro dictamen C-207-92 de 11 de noviembre de 1992.”

Si aceptamos la tesis imperante en estos Dictámenes, que aceptan el acto de inscripción como un acto administrativo, entonces ello implica que es posible aplicarle el régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, la existencia de normas contradictorias en nuestro Código Civil, disposiciones de carácter privado que contiene la regulación básica de esta materia, generan una imprecisión en cuanto a su naturaleza jurídica, lo que trae como consecuencia que no se haya clarificado la vía para dejar sin efecto inscripciones registrales que presenten vicios. En efecto, la exclusión de la materia registral del procedimiento administrativo común y el artículo 474 de dicho Código, tal como lo ha reconocido el Órgano Consultor en el Dictamen C- 054-2002, “...ha representado una importante limitación a la posibilidad - clara ahora a nuestro juicio – de declarar nulidades en vía administrativa en esta materia, porque limita, en principio, tal accionar. **No obstante, aunque podría sostenerse su derogatoria tácita a partir de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública.**” (El subrayado y la negrita no es del original.)

De lo expuesto se concluye, que aunque parece necesario una reforma legislativa que precise la naturaleza jurídica del acto de inscripción y los procedimientos aplicables en esta materia, no siendo posible por ahora la cancelación de asientos nulos viciados de nulidad en sede administrativa, excepción hecha del supuesto normativo analizado del artículo 7 de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, nuestra legislación registral sí previó, al menos, la posibilidad de advertir a los terceros de esa presunta nulidad, sea que ésta se constituya registral o extraregistralmente, en los supuestos aquí analizados, según lo autoriza el artículo 92 del Reglamento del Registro Público, mediante la consignación de una anotación preventiva, a saber, la nota o marginal de advertencia, como medida cautelar temporal tendiente a garantizar la seguridad jurídica en el tráfico de los bienes y derechos inscritos.

Esta facultad no es extraña a nuestro ordenamiento registral. Verbigracia, el Decreto Ejecutivo No 5820-G de 24 de febrero de 1976, que impuso el requisito del refrendo del ITCO (actualmente IDA) para los títulos de propiedad otorgados dentro de sus programas de dotación de tierras, dispuso: *“En cualquier momento que un registrador descubra indicios claros, precisos y congruentes de que en la inscripción de los documentos a que este reglamento se refiere, ha mediado error o fraude, pondrá al margen del asiento respectivo la advertencia de que aquella pudiere estar viciado de nulidad por existir aparentemente tales circunstancias y de inmediato lo hará del conocimiento de la Dirección, a fin de que ésta a su vez lo comunique al Instituto de Tierras y Colonización, para los efectos de que esa Institución haga uso de los recursos legales de que dispone para enmendar el error o anular la inscripción de que se trata, en su caso. Tales anotaciones tendrán el valor que a las inscripciones provisionales les asigna el artículo 468, inciso 4 del Código Civil. Pasados tres meses desde la fecha de anotación, sin que conste al margen del asiento que el ITCO ha iniciado las gestiones administrativas o judiciales tendientes a corregir o a anular el asiento o asientos respectivos aquella se tendrá por cancelada sin necesidad de declaratoria, ni de asiento.”*” (todos los destacados provienen de su original).

Así, es claro que para este Tribunal es imposible acceder a lo pedido por el apelante, por ser contrario a lo permitido por la Ley a la Administración Registral, cuyo quehacer se encuentra delimitado por el principio de legalidad contenido en los artículos 11 de nuestra Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

SEXTO: PROCEDENCIA DE LA MEDIDA CUATELAR DECRETADA: El artículo 84 y siguientes del Reglamento del Registro Público, establece la posibilidad de que existan dos tipos de errores registrales: **a) el error material**, que se configura cuando, sin intención, se escriben unas palabras por otras, se omite la expresión de alguna circunstancia formal de la inscripción, o se equivocan los nombres propios o las cantidades al copiarlas del título, sin cambiar por ello el sentido general de la inscripción o asiento de que se trate, ni el de ninguno de sus conceptos; **b) el**

error conceptual, que se comete cuando el Registrador altere o varíe el sentido de los conceptos contenidos en el título que se registra, debido a una errónea calificación.

En el sub lite, ha quedado claro que como consecuencia de un error gestado registralmente, consistente en no trasladar o referenciar en una serie de inmuebles la existencia de gravámenes de servidumbre que los afectaban, se generó una inexactitud registral que afectó gravemente la publicidad registral y violentó el principio de tracto sucesivo. En efecto, respecto de este último el artículo 56 del Reglamento del Registro Público, señala en lo conducente: “...*De los asientos existentes en el Registro, deberá resultar una perfecta secuencia del titular del dominio y de los derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones.*”

La inexactitud, en el caso que nos ocupa, provino de **un error en el asiento** y no en el documento a que accedió al Registro, en otras palabras, existió un error u omisión en el asiento registral por diferir éste de la rogación que acompañó al documento. Esta situación fue prevista expresamente en el artículo 454, párrafo 2) del Código Civil, 7 y 9 de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, estableciéndose ahí la forma de practicar la corrección. Dispone, en lo conducente, el citado numeral 454 del Código Civil: “*Si en alguna inscripción se omite expresar cualquiera de las circunstancias generales o especiales exigidas por la ley...podrá rectificarse en cualquier tiempo a solicitud del interesado; pero dicha rectificación no perjudica a tercero sino desde su fecha. Si por omisión de circunstancias o por oscuridad o inexactitud al expresarlas, fuere inducido en error un tercero, el Registrador será responsable de los daños y perjuicios.*”

Por su parte, el artículo 7 de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, también regula el error registral, aunque en forma más puntual, pues **lo restringe al causado por violación del principio de tracto sucesivo**; sin embargo, es más extenso y claro al autorizar los mecanismos de corrección, permitiendo incluso la **actuación oficiosa** y la **cancelación de asientos**. Conteste con la disposición del artículo 7 de la Ley sobre Inscripción de Documentos

en el Registro Público, los artículos 87 y 89 del Reglamento de ese Registro, también prescriben la forma en que deben de corregirse estos errores. Disponen, respectivamente, esas normas: *“Solo el Registrador bajo su responsabilidad, podrá corregir los errores cometidos en la inscripción de un documento, sean materiales o conceptuales, con fundamento en el conjunto de la información registral y la que pueda aportar la parte interesada...”*

“La rectificación de un error material o conceptual se hará por medio de una nueva inscripción, con vista del documento auténtico si aún se encuentra en el Registro, o si lo aporta la parte interesada, o del conjunto de la información que consta en el Registro.”

Sin embargo, debe tenerse presente que los asientos inexactos pueden ser rectificados en la forma indicada, siempre que los terceros no se hayan apoyado en el Registro, por cuanto en este supuesto es menester que aquellos conozcan la inexactitud y se efectúe su corrección.

En efecto, puede ocurrir que existiendo un asiento inexacto, un tercero se apoye en esa información, presentándose así un conflicto evidente entre alguien que a raíz de la inexactitud puede verse privado o al menos perjudicado en su derecho, y otro que se ha apoyado en la información incorrecta, adquiriendo o pretendiendo adquirir un derecho con base a ella. Nuestra legislación, al igual que la mayoría de las legislaciones, adopta el sistema de no convalidación. En tal sentido, el artículo 456 del Código Civil dice que: *“la inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley”*. Es decir, que la inscripción no va a purgar los vicios que pueda tener el documento inscrito o en acto contenido. Los vicios subsisten con prescindencia de la inscripción. En estos casos, la gestión administrativa cabe a solicitud de parte interesada o en forma oficiosa por la Administración Registral, debiendo observarse el procedimiento dispuesto en los artículos 87, 88 y 97 del Reglamento del Registro Público que rezan:

Artículo 87: *“...En caso de que la corrección del error cause algún perjuicio a terceros, el registrador deberá elaborar un informe, lo elevará a conocimiento de la Dirección, y ésta de*

*oficio podrá iniciar una gestión administrativa.” Artículo 97: “De la nota de advertencia: se dará curso a la gestión que cumpla todos los requisitos, y se pondrá cuando así se determine, una nota de advertencia en la inscripción respectiva, para efectos de publicidad únicamente”. Artículo 88: “Si en el caso del artículo 85 (hoy 87) anterior, existiera **oposición de algún interesado en la corrección del error**, la Dirección o la Subdirección, mediante resolución, ordenará poner **una nota de advertencia** en la inscripción, que **inmovilizará** la inscripción hasta tanto no se aclare el asunto en vía judicial o las partes no lo autoricen. De igual forma se procederá **cuando la rectificación del error cause algún perjuicio**.” (Lo resaltado en negrilla no son del original).*

A la luz de esta normativa, encuentra este Tribunal que la actuación del Registro Público de la Propiedad Inmueble ha sido correcta al ordenar la inmovilización de las fincas del Partido de Cartago matrículas 96609-000, 94611-000, 94613-000 y 94615-000, así como las del Partido de Alajuela matrículas 118170-000, 153319-000, 227853-000, 258948-000 y 375712, dado que como resultado del error registral cometido, dichos inmuebles fueron adquiridos por terceros registrales como si estuvieran libres de gravámenes reales de servidumbre, cuando lo cierto era lo contrario. Ante la imposibilidad de corrección oficiosa de la irregularidad evidenciada, la única alternativa prevista para la Administración Registral, es practicar las medidas cautelares que están dentro de su esfera competencial, en espera de que una ulterior solución proveniente de la autoridad judicial o del convenio al que las partes interesadas puedan llegar.

SETIMO. SOBRE LO QUE DEBE SER RESUELTO. Según lo considerado, se impone declarar sin lugar el recurso de apelación interpuesto por José León Desanti Montero representando a Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. contra la resolución dictada por la Dirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las diez horas diez minutos del quince de enero de dos mil siete, la cual en este acto se confirma.

OCTAVO. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. De conformidad con el artículo 25 de la Ley de procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley No 8039, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO

De acuerdo a lo anteriormente considerado, se declara sin lugar el recurso de apelación interpuesto por José León Desanti Montero representando de Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. contra la resolución dictada por la Dirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las diez horas diez minutos del quince de enero de dos mil siete, la cual en este acto se confirma. Se da por agotada la vía administrativa. 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.-**

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Lic. Edwin Martínez Rodríguez

M.Sc. Priscilla Loretto Soto Arias

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde

Lic. Adolfo Durán Abarca

La suscrita Guadalupe Ortiz Mora, en calidad de Presidenta del Tribunal, hago constar que el Lic. Edwin Martínez Rodríguez, a pesar de que estuvo presente en la votación de este asunto, no firma la resolución por haberse acogido a su jubilación.

DESCRIPTOR:

- Inmovilización del asiento registral
- Errores registrales
- Tipos de errores registrales
- Corrección de errores registrales