

RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Expediente N° 2007-0339-TRA-BI

Gestión Administrativa

Municipalidad de Cartago

Registro Público de la Propiedad Inmueble (Exp. de origen número 491-07)

Inmuebles

VOTO No 156-2008

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. San José, Costa Rica, a las trece horas con treinta minutos del once de abril del dos mil ocho.

Conoce este Tribunal del Recurso de Apelación planteado por el señor **Rolando Rodríguez Brenes**, en su calidad de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, con cédula de identidad número tres-trescientos nueve-setecientos cuarenta, en contra de la resolución dictada por la Subdirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las nueve horas del veintiséis de noviembre del dos mil siete.

RESULTANDO

PRIMERO: Que mediante escrito presentado a la Dirección General del Registro Nacional, el doce de junio del dos mil siete, y remitido a la Dirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, el señor Rolando Rodríguez Brenes, en la calidad indicada, formuló gestión administrativa, con el objeto de que ese Registro anule la cancelación de la inscripción operada bajo el tomo 570, asiento 16404 de fecha 23 de enero del 2007, por la que se cerró la finca inscrita en Folio Real matrícula 3-83465-000, por no estar legitimado quien la solicitó para esos efectos, en razón de su naturaleza es de calle, siendo entonces un destino público, que corresponde administrar únicamente a la Municipalidad de Cartago.

SEGUNDO: Que por resolución emitida por la Subdirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las nueve horas del veintiséis de noviembre del dos mil siete, resolvió en lo que interesa lo siguiente: “(...) **I- Rechazar la gestión incoada por el (sic) Rolando Rodríguez Brenes, en su condición indicada, por carecer de legitimación para actuar en esta vía. II.-Se ordena levantar la nota de advertencia administrativa que se originó con la apertura del presente expediente y que se publicita en el inmueble del Partido de Cartago, matrícula OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO (83465), indicado. III- Se comisiona a la licencia Esther Martínez Cerdas, funcionaria destacada en el Departamento de Asesoría Jurídica Registral, para que proceda al levantamiento de la nota de advertencia referida (...)**”.

TERCERO: Que inconforme con lo resuelto por la Subdirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, mediante escrito presentado el cinco de noviembre del dos mil siete, el señor Rolando Rodríguez Brenes, en la condición mencionada, presentó recurso de revocatoria y reconsideración y apelación en subsidio, contra la resolución indicada.

CUARTO: Que a la sustanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se han observado defectos u omisiones que pudieran haber provocado la indefensión de las partes interesadas, o que pudieran haber provocado la indefensión de las partes interesadas, o que pudieran provocar la invalidez o ineficacia de las diligencias, por lo que se dicta esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

Redacta el Juez Durán Abarca, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO: EN CUANTO A LA PRUEBA PARA MEJOR RESOLVER. Este Tribunal requirió al Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a la Dirección de Servicios

Registrales, emitir una certificación de los datos de la finca del Partido de Cartago Folio Real 83465-000, antes de la fecha de cierre de la misma, la cual fue cerrada de conformidad con los numerales 474 y 472 del Código Civil, con la inscripción del documento presentado a la Sección del Diario del Registro citado, bajo el asiento 16404 del tomo 570, documentos que ha tenido a la vista este Tribunal, a los efectos de dictar la presente resolución, y que constan a folios 108 a 118 del presente expediente.

SEGUNDO: EN CUANTO A LOS HECHOS PROBADOS: Se acoge el elenco de “Hechos Probados”, determinados por el Registro a quo, adicionándose los siguientes, que se enuncian como números IV, V y VI y precisando los folios del expediente que los sustentan, a saber el hecho primero se sustenta en la prueba visible a folio 108; el hecho segundo en la prueba visible del folio 30 al 33; el hecho tercero en la prueba visible a folios 108 a 118:

IV- Que la finca inscrita en el Partido de Cartago, Folio Real **57696-000**, plano catastrado C-299712-1978, al dividirse materialmente generó la inmatriculación de los siguientes seis inmuebles, según los planos que se detallan, fraccionamiento que se operó mediante un acceso a la calle pública a través de una servidumbre de paso, de cuatro metros de ancho: la finca **3- 83455-000** se catastró con el plano C-309358-1978, la finca **3-83457-000** se catastró con el plano número C-309358-78; la finca **3-83459-000** se catastró con el plano C-309354-1978; la finca **3-83461-000** se catastró con el plano número C-969744-2005, la finca **3-83463-000** se catastró con el plano número C-309355-78, actualmente inscrita al Folio Real **3-83463-001**, plano catastrado número C-1056561-2006. La servidumbre de paso quedó inscrita como lote número seis, terreno destinado a calle, inscrito al Folio Real **3-83465-000** (ver folios 6 al 21).

V- Que de conformidad con el Oficio DCC-095-2007 de 31 de mayo de 2007 del Área de Operaciones de la Municipalidad de Cartago, Departamento de Caminos y Calles, de acuerdo

con la inspección de campo que se realizó, el inmueble matriculado al Folio Real 3-83465-000, está destinado a calle pública y en la actualidad se encuentra cerrado (folio 24).

VI- Que el señor José Joaquín Vega Fernández, mayor, casado una vez, comerciante, vecino de Cartago, portador de la cédula de identidad número tres-ciento sesenta y cuatro-mil uno, era el titular registral de la Finca del Partido de Cartago Folio Real 83465, al momento de la inscripción del documento de cancelación bajo el tomo 570, asiento 16404 inscrito el día 23 de enero del 2007.

TERCERO: EN CUANTO A LOS HECHOS NO PROBADOS: Este Tribunal considera que no existen hechos con tal carácter de importancia para resolución del presente asunto.

CUARTO: SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. I- DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA: En el caso concreto la Subdirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, en la resolución apelada, rechazó la gestión presentada por el señor Rolando Rodríguez Brenes, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, estimando que esa Administración Local carecía de legitimación para actuar, ordenando levantar la nota de advertencia administrativa que se publicita en el inmueble del Partido de Cartago Folio Real ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco. .

Por su parte, el señor Rolando Rodríguez Brenes destacó en su escrito de apelación y expresión de agravios, que la resolución recurrida obvia el bloque de legalidad administrativa que para los bienes Municipales y en general públicos destinados a vía pública, prevé en forma especial y expresa tanto la Ley de Planificación Urbana como la de Construcciones. Argumenta, que en los autos consta, que no solamente esa vía es destinada a calle pública (ver el oficio DCC-095-2007 del inspector de caminos y calles de la Municipalidad de Cartago), sino también el plano C-969744-2005 del 5 de enero de 2005, registrado por el Catastro Nacional del Registro Nacional, y que al describir la finca del Partido de Cartago 83.461-000

expresamente define como calle pública la vía ubicada en el lindero oeste de ese inmueble, por lo que es evidente que existe legitimación para gestionar en los términos del artículo 95 del citado Decreto 26771, en cuanto a que de acuerdo a un asiento expreso del Registro Público de la Propiedad Inmueble la vía de marras se define como pública. Señala, que si bien la Municipalidad de Cartago no aparece como dueña registral de esa calle, con vista de los artículos transcritos de la Ley de Planificación Urbana y de la Ley de Construcciones, no existe obligación legal de inscripción y con solo constar ese carácter en documentos públicos, la vía es pública y puede prescindirse de esa inscripción por parte de la Municipalidad, sobre todo cuando en la especie existe un documento público (Oficio DCC-095-2007 del inspector de caminos y calles de la Municipalidad de Cartago), que establece su destino a calle pública. Finalmente, destaca, que de acuerdo con el Oficio DCA-134-2007 de la Jefe de Catastro Municipal, ese inmueble se destina para dar salida a otras fincas, lo que refuerza el carácter público de esa vía, por lo que solicita dejar sin efecto el acto recurrido, en caso contrario dar por agotada la vía administrativa.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que en sub lite, lo que es ahora objeto de análisis, es el determinar si a la Municipalidad de Cartago le asiste legitimación activa para presentar una gestión administrativa, concretamente en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, aún cuando de acuerdo con los asientos registrales no sea titular de un derecho inscrito o parte en los documentos registrados, o bien, se compruebe algún interés legítimo, conforme los asientos integradores del tracto histórico de los bienes relacionados.

II- EL DOMINIO PÚBLICO COMO CONCEPTO JURÍDICO Y LOS MEDIOS POR LOS QUE EL ESTADO PUEDE ADQUIRIR ESOS BIENES. Dentro de los medios con que cuenta la Administración Pública para el desempeño de sus tareas, además de los poderes o potestades públicas que el ordenamiento le reconoce, se encuentran los bienes públicos, cuyo criterio esencial de identificación lo es el criterio subjetivo de su pertenencia, es decir,

lato sensu, su titularidad corresponde a una Administración pública. La doctrina es pacífica también en añadir otro criterio complementario.

“Se trata de bienes -ya sea materiales o incorporales, muebles o inmuebles o derechos reales sobre bienes ajenos – que se someten a un régimen jurídico especial, en todo o en parte diferente del aplicable a los bienes y derechos de que son titulares los sujetos privados. Este régimen jurídico es consecuencia, en gran medida, del estatuto constitucional de la Administración pública, de su posición institucional. Al ser la Administración una organización destinada por esencia al servicio público de los intereses generales, está claro que no puede usar y disponer de los bienes que le pertenecen como un propietario particular o como una organización privada. Los bienes de la administración están destinados al cumplimiento de los fines de interés público. Son, todos ellos, bienes vinculados a estos fines. De ahí que el Derecho establezca normas particulares de adquisición, uso y disfrute y, en su caso, enajenación de estos bienes. Y de ahí que se preocupe por arbitrar un régimen especial de protección de los bienes públicos, ya sea de su titularidad, de su posesión y utilización, como de sus características propias y de su calidad.” (La negrilla no es del original). (SÁNCHEZ MORÓN (Miguel) y Otros, “Los Bienes Públicos. Régimen Jurídico”, Editorial Tecnos, I Edición, Madrid, 1997, p. 19-20)

Nuestra Sala Constitucional, respecto de la naturaleza de estos bienes ha expresado:

“(...) la Sala ha reflexionado sobre la naturaleza de los bienes públicos y todo ello, con íntima vinculación a lo que disponen los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil y con fundamento en esos precedentes y la doctrina del Derecho público sobre el tema, la Sala arriba a la conclusión de 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).- Es por esto que se dice que la afectación puede ser declarada por ley en forma genérica, o bien por un acto administrativo, el cual, necesariamente, deberá conformarse con la norma jurídica que le sirve de referencia (principio de legalidad)."

De esta extensa cita jurisprudencial y la doctrina referenciada, dable es concluir que los bienes demaniales ostentan una categoría especial, que hace que sean excluidos del ordenamiento jurídico común de la propiedad ordinaria, lo que implica la existencia de un régimen jurídico propio, singular y privativo, regulado por el Derecho Administrativo, y dentro de ese contenido se desarrollan varios principios, como el privilegio de la recuperación posesoria de oficio del bien afectado, la presunción de afectación e incorporación del bien al servicio público, que implica también la presunción de demanialidad del bien, y como consecuencia de ello, la posibilidad de la exclusión del deber de registrar esos bienes y todo ello, como parte del derecho-deber del Estado de la tutela o protección del dominio público.

Bajo esta inteligencia, son entendibles las disposiciones contenidas en el artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana y el Reglamento del Registro Público. Dispone al efecto el referido artículo 44:

“El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial.

El Registro citado pondrá último asiento a aquellas fincas, restos o lotes que el propietario, en concepto de fraccionador, ceda al municipio por mandato de esta ley, si en el documento inscribible consta el destino público que se le da al inmueble y el Notario da fe del acuerdo municipal en que se aprueba la cesión y se dispone entregar dicho bien a ese mismo destino”

Por su parte, el numeral 48 reglamentario establece:

“Inscripción de vías de ferrocarriles, canales, carreteras, parques y calles públicas. No será necesaria la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble la propiedad pública de vías de ferrocarril, canales, carreteras, parques y calles públicas. Sin embargo el testimonio de la escritura en donde se constituyen, deberá presentarse ante el Registro para hacer las referencias y disminución de cabidas de las fincas, con indicación del plano catastrado.”

La inscripción de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad, es una cuestión que ha sido cuestionada por la doctrina. A pesar de las normas facultativas que en ese tema encontramos en nuestra legislación registral, en la actualidad parece necesaria tanto para poder utilizar en su defensa los beneficios que conlleva la inscripción registral (presunción posesoria, acciones hipotecarias, etc.) como, sobre todo, para impedir inscripciones en contrario, es decir, de pretendidas propiedades y derechos privados en terrenos públicos, inclusive de dominio público, lesivas de la integridad de los patrimonios públicos.

Al respecto se ha señalado: *“Con todo, la inaccesibilidad de ciertos bienes demaniales al Registro de la Propiedad, teóricamente fundada en su innecesariedad, ha tenido el efecto perverso de amparar la usurpación por particulares de dependencias o enclaves situados en zona de dominio público, puesto que una parte de la jurisprudencia, en particular civil, ha sido y es más proclive a otorgar preferencia a los efectos que derivan de la fe pública registral que a la definición legal de categoría enteras de bienes como pertenecientes al dominio público (...)*

“Ciertamente, la exclusión de los bienes demaniales del Registro de la Propiedad no es satisfactoria. Es verdad que respecto de algunos tipos de bienes (el mar territorial, las aguas superficiales, las minas) no resulte necesaria. Pero en otros muchos casos – las riberas del mar y de los ríos, típicamente – la experiencia demuestra que la ausencia de inscripción constituye un riesgo evidente de pérdida de la titularidad pública, muy difícil de reparar en la práctica por más leyes (o la propia Constitución) garanticen esa titularidad. El Registro es y puede ser también un instrumento de defensa de las propiedades públicas en su conjunto, pues no tiene porqué serlo sólo de las propiedades privadas. Esto no significa, obviamente, primar unas sobre otras, sino asegurar un trato de igualdad y arbitrar un medio idóneo de resolución de conflictos. De hecho, sólo desde el menosprecio de las propiedades públicas, de su utilidad y valor social, y desde posturas privatistas a ultranza puede negarse esta equiparación registral, ya que la situación actual carece de toda justificación.” (SÁNCHEZ MORÓN (Miguel) y Otros, *“Los Bienes Públicos. Régimen Jurídico”*, Editorial Tecnos, I Edición, Madrid, 1997, p.66)

III- RESPECTO DE LA NATURALEZA DE LA FINCA INSCRITA AL FOLIO REAL 3 83465-000 Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VÍAS PÚBLICAS. De la prueba documental tenida a la vista, se tiene por demostrado que de la finca del Partido de Cartago, matrícula 57696-000, se segregaron seis lotes, fraccionamiento que por no tener acceso directo a la vía pública se hizo por medio de una servidumbre de paso de cuatro metros de

ancho, según consta en los planos pertinentes. De esta forma, a la finca **3- 83455-000** le correspondió el plano C-309358-1978, a la finca **3-83457-000** le correspondió el plano número C-309358-78; a la finca **3-83459-000** le correspondió el plano C-309354-1978; a la finca **3-83461-000** le correspondió el plano número C-969744-2005 y la finca **3-83463-000** le correspondió el plano número C-309355-78, misma que actualmente está inscrita al Folio Real **3-83463-001**, con el plano catastrado número C-1056561-2006. La servidumbre de paso quedó inscrita como lote número seis, terreno destinado a calle, inscrito al Folio Real **3-83465-000**.

De conformidad con el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, la subdivisión de lotes mediante servidumbres de paso, es posible sólo con la venia municipal en casos calificados, en terrenos especiales en que por su ubicación o dimensión se demuestre que es imposible fraccionar con acceso adecuado a vías públicas existentes (artículo II.2.1), estableciéndose además que: *“La segregación autorizada frente a servidumbre, en los términos de los artículos anteriores, implica que la entrada a los lotes será considerada servidumbre de paso común y en todo momento para cualquier autoridad o funcionarios de las entidades encargadas a prestar servicios públicos, de cualquier índole, así como de aquel a las que corresponde el control urbanístico, municipal, de seguridad pública, salud, bomberos y cualquier otro similar”* (artículo II.2.1.5).

Por su parte, la Ley General de Caminos Públicos, No 5060 de 22 de agosto de 1972, en su artículo 1, según su función, clasifica los caminos públicos del país, en dos categorías, a saber la Red Vial Nacional y la Red Vial Cantonal, y respecto de esta última dispone:

“Corresponde su administración a las municipalidades. Estará constituida por los siguientes caminos públicos, no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional:

- a) *Caminos vecinales: Caminos públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicas rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.*
- b) *Calles locales: Vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional.*
- c) *Caminos no clasificados: Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionan acceso a muy pocos usuarios, quines sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento.”*

Esta clasificación ha sido precisada mediante el Decreto Ejecutivo No 30263- MOPT del 05 de marzo del 2002, “Reglamento sobre la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal”, el cual, respecto de los caminos no clasificados, establece:

“Comprenden dos tipos diferentes de vías públicas. Las que están en uso y son transitables en toda época del año y las veredas y caminos en desuso para el tránsito vehicular”

Dispone también el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos: “Son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro. Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción. (...)”

En el caso que nos ocupa, no cabe duda que estamos ante un bien propio de la Nación - tal como lo conceptúa el artículo 121 inciso 14) constitucional - sea una calle pública perteneciente a la Red Vial Cantonal, que al haberse constituido mediante servidumbre, específicamente para proporcionar acceso a cinco inmuebles segregados de una misma finca madre, califica como un “camino no clasificado”. Así lo confirma el Informe vertido

mediante Oficio DCC-095-2007 de 31 de mayo de 2007 por el Área de Operaciones de la Municipalidad de Cartago, Departamento de Caminos y Calles, de acuerdo con la inspección de campo realizada. Al respecto debe recordarse que de conformidad con el artículo 301 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública, las declaraciones o informes que rindan los representantes o servidores de la Administración, se reputarán como testimonio para todo efecto legal.

La calle de marras, de acuerdo a la norma supra citada, debe presumirse como propiedad municipal, lo que configura una “asignación del carácter público” de esa vía y de otras posibles que puedan llegar a construirse en forma análoga, pues resulta claro que en la especie no estamos frente a un acto concreto de afectación. La finca inscrita en el Registro Público con la matrícula 3-83465-000, quedó registrada, por voluntad expresa de su titular, como terreno destinado a calle y tal manifestación resulta congruente con lo que se desprende de los planos que grafican las fincas colindantes, los cuales fueron autorizados por un agrimensor que al efecto está revestido de fé pública, según lo consagra el artículo 12 de la Ley para el Ejercicio de la Topografía y la Agrimensura. El artículo 11 del Decreto No 21 de 26 de febrero de 1970, “Reglamento para el Ejercicio de la Topografía y la Agrimensura” señala al respecto: *“ De acuerdo con lo que dispone el artículo 12 de la Ley, las personas autorizadas para ejercer la Topografía o la Agrimensura tendrán fé pública en el ejercicio de su profesión únicamente como agrimensores, para lo cual se constituyen responsables de la objetividad y corrección de la información gráfica y escrita que contenga los planos y documentos por ellos suscritos, referentes a derroteros, áreas y localizaciones.”*

Esta disposición es precisada en forma clara en el artículo 59 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional; Decreto Ejecutivo No 13607-J del 25 de junio de 1982, el cual establece los requisitos del contenido del cuerpo del plano, entre éstos, la ubicación geográfica del inmueble, los colidantes (con indicación de los linderos naturales y en el caso de los caminos, su destino), la localización, que en tratándose de parcelas urbanas, debe hacerse por medio de

distancias a la intersección de vías públicas o líneas de propiedad, cordones de caño o puntos conocidos y los accesos, entendiéndose como tales la vía o vías existentes de carácter público frente a la parcela o predio y que permitan la entrada o salida de esa parcela o predio, normalmente constituidos por calles, carreteras o caminos.

Los efectos jurídicos que la inclusión de calles o vías públicas en planos catastrados produce, quedan claramente definitivos en los siguientes numerales de la Ley de Construcciones:

“Artículo 7º.- Propiedad. Todo terreno que en los planos existentes de la Municipalidad, o en el Archivo de la Dirección General de Obras Públicas, o el de la Dirección General de Caminos, o en el Catastro, o en cualquier otro archivo, museo o biblioteca pública, aparezca como vía pública se presumirá que tiene la calidad de tal, salvo prueba plena en contrario, que deberá rendir aquél que afirme que el terreno en cuestión es de propiedad particular o pretenda tener algún derecho exclusivo a su uso. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria que así lo declare, nadie podrá impedir o estorbar el uso público del terreno de que se trate”.

“Artículo 8º.- Fraccionamientos o Loteos. Aprobado un plano, de fraccionamientos o loteos, de acuerdo con los Reglamentos sobre fraccionamiento, los terrenos que en dichos planos aparezcan como destinados a vías públicas, por ese solo hecho saldrán del dominio del fraccionador y pasarán al dominio público. La aprobación del fraccionamiento se otorgará por escritura pública, que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad para los efectos de cancelación de propiedad particular en lo que se refiere a los terrenos destinados a vía pública.”

La Sala Constitucional, en el Voto No 3145-96 de las 09:27 horas del 28 de junio de 1996, avalando la constitucionalidad del referido artículo 7 de la Ley de Construcciones, ha señalado expresamente:

“En esta norma se desarrolla la presunción de la demanialidad de los bienes incorporados a las vías públicas, lo que como principio general de Derecho público no ofrece ninguna complicación. Pero de utilidad para los efectos de esta acción de inconstitucionalidad, es el último párrafo que dispone que "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria que así lo declare, nadie podrá impedir o estorbar el uso público del terreno de que se trate". A juicio de la Sala, en integración al principio de inviolabilidad de la propiedad contenido en el artículo 45 constitucional, la norma debe entenderse en el sentido de que la señalada presunción de demanialidad opera cuando la Administración cuenta con justo título para demostrar la naturaleza y propiedad del bien, o que existan actos expresos de tolerancia del antiguo propietario que conduzcan a tener por establecida la entrega del bien a tal uso, sea por el transcurso del tiempo, sea por la existencia de prueba fehaciente en ese sentido. Y ello es así, porque, además, el uso inveterado que se le haya dado al inmueble como vía pública, hace que la carga de la prueba recaiga en quien se diga mejor poseedor o propietario excluyente, cuya acción jurisdiccional tendrá como propósito destruir la presunción de demanialidad, precisamente porque ésta se fundamenta en otra presunción del mismo rango, que significa que la aparición de los terrenos en planos oficiales -públicos-, en catastros nacionales o municipales, o en archivos, museos o bibliotecas, junto con la prueba fehaciente del uso público efectivo, hace que la afectación sea la principal característica, que no podrá desaparecer sino en virtud de una sentencia firme dictada por los tribunales de la República”.

En conclusión, de la normativa referida y la jurisprudencia analizada, queda sentado la existencia del imperativo de la presunción “iuris tantum” de bienes de naturaleza de dominio público, específicamente de la vía pública, cuando consta como tal en algún documento o archivo público, como ocurre en el caso que nos ocupa, en donde no solo existen planos catastrados que grafican la existencia de una calle, sino que en el asiento de inscripción del inmueble en el Registro Público, al definirse la naturaleza de la finca, expresamente se indicó que esa era su naturaleza y destino.

QUINTO: LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO PARA PLANTEAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DENEGADA.

El artículo 95 del Reglamento del Registro Público, Decreto Ejecutivo No 26771 del 18 de marzo de 1998 y sus Reformas, dispone:

“Artículo 92: Casos en que procede la gestión administrativa. Cuando existe una anomalía en la información que consta en el Registro, ya sea por error o por estar ésta viciada de nulidad, cuando se tiene interés en modificar o cancelar alguna información que no se pueda llevar a cabo por los procedimientos existentes, se puede plantear la solicitud a efecto de rectificar el error o eliminar el vicio de nulidad, o cancelar o modificar dicha información. Este trámite se llamaría Gestión Administrativa.” (La negrita no es del original).

Respecto de la legitimación para plantear una gestión administrativa y la posibilidad de aplicar la nota de advertencia que su admisibilidad genera, este Tribunal mediante el Voto 376-2006 de las a las diez horas treinta minutos del veintisiete de noviembre de dos mil seis, ya había establecido:

“(...) la gestión administrativa pueda darse por concurrir diferentes supuestos objetivos:

1- Gestión administrativa incoada de oficio por el Registro:

1a- Procede como facultad discrecional del Registro, ante una inexactitud de los asientos que conste en el Registro y que cause algún perjuicio, caso en el cual se podría adoptar la medida cautelar prima facie, con base en el informe vertido por el Registrador, aún sin brindar audiencias a los interesados.

1b- Cuando exista oposición de algún interesado en la corrección del error, caso que supone que se le ha dado debida audiencia y notificación a éste, tal como lo ordena el artículo 98 del Reglamento del Registro Público.

2- Gestión administrativa a instancia de parte: Sean “titulares de los derechos inscritos en el Registro y toda aquella persona que pruebe tener interés en el asunto, de acuerdo con los asientos del Registro” (artículo 95 del Reglamento del Registro Público). En este último caso, queda claro que la sola interposición de la gestión por el interesado, no obliga en forma automática al Registro a dictar la medida cautelar de advertencia, sino que ésta debe calificar sus requisitos, conforme lo prevé el artículo 93 del Reglamento del Registro Público, apreciando si existe prueba suficiente que evidencie la existencia de un derecho subjetivo o interés legítimo del gestionante que pueda verse lesionado como consecuencia de la modificación o cancelación de la información registral.”

Respecto de este último supuesto, resulta medular en este caso, primeramente el determinar la diferencia entre lo que se ha denominado “legitimación ad processum” y lo que es la “legitimación ad causam”, así también el esclarecer si los requisitos de legitimación para plantear una gestión administrativa ante la Dirección del Registro son iguales para los particulares que para la Administración Pública, en específico, por cuanto para los primeros la norma reglamentaria es clara en señalar que la misma debe deducirse claramente de un asiento del Registro, es decir se debe aparecer como titular de un derecho inscrito o anotado.

Respecto de la legitimación en general, entendida como esa aptitud especial de algún sujeto para ser parte en el procedimiento o proceso específico, ha señalado la doctrina:

“En efecto, un sujeto queda legitimado en un procedimiento o en un determinado proceso, en razón de la afectación previa sufrida en sus intereses o derechos cualificados, aspecto que no puede ser demostrado de buenas a primeras. La legitimación aparente queda condicionada a una fase posterior donde el tercero, como juez objetivo e imparcial, determine con acierto la titularidad de tales intereses o derechos en el sujeto recurrente:

Ha dicho un distinguido autor que la legitimación es la “consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso a las partes que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud del cual, exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso”.

Por consiguiente, tal aptitud está objetivamente contemplada y tiene relación directa con el objeto del litigio o de la reclamación administrativa. Desde esta misma perspectiva encontramos elementos configuradores de la institución, mediatos e inmediatos, tanto desde el enfoque subjetivo como objetivo.”

(...) Se puede diferenciar la capacidad de aptitud genérica o abstractamente concebida - legitimatio ad processum- de la capacidad singularmente ejercitada - legitimatio ad causam-, en relación con el lugar en que se encuentre el sujeto con respecto a la pretensión procesal. Y, también, la legitimación ligada con el fondo del asunto: sea su dimensión sustancial.” (JIMENEZ MEZA (Manrique), “La Legitimación Administrativa”, III Edición, IVSA Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 1998, p. 29, 30, 115)

En el caso que nos ocupa, la mayoría de este Tribunal, estima que la Municipalidad de Cartago, tiene legitimación procesal para interponer la gestión administrativa de marras, pues dada la naturaleza registrada para el inmueble involucrado, que se hizo constar como calle y la presunción de demanialidad que ello supone, no cabe duda la afectación de la esfera de intereses y derechos que el Gobierno Local está en deber de resguardar con respecto a la actuación registral que accedió a la rogación de un particular, la cual se reputa como ilegítima. Como la irregistrabilidad de los bienes públicos es avalada por el ordenamiento administrativo, sin desmedro de su naturaleza y régimen privilegiado de protección, la legitimación en estos supuestos no puede analizarse sólo a la luz de la titularidad que se desprenda de los asientos registrales, sino que deben sopesarse otros elementos que indiciariamente conduzcan a una posible afectación material a los intereses o derechos

subjettivos públicos.

Las administraciones públicas son titulares de derechos subjettivos reforzados, los cuales pueden surgir directamente de la ley, o, mediante el ejercicio de una potestad administrativa. Los bienes demaniales - y entre éstos las calles públicas, -que pueden resultar de cualquiera de estas fuentes, no se definen en razón de su posesión efectiva (ius possessionis), ni por su publicidad registral, sino por el derecho objetivo que le asiste a la Administración para su posesión por su relación estricta con la utilidad pública (ius possidendi), lo que los hace estar fuera del comercio con su régimen reforzado de protección por la inalienabilidad, inembargabilidad y imprescriptibilidad en su uso y disfrute.

SEXTO: LO QUE DEBE RESOLVERSE EN EL CASO CONCRETO: En virtud de las consideraciones expuestas, citas legales, de doctrina y jurisprudencia, que anteceden, y por cuanto la Municipalidad de Cartago ostenta legitimación activa para formular las diligencias bajo estudio, este Tribunal por mayoría declara con lugar el recurso de apelación presentado por el señor Rolando Rodríguez Brenes, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, en contra de la resolución dictada por la Subdirección del Registro de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las nueve horas, del veintiséis de noviembre del dos mil siete, la que en este acto se revoca. El Registro a quo, en consecuencia, procederá a la apertura de la gestión administrativa y adoptará las medidas cautelares administrativas pertinentes, a cuyos efectos deberá reinscribir provisionalmente el inmueble inscrito con la matrícula 3-83465-000, hasta tanto se resuelva definitivamente la pretensión planteada.

POR TANTO

Con fundamento en las consideraciones, citas normativas, de doctrina y jurisprudencia que anteceden, por mayoría se declara con lugar el recurso de apelación interpuesto por el señor Rolando Rodríguez Brenes, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, en

contra de la resolución dictada por la Subdirección del Registro de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las nueve horas del veintiséis de noviembre del dos mil siete, la que en este acto se revoca. Proceda dicho Registro a la apertura de la gestión administrativa y la adopción de las medidas cautelares administrativas pertinentes, a cuyos efectos deberá reinscribir provisionalmente el inmueble inscrito con la matrícula 3-83465-000, hasta tanto se resuelva definitivamente la pretensión planteada. El Juez Jorge Enrique Alvarado Valverde salva el voto. 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. Jorge Enrique Alvarado Valverde

Lic. Adolfo Durán Abarca

Lic. Luis Jiménez Sancho

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez

VOTO SALVADO DEL JUEZ ALVARADO VALVERDE

El suscrito discrepa de la resolución de la mayoría con fundamento en las siguientes consideraciones:

A) SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. LA RESOLUCIÓN APELADA. En el caso

concreto la Subdirección del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, en la resolución apelada, rechazó la gestión presentada por el señor Rolando Rodríguez Brenes, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, con fundamento en que la Municipalidad carecía de legitimación para actuar, ordenando levantar la nota de advertencia administrativa que se publicita en el inmueble del Partido de Cartago Folio Real ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco, comisionando para la ejecución de dicho levantamiento a la licenciada Esther Martínez Cerdas.

Por su parte, el señor Rolando Rodríguez Brenes destacó en su escrito de apelación y expresión de agravios, que la resolución recurrida obvia el bloque de legalidad administrativa que para los bienes Municipales y en general públicos destinados a vía pública, prevé en forma especial y expresa tanto la Ley de Planificación Urbana como la de Construcciones. Argumenta, que en los autos consta, que no solamente esa vía es destinada a calle pública (ver el oficio DCC-095-2007) del inspector de caminos y calles de la Municipalidad de Cartago), sino también el plano C-969744-2005 del 5 de enero de 2005, registrado por el Catastro Nacional del Registro Nacional, y que al describir la finca del Partido de Cartago 83.461-000 expresamente define como calle pública la vía ubicada en el lindero oeste de ese inmueble, por lo que es evidente que existe legitimación para gestionar en los términos del artículo 95 del citado Decreto 26771, en cuanto a que de acuerdo a un asiento expreso del Registro Público de la Propiedad Inmueble la vía de marras se define como público. Señala, que si bien la Municipalidad de Cartago no aparece como dueña registral de esa calle, con vista de los artículos transcritos de la Ley de Planificación Urbana y de la Ley de Construcciones, no existe obligación legal de inscripción y con solo constar ese carácter en documentos públicos, la vía es pública y puede prescindirse de esa inscripción por parte de la Municipalidad, sobre todo cuando en la especie existe un documento público (Oficio DCC-095-2007 del inspector de caminos y calles de la Municipalidad de Cartago), que establece su destino a calle pública. Finalmente, destaca, que de acuerdo con el Oficio DCA-134-2007 de la Jefe de Catastro Municipal, ese inmueble se destina para dar salida a otras fincas, lo que refuerza el carácter

público de esa vía, por lo que solicita dejar sin efecto el acto recurrido, en caso contrario dar por agotada la vía administrativa.

B) SOBRE LA INSCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO PRESENTADO AL DIARIO BAJO EL TOMO 570, ASIENTO 16404. Respecto a la inscripción del testimonio de escritura presentado al Diario del Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles, el veintitrés de enero del dos mil siete, bajo el tomo quinientos setenta, asiento dieciséis mil cuatrocientos cuatro, que corresponde a la escritura número treinta y siete, otorgada en Cartago, a las nueve horas, treinta minutos, del veintidós de enero del dos mil siete, ante el Notario Eduardo Cortés Morales, mediante la cual el señor José Joaquín Vega Fernández manifiesta que el inmueble del Partido de Cartago Folio Real ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco-cero cero cero, se encuentra inscrito a su nombre pero que el mismo no le pertenece ni tiene conocimiento del mismo, por lo que solicita al registro cancelar la inscripción de dicho inmueble.

No obstante, lo anterior, este Tribunal teniendo a la vista el documento visible a folio ciento ocho del expediente (Ver Hecho Probado Segundo), determina, que mediante el documento que consta en el folio mencionado, el señor José Joaquín Vega Fernández, es propietario registral de la finca del Partido de Cartago Folio Real ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco-cero cero cero, la cual dispuso dividirla en seis lotes, siendo, la finca indicada el Lote Sexto, la cual se describe así *“LOTE SEXTO: Terreno destinado a calle. Sito: en el distrito de El Carmen, tercero del cantón central de Cartago (...) Mide: Trescientos un metros, y noventa y un decímetros cuadrados, de conformidad con el plano visado y aprobado por la Municipalidad correspondiente (...)”*.

Como puede verse, de la documentación que obra en el expediente, se comprueba que el señor Vega Fernández es el propietario de la finca en cuestión, por lo que de conformidad con el numerales 266 y 474 del Código Civil, contaba con la facultad de solicitar al Registro la

cancelación de la finca citada. Los ordinales citados por su orden disponen:

“Artículo 266.- La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tienen más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley.” (Lo resaltado no es del original)

“Artículo 474.- No se cancelará una inscripción sino por providencia ejecutoria o en virtud de escritura o documento auténtico, en el cual expresen su consentimiento para la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabiente o representantes legítimos”. (el subrayado no es del texto original).

Consecuencia de lo anterior, se debe tener por bien realizado el movimiento de cancelación que aquí se cuestiona; no solo por la legitimación del titular del inmueble para disponer en tal forma del derecho que contenía el asiento cancelado; sino porque la municipalidad de de San José carece a su vez de legitimación ad causam activa para establecer la gestión administrativa que dio origen a la resolución impugnada, y ello, por las razones que se expondrán a continuación.

Dispone el artículo 95 del Reglamento del Registro Público, Decreto Ejecutivo número 26771 del 18 de marzo de 1998, que:

“...Pueden promover la gestión administrativa los titulares de los derechos inscritos en el Registro y toda aquella persona que pruebe tener interés en el asunto, *de acuerdo con los asientos del Registro*.” (lo resaltado no es del original)

Sobre la figura de la legitimación, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

“(...) la legitimatio ad causam constituye una condición para que prospere la pretensión(...) Legitimatio en la causa es quien puede exigir que se resuelvan las peticiones hechas en la demanda, es decir, la existencia o no del derecho material que se pretende, por medio de sentencia favorable o desfavorable...constituye, entonces condición para el dictado de la sentencia de fondo o mérito, pero no de la sentencia favorable (...)” (Voto N° 89 de las 14:50 horas del 19 de junio de 1991).

Por su parte, la doctrina procesal ha expresado que: “(...) La legitimación procesal, entonces, es la consideración legal, respecto del proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de litigio y en virtud de la cual se exige, para que la pretensión de fondo pueda ser examinada, que dichas personas figuren como tales en el proceso (...) La legitimación, entonces, es un presupuesto de la sentencia de mérito; el juez previamente (dicho en términos lógicos) son las que deben estar, esto es, aquellas que son las titulares de los derechos que se discuten (...) la legitimación es un presupuesto procesal (de la sentencia) de los cuales, según la mayoría de la doctrina y jurisprudencia, el propio magistrado puede revelar de oficio, aunque la parte no lo haya señalado (...)”. (VÉSCOVI, Enrique. Teoría General del Proceso, 2° Edición, Editorial Atenea, Buenos Aires, 1999, pp. 168-169).

En lo que respecta al asunto bajo examen, resulta que la **legitimación** para estos casos no puede provenir de cualquier fuente, sino que ésta debe inferirse claramente de un asiento del Registro, situación que no se da en lo absoluto con relación a la Municipalidad de Cartago, pues de conformidad con los documentos que constan en el expediente, no se determina que ésta sea parte de la inscripción de la finca del Partido de Cartago Folio Real ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco-cero cero cero, cuestionada y, por ende, del asiento donde consta la misma, de ahí, que sea oportuno reiterar ahora lo establecido por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo (antiguo órgano jerárquico impropio del Registros Nacional), que al respecto, señaló: “(...) Revisada la legitimación de los recurrentes (...) es

evidente que carecen de legitimación para gestionar tanto la nulidad o cancelación de la inscripción practicada, así como la inmovilización de la finca matrícula número (...) dado que no demuestran ser titulares de ningún derecho inscrito en el Registro relativo a la inscripción de la escritura de traspaso del referido inmueble, como tampoco haber figurado como parte en dicho traspaso, ni haber autorizado esa escritura (...). **(Voto N° 774-2002 de las 9:50 horas del 19 de setiembre de 2002).**

C) El gestionante alega que cuenta con legitimación para gestionar de conformidad con los términos del artículo 95 citado, ya que aduce, que de acuerdo a un asiento expreso del Registro Público de la Propiedad Inmueble, la naturaleza del inmueble aquí relacionado indica que se trata de un “terreno destinado a calle”, lo cual define a tal inmueble como una calle pública.

Considera el suscrito, que tal manifestación no es de recibo por dos razones. La primera, en virtud de lo señalado en líneas atrás respecto de la legitimación para gestionar en esta vía; y además, porque los aspectos a que hace referencia el apelante en su escrito de agravios, son objeto de discusión en la vía jurisdiccional, que es la vía idónea, para ventilar los aspectos alegados, ello, conforme al numeral 9 y 153 de la Constitución Política. En segundo término, porque el artículo 27 de la Ley Sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, No. 3883 de 30 de mayo de 1967 y sus reformas, en cuanto a la función calificadora, establece la prohibición para el Registro de prejuzgar sobre la validez del título que se le presenta para su inscripción, ya que: *“Para la calificación, tanto el Registrador General como los tribunales se atenderán tan sólo del título, de los libros, de los folios reales, mercantiles o personales, y en general de toda la información que conste en el Registro y sus resoluciones no impedirán ni prejuzgarán el juicio sobre la validez del título o de la obligación, acto o contrato, que llegare a entablarse”*, este, en concordancia con los numerales 34, 35 y 43 del Reglamento del Registro Público, Decreto Ejecutivo N° 26771-J del 18 de febrero de 1998, requiere que, de previo a la inscripción de un documento, el Registro a través del funcionario respectivo,

realice un examen o censura con el fin de verificar si los documentos que se presenten constituyan títulos válidos y perfectos, puesto que los asientos deben ser exactos y concordantes con la realidad jurídica que de ellos se desprende, ateniéndose para dicha tarea a lo que resulte del título, y en general de toda información que conste en ese Registro.

De lo expuesto en líneas atrás, se desprende, que el Registro actuó conforme al bloque de legalidad, y no como lo pretende hacer ver el recurrente, pues, cabe resaltar, que quien ostentaba la titularidad del bien inmueble al momento de solicitarse la cancelación de la finca del Partido de Cartago Folio treinta y ocho mil cuatrocientos sesenta y cinco-cero cero cero, conforme a los asientos del Registro, era el señor José Joaquín Vega Fernández, tal y como quedó comprobado (Ver folios 108 y 118), siendo, que el Registro amparado en la normativa citada y en los numerales 474 y 472 del Código Civil procedió a realizar la inscripción de la cancelación de la finca referida, por lo que la aptitud especial de la Municipalidad para ser parte en la gestión que formuló, se encuentra limitada en lo dispuesto en los artículos 95 del Reglamento del Registro Público, ya citado, de ahí, que el Registro haya rechazado la gestión, posición que comparte este Tribunal.

Nótese, que no se cuestiona la legitimación que pueda tener la Municipalidad de San José respecto de la tutela de los bienes demaniales bajo su administración (como sería el caso de una calle pública); sino, se cuestiona la legitimación registral de la municipalidad para poder alegar que es errónea la cancelación de un derecho por quien –con base en la publicidad registral- aparece como titular o propietario, siendo la cancelación una acción que deriva de la condición de propietario en ejercicio legítimo de el dominio sobre un inmueble. Debe concluirse que, el hecho de que en la naturaleza del inmueble (perteneciente a una persona física de derecho privado) se consigne que un bien es destinado a calle, no le da la condición de bien demanial, hasta tanto no se realicen los actos necesarios para que tal inmueble entre al dominio público y que tal situación se desprenda de la publicidad registral, lo cual no sucedió en este caso.

D) En virtud de las consideraciones expuestas, citas legales, de doctrina y jurisprudencia, que anteceden, y por cuanto la Municipalidad de Cartago carece de legitimación activa para formular las diligencias bajo estudio, este Tribunal declara sin lugar el recurso de apelación presentado por el señor Rolando Rodríguez Brenes, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Cartago, en contra de la resolución dictada por la Subdirección del Registro de la Propiedad de Bienes Inmuebles, a las nueve horas, del veintiséis de noviembre del dos mil siete, la que en este acto se debe confirmar; agotándose la vía administrativa.

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde

DESCRIPTORES

TE: Legitimación para promover la gestión administrativa

Requisitos de la gestión administrativa

Solicitud de la gestión administrativa

TNR: 00.55.33