

RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Exp. No. 2008-0097-TRA-CN

Gestión Administrativa

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA, apelante

Catastro Nacional (Exp. de origen No. 021-2008)

No. 318-2008

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO.- Goicoechea, a las nueve horas con veinte minutos del cuatro de julio de dos mil ocho.-

Recurso de Apelación interpuesto por el señor **Ronald Vargas Brenes**, mayor, casado una vez, Ingeniero Agrónomo, vecino de Curridabat, San José, titular de la cédula de identidad número tres-cero ciento ochenta y cinco-cero seiscientos ochenta y nueve, en su condición de **Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)**, con cédula de persona jurídica número tres-cero cero siete-trescientos diecisiete mil novecientos doce, dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía, en contra de la resolución dictada por la Dirección del Catastro Nacional, a las ocho horas del doce de febrero de dos mil ocho.

RESULTANDO

PRIMERO. Que en escrito presentado con fecha seis de diciembre de dos mil siete ante la Dirección del Catastro Nacional, el señor **Ronald Vargas Brenes**, de calidades indicadas al inicio y en representación de la **Dirección General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)**, dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía, presentó gestión administrativa a efecto de que se ordene la consignación de la anotación de marginales de

advertencia en cada uno de los planos catastrados inscritos bajo los números L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y uno-dos mil seis (1080351-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y cuatro-dos mil seis (L-1080354-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y dos-dos mil seis (L-1080352-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y tres-dos mil seis (L-1080353-2006), L- un millón ochenta y cuatro mil cuatrocientos sesenta y dos-dos mil seis (L-1084462-2006), L-un millón ochenta y dos mil setecientos once-dos mil seis (1082711-2006), L- un millón ochenta mil setecientos noventa y ocho-dos mil seis (L-1080798-2006), L-un millón noventa y un mil trescientos ochenta y siete-dos mil seis (1091387-2006), L- un millón ciento cuarenta y tres mil quinientos ochenta y tres-dos mil siete (L-1143583-2007), L- un millón noventa mil cuatrocientos treinta y nueve-dos mil seis (L1090439-2006), L- un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta y dos-dos mil seis (L-1090442-2006), L-un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta-dos mil seis (L-1090440-2006), L- un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta y uno-dos mil seis (1090441-2006), L-un millón noventa mil trescientos setenta y seis-dos mil seis (L-1090376-2006), un millón setenta y un mil tres-dos mil seis (L-1071003-2006), L-un millón setenta mil novecientos noventa y tres-dos mil seis (L-1070993-2006), L un millón setenta mil cuatro-dos mil seis (1070004-2006), L-un millón setenta y un mil uno-dos mil seis (L-1071001-2006), un millón setenta y un mil cinco-dos mil seis (L-1071005-2006), un millón setenta mil novecientos noventa y cinco-dos mil seis (1070995-2006), L- un millón setenta mil novecientos noventa y dos-dos mil seis (L-1070992-2006), L-un millón setenta y un mil dos-dos mil seis (1071002-2006), L-un millón setenta y dos mil seiscientos once-dos mil seis (L-1072611-2006), L-un millón setenta y dos mil seiscientos diez.-dos mil seis (1072610-2006), L- un millón setenta y dos mil seiscientos doce-dos mil seis (L-1072612-2006), L-un millón setenta y un mil-dos mil seis (L-1071000-2006), un millón setenta mil novecientos noventa y seis-dos mil seis (L-1070996-2006) y un millón setenta mil novecientos noventa y ocho-dos mil seis (L-1070998-2006).

SEGUNDO. Que en sustento de su solicitud, alega el gestionante que dichos planos contienen anomalías e irregularidades, ya que en ninguno de los casos se contó con el respectivo informe del Área de Conservación Tortuguero, no aparecen el registro de ingresos y en algunos de los casos la numeración que se asigna como número de visado, no corresponde al consecutivo que se lleva para ese efecto, así como que la numeración y las fechas mencionadas en el visado no corresponden y en otros, no se localizó antecedente alguno.

TERCERO. Que mediante resolución emitida por la Dirección del Catastro Nacional, a las ocho horas del doce de febrero de dos mil ocho, se resolvió denegar la gestión administrativa presentada por el representante de la Dirección General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía.

CUARTO. Que en escrito presentado ante dicha Dirección con fecha veintiuno de febrero de dos mil ocho, el personero de la Dirección General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, presentó recurso de apelación contra lo resuelto.

QUINTO. 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.

Redacta la Juez Ortiz Mora, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. HECHOS PROBADOS. Este Tribunal aprueba los hechos que con tal naturaleza consignó el Catastro Nacional en el considerando primero de la resolución venida en alzada y su

fundamento se encuentra a folios del 70 a 97 del presente expediente.

SEGUNDO. HECHOS NO PROBADOS. Pese a que la resolución recurrida carece de hechos de tal naturaleza, este Tribunal considera que no existen hechos no probados de importancia para la resolución del presente asunto.

TERCERO. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. RESPECTO A LA CALIFICACIÓN REGISTRAL. La actividad ordinaria de los Registros, está centrada en la calificación e inscripción de documentos, que una vez inscritos, generan una alteración positiva o negativa dentro de la publicidad registral, la cual goza de los efectos jurídicos que el Ordenamiento ha considerado necesarios para garantizar la seguridad jurídica del tráfico de los bienes y de los derechos (v. artículo 1º de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, N° 3883 del 30 de mayo de 1967 y sus reformas). En la práctica, esa actividad se traduce en un complejo estudio jurídico, mediante el cual se interpreta, integra y aplica el bloque de legalidad al documento que interesa.

Para guiarse en esa faena, son tenidos a la vista y aplicados los Principios Registrales, es decir, las notas, caracteres o rasgos básicos que tiene el sistema registral correspondiente, constituyéndose en reglas de orientación para el proceso de evaluación de los documentos que son presentados en la corriente registral para su inscripción. Uno de aquellos, es el Principio de Legalidad, es decir, el que impone que los documentos que se pretendan inscribir, reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su registración, previo sometimiento a un examen, verificación o calificación que asegure su validez o perfección.

En otras palabras, por la aplicación de ese principio, se procede a la evaluación de la legalidad del documento presentado para su inscripción, no sólo respecto la validez y forma del mismo, sino también en relación a su compatibilidad y adecuación con los antecedentes existentes en el

Registro que interese (lo cual implica que deba ser tenida en cuenta la normativa sustantiva exclusiva al acto o contrato de que se trata; en materia de planos, sería la Ley de del Catastro Nacional, No. 6545 del 25 de marzo de 1981 y sus reformas, el Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, y la que le sea afín o concordante).

Así las cosas, el artículo 27 de la citada Ley sobre Inscripción de Documentos, señala que:

“Para la calificación, tanto el Registrador General como los tribunales se atenderán tan sólo a lo que resulte 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”,

Bajo esta tesitura, el artículo 80 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, No. 13607-J del 24 de abril de 1982 y sus reformas, regula el ámbito de la calificación registral de los planos, al disponer que:

“El Catastro Nacional procederá a calificar los planos de conformidad con lo que se dispone en el presente reglamento, la legislación vigente y la información a disposición del Catastro. Si se ajustan a las disposiciones, métodos, procedimientos y especificaciones adoptadas, el funcionario autorizante aprobará el plano con su firma”.

Es por estas razones que la inscripción de los planos se convierte en la garantía de que éstos, cumplen con todas las formalidades y requisitos que el ordenamiento jurídico establece para la inscripción de los mismos, al haber pasado por el examen minucioso que hace el registrador encargado de la realización de la calificación registral del plano sujeto a inscripción.

Al respecto, es importante destacar que sobre la función calificadora que ejercen los

Registradores en el sistema registral costarricense, es amplia la jurisprudencia que se ha emitido y es, quizás, la sentencia No. 100 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, dictada a las 16:45 horas del 17 de diciembre de 1980, la que con mayor precisión la ha descrito, al señalar:

“...VII.- En el sistema de Registro está prevista y regulada la función de calificar los documentos, que consiste en realizar el examen previo y la verificación de los títulos que pretenden inscribirse, con el objeto de que a los libros de ese Registro solamente tengan acceso los títulos válidos y perfectos, porque los asientos deben ser exactos y concordantes con la realidad jurídica, que de ellos se desprende. La calificación de los títulos presentados para su inscripción, es el medio y el procedimiento para cumplir con esa función depuradora.- La calificación consiste en el examen, censura o comprobación que de la legalidad de los títulos presentados debe hacer el Registrador antes de proceder a la inscripción, con la facultad de suspender o denegar los que no están a derecho.- Esa función calificadora está regulada, y no es absoluta ni ilimitada; con base en ella se puede examinar lo relativo a la capacidad de las partes, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos, la validez de los actos contenidos en las escrituras, etc...”

De tal suerte que, corresponde a los registradores desarrollar esa actividad de calificación, en apego al principio de legalidad, por cuanto el sistema registral costarricense se fundamenta en la calificación e inscripción de documentos, al menos formalmente, operando la inscripción de éstos cuando del ejercicio de esa función calificadora no se desprendan vicios o errores que la impidan.

Por esa razón, es obligación de los registradores, verificar mediante la calificación, que el documento bajo control se pueda enmarcar dentro de los modelos legales que la normativa requiere para su registración, y para ello debe proceder a un estudio y análisis minucioso respecto a la licitud del documento, teniendo en consideración si se ajusta a las disposiciones legales sobre la materia y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma, así como a los

antecedentes que constan en los asientos que existan ya en la Institución Registral. Superado ese control, queda garantizada, como regla de principio, la inscripción de actos legítimos y aptos para producir los efectos que les son propios.

CUARTO. ACERCA DE LA PROTECCIÓN DE LA FLORA Y LA VIDA SILVESTRE Y LA DECLARATORIA DE REFUGIOS DE FAUNA Y VIDA SILVESTRE. En materia de conservación de los recursos naturales y la responsabilidad que tiene el Estado de su preservación, se han ratificado diversos convenios internacionales, tales como la Convención sobre los Humedales (RAMSAR), la Convención de Diversidad Biológica y el Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.

Propiamente a nivel nacional, en materia de conservación y regulación de la vida silvestre, se promulga la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, No. 7317 del 30 de octubre de 1992, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 235 del 7 de diciembre de 1992, y sus reformas, que contiene regulaciones sobre la fauna continental e insular que vive en condiciones naturales temporales o permanentes, así como la flora que vive también en condiciones naturales en nuestro país, y se le confiere la potestad al Poder Ejecutivo, de declarar refugios nacionales de fauna y vida silvestre, delegándose en la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, hoy Ministerio del Ambiente y Energía, la planificación, el desarrollo y el control, a través de medidas técnicas, de todo lo concerniente a los recursos naturales, comprendidos dentro de los refugios nacionales. Igualmente, la Ley de Biodiversidad, No. 7788 del 30 de abril de 1998, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 101 del 27 de mayo de 1998 y sus reformas, crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que tiene entre otras facultades, de conformidad con el numeral 22 de esa Ley: *“el integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la*

sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica”, Sistema que está conformado por la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales.

Bajo esta postura, en aras de preservar la vida silvestre, el Poder Ejecutivo posee la facultad de declarar a diversas zonas del territorio nacional, como refugios de fauna y vida silvestre, que son áreas protegidas: *“en donde se preserva, conserva y maneja el hábitat, la flora y la fauna silvestre”*, por así disponerlo el artículo 1, inciso 34) del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Decreto Ejecutivo No. 32633-MINAE del 10 de marzo de 2005, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 180 del 20 de setiembre de 2005.

Es así como la flora y la fauna silvestre, comprendidas dentro de los refugios nacionales, sean éstos de propiedad estatal, de propiedad mixta o de propiedad privada, pasan a ser de competencia y manejo en forma exclusiva de la Dirección General de Vida Silvestre, quien en definitiva, otorga a las personas físicas o jurídicas que deseen realizar actividades o proyectos de desarrollo y de explotación de los recursos naturales, la respectiva autorización, tal y como se dispone en el artículo 82 de la citada Ley de Conservación de la Vida Silvestre, , al indicar, en lo que interesa, lo siguiente:

“Son refugios nacionales de fauna y vida silvestre, los que el Poder Ejecutivo declare o haya declarado como tales, para la protección e investigación de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción. Para efectos de clasificarlos, existen tres clases de refugios nacionales de vida silvestre:

- a) Refugios de propiedad estatal.*
- b) Refugios de propiedad mixta.*
- c) Refugios de propiedad privada.*

Los recursos naturales comprendidos dentro de los refugios nacionales de vida silvestre, quedan bajo la competencia y el manejo exclusivo de la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, según se determina en la presente Ley y en su Reglamento.

Las personas físicas o jurídicas que deseen realizar actividades o proyectos de desarrollo y de explotación de los recursos naturales, comprendidos en los refugios de tipo b y c, requerirán de la autorización de la Dirección General de Vida Silvestre...”

QUINTO. SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE LOS PLANOS CATASTRADOS QUE MOTIVARON LA PRESENTE GESTIÓN ADMINISTRATIVA. El señor Director de la Dirección del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, presenta ante la Dirección del Catastro Nacional gestión administrativa con fundamento en que los planos catastrados inscritos bajo los números L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y uno-dos mil seis (1080351-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y cuatro-dos mil seis (L-1080354-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y dos-dos mil seis (L-1080352-2006), L-un millón ochenta mil trescientos cincuenta y tres-dos mil seis (L-1080353-2006), L- un millón ochenta y cuatro mil cuatrocientos sesenta y dos-dos mil seis (L-1084462-2006), L-un millón ochenta y dos mil setecientos once-dos mil seis (1082711-2006), L- un millón ochenta mil setecientos noventa y ocho-dos mil seis (L-1080798-2006), L-un millón noventa y un mil trescientos ochenta y siete-dos mil seis (1091387-2006), L- un millón ciento cuarenta y tres mil quinientos ochenta y tres-dos mil siete (L-1143583-2007), L- un millón noventa mil cuatrocientos treinta y nueve-dos mil seis (L1090439-2006), L- un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta y dos-dos mil seis (L-1090442-2006), L-un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta-dos mil seis (L-1090440-2006), L- un millón noventa mil cuatrocientos cuarenta y uno-dos mil seis (1090441-2006), L-un millón noventa mil trescientos setenta y seis-dos mil seis (L-1090376-2006), un millón setenta y un mil tres-dos mil seis (L-1071003-2006),

L-un millón setenta mil novecientos noventa y tres-dos mil seis (L-1070993-2006), L un millón setenta mil cuatro-dos mil seis (1070004-2006), L-un millón setenta y un mil uno-dos mil seis (L-1071001-2006), un millón setenta y un mil cinco-dos mil seis (L-1071005-2006), un millón setenta mil novecientos noventa y cinco-dos mil seis (1070995-2006), L- un millón setenta mil novecientos noventa y dos-dos mil seis (L-1070992-2006), L-un millón setenta y un mil dos-dos mil seis (1071002-2006), L-un millón setenta y dos mil seiscientos once-dos mil seis (L-1072611-2006), L-un millón setenta y dos mil seiscientos diez.-dos mil seis (1072610-2006), L- un millón setenta y dos mil seiscientos doce-dos mil seis (L-1072612-2006), L-un millón setenta y un mil-dos mil seis (L-1071000-2006), un millón setenta mil novecientos noventa y seis-dos mil seis (L-1070996-2006) y un millón setenta mil novecientos noventa y ocho-dos mil seis (L-1070998-2006), no cuentan con el respectivo informe del Área de Conservación Tortuguero, no aparecen el registro de ingresos y en algunos de los casos la numeración que se asigna como número de visado, no corresponde al consecutivo que se lleva para ese efecto, así como que la numeración y las fechas mencionadas en el visado no corresponden y en otros, no se localizó antecedente alguno.

Es importante destacar que estos planos se encuentran comprendidos en los Refugios Nacionales de Vida Silvestre de Barra del Colorado, creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 16358-MAG, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 141 del 26 de julio de 1985, ampliado mediante el Decreto Ejecutivo No. 31804-MINAE, publicado en La Gaceta No. 98 del 20 de mayo del 2004, siendo uno de sus principales objetivos, poner al día al país con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 22692-MIRENEM de 15 de febrero de 1994 y reformado por el Decreto Ejecutivo No. 23248-MIRENEM, del 20 de abril de ese mismo año, declaratoria que obedeció, entre otros motivos, que la zona es un importante corredor biológico entre el Área de Conservación Tortuguero, los

Humedales de Tamborcito y Marenque, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro y la Reserva Forestal El Jardín.

Al respecto es importante destacar que de lo expuesto supra, al estar frente a dos zonas declaradas como Refugio Nacional de Vida Silvestre, los planos que requieran ser inscritos en el Catastro Nacional, deben necesariamente contar con el respectivo visado del Ministerio de Ambiente y Energía, tal y como lo dispone el artículo 47 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, Decreto Ejecutivo No. 13607-J del 24 de abril de 1982 y sus reformas, que establece:

*“Artículo 47.- **El Catastro Nacional no inscribirá planos de propiedades particulares que se encuentren localizadas en cualquier tipo de reserva o parques nacionales, excepto cuando exista autorización de la entidad correspondiente.** En estos casos se anotará claramente que la finca se encuentra localizada en una reserva o parque nacional e indicará además las limitaciones a las que quedará sujeta por ley. Esta autorización deberá constar en el plano”.* (Lo subrayado y en negrilla no son del original),

requisito que cumplen todos los planos objeto del presente asunto y que fueron inscritos en el Catastro Nacional, tal y como consta a folios 70 a 97 del presente expediente, al encontrarse estampado en cada uno de ellos el respectivo visado del Ministerio del Ambiente y Energía, por lo que no lleva razón el recurrente al alegar que dicho visado no prejuzga en nada sobre la ocupación que se haya ejercido en los terrenos que describen los planos, ni mucho menos implican reconocimiento de derechos de propiedad o posesión sobre ellos por parte de los particulares, toda vez que éstos son elementos externos al Catastro Nacional, y tales vicisitudes, no forman parte del marco de calificación que poseen los Registradores del Catastro Nacional, a quienes les correspondió llevar a cabo el examen de dichos documentos que dieron origen a las diligencias de marras, razón por la cual, una vez verificada la conformidad de los planos a las disposiciones normativas correspondientes, así como a los requisitos de inscripción a los que

obliga el *Principio de Legalidad*, pilar fundamental de la función registral, por haber determinado los Registradores que de los planos objeto de examen, no se desprendía ningún elemento legal que impidiese la inscripción solicitada, amén de que los mismos cumplían con los requisitos de ley para su inscripción, procedieron, como era su deber, a inscribir los planos objeto de esta gestión, según lo disponen los artículos 1º de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público y 80 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, transcrito supra.

Nótese que la actividad registral en general y la catastral específicamente, se basa tanto en el documento que se presenta para su calificación como en los antecedentes que constan en las bases de datos que conforman al Catastro Nacional y para que dichos documentos puedan constituirse en válidos y ser tenidos en cuenta por el Catastro en sus calificaciones, deben de haber ingresado válidamente a la corriente registral y cumplido con los requisitos legales correspondientes.

Por otra parte, el apelante reprocha que el Catastro Nacional cuenta con una serie de mecanismos para determinar que los inmuebles se encuentran ubicados en zonas protegidas y con ello las implicaciones jurídicas de la inscripción de dichos terrenos sin las advertencias de ley, sin embargo, ese reparo no puede ser de recibo, toda vez que no se ha probado la falsedad de los sellos y firmas estampados en cada uno de los planos a que se refiere la presente gestión administrativa, ni se aportó a los autos copia de la respectiva denuncia presentada por el Ministerio del Ambiente y Energía ante el Ministerio Público, respecto a esos hechos irregulares.

Además, este Tribunal considera importante señalar que, por encontrarse ya inscrito en el Catastro Nacional los planos en estudio, cuentan con una protección especial, proveniente del principio de prioridad registral y de la función técnica que llevan a cabo los funcionarios del Catastro Nacional, quienes determinan en último análisis, que de existir un error en esa inscripción, debe procederse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 474 del Código

Civil, que prevé la posibilidad de un acuerdo al respecto entre las partes involucradas y, en caso de que ese acuerdo no llegue a darse, la necesidad de tener que acudir a la vía jurisdiccional para dirimir ahí el conflicto. Desde esa perspectiva, estima este Tribunal que esos planos, además de constituirse en antecedentes catastrales, se trata de documentos públicos, que mientras no sean argüidos de falsos y así haya sido demostrado, ante una autoridad judicial competente, hacen plena prueba de la existencia material de los hechos que en ellos constan.

De ahí que, aún y cuando el recurrente haya manifestado que esos planos catastrados contienen vicios de nulidad, por cuanto no se cumplió con el trámite debido, porque el visado cuenta con una serie de irregularidades que van más allá de una situación de mera formalidad, manifestación que –dicho sea de paso– no quedó demostrada, lo cierto es que los planos catastrados se deben tener como válidos, porque fueron realizados por un profesional de la topografía en ejercicio de sus funciones, el cual se encuentra investido de la fe pública que el Estado ha depositado en él, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Ejercicio de la Topografía y Agrimensura, No. 4294 del 19 de diciembre de 1968. Por eso, la vía apropiada para atacar esa fe pública, sería la jurisdiccional, en donde por medio de las pruebas que correspondan, se podría llegar a determinar la veracidad o no contenida en los planos sujetos a estudio.

Bajo este análisis, no puede ser admitido el agravio formulado por el apelante, por cuanto este Tribunal estima que los Registradores, al inscribir los planos de reiterada cita, acataron lo prescrito en el citado numeral 27 de Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, por lo que lo actuado por el órgano registral se ajusta a Derecho. La eventual circunstancia de que los sellos y las firmas de los respectivos visados contenidos en los planos inscritos, sean falsos, así como la eventual responsabilidad legal de quienes intervinieron en esa supuesta conducta ilegal, son aspectos extraregistrales que sólo deben, y pueden ser dilucidados en la sede judicial, pues esa es una competencia exclusiva de los Tribunales de la República, según lo establece el artículo 153 de la Constitución Política.

Descartado que el Catastro Nacional hubiese incurrido en algún error al calificar los planos que motivaron la presente gestión administrativa, objeto de cuestionamiento por parte del apelante, al ser autorizada su inscripción, las inscripciones llevadas a cabo gozan de la protección de lo que al efecto establece el artículo 474 del Código Civil, que estipula textualmente: *“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 causahabientes o representantes legítimos”*, numeral que debe relacionarse con el artículo 472, inciso 2), de ese mismo cuerpo legal, que dice: *“Podrá pedirse y deberá ordenarse cancelación total: (...) 2º Cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción”*.

Lo anterior implica que, según la normativa citada, la potestad de declarar la nulidad y, por ende, de ordenar la cancelación de un asiento de inscripción, le corresponde a la autoridad judicial, sustrayendo dicha potestad del órgano administrativo. Sin embargo, advierte este Tribunal que la resolución recurrida hace referencia al voto número 103-2004, emitido en esta Instancia a las nueve horas del veintitrés de setiembre de dos mil cuatro, mediante el cual se estableció la procedencia de la inmovilización, de haberse cometido un error en sede registral; sin embargo, en el voto número 376-2006, dictado por este Tribunal a las diez horas, treinta minutos del veintisiete de noviembre de dos mil seis, se amplió el fundamento para la consignación de una nota de advertencia cuando se tenga por demostrado la existencia de una inexactitud registral, al señalarse en lo que interesa, lo siguiente:

“ **C) Vicio de nulidad en los asientos o información registral:** ...*Si asumimos que la inscripción registral es un acto administrativo, como más adelante se explica, debe reconocerse que la teoría de los vicios a éste aplicable, debe fijarse en dos polos: inexistencia e invalidez. Al respecto nos dice la doctrina:*

“El concepto de inexistencia es rígido y estable, el de invalidez susceptible de múltiples distinciones y subdivisiones de grado. No puede confundirse la invalidez con la inexistencia, y si no es capaz de producir los efectos jurídicos que le son propios, no puede decirse que no produzca ningún efecto y, por lo demás, es ejecutorio.” (DIEZ (Manuel María), “El acto administrativo”, Tipográfica Editora Argentina, 2ª Edición, 1961, p. 395).

El artículo 165 de la Ley General de la Administración Pública, dispone al respecto que: “La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida”. De esta forma, siguiendo el artículo 166 y 167 de dicha Ley, y como principio, pueden establecerse la existencia de dos tipos de nulidad: la absoluta y la relativa. La primera cuando falten totalmente uno o varios de los elementos constitutivos del acto, real o jurídicamente; la otra, cuanto sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta. Pero además, el numeral 173 siguiente establece una distinción dentro de la nulidad absoluta. Así, crea el concepto de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, la cual, de acuerdo con nuestra jurisprudencia administrativa, es aquella en que la nulidad absoluta no sólo es grave, sino de fácil apreciación para el operador jurídico.

Teniendo presente que los elementos del acto administrativo se refieren a su legitimidad y al mérito u oportunidad, y que dentro del primer concepto se encuentran el órgano competente, la declaración de voluntad, el objeto y la forma, llegamos a la conclusión de que el error material y conceptual en los asientos inscriptorios que regulan las normas reglamentarias del Registro, esencialmente se ubican como un vicio en la forma del acto, puesto que se refieren a la exteriorización y/o la materialización de un acto jurídico. Desde la perspectiva formal, la actividad desarrollada por el registrador debe cumplir con las etapas de procedimiento de registro y culminar con la inscripción en la forma prescrita por la ley. El error en la “forma del acto de inscripción”, está claro que es causal de nulidad, mas no es la única, puesto que éste se

integra de otro elementos, que si bien es cierto se presentan en forma distinta a los actos administrativos strictu sensu, su ausencia o imperfección también provocan invalidez.

Siguiendo estas ideas, en el ámbito registral, debería pensarse en casos – cuya interpretación va desde la inexistencia del acto hasta su nulidad absoluta - como los que se presentan cuando el testimonio ingresado al Registro no tenga matriz en el Protocolo del Notario, o que teniéndola, el mismo le haya sido falsificado o se adultere el originalmente expedido, o el supuesto en el cual un registrador realice una inscripción sin tener un documento que lo respalde, o practica una inscripción con vista de un documento legítimo, que tuvo a la vista, pero que no se ingresó formalmente al Registro, o aquel en que mediante fraude informático, un funcionario con acceso a los sistemas, incluye, altera o cancela un asiento registral sin respaldo documental, etc. En estas hipótesis, todas las cuales se han dado en la praxis registral y que pueden ser causadas registral o extraregistralmente, es importante tener en consideración cómo la Administración Registral se da cuenta de la nulidad existente. Existirán algunos supuestos en donde la irregularidad es puesta en conocimiento por el Notario perjudicado u otro interesado, y otros, en donde como resultado de la actividad registral, internamente el Registro llega a comprobar las anomalías procedimentales que provocan la inexactitud registral.

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 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” ...

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.”

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 reglamentario analizado, 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, 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... Tratándose de la marginal de advertencia, en el caso de existir una inexactitud registral que se advierta de la información

constante en la publicidad registral, la temporalidad es indefinida, hasta que tal inexactitud comprobada administrativamente sea debidamente subsanada.

Cuando existe una inexactitud en los asientos registrales como resultado de situaciones que escapan a ser verificadas por el Registrador al momento de su función calificadora, por no constar de la información registral, lo procedente sería la intervención de la tutela jurisdiccional que luego de analizar los elementos de prueba, ordene mediante un mandamiento de anotación preventiva, lo que considere pertinente. No obstante, en esta hipótesis, la acción que puede tomar el Registro ante el conocimiento de hechos extraregistrales, es coadyuvar con la función jurisdiccional a favor del usuario, consignando una medida cautelar tendiente a generar el espacio de tiempo necesario para que el interesado pueda acceder a la autoridad jurisdiccional.

*Respecto de esta idea de colaboración interfuncional, se ha explicado que: “Es necesario advertir que la seguridad jurídica de las transmisiones de bienes inmuebles no descansa de manera exclusiva en los registros, sino en la coadyuvancia de varias funciones; notarial, registral y judicial, las cuales tienen como eje de referencia los efectos jurídicos de la publicidad **registral** de los asientos.*

*(...) el ejercicio de la función notarial se realiza en un ámbito de acción de **inmediatez del acto**. Por consiguiente, el notario tiene contacto directo con la manifestación de voluntad de las partes, la identificación de las partes y la verificación de la legitimación para actuar de estas.*

Por otro lado, el ámbito de acción del registrador se restringe al llamado marco de calificación, el cual se reduce a dos elementos:

- a) El contenido del documento (que se tiene como una presunción jurídica de certeza).*
- b) La información registral a la que pueda tener acceso el registrador conforme a derecho.*

*La sede jurisdiccional tiene toda la **competencia para cuestionar o anular**, si es del caso, situaciones anómalas surgidas de la mala actuación, tanto notarial como registral, es una función de salvaguardia de los asientos registrales.” (Alvarado Valverde (Jorge Enrique), “La coadyuvancia de funciones como fundamento de la seguridad jurídica del tráfico de bienes inmuebles”, Revista Materia Registral, Año 3, No 1, 2006, p.18).*

La prueba que se presente ante el Registro para que sea procedente tal coadyuvancia, debe ser necesariamente aquella prueba documental objetiva que certifique la impugnabilidad de los documentos que generaron la inscripción del asiento que se cuestiona, para lo cual no bastaría demostrar que se presentó una denuncia ante la jurisdicción; sino aportar los medios de prueba antes dichos, que garanticen – de forma contundente – la nulidad o anulabilidad de la información registral.

En esta actividad registral de coadyuvancia con la función jurisdiccional como garantía de seguridad del tráfico de bienes inmuebles, no se puede tener la misma apreciación respecto de la temporalidad de una eventual medida cautelar, pues se trata de situaciones que por no constar de los asientos registrales, están pendientes de ser valoradas judicialmente por la amplia apreciación que permite la jurisdicción ordinaria, de modo que deben ser establecidas provisionalmente, por el término previsto en la ley para las anotaciones provisionales; a saber, un año conforme al artículo 468 inciso 5) del Código Civil, tiempo dentro del cual se espera el ingreso de un mandamiento judicial que ordene la anotación preventiva, a partir del cual, en caso de no ingresar el respectivo mandamiento, debe el Registro levantar la medida, en beneficio del titular inscrito... ”.

SEXTO. EN CUANTO A LO QUE DEBE SER RESUELTO. En virtud de lo expuesto, queda claro que no es procedente la tramitación de una gestión administrativa tendiente a que se cancele un asiento registral, ante cualquiera de los Registros que conforman el Registro Nacional, por cuanto no se trata de una vía o sede en donde puedan ser ventilados aspectos como los abordados

en esta resolución, sino, únicamente, del procedimiento establecido para que esos Registros, por sí mismos o a instancia de parte legítima, puedan advertir a terceros que ese mismo órgano cometió un error al momento de autorizar una inscripción.

Como en el caso de marras, el Catastro Nacional no ha cometido ningún error que le pueda ser imputable, y esto porque los planos en estudio cumplieron con los requisitos legales para ser inscritos, la reclamación de su eventual invalidez, una vez inscrita, sólo puede ser del conocimiento del Poder Judicial. Por consiguiente, una vez examinado el expediente venido en alzada, así como los agravios formulados por el señor **Ronald Vargas Brenes**, en su condición de **Director General de la Dirección del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía**, este Tribunal estima que con fundamento en las consideraciones y citas normativas y jurisprudenciales que anteceden, lo procedente es declarar sin lugar el Recurso de Apelación presentado en contra de la resolución dictada por la Dirección del Catastro Nacional, a las ocho horas del doce de febrero de dos mil ocho, la cual se confirma.

SÉTIMO. EN CUANTO AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO

Con fundamento en las consideraciones, citas de ley y jurisprudencia que anteceden se declara sin lugar el recurso de apelación formulado por el señor **Ronald Vargas Brenes, Director General de la Dirección del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía**, en contra de la resolución emitida por la Dirección del Catastro Nacional, a las ocho horas del doce de febrero de dos mil ocho, la que en este acto se confirma. Se da por



agotada la vía administrativa.- Previa constancia y copia de esta resolución que se dejará en los registros que al efecto lleva este Tribunal, devuélvase el expediente a la oficina de origen para lo de su cargo.- **NOTIFIQUESE.-**

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde

Lic. Adolfo Durán Abarca

Lic. Luis Jiménez Sancho

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez

DESCRIPTORES

-PLANO CATASTRADO

-TE: CONTENIDO DEL PLANO CATASTRADO

-EFECTOS LEGALES DEL PLANO CATASTRADO

-REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN DEL PLANO CATASTRADO

-TG: CATASTRO NACIONAL

-TNR: 00.61.55

-TNR: 0058.04

-PLANO DEL TOPÓGRAFO

-TG: TOPÓGRAFO