



ANÁLISIS DEL SISTEMA REGISTRAL COSTARRICENSE

Lic. Orlando López Cortés.

1) Insuficiencia de la intervención notarial y judicial respecto a la descripción de los inmuebles:

El sistema registral costarricense basado fundamentalmente en el Registro Público, no garantiza plenamente el derecho de propiedad inmueble. Si bien, los procedimientos empleados para la inscripción registral, son ajustados en buena medida a lo que las leyes establecen, concretamente el Reglamento del Registro Público (1) —por cierto, bastante desactualizado—, que de manera detallada regula la forma de llevarse a cabo la misma, lo cierto es que el sistema empleado en nuestro medio para describir la realidad física inmobiliaria (naturaleza, situación, linderos, etc.), es el que falla en perjuicio de la garantía del derecho de propiedad.

Si destacamos en cuanto al derecho de propiedad inmueble, dos aspectos importantes, cuales son: a) el **OBJETIVO** o físico, es decir, la cosa u objeto material sobre el cual recae el derecho, en otras palabras, el terreno; y b) el **SUBJETIVO** o sea el conjunto de prerrogativas y facultades, así como de deberes que tiene el titular de ese derecho con relación a un inmueble determinado, podemos decir en cuanto a este último, que la información que aparece en los libros del Registro sí cuenta con la garantía de un procedimiento legal en donde se destacan fundamentalmente la labor notarial y la judicial que le da respaldo. No ocurre así con el primer aspecto.

El notario, de acuerdo con nuestro sistema de notariado latino, es considerado como "el profesional del Derecho encargado de una función pública consistente en recibir, interpretar y dar forma legal a la voluntad de las partes, redactando los instrumentos adecuados a ese fin (confiriéndoles autenticidad), conservar los originales de estos y expedir copias que den fe de su contenido" (2). Por otro lado, su función, para mayor seguridad y garantía, se encuentra revestida de una potestad conferida por el Estado, denominada fe pública notarial (3) y considerada como "la potestad de infundir certeza a actuaciones, hechos y actos jurídicos, robusteciéndolos con una presunción de verdad por medio de la autenticidad conferida a los documentos que los prueban. Supone la verdad oficial cuya creencia se impone" (4). Quiere decir, que el notario como abogado que es en nuestro sistema (5) cuenta con todos los conoci-

(1) Reglamento del Registro Público. Dec. Ejec. No. 15 de 3 de Mar., 1943; reformado por Dec. Ejec. Nos. 109 de 15 Jun., 1951; 11 de 4 de Mar., 1953; 30 de 17 Jul., 1956; 67 de 23 Dic., 1959; 71 de 27 Set., 1963 y 9 de 4 Ag., 1966.

(2) "Primer Congreso de la Unión Internacional del Notariado Latino, Buenos Aires", 1948, I, p. 184. Se ha agregado entre paréntesis la autenticación que, en el despacho aprobado por el Congreso, ocupa un párrafo aparte". Citado por SALAS, OSCAR A. Derecho Notarial de Centroamérica y Panamá (Editorial Costa Rica, 1973), p. 60.

(3) Ley Orgánica del Notariado, Art. 1o: "La persona autorizada para ejercer el notariado tiene fe pública cuando...".

(4) Supra nota 2, p. 91.

(5) Supra nota 3, el art. 3o. entre otros requisitos para optar al título de notario establece el de ser abogado.

mientos jurídicos indispensables para garantizar la legalidad de todo acto jurídico o contrato que ante él se otorgue. Como conocedor del Derecho que es, está en la facultad de orientar y asesorar a quienes ante él concurren a formalizar determinados actos jurídicos, para que estos actos sean en todo apegados a lo que las leyes establecen, "el notario tiene como uno de sus oficios, el de ser consejero, asesor jurídico o avenidor de quienes requieren su asistencia. Es, en efecto, misión suya la de instruir, con su autoridad de jurisconsulto, a los interesados, sobre las posibilidades legales requisitos y consecuencias de la relación que quieren establecer" (6). En consecuencia, y concretamente, en todos aquellos actos notariales que tengan por objeto la adquisición del derecho de propiedad inmueble y todos los demás derechos reales inscribibles en el Registro Público (7), se tiene la seguridad de que son realizados con base en este asesoramiento jurídico notarial que garantiza su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. En la misma forma podemos hablar del juez o funcionario judicial, que en el marco de sus funciones realiza una labor que incide directamente en la actividad del Registro Público. Al decirnos el artículo 450 del Código Civil que en el Registro Público sólo pueden inscribirse —entre otros— los títulos que consten de ejecutoria, se está refiriendo a un documento público que sólo puede emanar de este funcionario judicial (8). Además, para casos urgentes y a falta de notario, la ley autoriza a ciertos funcionarios judiciales a ejercer funciones notariales (9), debiéndose interpretar, que el funcionario judicial también está facultado para realizar aquellas que dan origen a inscripciones en el Registro Público.

Quiere decir, que por el conocimiento del Derecho, que estos funcionarios tienen, hay garantía de que todos aquellos actos inscribibles en el Registro Público, producto de su función pública están encuadrados dentro del marco de legalidad, así como que las figuras jurídicas resultantes se conforman con lo que la ley, la doctrina, la jurisprudencia, etc., disponen y concuerdan con la verdadera voluntad e intención de los interesados u otorgantes. Por ello decimos, que ese aspecto SUBJETIVO que hemos destacado en cuanto al derecho de propiedad y que tiene que ver con las facultades, prerrogativas y obligaciones del titular, sí está garantizado en los datos que brinda el Registro Público, pues éste monta su información con base en "los títulos que consten de escritura pública, de ejecutoria o de otro documento auténtico, expresamente autorizado por la ley..." (10), los cuales sólo pueden emanar de notario o de funcionario judicial. También están facultados a ejercer el notariado otros funcionarios como son los cónsules, de quienes afortunadamente se tramitan muy pocos documentos inscribibles en el Registro Público, ya que no es requisito la calidad de notario para ser cónsul "son nombrados por razones políticas o atendiendo a otras cualidades ajenas a sus responsabilidades como notarios y es frecuente que desconozcan las normas en que se funda el ejercicio de su función notarial" (11).

Dijimos que en nuestro medio es el sistema empleado para describir la naturaleza física inmobiliaria el que falla en detrimento de la garantía del derecho de propiedad, es decir, aquel que tiene que ver con el aspecto OBJETIVO del mismo.

Es conocido que la descripción física inmobiliaria recogida en el Registro Público (linderos, medida, ubicación, etc.), no corresponde a la realidad. Esto es, existe mucha discrepancia entre este tipo de información registrada y la realidad física inmobiliaria extra-registral, a causa fundamentalmente de que aquélla no es el resultado de un trabajo elaborado con los medios técnicos necesarios ni por las personas idóneas para hacerlo. Es costumbre que el funcionario (generalmente el notario) que confecciona un

(6) CASTAN TOBEÑAS J., Función notarial y elaboración notarial del Derecho, (Reus, Madrid, 1946), p. 49.

(7) El art. 450 C. Civ. establece "Sólo pueden inscribirse los títulos que consten de escritura pública, de ejecutoria o de otro documento auténtico, expresamente autorizado por la ley para este efecto".

(8) "La ejecutoria es la copia auténtica de una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, sea el documento público y solemne en que se hace constar una sentencia firme. Cód. Civil, art. 450, "Cordero Zúñiga vs. Registro Público, Sent. Cas. No. 96, 1955, I tomo, II Sem., p. 593.

(9) Supra, nota 3, art. 20. A falta de Notario, ejercerá accidentalmente sus funciones en casos urgentes, el Juez de Primera Instancia Civil de la jurisdicción y, en su defecto, un Alcalde Civil del cantón. Para que tal escritura surta sus efectos deberá ser protocolizada por un Notario dentro de los diez días hábiles inmediatos a la fecha de su otorgamiento. El Notario conservará agregado al legajo de referencias el documento original, el cual podrá ser extendido en papel común.

Cuando no exista notario domiciliado en la cabecera de un cantón menor donde haya Juez de Primera Instancia, éste podrá ser autorizado para ejercer el notariado, siempre que rinda la garantía de ley".

(10) Supra, nota 7.

(11) Supra, nota 2, p. 176.

documento inscribible en el Registro Público, en el cual se describen bienes inmuebles, lo hace con los datos que los mismos propietarios e interesados le indican o con algunos tomados de planos confeccionados sin mucho apego a las estrictas reglas y técnicas de agrimensura por lo deficiente aún de nuestro sistema catastral, resultando de ello gran inexactitud en la descripción escrituraria que se presenta para su inscripción en dicho Registro. Esta Oficina inscribe de acuerdo con estos datos y va en esta forma recopilando toda una información inexacta en cuanto a la descripción física dicha. Posteriormente los mismos notarios y funcionarios judiciales, se valen de la misma información registral, para hacer nuevas operaciones y mutaciones físicas en los inmuebles (segregaciones, reuniones, etc.), dando lugar a un círculo vicioso en ese aspecto, sin posibilidad de solución.

En un estudio que toca básicamente el problema de nuestros registros en cuanto a la descripción inmobiliaria y que además hace ver la importancia de la relación entre éstos y el catastro para mejorar ese aspecto, se dice lo siguiente:

"Es común encontrarse con descripciones que únicamente digan por ejemplo: "un lote de terreno situado al Suroeste de esta ciudad" o más frecuentemente aún, se emplea el método de describir el inmueble por sus colindantes, por ejemplo: "un lote de terreno que tiene los siguientes linderos, al Norte, don fulano de tal; al Sur, don sutano...", etc. y un inmueble colindante se describe con referencia al anterior y así se va formando una red de propietarios colindantes ya sean vivos o muertos, con el agravante de que los errores y discrepancias se mantienen una y otra vez en una cadena continua de transmisiones sin sentido ni garantía para el nuevo adquirente. Habrá que recordar que estas descripciones fueron preparadas por los notarios o jueces en su caso, sin que por esto recaiga sobre ellos la culpa de la deficiencia en la descripción adoptada, sino que el problema estriba en que la responsabilidad por el control de este elemento no fue delegada a quien efectivamente corresponde por tener la capacidad para ello, el agrimensor. La situación anteriormente descrita revela palpablemente una falla en el sistema inmobiliario, uno de los elementos constitutivos no funciona; el otro elemento puede marchar excelentemente, puede existir un perfecto control de los procesos legales por medio de los cuales se adquiere el derecho de dominio o de posesión, pero fallando el primero, el sistema es deficiente, no existe garantía para el adquirente, éste no está completamente protegido, no se le puede restituir con justicia si por algún motivo llegase a tener problemas con la cosa" (12).

Como vemos, se hace resaltar en lo anterior, la deficiencia en que están los registros inmobiliarios de brindar exactitud en la descripción física de los inmuebles cuando no se cuenta con los elementos y los sujetos idóneos. No se garantiza así, ese aspecto objetivo de que hemos hablado, aunque sí el subjetivo, por las razones ya expuestas. Cuando se logren controlar ambos aspectos a la vez, sí se estará garantizando el derecho en propiedad. Veamos esto explicado de la siguiente forma:

"En el mismo grado en que los dos elementos son controlados, estará la garantía inmobiliaria; así por ejemplo, si Juan después de ponerse de acuerdo en el precio con Pedro sobre una hacienda que le es de su agrado, decide comprarla: si la descripción contenida en el título no se ajusta a la realidad (primer elemento) o si el título mismo adolece de irregularidades que lo convierten en ilegítimo (segundo elemento), cabe preguntar ¿que garantía tiene Juan de que su vecino no invadirá con un nuevo cerco su hacienda o que no aparecerá otro propietario demostrando su legítimo derecho? Yendo aún más allá todavía, en el primer caso, en que la descripción no está acorde con la realidad física cabe la interrogante de ¿en qué elementos se basará un juez para dictar sentencia en favor de Juan o de su vecino?, en estricta justicia el juez no puede pronunciarse en uno u otro sentido y cuando de hecho lo hace, no imparte verdadera justicia puesto que no tiene los elementos para ello" (13).

Esto último es muy cierto, ¿cómo podría un juez dictar justicia en el caso de un conflicto de linderos, si los elementos de que dispone no son ciertos, no merecen fe? En esta situación se encontraría un juez ante un documento que describa una o más propiedades inmuebles, cuya descripción física no se ajuste a la realidad.

Como el Registro Público inscribe y publica todos aquellos actos que reúnan las formalidades y

(12) PORTA-PALLAIS-ELSTNER, El catastro y su concepto único, (Instituto Geográfico Nacional, 1a. Reunión Panamericana de Catastro, Caracas, Venezuela, 1971) p. 1.

(13) Ibid., p. 7.

requisitos que la ley establece (14), y su información se encuentra revestida por el conocido principio de fe pública registral, en virtud del cual se protege la apariencia jurídica que emana de sus asientos, es decir, que considera a su información como cierta y verdadera sin importar la realidad jurídica extra-registral, fácilmente da como verdaderos y ciertos algunos hechos que en la realidad no lo son. Esto ocurre frecuentemente en cuanto a la descripción física inmobiliaria, por las razones apuntadas.

Las consecuencias de este sistema son palpables. Por un lado se pone en duda el principio de fe pública registral, pilar fundamental en que se apoya la institución; por otro, la garantía plena del derecho de propiedad no existe. ¿Cómo podría existir si vemos en la realidad tanto conflicto entre propietarios por causa de los derechos aludidos?

Ciertamente, el problema que la diferencia de linderos y de cabida causa es motivo frecuente de numerosos conflictos y litigios entre colindantes, resolviéndose muchos de ellos por la vía pacífica o acuerdo entre los interesados, otros en forma violenta dando lugar a grandes discordias sociales con resultados muchas veces trágicos. Pero una gran cantidad de ellos son llevados a dilucidar ante las autoridades judiciales competentes, lo que aumenta considerablemente el volumen de trabajo para los tribunales haciendo crecer el gasto estatal en su tramitación.

Todo esto, que pareciera un asunto de muy poca trascendencia, ya que hasta el momento no se ha hecho nada efectivo por corregirlo, manteniéndose el sistema con estas deficiencias, lo cierto es que sí tiene una importancia enorme, pues lo que está en juego en realidad es el derecho de propiedad inmobiliaria, derecho que debe ser objeto de protección de lo jurídico y no hacerse descansar en el mutuo acuerdo y en la buena voluntad de los colindantes.

2) El Registro Público protege sólo el aspecto jurídico:

Por el origen de los documentos inscribibles en el Registro Público, en que participan fundamentalmente notarios y jueces, funcionarios con conocimientos amplios en Derecho, y por la calificación a que los mismos se someten en dicho registro, previamente a su inscripción, en la que se examina si los mismos se ajustan a los requisitos legales establecidos, si no contienen actos o contratos absolutamente nulos, o si carecen de las formalidades extrínsecas que las leyes exigen o de algunos requisitos que debe contener el asiento, etc. (15) es que concluimos que el Registro Público protege sólo el aspecto jurídico de los derechos inscribibles, dados ese estudio y calificación jurídicas por funcionarios especializados en la materia a que están sometidos los derechos inmobiliarios desde su constitución hasta su inscripción. No sucede así con la sustancia física de los inmuebles, objeto de esos derechos, es decir, con su aspecto descriptivo. Al no garantizarse que la cosa sobre la cual recae y se ejerce el derecho de propiedad existe efectivamente en la realidad en conformidad con los datos registrados, no se está garantizando plenamente ese derecho en comentario. Es preciso por ello una definición exacta del bien, si se desea que el mismo responda a las exigencias del derecho real.

AMPARO DE LA INSTITUCION CATASTRAL A LA SEGURIDAD INMOBILIARIA

1) Eficacia del catastro para complementar el título notarial y la inscripción registral:

Como hemos visto la falla de nuestro sistema registral inmobiliario en lo que se refiere a la descripción de las características físicas de los inmuebles, no radica en forma exclusiva en la institución misma del

(14) Art. 450 C. Civ. "Sólo pueden inscribirse los títulos que consten de escritura pública, de ejecutoria o de otro documento auténtico, expresamente autorizado por la ley para este efecto".

Art. 32 Regl. Reg. Púb. "Todos los documentos en cuya virtud deba practicarse algún asiento en el Registro deberán contener los requisitos que especial y respectivamente dispongan las leyes".

(15) Arts. 32 y 50 Regl. Reg. Púb.

Registro. La información que en ese sentido brinda el Registro, es el resultado de un trabajo elaborado anteriormente por un notario o por un juez, funcionarios que gozan de fe pública en el ejercicio de sus respectivas funciones. Pero aunque sean estos funcionarios los más autorizados para dar forma legal así como fe de todos aquellos actos que dentro del marco de su competencia realizan, no lo son para realizar en forma eficiente la descripción inmobiliaria en comentario. Debemos decir de una vez, que a quien realmente debe corresponder esa función, es al agrimensor, por ser el perito en agrimensura o arte de medir tierras (16).

No podemos tampoco hacer culpables a jueces y notarios de los vicios comentados, la deficiencia está en el sistema y en la legislación respectiva que no establece las competencias necesarias a quien realmente corresponden. En un estudio sobre este punto y hablando sobre la manera de hacerse la descripción física de un inmueble en Nicaragua, que es casi la misma que se emplea en Costa Rica, se dice lo siguiente:

"Habrá que recordar que estas descripciones fueron preparadas por los notarios o jueces en su caso, sin que por esto recaiga la culpa de la deficiencia en la descripción adoptada, sino que el problema estriba en que la responsabilidad por el control de este elemento no fue delegada en quien efectivamente corresponde por tener la capacidad para ello, el agrimensor" (17).

2) Necesaria relación Catastro-Registro para la seguridad inmobiliaria:

Dijimos que las fallas y deficiencias no tienen su origen en el Registro mismo, pero de hecho éste brinda una información muchas veces no cierta en ese aspecto comentado, que merece fe y confianza en todo momento por el carácter de fe pública con que está revestida, falseándose de esta manera todos los principios registrales establecidos para la garantía y seguridad del derecho de propiedad.

Se hace entonces necesario depurar la información registral en cuanto a esos datos descriptivos. Es preciso decir de una vez que para ello es indispensable la relación entre el Registro Público y el Catastro.

Sólo cuando el primero se apoye en el segundo en cuanto a la descripción inmobiliaria podremos hablar de depuración de la misma.

El catastro es el inventario de la riqueza territorial de un país, de la distribución de la propiedad, su tenencia, uso y potencialidad. Consiste en una serie de mapas que nos muestran, ya sea las masas de cultivo, constitución geológica, clase de suelos o la distribución de la propiedad, señalando en este caso la parcela con sus elementos constitutivos, como su relación con las demás que pueden servir para una correcta descripción e identificación del inmueble (18), valiéndose para lograr tal representación de la propiedad inmueble de planos y mapas, instrumentos fundamentales del catastro, resultado de las labores técnicas especializadas de agrimensura, cálculos matemáticos y de cartografía. De manera que es éste, por su función especializada el que puede garantizar la descripción física inmobiliaria y el que debe servir como complemento y apoyo necesario e indispensable tanto del instrumento notarial o documento judicial en que se describan inmuebles, así como de la inscripción registral. Cuando se logre dar al catastro la importancia y participación que por su naturaleza debe tener, se habrá dado un paso en favor del perfeccionamiento del sistema registral inmobiliario, contribuyéndose además a asegurar y proteger el derecho de propiedad sobre inmuebles.

(16) Diccionario de la Real Academia Española, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

(17) PORTA-PALLAIS-ELSTNER. Supra nota 12, p. 4.

(18) CATASTRO RURAL. Dirección General de Cartografía, Ministerio de Obras Públicas, El Salvador, junio de 1965, p. 1.