

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE
LA SEGURIDAD REGISTRAL**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORA DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 20.058

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY
LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE
LA SEGURIDAD REGISTRAL

Expediente N.º 20.058

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley es el resultado de un esfuerzo de comunicación y de cooperación entre los distintos actores involucrados en la responsabilidad de brindarle a los costarricenses un sistema de seguridad registral de los bienes inmuebles acorde a los tiempos y las demandas de la sociedad moderna.

Es también un producto directo de la riqueza intelectual, el conocimiento técnico jurídico y la responsabilidad de nuestro sistema de justicia, para explorar las posibilidades de una mayor y mejor interacción institucional, en pro de los intereses de los usuarios del Registro inmobiliario. Surge del intercambio de ideas y la búsqueda compartida de una nueva y mejor forma de desarrollar la administración del Registro citado, en un entorno complejo y amenazante para nuestra sociedad.

Pocos ignoramos que el siglo que avanza se vislumbra para los hombres y mujeres del planeta como el siglo de la sociedad globalizada de la información. Ello implica inexorablemente que los parlamentos, los partidos políticos, los grupos de presión, las instituciones del Estado, entre ellos la judicatura y las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, posibiliten intercambios de la más diversa naturaleza.

Es el fenómeno de la globalización la razón que explica inicialmente por qué se nos hizo pequeño el planeta, se estrecharon las fronteras y se eliminó gradualmente el aislamiento y provincialismo, pero también se inició la confrontación de nuestras realidades, de manera que hemos tenido que aprender otros idiomas, conocer más e ignorar menos para entender lo que las imágenes del satélite o el cable nos presentan en nuestra propia sala.

Vivimos ya el siglo XXI, el ciudadano ha interiorizado como una necesidad el acceder a la información, al poder y a su control por medios cada vez más directos y eficaces. Esto conlleva, sin duda, el cuestionamiento de las estructuras institucionales prevaletentes que han pregonado y sobrevalorado la intermediación por encima de las necesidades y las expectativas de la sociedad civil.

Los ciudadanos han tomado conciencia sobre el rol que tienen en la construcción social y política de las instituciones del Estado dentro del sistema

democrático y, en consecuencia, exigen ahora ser los principales protagonistas de su acción. En el caso de la actividad de los órganos del Estado, todas sus funciones guardan relación con las exigencias, las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos del mañana.

Uno de los rasgos distintivos de esta época es el fenómeno de la globalización, la regionalización de los mercados y la mundialización de la economía, rasgo que contrasta paralelamente con un hecho de no menos importancia, como lo es descubrir que tenemos más posibilidades de profundizar y desarrollar la democracia en la esfera particular de nuestras sociedades.

Hay que tener presente que la justicia no es la aplicación estricta de las normas, sino la actualización del derecho positivo a un caso concreto y a un momento histórico determinado. En este sentido, la misión de quien administra justicia se acerca al orden legislativo sin invadirlo, puesto que tiene que adaptar las normas legales a la cuestión debatida.

De ahí que los administradores de la justicia necesitan instrumentos jurídicos eficaces dentro del proceso de lucha contra una serie de nuevos fenómenos sociales, que ponen en entredicho la seguridad del Estado, las personas y sus bienes, como lo es la criminalidad organizada, cuya realidad debemos comprender en toda su verdadera dimensión, por lo cual comparto el criterio del jurista guatemalteco doctor Julio Rivera Claveria, quien ha escrito con acierto que:

“La criminalidad es tan vieja como la historia de la humanidad, desde los contrabandistas y el negocio ilícito de la seguridad y protección en la antigua Roma, pasando por todo el entramado de las estructuras que florecieron con la piratería en el siglo XVII hasta llegar a los ciber delincuentes actuales y a un comercio global específico en el segmento de drogas de un valor aproximado de 500,000 millones de dólares al año”.

El crimen global es un complejo abanico de organizaciones que compiten o cooperan entre sí, se fragmentan, son estables, locales y multinacionales, es un ente poderoso que crece y, sobre todo, es transnacional.

Como muy bien concluye en su trabajo Finckenauer, en su libro “Mafia y Crimen Organizado”, controlar al crimen organizado y reducir al mínimo su capacidad de dañar a la sociedad depende no solo del aparato del Estado, desde la perspectiva de las instituciones policíacas, de la justicia aplicada por los jueces y de las leyes aprobadas por los legisladores, sino también de la movilización de la ciudadanía en contra de esta amenaza, debiéndose exigir públicamente la aplicación estricta de la ley y de la fuerza coercitiva del Estado en contra de esta amenaza, ya que las mafias o la criminalidad organizada prosperan en el abismo que separa el Estado de la sociedad, pero si se consigue unir ambos se puede luchar en contra de este flagelo.

Ciertamente, legisladores y administradores de justicia estamos obligados a trabajar unidos en esta coyuntura y debemos acometer con talento e imaginación las tareas que no por su especialidad y complejidad pueden ser ejecutadas, exclusivamente, por nuestros jueces y nuestra policía. Necesitamos dotar de instrumentos legales modernos a nuestro sistema judicial y darles el apoyo financiero y presupuestario acorde a la dimensión de las tareas que acometen.

La criminalidad organizada constituye una amenaza creciente en todas las regiones del planeta, lo que obliga a la necesidad de reforzar la cooperación al interior de los estados y fuera de ellos, de manera que las fuerzas policiales y los jueces entre países limítrofes puedan afrontar de manera más efectiva la amenaza internacional de la criminalidad organizada.

Sin embargo, necesitamos algunas reformas en nuestras prácticas de trabajo para convertirnos en un país realmente eficiente, haciendo grandes esfuerzos para llegar a un acuerdo por el cual todos los esfuerzos, tanto internos como externos de las fuerzas policiales, examinen las dificultades que la policía y los fiscales deben afrontar cuando trabajan juntos en las investigaciones.

En conclusión, debemos comprender el contexto global en el que nuestras sociedades se desarrollan, debemos apreciar y prestigiar la función de la judicatura, no solo brindándole recursos, sino acompañándole en la estrategia nacional contra la criminalidad organizada, en la que está de por medio la necesaria cooperación entre poderes del Estado.

En Costa Rica, el tráfico inmobiliario -como en todo sistema económico del mundo- es necesario para la producción de riqueza y el consecuente desarrollo; dado que, conexo a tal producción de riqueza, media el acceso al crédito, a la vivienda y a las oportunidades de inversión, pero siempre dentro de un contexto de seguridad jurídica y paz social.

Para responder a esta realidad país, el presente proyecto se sustenta en tres pilares esenciales:

1. ¿A QUIÉN DEBEMOS PROTEGER?

En Costa Rica existen **dos protecciones fundamentales e insecables de la publicidad registral**, que se consideran caras de una misma moneda, según el diseño determinado para nuestro sistema, desde la Ley Hipotecaria Costarricense de 1865, y luego incorporado al título VII del Código Civil de 1888, sobre las regulaciones del Registro Público:

- a)** Una **protección estática: para el propietario inscrito (seguridad del derecho)** frente a cualquiera que pretenda tener un mejor derecho de propiedad sobre un inmueble inscrito en el Registro. Protección estática conocida como **principio de inoponibilidad registral (artículo 452 del Código Civil)**.

b) Una protección dinámica: para el adquirente (seguridad del tráfico), respecto de cualquier situación -que aunque existente en la realidad dinámica del mercado-, no consta objetivamente de la publicidad de los asientos registrales y, por tanto, **se considera ignorada** por quien adquiere atendido al contenido de la realidad registral; por lo que se le debe **mantener en su adquisición** hasta que se demuestre en sede judicial, dentro de un proceso ordinario, que su actuación no era de buena fe y, por tanto, no le puede alcanzar la protección dinámica conocida como **principio de fe pública registral (artículo 456 del Código Civil)**.

Por eso dentro del presente proyecto se impone la necesidad de definir la condición del **tercero registral protegido** de la siguiente manera:

“Es todo aquel que haya constituido, modificado o adquirido un derecho real inscribible, atendido al contenido de la publicidad registral. Que hubiera contratado con quien se presume propietario -por aparecer en el Registro como titular inscrito-, a título oneroso, de buena fe y que haya solicitado la protección de tal derecho, por medio de la presentación formal al Registro, del documento auténtico que lo contenga, para su debida inscripción.”

Vemos pues como pretender la cancelación de asientos cuando media la existencia de un tercero registral protegido es un contrasentido, pues estaríamos debilitando una de las fortalezas más grandes de nuestro sistema de seguridad jurídica preventiva, cual es la protección del consumidor que ignora la existencia de una inexactitud proveniente de fraude, causando una distorsión en el mercado inmobiliario por la incerteza respecto de la información que utiliza para una decisión de consumo de bienes inscribibles, con el consecuente **desincentivo para la inversión inmobiliaria, tanto interna como extranjera**.

Así las cosas, resulta de suma importancia para los efectos del presente proyecto de ley determinar las condiciones por las cuales puede o no ser considerado un sujeto como tercero registral protegido.

No son terceros registrales quienes **conocen objetivamente** de las circunstancias que vienen a condicionar o perjudicar de cualquier forma su adquisición; sea porque pese al conocimiento de la información inexacta asumieron el riesgo y continuaron con la transacción inmobiliaria, sea que actúen sin el debido asesoramiento notarial, bajo un principio de “consentimiento informado” o sea, que actúen sacando provecho ilegítimo -mediando dolo-intentando defraudar la publicidad registral.

Consecuencia de los efectos de la publicidad registral, no podría mantenerse en su adquisición y no podría ser considerado tercero registral protegido:

a) Cualesquiera de las partes contratantes de un acto anotado provisionalmente o que tuviera acceso a un asiento definitivo por la inscripción del mismo, pues por definición no son terceros los que actúan como parte de un contrato, sino los ajenos y desconocedores de tal contratación.

b) Los adquirentes que acuden al Registro (efectiva presentación del acto en que adquieren al diario del Registro inmobiliario) cuando ya previamente había sido consignada una anotación preventiva en la publicidad registral de la finca de que se trate, la cual notifica de la existencia de una inexactitud de origen registral o extrarregistral, siendo que en este caso el anotante debe atenerse a las resultas del proceso que conoce de la inexactitud de que se trate, siendo que –este anotante- ya no podría considerarse ignorante de la situación que hace inexacta la información de los asientos.

El conocimiento que descarta a un “simple interesado” para su protección como tercero registral tiene que ser verificable de la misma información registral y, por tanto, se entiende como un conocimiento objetivo y expreso, dado que se constataría el acceso efectivo del interesado respecto de la inexactitud en la información con la que asume seguir contratando:

- Si de la publicidad registral deriva que el tercero no podía conocer (pues no había ninguna información en dicha publicidad que alertara su decisión de consumo) será un tercero registral protegido.
- Si por el contrario al momento del acceso al registro existía la información que alertara de una inexactitud, ese tercero no será un tercero registral protegido en su adquisición, sino a lo sumo un tercero civil cuyo eventual mejor derecho de adquirir debe ser conocido y declarado en sede judicial. (Principio de tutela jurisdiccional de asientos).

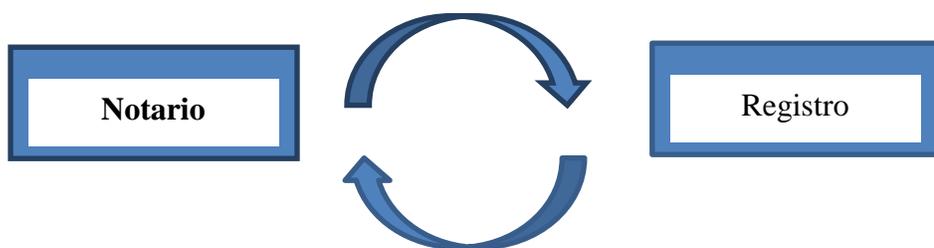
Mediante unos ejemplos puede establecerse mejor la necesaria diferencia entre un tercero registral que debe ser protegido por el ordenamiento, respecto de un tercero civil común que no debe ser protegido por los efectos inmediatos de la publicidad registral, aunque luego pueda o deba encontrar tutela a sus intereses patrimoniales ante la competencia jurisdiccional.

Nuestro ordenamiento jurídico (Sistema de Seguridad Jurídico Preventiva) espera que en la transmisión de un bien inmueble confluayan articuladamente diferentes funciones para que -como sistema- sea cumplido el objetivo principal:

Generar seguridad en la producción de riqueza a partir de la dinámica de las transacciones inmobiliarias, con el debido respaldo de los efectos jurídicos que el mismo ordenamiento otorga a esas transacciones, efectos que en términos prácticos y jurídicos, se convierten en protecciones de

carácter legal, que respaldan, garantizan y alientan esa dinámica de mercado productor de riqueza y desarrollo.

De la articulación de funciones depende que se cumplan los requisitos necesarios para que estas protecciones operen adecuadamente, siendo que, en una etapa normal del derecho (sin existencia de conflicto o contención), la función notarial y la registral se articulan la primera para producir la documentación que provocará una transformación de la segunda, que, a su vez, proporciona la información necesaria para que en la sede notarial se produzca la decisión de consumo bajo los parámetros de un consentimiento debidamente informado, en una dinámica cíclica de producción de riqueza:



El fraude es una distorsión de esta dinámica, en cualquiera de las fases que este fraude se introduzca, y dado que los procedimientos de transmisión de inmuebles se sustentan esencialmente en documentos, los *modus operandi* insisten en dar apariencia de validez y eficacia a los diferentes medios o soportes notariales en los que se hace constar la manifestación de voluntad de las partes:

- Protocolo del notario.
- Testimonios de escritura.
- Mecanismos de seguridad de tales soportes.

Donde el uso espurio de la fe pública notarial amalgama el *iter* criminal necesario para provocar un perjuicio patrimonial que violenta no solo el haber de un individuo, sino al ordenamiento jurídico mismo.

Ejemplo 1:

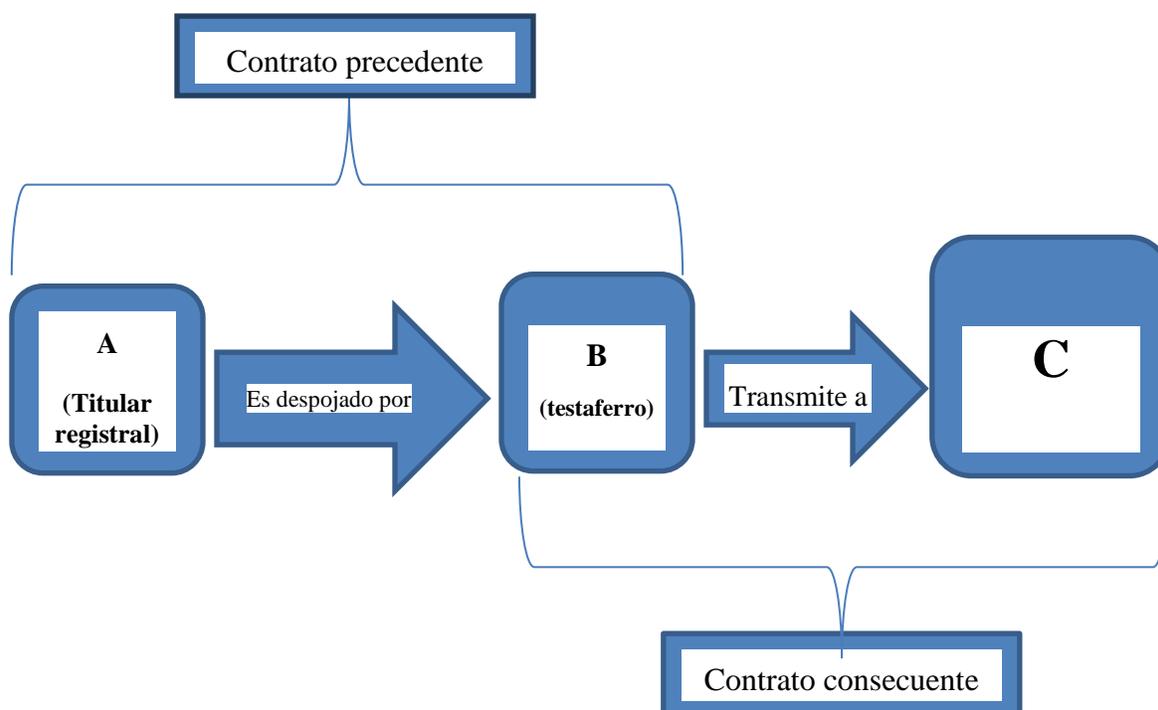
Dada una transmisión fraudulenta de un inmueble, donde:



Nótese que se trata en este caso de un solo acto donde tanto **A** (despojado) como **B** forman parte del mismo contrato (cuya inmediatez y conocimiento de ambas partes se presume, por lo que cualquier vicio de nulidad les repercute de manera directa); ante lo cual, inscrito ese acto (cuya apariencia de legalidad formal y bajo el engañoso halo de fidelidad ante la fe pública del notario, pudo burlar los controles registrales), por lo que verificada la inexistencia o nulidad del mismo, procede la restitución del inmueble en favor de **A** pues **B, como parte del acto anulado, no puede ser considerado tercero registral protegido.**

Ejemplo 2:

Dada una transmisión fraudulenta de un inmueble, donde:



Nótese que se trata en este caso de **dos actos distintos e independientes**; el primero (**contrato precedente**), donde **A** es despojado por **B**; el segundo (**contrato consecuente**), donde **B** con apariencia de titularidad transmite a **C**.

En este caso, las consecuencias contractuales del **acto precedente** no son vinculantes para el **acto consecuente**, pues se trata de actos jurídicos independientes, donde el efecto jurídico de la **fe pública registral** juega en favor de **C**, en el caso de que por cualquier vicisitud (penal, civil o administrativa) el contrato precedente fuera anulado.

La nulidad del contrato precedente tendría la potencia de revertir los efectos originales en contra de **B**; **pero no puede lograr lo mismo en contra de C**, por

tratarse de otro acto independiente en el que, además:

- Existe la buena fe de **C**.
- **C** ingresa su derecho al registro para ser protegido.
- **C** ignoraba las inexactitudes o vicios que dieron con la nulidad del contrato precedente.
- No existe de la misma publicidad registral advertencia alguna que ponga en conocimiento de **C**, **de tales inexactitudes o vicios**.

Cumpliendo con estos requisitos, **C** se considera protegido y debe ser mantenido en su adquisición, es decir, **C sería un tercero registral protegido**.

Ejemplo 3:

Manteniendo los supuestos de hecho del ejemplo 2, supongamos que **C** objetivamente **sí conocía** las inexactitudes o nulidades del contrato precedente, sea porque forma conexamente parte del acto o contrato precedente y se rompe la individualidad contractual y debe ser afectado por la nulidad del acto precedente, o porque aun siendo contratos individuales, al momento de ingreso del **acto consecuente**, ya estaba prevenida y anotada judicial o administrativamente la existencia de la inexactitud o vicio del **acto precedente**.

En estos casos, C no puede ser considerado tercero registral protegido, pues quedaría desacreditada la buena fe de su actuación; **por advertirse de la misma publicidad registral**, el conocimiento que **C** tenía de todas las inexactitudes y vicios al momento de la presentación del acto en registro, y tendría que procederse con la restitución del bien inmueble a favor de **A** original despojado.

Finalmente, cuando frente a los intereses de un tercero registral protegido, se opone una situación de fraude objetivamente demostrada, tal colisión de intereses debe ser resuelto ineludiblemente por la **tutela jurisdiccional de asientos** (en estrados judiciales).

Este concepto ya está debidamente acuñado en el artículo 17 del reglamento de organización del Registro inmobiliario, que no establece un nuevo efecto jurídico, sino un recordatorio en el sentido de apuntalar el sistema de seguridad jurídica registral, el cual no puede funcionar sin el concurso de la actividad represiva del juez.

Nótese que **solo ante la autoridad judicial se puede impugnar tanto la fe pública notarial como la registral**; así las cosas, la figura del juez es un referente más del sistema de seguridad jurídica preventiva, sin el cual este no

puede generar seguridad jurídica del tráfico de inmuebles.

Por tanto, con independencia del origen de la inexactitud registral, debe ser conocido y declarado en sede judicial (artículo 456 / 474 Código Civil) sin perjuicio del tercero registral protegido, los siguientes supuestos:

- a) La invalidez de una inscripción, **salvo que sea procedente la cancelación del asiento por su origen fraudulento y en razón de la inexistencia objetivamente comprobada del acto en sede registral.**
- b) La cancelación de un asiento provisional o definitivo que esté vigente.
- c) La declaratoria de un mejor derecho de propiedad, respecto del titular registral inscrito.

2) ¿QUÉ ES LO QUE SE QUIERE PROTEGER?

En un **Sistema de Seguridad Jurídico Preventiva** como el nuestro lo que se busca es garantizar la seguridad del tráfico de bienes inmuebles, opera fundamentado en los efectos jurídicos otorgados por el ordenamiento a la inscripción de tales bienes en un registro, cuyos asientos hacen fe pública frente a terceros.

Por ser nuestro sistema de transmisión de **seguridad jurídica** y reconocidas sus características, todo nuevo procedimiento o mecanismo de seguridad que se le pretenda incorporar, en general, debe ir enfocado al fortalecimiento del Registro como institución jurídica, sus efectos, sus procedimientos, su organización y **su relación con otras instituciones y funciones tales como la judicial y la notarial**, ambas coadyuvantes con el Registro en la consecución de la seguridad jurídica del tráfico de bienes.

La cancelación de asientos en sede registral como proceso incorporado al sistema de seguridad jurídica preventiva no pretende debilitar la fortaleza de las protecciones derivadas de los efectos de la publicidad registral; antes bien, se incorpora como un mecanismo garante -con eficiencia y seguridad- de las transacciones con bienes inmuebles, siendo una **herramienta contundente contra el fraude notarial** (incluidas las operaciones últimamente descubiertas de bandas criminales organizadas) que aprovechan -con intereses espurios- la normal naturaleza jurídica de los testimonios de escritura notarial, para sacar provecho criminal mediante un uso -aparentemente válido- pero que no se ajusta a la verdad real o realidad extrarregistral, **insertando datos falsos dentro de los testimonios** y que -cumpliendo con todos los requisitos formales- son posteriormente inscritos ante la imposibilidad formal y objetiva del marco de calificación en el que actúa el registrador, de impedir el acceso de esos datos a la publicidad registral.

La presente propuesta tiene tres fundamentos básicos para su ejecución:

- 1- Mantiene **incólume el marco de calificación** en el que se desenvuelve el registrador.
- 2- Incorpora un procedimiento de cancelación de asientos provisionales y definitivos, **ante la existencia de elementos objetivos, verificables, exclusivamente**, ante la competencia de la Dirección o subdirecciones del Registro inmobiliario.
- 3- La cancelación no procederá frente a derechos de terceros registrales protegidos conforme a la publicidad registral, cuya adquisición se mantendrá.

Visto lo anterior, deben ser contestadas las siguientes interrogantes, para poder definir la cancelación de asientos como una propuesta, con certeza y sin peligro de provocar un sismo negativo en los efectos de la publicidad registral en particular y el mercado inmobiliario en general:

3) ¿CÓMO PODEMOS PROTEGER?

La **inmediatez** con las partes, entiéndase: sus necesidades contractuales específicas, la posterior manifestación de voluntad para obligarse, la identificación de esas partes contratantes, es decir, **el acto jurídico en la esfera extrarregistral**; es del exclusivo ámbito de acción del notario público, siendo que bajo su responsabilidad y competencia descansa la estricta veracidad (verdad oficial) que dimana del contenido de los instrumentos públicos, que con ocasión de su actividad funcional, este autoriza.

Nuestro **Sistema de Seguridad Jurídica Preventiva**, parte de la total validez y eficacia de los documentos que surgen de la actividad notarial, como uno de los referentes integrantes y coadyuvantes de tal sistema (notario-registrador-juez). Por eso se dice: que **todo sistema de seguridad jurídica preventiva se sustenta en documentación auténtica**, cuyo documento de origen o matriz se encuentra debidamente custodiada bajo la responsabilidad notarial, o con el concurso final de las autoridades del Archivo Notarial o la Dirección Nacional de Notariado.

Por su parte, el registrador cuando califica un testimonio de escritura notarial **no** enfrenta la inmediatez de las partes, sino el **contenido del documento** que se entiende –como se indicó- veraz, válido y eficaz y que goza de la fe pública notarial derivada del artículo 31 del Código Notarial, que en lo conducente indica:

*“(…) En virtud de la fe pública, **se presumen ciertas** las manifestaciones del notario que consten en los instrumentos y demás documentos autorizados por él.” (Lo resaltado no es del original)*

Es decir, cuando el registrador actúa su función está condicionada por la información contenida en el documento; asimismo, por la información publicitada en los asientos registrales. El registrador realiza una labor de confrontación de ambas informaciones para que –dentro de los límites que le marcan esos contenidos- **verifique la viabilidad jurídica del contenido del documento notarial para provocar una modificación en el asiento registral.**

En tal contexto se concluye que: **el registrador no debe fiscalizar la función notarial** (función fiscalizadora compete a la Dirección Nacional de Notariado, artículo 24 del Código Notarial), sino que realiza un control de legalidad sobre el contenido del documento, que es un producto de la función notarial que se presume -repito- válido y eficaz, salvo enfrentamiento con la información de los asientos, en cuyo caso, el registrador debe valorar si el documento:

- a) **Se inscribe** por esta acorde con la legalidad dentro de la competencia que permite el marco de calificación dicho; o
- b) **Se deniega o cancela el asiento de presentación**, por no ajustarse a un requisito de forma o fondo que la misma ley previamente castiga con tal consecuencia; o
- c) **Se suspende la inscripción** por adolecer el documento de defectos de carácter subsanable, los cuales deben ser corregidos por el notario dentro del término que al efecto establece el artículo 468 del Código Civil.

Alterar ese marco de calificación para incorporarle obligaciones adicionales de carácter extradocumental al proceso ordinario de calificación del registrador, **tendría un costo de oportunidad negativo** por las siguientes razones:

Primero, atenta contra la **celeridad** de la inscripción sin que tales controles sean necesariamente efectivos. Recuérdese que la rapidez en la inscripción es un principio operativo del Registro Nacional como institución jurídica, según el artículo primero de la Ley Sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público Ley N.º 3883, y sus reformas.

En efecto, el acceso rápido y eficaz a la protección brindada por los efectos jurídicos de publicidad registral (artículos 267, 452, 455 y 457 del Código Civil) **es un valor agregado** a la transmisión pura y simple de un bien inmueble entre las partes contratantes (artículo 480 del Código Civil); valor que consiste no solo en una seguridad frente a **situaciones anormales del derecho** (fraudes), sino –y sobre todo- en una información veraz, certera y eficiente para el mercado del tráfico de inmuebles, que considera a la información registral -en términos reales y prácticos- como la garante de la seguridad (de carácter jurídico) de las transacciones con bienes inmuebles, es decir, en **situaciones normales del derecho**, que representan más del 99% de las ingresadas al Registro para ser **inscritas**.

El mercado inmobiliario está representado no solo por los sujetos de derecho privado, sino por toda la banca estatal y privada, motor del desarrollo de la economía mediante del acceso al crédito con garantía hipotecaria, que permite oportunidades de vivienda, de desarrollos urbanísticos, de emprendimientos empresariales e industriales, entre otros agentes económicos participantes activa y pasivamente, de la dinámica de la producción de riqueza a partir del tráfico de bienes inmuebles.

Segundo, con alterar el marco de calificación, para incorporarle obligaciones adicionales de carácter extradocumental al proceso ordinario de calificación del registrador, se caería en el error de pretender verificar situaciones de la realidad extrarregistral que **no son apreciables desde los límites objetivos de una realidad documental** a la cual está restringida la competencia del registrador, por ejemplo (sin que se entienda numerus clausus):

- i) Cuando se alega que no se firmó el documento matriz.
- ii) Cuando se afirma que la firma plasmada en una matriz no es la misma que la que porta en su cédula de identidad.
- iii) Cuando se pretende demostrar ante un registrador que a la fecha de otorgamiento de la matriz no se encontraba en el país.

Nótese que todos estos alegatos son únicamente apreciables bajo la sana crítica de un juez, que decide el mejor derecho de propiedad; **no así** en una sede administrativa registral, que no puede cuestionar el contenido del documento unguado con la fe pública notarial.

El presente proyecto plantea la verificación en sede registral de elementos objetivos que determinen la nulidad formal de un documento notarial, **no para cancelar el derecho real contenido en el instrumento** (lo cual es de exclusiva competencia judicial), sino para dar una respuesta en términos de seguridad jurídica del tráfico de bienes inmuebles a las siguientes situaciones derivadas de la presentación del documento fraudulento al diario del Registro:

- a) Para la **cancelación del asiento de presentación al diario**, en caso de anotación provisional del documento.
- b) Para la **cancelación del asiento**, cuando a pesar de que el documento lograra la inscripción definitiva -por haber cumplido con todos los requisitos de fondo y forma apreciables dentro del marco de calificación registral al cual se restringe la función del registrador- se determine en sede administrativa registral la existencia de un **elemento objetivo de fraude** en el documento que originó ese asiento definitivo, siempre y cuando, **no exista un tercero registral protegido** por los efectos de la publicidad registral.

Puntualizando, el fraude notarial se presenta en dos grandes situaciones importantes de delimitar:

- i) **Matricidad inexistente.** Testimonios expedidos sin matriz de respaldo, o con diferencias **de fondo** respecto de la matriz.
- ii) **Fraudes objetivamente verificables.** Situaciones formalmente demostrables en sede registral: comparecientes de difuntos al momento del otorgamiento, poderes espurios.

La idea es **separar y, por tanto, excluir** del marco de calificación del registrador el conocimiento, verificación y determinación de tal elemento objetivo de fraude, para que sean del exclusivo conocimiento y competencia de la Dirección del Registro Inmobiliario, quien será **la que ordene de cancelación respectiva**.

Tal resolución, de carácter definitivo, tendrá **segunda instancia ante el Tribunal Registral Administrativo** conforme, ya en todo caso está determinado según el artículo 25 inciso a) de la Ley de Procedimientos de Observancia de Derechos de Propiedad Intelectual, N.º 8039, que en lo que interesa determina lo siguiente:

Artículo 25.- *Competencia del Tribunal. El Tribunal Registral Administrativo Conocerá:*

- a) *De los recursos de apelación interpuestos contra los actos y las resoluciones definitivas dictados por todos los Registros que conforman el Registro Nacional (...)*

A continuación se dan las razones de tal escisión de competencias (marco de acción del registrador frente al que será marco de acción de la Dirección Inmobiliaria en materia de cancelación de asientos fraudulentos), dentro de los objetivos del Registro inmobiliario como institución jurídica.

4) SINTESIS DE LA PROPUESTA DE LEY

Atendiendo los mismos criterios esbozados más arriba, si bien es cierto no se debe alterar el normal devenir de la eficiente tramitación de documentos, pues el mercado requiere de eficiencia, también es cierto que los pocos -pero cada día más frecuentes- casos de fraude notarial agitan la opinión pública de manera negativa, generando una percepción equivocada dentro del mercado respecto de la seguridad jurídica inmobiliaria de nuestro país; por lo que, de tales fraudes notariales **se deben tomar decisiones firmes** dentro de cada una de las funciones intervinientes dentro del sistema de seguridad jurídica preventiva.

En nuestro caso, es necesario establecer un orden cronológico de las

medidas que ha tomado el Registro Nacional frente al fraude documental notarial, para que quede especialmente delimitado el paso adicional que se procura con la cancelación de asientos en sede registral, de conformidad con los alcances de este proyecto de ley.

a) El voto 376- 2006, de las diez horas treinta minutos del veintisiete de noviembre de dos mil seis del Tribunal Registral Administrativo, determinó que el Registro Nacional debía otorgar una repuesta administrativa al fraude notarial, por medio de la anotación de una medida cautelar que permitiera a los usuarios estafados, logrando un espacio de tiempo para hacer efectiva la tutela judicial de sus intereses, por medio de una anotación preventiva (mandamiento) que ordene un juez de la República en el Registro, la cual se sabe que en muchos casos tardará bastante tiempo, sobre todo como consecuencia de la **mora judicial** existente.

b) En atención a tal voto, la Dirección General del Registro Nacional emitió la **Directriz DGRN-831-2007 de 13 de julio de 2007**, la cual establecía, vía procedimiento de gestión administrativa, el conocimiento de los fraudes notariales -que aunque estos fraudes se tratan de inexactitudes de origen extrarregistral (o sea, no producidos con culpa o dolo de un funcionario registral, sino más bien del notario) tal procedimiento -en principio- brindaba la respuesta administrativa deseada.

c) Finalmente, dado que el uso de la gestión administrativa como proceso para dar una respuesta al fraude **se confundía respecto del correcto uso de tal proceso**, (que los es para el conocimiento de los errores e inexactitudes de **origen exclusivamente registral**); con ocasión de la creación del Registro inmobiliario como una sola entidad que aglutina de manera coordinada el antiguo Catastro Nacional y el viejo Registro Público de la Propiedad Inmueble, se emitió el **reglamento de organización del Registro inmobiliario** (Decreto Ejecutivo N.º 35509-J, de 30 de setiembre de 2009, publicado en La Gaceta N.º 198, de 13 de octubre de 2009) que en su título segundo se refiere sobre un nuevo tratamiento al tema del error con respecto del fraude, por medio de un concepto jurídico superior que permitió darle un tratamiento diferenciado a los errores y actuaciones dolosas de carácter extrarregistral, respecto de los errores y actuaciones dolosas de carácter registral.

Es importante indicar que todo el tratamiento del saneamiento de asientos, regulado en el reglamento citado, tiene como eje central la incorporación al quehacer registral del concepto: **“inexactitud registral”**, a partir del cual -como un concepto superior- permite la **delimitación de competencias, funciones y responsabilidades** de los diferentes referentes partícipes del tráfico de la riqueza inmobiliaria y, finalmente, los **medios y procedimientos** que dan base y fundamento al **saneamiento de los asientos** que contengan distorsiones entre la realidad registrada y la realidad física extrarregistral. Todo lo anterior en garantía

de la seguridad jurídica que debe derivar de la información contenida en los asientos registrales (artículo primero de la Ley N.º 3883 sobre inscripción de documentos en el Registro Público, de 1967, y sus reformas).

Merece un tratamiento aparte el caso de la **nota de prevención por inexactitud extrarregistral** (introducida por el reglamento de última cita), el cual surge como una respuesta administrativa al flagelo del fraude extrarregistral, procedimiento que de forma interesante incorpora “atípicamente” a la valoración de la sede registral elementos objetivos (extrarregistrales) que **permiten cuestionar la fe pública notarial en sede administrativa**, no para una declaratoria definitiva de su impugnación, sino para cautelar (advertir) el asiento registral, en espera de la valoración judicial.

De ahí que deba ahora diferenciarse y delimitarse la competencia del Registro para conocer inexactitudes extrarregistrales, por medio de las “**NOTAS DE PREVENCIÓN POR INEXACTITUD EXTRARREGISTRAL**”, diferenciados respecto de los errores registrales, los cuales -por tener origen registral- serán saneados por medio del procedimiento de gestión administrativa.

Según el artículo 32 del reglamento de organización del Registro inmobiliario, dicha nota de prevención es una medida cautelar que se adopta ante la presencia de una inexactitud **causada por un fraude** de origen extrarregistral (de allí su nombre: nota de prevención por inexactitud extrarregistral), en los asientos registrales, para efectos, exclusivamente, de mera publicidad noticia (no se impide el tráfico del bien inmueble).

Con el presente proyecto de Protección del Registro inmobiliario, se pretende ser aún más eficaz en los casos en que no existan derechos de terceros registrales protegidos de por medio, para limpiar la publicidad registral de situaciones que, verificables objetivamente en sede administrativa, se cancelen sin distorsionar el tráfico de bienes, dejando a la sede judicial la verificación final respecto de la nulidad de los derechos y acciones que, eventualmente, se deriven del contenido de los documentos espurios. Adicionalmente, a partir de esa prueba objetiva que posibilita a la sede administrativa intervenir, se le estará dando carácter de inmovilización del asiento registral al que se le imponga mediante una nota denominada “bloqueo registral”.

A manera de reflexión final: No es correcto regular o gestionar la institución registral con énfasis en la excepción.

Debemos buscar respuestas efectivas contra el fraude notarial, pero no podemos permitir que con la implementación de tales medidas se vea disminuida o condicionada la eficiencia y eficacia de todos los efectos y protecciones de la publicidad registral. **El fraude notarial representa mucho menos del uno por ciento (1%) de las transacciones efectivamente inscritas en el Registro inmobiliario.**

Es por eso que **la cancelación de asientos en sede registral**, tal y como se plantea en el presente proyecto de ley, se comporta como una medida que respalda la actividad ordinaria del Registro y, a su vez, ataca al mayor enemigo del sistema: **el fraude documental**.

Se busca invertir la carga de las consecuencias del fraude a favor del despojado, manteniendo las protecciones al tercero registral de buena fe, **dejando todo el peso de tales consecuencias a los presuntos testaferros**.

Debe dotarse al sistema de procedimientos que no entorpezcan la celeridad en la tramitación, ni que vulneren la seguridad jurídica de las transacciones, derivados de medidas que se adecuan a otros tipos de sistema ajenos al nuestro (como los seguros de títulos que encarecen los procedimientos de acceso al crédito), o por medio de medidas paliativas que resultan en distorsiones de los procedimientos, provocando lentitud y mayores requisitos que inducen al error registral y notarial, todo ello en detrimento de los administrados, usuarios finales del sistema de seguridad jurídica preventiva.

El éxito de nuestra lucha contra la criminalidad organizada no se basa exclusivamente en lo que cada uno pueda hacer, sino en lo que juntos podamos lograr: armonizando la legislación, modernizando los sistemas judiciales y desarrollando alianzas y fomentando la cooperación a lo interno de la sociedad, e, inclusive, entre nuestros países vecinos.

El submundo criminal está tomando ventaja de las nuevas oportunidades que se le han dado, para cometer delitos como resultado de la creciente movilidad de personas, bienes y servicios. Solo un enfoque coordinado y proactivo entre los principales actores en este asunto puede hacer que nuestro país se convierta en un lugar en el que podamos vivir y trabajar más seguros.

Antes de finalizar, quisiera felicitar al equipo técnico que participó en la discusión de este proyecto de ley, el cual está formado por los jueces del Tribunal Registral Administrativo, por los representantes del Registro Nacional, el Ministerio Público, por la Dirección Nacional de Notariado y el Archivo Notarial, a quienes debemos reconocer este esfuerzo de pensamiento y acción que genera esta propuesta de ley, que esperamos pueda trascender y ser parte de un plan de transformaciones concurrentes, dentro de las cuales la Asamblea Legislativa, estoy seguro, brindará el más amplio y exclusivo respaldo, dado que las mismas se encaminan al fortalecimiento y la seguridad de nuestra sociedad democrática.

Por lo anterior, se somete al conocimiento de los señores diputados, el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL REGISTRO INMOBILIARIO

**TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I
DEFINICIÓN, FUNCIONES Y COMPETENCIAS**

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto delimitar las funciones y competencias del Registro inmobiliario en materia de cancelación de asientos provisionales o definitivos; sin detrimento de la tutela jurisdiccional de los mismos, cuando tales asientos son producto de situaciones extrarregistrales irregulares, siempre y cuando tales cancelaciones no afecten los eventuales derechos de posteriores terceros registrales, que deban ser protegidos en su adquisición.

ARTÍCULO 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se emplearán las siguientes definiciones:

- a) Anotación:** es el procedimiento mediante el cual cada documento recibido en el diario es incluido dentro de la información registral con los datos del asiento de presentación, para conocimiento de terceros.
- b) Asiento de presentación:** es el asiento preliminar o preparatorio del asiento de inscripción definitiva. Su efecto principal es advertir a terceros de la existencia de un movimiento que se va a realizar sobre el derecho inscrito y de guardar la prioridad registral frente a otras posibles anotaciones.
- c) Dirección General:** se refiere a la Dirección General del Registro Nacional.
- d) Dirección o director:** se entenderá por Dirección o director al superior jerárquico del Registro inmobiliario.
- e) Fe pública:** es la autoridad otorgada por el artículo 31 del Código Notarial a las manifestaciones que el notario haga constar en los documentos que autoriza.
- f) Finca:** es el inmueble inscrito en el Registro inmobiliario como unidad jurídica.

g) Inmatriculación: es la primera inscripción de dominio que se hace en el Registro inmobiliario de un inmueble no inscrito previamente o sin tracto sucesivo o antecedente registral.

h) Matricidad inexistente: condición documental irregular declarada en sede registral, por valoración de exclusiva competencia de la Dirección del Registro inmobiliaria o de la Subdirección inmobiliaria de que se trate, cuando un testimonio de notario no esté asentado en el correspondiente documento matriz. Tal omisión deberá individualizarse objetivamente por medio de una certificación ad-hoc del Archivo Notarial.

i) Marco de calificación: es la calificación que hace el registrador limitándose al contenido del documento y su confrontación con la publicidad registral.

j) Nota de bloqueo registral: es una medida cautelar que se adopta ante la presencia de una inexactitud de origen extrarregistral, en los asientos del Registro inmobiliario. Para su imposición, deberá demostrarse la existencia de un fraude mediante una prueba objetiva. Su efecto será la inmovilización del asiento al que se le imponga.

k) Propietario: es la persona física o jurídica que tenga debidamente inscrito a su nombre un derecho sobre un inmueble en el Registro inmobiliario.

l) Registrador: es el funcionario del Registro inmobiliario encargado de calificar e inscribir documentos.

m) Registro: se refiere al Registro inmobiliario.

n) Saneamiento: es el procedimiento que se utiliza para subsanar una inexactitud en la información registral.

o) Subdirección: se refiere a la Subdirección Registral del Registro inmobiliario.

p) Tercero registral protegido: es aquel que haya constituido, modificado o adquirido un derecho real inscribible, atendido al contenido de la publicidad registral. Que hubiera contratado con quien se presume propietario -por aparecer en el Registro como titular inscrito-, a título oneroso, de buena fe y que haya solicitado la protección de tal derecho, por medio de la presentación formal al Registro, del documento auténtico que lo contenga, para su debida inscripción.

q) Título: es el derecho contenido en el documento y no el medio material o físico que lo describe.

**CAPÍTULO II
PRINCIPIOS REGISTRALES APLICADOS
A LA CANCELACIÓN DE ASIENTOS**

ARTÍCULO 3.- Alcances de la seguridad jurídica registral

El Registro inmobiliario tutela y garantiza el derecho de propiedad inscrito y demás actos o contratos sobre bienes inmuebles.

La seguridad jurídica registral sobre la información inscrita alcanza al:

- a) Titular inscrito.
- b) Tercero registral de buena fe (tercero registral protegido).
- c) Ubicación y descripción física del inmueble en el mapa catastral.

ARTÍCULO 4.- Aspectos generales del principio de rogación

El principio de rogación consiste en la solicitud o petición expresa de parte interesada al Registro inmobiliario, para la inscripción o cancelación y publicidad de documentos, derechos reales y personales sobre inmuebles. El Registro en ningún caso actuará de oficio, salvo las excepciones que por esta misma ley se dispongan o a requerimiento de una autoridad judicial o administrativa.

Los documentos presentados al Registro inmobiliario- incluidos los electrónicos- deben gozar de autenticidad, dicha condición se da cuando el documento o acto cumple con las formalidades y solemnidades establecidas por el ordenamiento jurídico para su registración, incluida su matricida.

ARTÍCULO 5.- Cancelación de asientos de presentación o de inscripción definitiva de origen fraudulento

Cumpliendo con el debido proceso y sin perjuicio de la tutela jurisdiccional de los asientos, las inscripciones inmobiliarias generadas a partir de documentación fraudulenta por contener un acto inexistente serán canceladas restituyendo la información inmobiliaria a su estado anterior, sea de oficio o a solicitud de los afectados del movimiento fraudulento, siempre que tal inexistencia pueda ser objetivamente acreditada en sede registral, en los casos y según los procedimientos y requisitos establecidos en el reglamento de esta ley.

No podrán alegarse derechos derivados directamente de un asiento registral originado en documentación fraudulenta e inexistente, salvo los del tercero registral protegido por el principio de fe pública registral.

La resolución final que ordene la cancelación de un asiento provisional o definitivo tendrá recurso de apelación ante el Tribunal Registral Administrativo, mismo que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles posteriores a la notificación de dicha resolución; todo de conformidad con lo que se establece en los artículos 25 y 26 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual (Ley N.º 8039, de 12 de octubre de 2000, publicada en La Gaceta N.º 206, de 27 de octubre de 2000).

ARTÍCULO 6.- Procedimientos excluidos del marco de calificación del registrador. Los procedimientos para la declaratoria de cancelación de asientos por matricidad inexistente o por alguna otra nulidad documental de carácter objetivo para su valoración en sede registral serán de exclusiva competencia de la Dirección o la Subdirección Registral y, por lo tanto, quedan excluidos del marco de calificación registral.

ARTÍCULO 7.- Consecuencias registrales de la matricidad inexistente. La inexistencia de matriz de un testimonio de escritura o una inexactitud de fondo con la misma tendrá como consecuencia instrumental la nulidad del documento respectivo y, como consecuencia registral, procederá la cancelación de los asientos definitivos o de presentación -en el caso de las anotaciones provisionales- que hayan provocado tales documentos irregulares, siempre y cuando tal cancelación no afecte los intereses de terceros registrales protegidos, dada la inscripción de movimientos posteriores al derecho contenido en el testimonio nulo o por matricidad inexistente.

De existir un tercero registral protegido, en razón de la presentación de una prueba objetiva que demuestra la inexistencia de matriz o la inexactitud de fondo entre esta y el documento presentado a la corriente registral, dará pie para la consignación en el asiento registral, de una nota de bloqueo registral, la cual tendrá como efecto la inmovilización del inmueble al que se le imponga.

Rige a partir de su publicación.

Rafael Ortiz Fábrega

Marvin Atencio Delgado

José Francisco Camacho Leiva

Marco Vinicio Redondo Quirós

Silvia Vanessa Sánchez Venegas

Jorge Rodríguez Araya

José Alberto Alfaro Jiménez

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

Jorge Arturo Arguedas Mora

Olivier Ibo Jiménez Rojas

Ronny Monge Salas
DIPUTADOS Y DIPUTADA

10 de agosto de 2016

NOTA: -Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

-Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.