



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-241-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY QUE FACULTA AL INVU DE UN MECANISMO EXPEDITO PARA LA
TITULACIÓN, SEGREGACIÓN, INSCRIPCIÓN, CATASTRO Y
NORMALIZACIÓN DE SUS TERRENOS”**

EXPEDIENTE Nº 22.766

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR
ALEXANDRA QUIRÓS ARIAS
ASESORA PARLAMENTARIA**

**REVISADO Y SUPERVISADO POR
CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.**

16 DE AGOSTO DEL 2022

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY.....	3
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	3
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	4
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	12
V. TÉCNICA LEGISLATIVA.....	14
VI. PROCEDIMIENTO	16
6.1. Votación.....	16
6.2. Delegación.....	16
6.3. Consultas.....	16
VII. FUENTES	16



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-241-2022

INFORME JURÍDICO¹

“LEY QUE FACULTA AL INVU DE UN MECANISMO EXPEDITO PARA LA TITULACIÓN, SEGREGACIÓN, INSCRIPCIÓN, CATASTRO Y NORMALIZACIÓN DE SUS TERRENOS”

EXPEDIENTE N° 22.766

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa propone, mediante la adición de un artículo 38 bis a la ley número 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, del 24 de agosto de 1954, facultar a esta institución para que mediante la figura del exhorto proceda a solucionar los problemas causados por las discrepancias entre los datos registrales y los datos reales de los inmuebles pertenecientes al INVU, con el fin de agilizar su adjudicación a los destinatarios de los proyectos que desarrolla esta institución.

La exposición de motivos indica que la propuesta busca dotar al INVU del mismo mecanismo -el exhorto- que posee el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en su ley 9036, y que le ha permitido solventar inconsistencias y con ello lograr un importante avance en la protección del derecho a la propiedad pública así como de los destinatarios de los programas del INDER, y dado que los problemas que enfrenta el INVU con sus inmuebles guardan similitud con los solventados en el Instituto de Desarrollo Rural, el INVU continúa en desventaja por no contar dentro de sus competencias con este procedimiento que resulta más ágil y expedito.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE²

La propuesta se logra relacionar con los siguientes Objetivos del Desarrollo Sostenible:

Objetivo número Uno: Fin de la Pobreza: La iniciativa pretende facilitar los procesos que desarrolla el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en cuanto pretende brindar un mecanismo legal que le permita a esta institución solventar errores registrales asociados con sus bienes inmuebles, y que en muchas ocasiones dificultan y hasta imposibilitan la adjudicación a familias en estado de vulnerabilidad que les permitiría tener mejores condiciones de vivienda.

Objetivo Número Diez: Reducción de Desigualdades: El INVU desempeña programas que facilitan el acceso a la vivienda digna, los cuales inciden positivamente en los principios de justicia social, humanidad e igualdad, pero que

¹ Elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora Jurídica. Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa del Área Jurídico Agropecuaria. Revisión final por Selena Repetto Aymerich, Directora a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

² Elaboración por Alexandra Quirós Arias, Asesora Jurídica Parlamentaria.

se ven perjudicados, cuando la institución no logra solventar de manera ágil las disconformidades registrales de los bienes inmuebles que se pueden destinar a estos programas.

Objetivo Número Once de Ciudades y Comunidades Sostenibles: pues su contenido alcanza el derecho de todas las personas a tener acceso a vivienda digna, el cual es precisamente una de las finalidades del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en procura de lograr un mayor bienestar social y económico para Costa Rica. Igualmente, con el **Objetivo Número Dieciséis sobre Paz, justicia e Instituciones Sólidas:** en el tanto la habilitación de alternativas legales facilite la ejecución de los programas de vivienda que realizan el INVU con una mayor eficiencia y eficacia en favor de las familias costarricenses que requieren de opciones para acceder a vivienda digna.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

De previo a analizar la integralidad del artículo único que conforma la propuesta, es necesario destacar la definición y naturaleza jurídica de la figura del exhorto:

3.1 ACERCA DE LA FIGURA DEL EXHORTO Y SU APLICACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO TANTO EN SEDE JUDICIAL COMO ADMINISTRATIVA³

Según lo indica la doctrina, la figura del exhorto es definida como aquel “*despacho que libra un juez o tribunal a otro de su misma categoría, para que mande dar cumplimiento a lo que se pide, practicando las diligencias en el mismo interesado. Se denomina exhorto por cuanto se exhorta, ruega o pide.*”⁴

En la práctica, usualmente esta figura ha sido utilizada por las distintas jurisdicciones para solicitar la colaboración de otra de su mismo rango a efectos de realizar alguna diligencia procesal, es así como en materia civil⁵, en procesos concernientes a conflictos de carácter privado, es el pedido que hacen los jueces o tribunales a otros juzgadores, de igual jerarquía, pero de distinta jurisdicción, para que realicen ciertos actos o determinadas diligencias.

En materia penal, en cuanto a la averiguación de la comisión de un delito, es la solicitud que hace el juez, jueza o tribunal a otros juzgadores para que se ejecute en su jurisdicción una actuación procesal tendiente a determinar datos, conocer actos, comprobar hechos o recibir testimonios. Con respecto al exhorto en materia

³ Tomado del Informe Jurídico AL-DEST- CJU-004-2021, del Expediente 22.594 Inscripción y rectificación de inmuebles a nombre del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, ante el Registro Inmobiliario mediante exhorto, elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora, Revisado y supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica, autorizado por Fernando Campos Martínez, Director del Departamento de Servicios Técnicos.

⁴ Cabanellas de Torres, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental. 16ª ed. Heliasta. p.p. 158-159.

⁵ Ley N° 9342, Código Procesal Civil, Artículo 41.4, inciso 5), párrafo 7:

[..]

La práctica de prueba en el extranjero o en lugares distantes de la sede del tribunal se podrá hacer por medios tecnológicos que garanticen la intermediación. Solo en casos excepcionales, atendiendo a la importancia de la prueba y a la dificultad de practicarla directamente o por medios tecnológicos, se podrán remitir exhortos para la práctica de prueba en el extranjero.

penal, de manera específica, el Código Procesal Penal, en el numeral 154 indica lo siguiente: *“Exhortos a autoridades extranjeras. Los requerimientos dirigidos a jueces o autoridades extranjeras se efectuarán por exhortos y se tramitarán en la forma establecida por la Constitución, el Derecho Internacional y el Comunitario vigentes en el país. Por medio de la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, se canalizarán las comunicaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual las tramitará por la vía diplomática. No obstante, en casos de urgencia podrán dirigirse comunicaciones a cualquier autoridad judicial o administrativa extranjera, anticipando el exhorto o la contestación a un requerimiento, sin perjuicio de que, con posterioridad, se formalice la gestión [...]”*

De igual forma, entre Estados, el exhorto es una forma de auxilio procedimental para la obtención de pruebas en el extranjero, y resulta en un enlace o articulación entre tribunales de países diferentes para efectuar diligencias judiciales.⁶

Aclarado lo anterior, en el derecho administrativo, y específicamente en el caso que nos ocupa en materia registral, el exhorto “resulta un mecanismo ágil para conseguir el saneamiento de inconsistencias y lleva un ahorro importante al no tener que recurrir a la intervención de un notario público para hacer la rogación correspondiente”⁷. (El destacado no es del original)

Esta figura es utilizada en nuestro ordenamiento jurídico, valga destacar el caso del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), en cuya ley 9036⁸, en su artículo 85, se estipuló lo siguiente respecto a los bienes inmuebles propiedad de este instituto:

“ARTÍCULO 85.- Convalidación de procedimientos de adjudicación de la propiedad pública, titulación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad

Con el propósito de convalidar los actos administrativos que dieron origen a la titulación de propiedades por parte del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) o el IDA ante el Registro Público y la desafectación pública realizada por el Estado, se autoriza al Inder a lo siguiente:

a) Medir, catastrar e inscribir mediante exhorto ante el Registro Inmobiliario a nombre del Inder las tierras adquiridas por el IDA que al entrar en vigencia esta ley no se encuentren inscritas a nombre de este instituto en dicho Registro. (Resaltado es propio).

(...)”

Es así como mediante esta figura, el INDER contempla la rogación al Registro Inmobiliario para que este realice los movimientos registrales que le solicitan; de una manera célere en su tramitación, claro está, dicho documento debe cumplir con las especificaciones que solicita el Registro, tales como llevar la boleta de seguridad, así como la indicación del número de acuerdo y la fecha de la Sesión de la Junta Directiva del INDER donde se autoriza su tramitación.

⁶ <https://dictionariusual.poder-judicial.go.cr/>

⁷ Oficio DRI-01-0651-2021 de la Dirección del Registro Inmobiliario de fecha 14 de setiembre del 2021.

⁸ Ley N° 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del año 2012.

En referencia a este instrumento jurídico, el Tribunal Registral Administrativo, en su jurisprudencia ha indicado lo siguiente:

“(...) Importante es hacer notar que el exhorto que se comenta no sólo tiene por objeto suspender la inscripción de todo documento referente al inmueble ingresado con posterioridad a su presentación, sino que, como consecuencia de la ejecutoriedad propia de los actos administrativos, los efectos jurídicos que se desprenden de su particular contenido, por tratarse de la nulidad de una inscripción y por tratarse de la tutela de bienes públicos – a saber, tierras propiedad del Estado a nombre del IDA o en proceso de recuperación - tienen particulares efectos ante terceros, incluso frente aquellos que tengan documentos presentados al Registro con anterioridad...

(...)

Los exhortos administrativos dictados por el IDA, encaminados a la protección del patrimonio del Estado, están revestidos del principio de la ejecutoriedad y que corresponde al de autotutela de la Administración Pública, vale decir que ésta puede tutelarse directamente sin intervención de otras autoridades. Los actos emanados de la Administración Pública deben tener un inmediato cumplimiento, en atención a su naturaleza misma. Tal como lo señala el artículo 146 de la Ley General de la Administración Pública, el acto administrativo es ejecutorio aun cuando fuere anulable o fuera impugnado en sede administrativa o jurisdiccional.

(...)

Los exhortos dictados por el IDA en los procedimientos de nulidad de títulos de las tierras del Estado dadas en asignación, tienen el carácter de medidas cautelares, se constituyen como actos administrativos revestidos de ejecutoriedad y de inmediato cumplimiento que tienden a evitar la inscripción ilícita de cualquier documento en trámite de inscripción, que resulte incompatible con las potestades contraloras del IDA respecto de la enajenación o administración de los predios agrarios asignados para su explotación (...)⁹ (El destacado no es del original)

De lo anterior, se desprende entonces, que el exhorto está revestido de la ejecutoriedad¹⁰ propia de los actos administrativos, con lo cual se configura en un instrumento idóneo para que instituciones públicas como en este caso el INVU, solicite al Registro enmendar situaciones de corte registral sobre los bienes inmuebles que son de su propiedad y que tienen como fin último ser parte de los procesos de titulación que lleva a cabo este Instituto, sin necesidad de recurrir previamente a otras instancias autorizantes como la vía jurisdiccional por ejemplo.

Asimismo, resulta importante acotar que esta figura jurídica encuentra su respaldo en el artículo 450 del Código Civil, el cual establece que “Sólo pueden inscribirse los títulos que consten de escritura pública, de ejecutoria o de otro

⁹ Tribunal Registral Administrativo, Voto N° 997-2009, a las once y treinta horas del veintisiete de agosto de dos mil nueve.

¹⁰ El carácter ejecutorio de los actos debe ser entendido como una facultad de la Administración y no como parte en sí misma de ellos, aunque sí encuentra su fundamento en la llamada ejecutividad que les es propia, y que puede definirse como la "cualidad del acto administrativo consistente en la capacidad que tiene la Administración, por el hecho de ser tal, de obligar unilateralmente a un tercero, ya sea, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídico-administrativas, atribuyéndole al contenido de tal relación el carácter de exigibilidad" (Saborío Valverde, Rodolfo. "Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo". Segunda Edición. San José, Ediciones SEINJUSA, 1994, pg. 38), citado en el Dictamen N°089 del 07 de junio de 1996.

documento auténtico, expresamente autorizado por la ley para este efecto”; con lo cual el exhorto administrativo entraría en esta categoría de documentos auténticos, expresamente autorizados, y que como ya se mencionó supra, cumple tanto con la ejecutoriedad propia de los actos administrativos, así como con las características necesarias para que el ente autorizado, ejerza por medio de este, el principio de rogación¹¹ propio ante el Registro Inmobiliario del Registro Nacional.

3.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO:

El proyecto adiciona un artículo 38 bis a la ley número 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, del 24 de agosto de 1954. El mismo se denomina como *‘Beneficios Registrales’* y en él se autoriza al INVU a formalizar mediante exhorto ante el Registro Inmobiliario, una serie de trámites registrales, que se dividen en seis incisos, sobre los cuales esta asesoría realiza las siguientes observaciones:

Sobre el Inciso a): se establece la autorización al INVU para que mediante exhorto trámite ante el Registro Inmobiliario: ***“La medida, catastro e inscripción a nombre del INVU de los asientos y planos de las fincas asignadas o adquiridas por la institución”***.

Inicialmente es necesario aclarar que **mediante la figura del exhorto no procede “medir o catastrar” inmuebles, así como tampoco inscribir planos catastrados**; para la inscripción o rectificación de características en los asientos registrales de bienes inmuebles, se requiere de la existencia previa de un plano catastrado debidamente inscrito y vigente en la base de datos del Catastro Nacional, levantado y gestionado por un profesional en topografía debidamente colegiado, por lo que para modificaciones o inscripciones de fincas mediante exhorto, debe el INVU primeramente haber tramitado los planos catastrados, cumpliendo para ello con todos los requisitos que al efecto determina el Catastro Nacional, y una vez inscritos, servirán de base para los movimientos y gestiones registrales que se formalizarían mediante la figura del exhorto.

De conformidad con lo anterior, es necesario corregir la redacción de este inciso, en el sentido de indicar que lo que se autoriza es ***“la inscripción a nombre del INVU, de los asientos registrales de las fincas asignadas o adquiridas por la institución, con base en planos catastrados debidamente inscritos***, pues son precisamente éstos trámites los que se pueden realizar mediante exhorto, contando previamente con el plano catastrado respectivo ya inscrito, el cual servirá de base a la solicitud de inscripción de inmuebles, que realizará el INVU al Registro Inmobiliario por medio de esta figura.

¹¹ El principio de rogación refiere a la declaración de voluntad del interesado sobre la solicitud de modificación de un asiento registral en el cual se están creando, extinguiendo o modificando algún derecho sobre un bien mueble o inmueble inscrito. El Registro Nacional conforme el artículo 451 del Código Civil establece que la inscripción se podrá solicitar por quien tenga interés en asegurar el derecho que se trate de inscribir o por su representante o apoderado. Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° 081-J del 04/09/2018.

Sobre el Inciso b): Autoriza al INVU para *“La medida, catastro, segregación y otorgamiento título sobre áreas de fincas adquiridas por el INVU para entregarlos a los poseedores actuales de esos terrenos que cumplan los requisitos de adjudicación establecidos por el marco legal y a entidades públicas o privadas de beneficio comunitario que no tengan fines de lucro, y conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y sus reglamentos”*.

Este segundo inciso contiene el mismo error que el anterior, al indicar que mediante exhorto el INVU podrá **“medir y catastrar”**; nuevamente se hace la salvedad que estos trámites no proceden mediante el documento denominado exhorto. Medir terrenos o inmuebles para posteriormente inscribir o catastrar los planos respectivos, es una labor de campo que realizan los profesionales en topografía, y la subsiguiente inscripción de estos documentos ante el Catastro Nacional, no es posible realizarla a través de un exhorto, **pues su tramitación e inscripción debe cumplir de manera estricta con lo desarrollado tanto en la Ley del Catastro Nacional¹² como en su Reglamento¹³ respectivo, el cual describe todas las**

¹²Ley de Catastro Nacional: “Artículo 30.- En todo movimiento, se debe citar un plano de agrimensura, levantado de acuerdo con las normas establecidas por el reglamento de esta ley. Se exceptúa de tal requisito las cancelaciones hipotecarias, la afectación a patrimonio familiar y el embargo. Ningún plano de agrimensura surtirá efectos legales si no hubiere sido inscrito en el Catastro Nacional.
[...].”

¹³ Reglamento a la Ley de Catastro Nacional: “Artículo 33. Requisitos para la inscripción de planos. Los planos de agrimensura que se presenten para su inscripción deberán contener los siguientes requisitos:

- a. Firma responsable: Firma digital o electrónica del profesional responsable;
- b. Protocolo del agrimensor: El número de tomo y folio del protocolo en donde consta el levantamiento, replanteo o rectificación del inmueble;
- c. Fecha de levantamiento: La fecha de levantamiento, replanteo o rectificación del inmueble;
- d. Área y dimensiones: Las áreas y dimensiones deberán ser expresadas en el sistema métrico decimal. No se consignarán decimales en el área salvo para planos que describan fincas filiales, fosas, tumbas, nichos o cenizarios. La Subdirección Registral, tendrá en cuenta esta disposición para la inscripción de documentos y no consignará defecto alguno, cuando difiera la medida en cuanto a los decimales.
- e. El archivo de coordenadas en el formato que determine el Registro Inmobiliario.
- f. Escala numérica: Las escalas numéricas que pueden utilizarse, que incluyen los múltiplos y submúltiplos de 10, son las siguientes:
(...)
- g. Situación geográfica: La situación geográfica del inmueble, debe estar en un todo de acuerdo con la División Territorial Administrativa de Costa Rica, actualizada a la fecha de presentación del plano, distribuida en la siguiente forma: lugar, barrio o caserío, los nombres y números de los distritos y cantones de la provincia, y la provincia;
- h. Rectificación de medida: En caso de rectificación de medida, se deberá indicar el área según el asiento registral. En este caso el agrimensor debe verificar los porcentajes y los estudios referidos en el artículo 13 de la Ley de Informaciones Posesorias. En el caso de aumento de cabida se hará constar en el plano lo siguiente: "doy fe de que el presente levantamiento cumple con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Informaciones Posesorias"; y
- i. En los casos que se citan a continuación, el plano de agrimensura deberá indicar una de las siguientes leyendas:
 1. En titulaciones: Este plano servirá únicamente para titular el inmueble. Una vez titulado el inmueble, el plano surtirá los efectos jurídicos correspondientes desde la fecha de su inscripción en la Subdirección Catastral.
 2. En fraccionamientos, rectificaciones de área y reuniones: Este plano servirá únicamente para realizar el movimiento registral.
Una vez inscrito el fraccionamiento, rectificación de área o la reunión respectiva, el plano surtirá los efectos jurídicos correspondientes desde la fecha de su inscripción en la Subdirección Catastral.
 3. En los casos de los fraccionamientos que no cuentan con disponibilidad de servicios públicos indispensables, el profesional de la agrimensura indicará bajo su responsabilidad la siguiente nota: "La Municipalidad otorgará el permiso de construcción en este predio, hasta que cuente con la autorización de los operadores de acuerdo a la normativa que rija para cada uno de ellos con respecto a los servicios públicos indispensables"
- j. Las citas de inscripción del inmueble o los inmuebles.
- k. En el caso de inmuebles no inscritos y que se ubiquen dentro de una Zona Catastrada deberá indicarse el número de identificador asignado dentro del mapa catastral y el poseedor con su identificación; si estuviere fuera de una Zona Catastrada deberá señalarse el nombre completo y número de cédula del titular.”

formalidades con las que deben cumplir los profesionales en topografía para lograr la correcta inscripción de estos documentos en la base de datos del Catastro Nacional.

Aunado a lo anterior, tal como lo define el Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, es necesario aclarar que el **plano de agrimensura** “es el plano, físico o en formato electrónico, que representa en forma gráfica y matemática un inmueble, que cumple con las normas que establece el presente Reglamento”, o sea donde de manera gráfica se representan todos los datos, coordenadas y referencias del terreno sobre el que se ha practicado la medida; mientras que el **plano catastrado** es “el plano de agrimensura, físico o en formato electrónico, que ha sido inscrito en el Catastro Nacional y sus efectos serán definidos en este Reglamento”.¹⁴

De conformidad con lo anterior, se reitera que los planos que sirven de base a las solicitudes que se plantean ante el Registro Inmobiliario deben estar previamente inscritos según los requisitos que al efecto determina la legislación vigente. Por lo que en el caso del presente inciso b) se requiere que se ajuste su redacción, suprimiendo del mismo las palabras “medida” y “catastro”.

Sobre el Inciso c): Indica que se autoriza al INVU a: “**Medir, catastrar, segregar, otorgar título sobre un único predio a los ocupantes nacionales o extranjeros con residencia que demuestren una posesión entendida como la ejercida por un titular, de forma personal, ininterrumpida y a título de dueño, por más de diez años a la fecha de la vigencia de la presente ley, dentro de finca inscrita a nombre del INVU. Para estos efectos, el INVU elaborará un reglamento específico, en un plazo de seis meses después de la vigencia de esta ley**”.

En el mismo sentido que los anteriores incisos, **se requiere corregir la redacción, eliminado las palabras “medir” y “catastrar”**, al resultar improcedente e incompatible su tramitación mediante un exhorto, tal como ya se expuso anteriormente.

Sobre el Inciso d): En este inciso se autoriza al INVU para: “**Elaborar los planos de agrimensura, identificados por los profesionales responsables de los levantamientos con el logotipo oficial de la institución, indicando en las notas técnicas dentro del cuerpo del plano, la referencia a esta norma. Estos planos tendrán un trato preferencial en el trámite y en el proceso de la calificación y se les exigirá únicamente el visado de la Dirección de Urbanismo y Vivienda del INVU, cuando el proceso de calificación lo requiera.**”

Una vez más se reitera que el trámite de inscripción de planos no tiene relación alguna con la vía del exhorto, no procede la inscripción de planos mediante este mecanismo. Los planos catastrados se tramitan y se inscriben con estricto apego de lo establecido en la Ley de Catastro Nacional y su Reglamento. En cuanto al trato preferencial en el trámite que indica el inciso, el Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, establece en su artículo 44¹⁵, que los Planos con interés para el

¹⁴ Ver Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, Artículo 2.-Definiciones.

¹⁵ **Reglamento a la Ley de Catastro:** Artículo 44.-Planos de El Estado. Los planos que se tramiten y que sean de interés para el Estado, se calificarán con especial celeridad y tomando en cuenta la naturaleza del proyecto.

Estado, se tramitarán con celeridad pues se toma en cuenta la naturaleza del proyecto que los origina. Pero en ningún caso, este tratamiento preferencial debe ser dirigido a obviar los procesos de la calificación registral¹⁶, **pues a efectos de salvaguardar el principio de seguridad registral, todos los planos, incluidos los de las instituciones del Estado, deben atravesar este proceso de calificación y revisión de la información consignada en ellos, y en caso de detectarse errores e inconsistencias, las mismas deben ser subsanadas por el profesional a cargo de su elaboración, para su debida inscripción.**

Sobre el inciso e): Establece la autorización al INVU para: ***“La cancelación de planos catastrados que no han generado derechos y que se superpongan a inmuebles de propiedad pública”.***

En cuanto a este inciso, la solicitud para cancelar un plano previamente inscrito que no haya generado título, procede siempre y cuando la realice el titular o propietario, **de conformidad con lo establecido en el artículo 474 del Código Civil, que expresamente indica: “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”.** Asimismo, el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, establece que “procederá la cancelación de la inscripción de un plano de agrimensura debidamente Catastrado, en los siguientes casos: **a. Cuando lo solicita la parte legitimada; b. Por orden judicial; y c. Por caducidad del plazo de vigencia de la inscripción provisional”.** **En este caso, tal solicitud procederá exclusivamente sobre aquellos planos catastrados que estén bajo la titularidad del INVU.**

Sobre el inciso f): Autoriza al INVU para: ***“La corrección de los antecedentes de dominio de sus propiedades o las generadas por medio de sus programas de vivienda, cuando se hayan segregado inmuebles utilizando el folio real de otra finca madre.***

Se exceptúan de la aplicación de esta disposición los títulos de propiedad otorgados por el INVU que se encuentren dentro del plazo de convalidación o del periodo de limitaciones legales y que como producto de una investigación administrativa se determine que ostentan un vicio diferente del procedimiento de inscripción insubsanable administrativamente y, por ende, capaz de producir su nulidad absoluta.

¹⁶ **Reglamento a la Ley de Catastro:** Artículo 41.-Calificación de planos. La calificación de planos consiste en el examen, censura, o comprobación que de la legalidad de los planos presentados debe hacer el Registrador, antes de proceder a la inscripción, con la facultad de suspender o denegar los que no se ajuste a las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico y técnico. Al momento de calificar, el registrador asignado al efecto se atenderá únicamente a lo que resulte del plano y en general a toda la información que conste en el Registro Inmobiliario y sus resoluciones no impedirán ni prejuzgarán sobre las declaraciones hechas por el Agrimensor basadas en su fe pública.

Los registradores una vez que califiquen los planos respectivos, deberán indicar los defectos en un solo acto y debidamente fundamentado. El incumplimiento de esta disposición, hará incurrir al funcionario público en falta grave y se le aplicará la sanción disciplinaria correspondiente de conformidad con la legislación vigente. No se considera violatorio al principio de calificación única, cuando el profesional ha incluido por cualquier causa información nueva en el plano, si el nuevo defecto se origina en esa nueva información.

Se autoriza al INVU para que rectifique, con base en planos catastrados, el correspondiente expediente administrativo y el acuerdo de su Junta Directiva, la cabida de sus fincas inscritas en el Registro Público, sin sujeción a los procedimientos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Ley de Informaciones Posesorias”.

En el caso del primer párrafo de este inciso, la subsanación de antecedentes de dominio tiene especial relación con el principio de seguridad registral¹⁷, no obstante, **según el Registro Inmobiliario, la corrección de antecedentes de dominio requiere para su efectividad, de un estudio, o conciliación jurídica¹⁸, que permita descartar la presencia de dobles inmatriculaciones, por lo que no basta con la corrección del antecedente en sí para lograr eliminar tales patologías registrales¹⁹.** En todo caso el trámite sí resulta procedente mediante la vía del exhorto.

El segundo párrafo del inciso, contiene una excepción de aplicación para los casos de inmuebles otorgados por el INVU que se encuentren dentro del plazo de convalidación o del período de limitaciones legales, y que contengan vicios insubsanables administrativamente.

Mientras que el tercer párrafo autoriza al INVU a rectificar, con base en planos catastrados, la cabida de sus inmuebles **sin sujeción a las disposiciones de los artículos 13²⁰ y 14²¹ de la Ley de Informaciones Posesorias.**

¹⁷ Procuraduría General de la República. Dictamen N° 035 del 09 de febrero del 2007: “(...) A.- LA SEGURIDAD REGISTRAL A CARGO DEL REGISTRO NACIONAL

Es función del Estado propiciar, mantener, suministrar seguridad a su población. Una de las manifestaciones de esta seguridad es la que brinda un sistema registral. Efectivamente, el establecimiento de un sistema registral en determinado ámbito de la vida social tiene como objeto proporcionar seguridad jurídica. La seguridad registral es el pilar fundamental de nuestro sistema registral (Sala Constitucional, resolución N° 3441-2003 de 14:47 hrs. de 30 de abril de 2003). Dicho fin se logra dando notoriedad, publicidad a determinados hechos o negocios, controlando su legalidad. Seguridad registral que garantiza el tráfico jurídico patrimonial y transparencia en el mercado. Es el sistema registral el que garantiza la propiedad en sus diversas manifestaciones, favoreciendo su tráfico jurídico. Al legitimar y proteger los derechos del titular registral y dar certeza a los terceros adquirentes, se favorece la negociación patrimonial.”

¹⁸ Es la comprobación de la conformidad de linderos e infraestructuras de una finca registrada en un plano, en relación con la correspondiente inscripción en el Registro Público de la Propiedad. <https://www.rnpdigital.com/REGISTRO%20INMOBILIARIO-Glosario%20.pdf>

¹⁹ Oficio DRI-01-0651-2021 de la Dirección del Registro Inmobiliario de fecha 14 de setiembre del 2021.

²⁰ ARTÍCULO 13.- La cabida de las fincas inscritas antes del 23 de octubre de 1930 o sus segregaciones, podrá ser rectificadas sin necesidad de expediente, y con la sola declaración del propietario en escritura pública; podrá ser aumentada hasta la cantidad que el plano indique, cuando este determine una cabida que no exceda de cinco mil metros cuadrados (5.000 m²), hasta un cincuenta por ciento (50%) en las fincas de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m²) e inferiores a cinco hectáreas; hasta un veinticinco por ciento (25%) de la cabida de las fincas de más de cinco hectáreas e inferiores a treinta hectáreas y hasta un diez por ciento (10%) de la cabida en las fincas de más de treinta hectáreas.

En los casos citados en el párrafo anterior, el notario deberá dar fe de que la nueva medida es la indicada en el plano inscrito en la oficina de Catastro Nacional, levantado y firmado por cualquiera de las personas mencionadas en el artículo 2; deberán citarse el número y la fecha de inscripción del plano.

En ningún caso, esas rectificaciones perjudicarán a terceros durante los tres años posteriores a la inscripción. Para consignar disminución de cabida de un inmueble, será requisito la manifestación expresa del propietario en escritura pública. Esta disminución debe efectuarse con base en un plano catastrado, de lo cual dará fe el notario. (Así reformado por el artículo 175 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)

²¹ ARTÍCULO 14.- Cuando se tratare de rectificar una medida, que signifique más del porcentaje antes señalado, deberá levantarse una información posesoria siguiendo los mismos trámites señalados en esta ley. Aprobada la información, el juez ordenará que se haga en el Registro Público la rectificación del asiento correspondiente, sin perjuicio de tercero de mejor derecho y, con ese objeto, extenderá certificación de la resolución una vez firme. (Así reformado por el artículo 1° de la ley No. 5813 de 4 de noviembre de 1975)

El artículo trece de la Ley de Informaciones Posesorias, establece que para la rectificación de medida en disminución será requisito la manifestación expresa del propietario en escritura pública, mientras que el artículo catorce, señala que, si la rectificación excede las cabidas establecidas en el artículo trece, deberá levantarse una información posesoria para proceder con la rectificación.

De acuerdo con lo anterior, resulta procedente, la autorización que exime por ley el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas citadas de la Ley de Informaciones Posesorias. Tal eximente se encuentra acorde con el objetivo de la iniciativa, el cual va dirigido a lograr sanear exclusivamente las inconsistencias registrales de los bienes inmuebles del INVU mediante un trámite ágil y expedito como lo sería el exhorto, con base en planos catastrados previamente inscritos, por lo cual no tendría sentido entonces, que la institución se vea sometida a tramitar procesos de Información Posesoria, que podrían tardar años y están sujetos a la autorización judicial.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El artículo único del proyecto de ley, presenta vicios de legalidad, pues pretende en varios de sus incisos que se pueda inscribir planos catastrados mediante la vía del exhorto, lo cual resulta improcedente. La inscripción de Planos Catastrados se debe realizar con apego a lo que establece la Ley de Catastro Nacional y su Reglamento, cumpliendo con una serie de formalidades legales y administrativas indispensables para lograr su correcta inscripción.

Si bien, facultar al INVU para que haga uso de la figura del exhorto como una vía más ágil, permitiría realizar inscripciones y modificaciones en los asientos y características registrales de sus bienes inmuebles con una mayor celeridad sin tener que requerir los servicios de un profesional en notariado; tales solicitudes deben ser con base en planos catastrados previamente inscritos y vigentes en la base de datos del Catastro Nacional, pues precisamente la información asentada en los planos es la que permite a su vez, sanear inconsistencias, por medio de exhortos, en el Registro Inmobiliario.

Para tramitar un documento ante el Registro Inmobiliario mediante exhorto, el plano en el que se fundamente la inscripción, segregación o rectificación que se solicita, debe haber sido levantado y tramitado por un profesional en topografía, cumpliendo con las exigencias legales y habiendo atravesado todo el proceso de calificación requerido de conformidad con la Ley de Catastro Nacional y su Reglamento.

Es por lo anterior, que, a efectos de resguardar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa bajo estudio requerirá ser enmendada en los aspectos ya señalados, para solventar con ello los vicios de legalidad que contiene esta propuesta de ley.

Finalmente, esta asesoría considera imperativo indicar que si bien con la presente propuesta se busca **copia el contenido del artículo 85²² de la Ley N° 9036 del Instituto de Desarrollo Rural (INDER)**, debe aclararse que si bien dicho artículo establece que *“se autoriza al Inder a lo siguiente: a) Medir, catastrar e inscribir mediante exhorto ante el Registro Inmobiliario (...), una serie de trámites registrales que le permiten a esta institución sanear inconsistencias respecto de sus bienes inmuebles, para la aplicación de esa normativa deben cumplirse de previo todos los requisitos antes señalados en este informe; por ejemplo la norma no faculta al INDER para inscribir planos catastrados por las razones de legalidad ya expuestas a lo largo del presente análisis. No obstante, la propuesta bajo estudio si pretende facultar al INVU para inscribir planos catastrados, acto administrativo que le resulta ajeno legalmente y generaría un vicio de legalidad, tal como se explicó.*

En referencia a este punto se deja constancia del criterio emitido por el Registro Nacional, mediante Oficio N° DGL-0590-2021, del 23 de setiembre del año 2021, con ocasión de la consulta realizada sobre el expediente legislativo N°22.594, “Inscripción y rectificación de inmuebles a nombre del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, ante el Registro Inmobiliario mediante exhorto”, el cual se tramita en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, y que guarda estrecha semejanza con la propuesta aquí analizada; en esa ocasión el Registro indicó lo siguiente:

“Resulta interesante el símil que de esta propuesta legislativa pretende hacerse con la Ley “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural”, N° 9036, de 11 de mayo de 2012, específicamente en lo que respecta a la introducción de la figura del exhorto para solucionar problemáticas propias de las instituciones, lo cual se estima beneficioso.

*El Registro Nacional estima viable desde el punto de vista jurídico que, por medio del exhorto - entendido en este caso como un mecanismo ágil para conseguir el saneamiento de inconsistencias - el INVU pueda solicitar a esta Institución, una serie de movimientos registrales en inmuebles que estén bajo su titularidad y legitimación; **empero, cualquier iniciativa legal que habilite esta figura debe contemplar, en paralelo, el cumplimiento del requisito en cuanto a los planos catastrados que describan los inmuebles que se van a sanear, como así bien lo contempla, a manera de ejemplo, la Ley N° 9036, siendo***

²² ARTÍCULO 85.- Convalidación de procedimientos de adjudicación de la propiedad pública, titulación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad

Con el propósito de convalidar los actos administrativos que dieron origen a la titulación de propiedades por parte del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) o el IDA ante el Registro Público y la desafectación pública realizada por el Estado, se autoriza al Inder a lo siguiente:

- a) **Medir, catastrar** e inscribir mediante exhorto ante el Registro Inmobiliario a nombre del Inder las tierras adquiridas por el IDA que al entrar en vigencia esta ley no se encuentren inscritas a nombre de este instituto en dicho Registro.
- b) **Medir, catastrar**, segregar y otorgar título sobre áreas de fincas adquiridas por el IDA con fondos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), para entregarlos a los poseedores actuales de esos terrenos que cumplan los requisitos del artículo 68 de la Ley N.º 2825, Ley de Tierras y Colonización, y a entidades públicas o privadas de beneficio comunitario que no tengan fines de lucro, y conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y sus reglamentos.
- c) **Medir, catastrar**, segregar, otorgar título sobre un único predio a los ocupantes nacionales o extranjeros con residencia que demuestren una posesión entendida como la ejercida por un titular, de forma personal, ininterrumpida y a título de dueño, por más de diez años a la fecha de la vigencia de la presente ley, dentro de un asentamiento o finca inscrito a nombre del IDA. Para estos efectos, el Inder elaborará un reglamento específico, en un plazo de seis meses después de la vigencia de esta ley (...)

que el exhorto recoge la rogación para el movimiento registral, lo cual debe ajustarse a la normativa registral existente.”²³ (El destacado no es del original).

Para que la propuesta bajo estudio resulte viable jurídicamente y pueda integrarse al ordenamiento jurídico, es necesario implementar los ajustes indicados a varios de los incisos del artículo único que la conforman, ajustes que esta asesoría ha fundamentado en la ley, la jurisprudencia administrativa y judicial especializada y la doctrina.

V. TÉCNICA LEGISLATIVA

Tal como se explicó en el análisis del artículo único, mediante exhorto no procede la inscripción directa de planos catastrados, por lo cual se recomienda ajustar el título de la iniciativa, y se recomienda a las señoras y señores diputados la siguiente redacción:

“LEY QUE FACULTA AL INVU DE UN MECANISMO EXPEDITO PARA EXHORTAR LA TITULACIÓN, SEGREGACIÓN, INSCRIPCIÓN, Y SANEAMIENTO DE INCONSISTENCIAS DE SUS INMUEBLES, MEDIANTE LA ADICIÓN DE ARTÍCULO 38 BIS A LA LEY N°1788, LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA, DEL 24 DE AGOSTO DE 1954”

En el contenido del artículo, se recomienda modificar su título que indica “*Beneficios Registrales*”, pues el exhorto es únicamente una vía más ágil para determinados trámites ante el Registro Inmobiliario, pero no otorga ningún tipo de beneficio, pues todo acto debe estar apegado al cumplimiento de los principios de rogación, publicidad y seguridad jurídica y registral.

Se reitera que, en los distintos incisos, se debe eliminar cualquier referencia que sugiera que mediante el exhorto se pueden inscribir planos catastrados. El inciso d) debería ser reubicado como último párrafo de la norma. El último párrafo del inciso f) debería enumerarse como un inciso más, pues contiene una autorización para un caso diferente al que regula el citado inciso f), así como eliminar la frase “Registro Público” y en su lugar indicar “*Registro Inmobiliario*” que es lo correcto.

Con base en lo anterior, se plantea para valoración de las señoras y señores diputados la siguiente del artículo único:

“ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un artículo 38 bis a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Ley N.º 1788, de 24 de agosto de 1954, el cual se leerá de la siguiente manera:

Artículo 38 bis- Autorización para trámites registrales mediante exhorto. Se autoriza al INVU a tramitar mediante exhorto ante el Registro Inmobiliario lo siguiente:

²³ Registro Nacional, Dirección General. Oficio N° DGL-0590-2021, del 23 de setiembre del año 2021, p.p 4-5.

a) *La inscripción a nombre del INVU de los asientos de las fincas asignadas o adquiridas por la institución, con base en planos catastrados debidamente inscritos.*

b) *La segregación y el otorgamiento de título sobre áreas de fincas adquiridas por el INVU para entregarlos a los poseedores actuales de esos terrenos que cumplan los requisitos de adjudicación establecidos por el marco legal, así como a entidades públicas o privadas de beneficio comunitario que no tengan fines de lucro, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y sus reglamentos.*

c) *La segregación y el otorgamiento de título sobre un único predio a los ocupantes nacionales o extranjeros con residencia que demuestren una posesión entendida como la ejercida por un titular, de forma personal, ininterrumpida y a título de dueño, por más de diez años, a la fecha de la vigencia de la presente ley, dentro de finca inscrita a nombre del INVU.*

Para los efectos de este inciso, el INVU elaborará un reglamento específico, en un plazo de seis meses después de la entrada en vigencia de esta ley.

d) *La rectificación de la cabida de las fincas inscritas a nombre del INVU en el Registro Inmobiliario, con base en planos catastrados, el expediente administrativo respectivo y el acuerdo de la Junta Directiva, sin sujeción a los procedimientos establecidos en los artículos 13 y 14 de la ley número 139, Ley de Informaciones Posesorias del 14 de julio de 1941.*

e) *La cancelación de planos catastrados que no hayan generado derechos y que se superpongan a inmuebles de propiedad pública.*

f) *La corrección de los antecedentes de dominio de las propiedades del INVU, o de las fincas que se hayan generado a través de sus programas de vivienda, por segregaciones hechas utilizando el folio real de otra finca madre.*

Se exceptúan de la aplicación de esta disposición los títulos de propiedad otorgados por el INVU que se encuentren dentro del plazo de convalidación o del período de limitaciones legales y que como producto de una investigación administrativa se determine que ostentan un vicio diferente del procedimiento de inscripción insubsanable administrativamente y, por ende, capaz de producir su nulidad absoluta.

g) *Para los trámites regulados en el presente artículo, los planos catastrados de los terrenos del INVU, que se deberán inscribir previamente, serán identificados con el logotipo oficial de la institución, por los profesionales responsables de los levantamientos, quienes indicarán en las notas técnicas en el cuerpo del plano, la referencia a esta norma. Estos planos se calificarán con especial celeridad, y se les exigirá únicamente el visado de la Dirección de Urbanismo y Vivienda del INVU, cuando el proceso de calificación así lo requiera.*

Rige a partir de su publicación.”

VI. PROCEDIMIENTO

6.1. Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley necesita para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

6.2. Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al **NO** encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

6.3. Consultas

Obligatorias

- ✓ Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

VII. FUENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949.

Leyes

- ✓ Ley N° 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, del 24 de agosto de 1954.
- ✓ Ley N° 5695, Ley de Creación del Registro Nacional, del 28 de mayo de 1975.
- ✓ Ley N° 3883, Ley de Inscripción de Documentos en Registro Público, del 30 de mayo de 1967.
- ✓ Ley N° 6545, Ley de Catastro Nacional, del 25 de marzo de 1981.
- ✓ Ley N° 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del año 2012.

Reglamentos

- ✓ Decreto Ejecutivo N° 34331 del 29 de noviembre del 2007, Reglamento a la Ley de Catastro Nacional.
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 43102 del 29 de junio de 2021, Reglamento de la Ley N° 9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Jurisprudencia Administrativa y Judicial

- ✓ Tribunal Registral Administrativo, Voto N° 997-2009, a las once y treinta horas del veintisiete de agosto de dos mil nueve.
- ✓ Procuraduría General de la República. Dictamen N° 035 del 09 de febrero del 2007
- ✓ Oficio DRI-01-0651-2021 de la Dirección del Registro Inmobiliario de fecha 14 de setiembre del 2021

Doctrina

- ✓ Saborío Valverde, Rodolfo. "Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo". Segunda Edición. San José, Ediciones SEINJUSA, 1994, pg. 38), citado en el Dictamen N°089 del 07 de junio de 1996
- ✓ Cabanellas de Torres, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental. 16ª ed. Heliasta. p.p. 158-159
- ✓ <https://dicionariosusual.poder-judicial.go.cr/>
- ✓ <https://www.rnpdigital.com/REGISTRO%20INMOBILIARIO-Glosario%20.pdf>

Expediente Similares en la Corriente Legislativa:

- ✓ Expediente N° 22.594, "Inscripción y rectificación de inmuebles a nombre del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, ante el Registro Inmobiliario mediante exhorto", el cual se tramita en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración. Este expediente guarda estrecha similitud con la propuesta aquí analizada.

Elaborado por: aqa
/*Isch//16-8-2022
c. archivo 22766 IJU// d/s/sil