

17 de enero de 2014

C-019-2014

Sr. Luis Gerardo Castañeda Díaz

Alcalde Municipal de Liberia

Estimado señor:

Con aprobación de la señora Procuradora General de la República, nos referimos al oficio No. ALDE-CM-1111-2010, relativo a la posibilidad de brindar el visado de planos de agrimensura a una propiedad inscrita a nombre de una persona que posee un derecho privado y que incorpora terrenos de la zona marítimo terrestre lindantes con los cincuenta metros de la zona pública.

Cabe recordar que nuestra labor de carácter técnico-jurídico es para evacuar consultas generales con abstracción del caso específico a resolver por la Administración activa (Ley Orgánica nuestra, artículos 1, 2 y 4). Por ello, el artículo 5 *ibídem* excluye el conocimiento y el trámite de los asuntos propios de los entes y órganos administrativos con competencias fijadas por ley, supuesto donde se hallan los casos pendientes de resolver sin involucrarnos en la decisión de esas situaciones concretas por parte de la Administración activa, y a la gestión de los particulares interesados (Ley General de la Administración Pública, artículo 66 inciso 1; Ley Orgánica nuestra, artículos 1 y 2; pronunciamientos C-178-79, C-7-92, C-158-98, C-230-01 y OJ-210-2003, entre otros).

Al oficio No. ALDE-CM-1111-2010, se adjuntó el criterio jurídico PSJ-134-2010, suscrito por la Licda. Cristina Gutiérrez Chaves, que refiere a la distinción entre cosas privadas y públicas, y la titularidad del bien para determinar su naturaleza y el régimen jurídico aplicable, observando el principio de legalidad.

Agrega que la propiedad privada tiene sustento en el artículo 45 Constitucional, el Código Civil, los precedentes constitucionales que informan el derecho de propiedad (sentencias 565-94, 3617-94, 4205-96), así como el artículo 6 de la Ley 6043, en relación con el Transitorio III de la Ley 4558, 34 Constitucional y 142.1 de la Ley General de la Administración Pública. Trae a colación la problemática derivada de inscripciones indebidas en la zona marítimo terrestre, y el aparente conflicto entre la declaratoria de demanialidad y los principios de legitimidad, fe pública registral, efectos de la información posesoria aprobada en el sede judicial y los actos propios de la Administración.

Indica que el Reglamento a la Ley de Catastro, artículo 29, exige para la presentación de planos la firma del profesional, constancia de pago de aranceles, aprobación de la fiscalía del colegio y los visados de ley. En caso de planos para información posesoria y en zona marítimo terrestre, adicionalmente ha de observarse el capítulo III del citado Reglamento,

donde destaca el artículo 78, concerniente al visado del Instituto Geográfico Nacional sobre la delimitación de la zona pública en los planos para concesiones. Sobre fincas inscritas que incorporan terrenos de la zona marítimo terrestre, procede la registración de planos siempre que no consten en los asientos de Registro Público marginales de advertencia o inmovilizaciones que cuestionen la validez y eficacia de los mismos, y se verifique que el plano se ajusta al plano catastrado utilizado en el origen del título.

Conforme al artículo 79 del mismo Reglamento señala que tratándose de fincas inscritas o distritos no urbanos no es aplicable la Ley de Planificación Urbana. En caso de fraccionamientos es requerido el visado municipal, independientemente si el distrito es urbano o rural. Cita la sentencia constitucional No. 3964-2001 sobre el visado municipal como requisito para la inscripción de un plano en el Catastro, a fin de garantizar que las segregaciones y urbanizaciones sean acordes a la ley y las normas reguladoras locales. Transcribe el artículo 33 de la Ley de Planificación Urbana, relativo al visado municipal del plano para el fraccionamiento de terrenos o inmuebles situados en distritos urbanos y demás áreas sujetas al control urbanístico, y lo califica de autorización o mecanismo de control *a priori*. Así como el 34 *ibidem*, que establece la suspensión de los documentos a inscribir para fraccionamiento de fincas comprendidas en distritos urbanos sin la constancia del citado numeral 33, y sobre el tema menciona el dictamen C-069-2003.

Cita el dictamen C-128-99 que apunta: *“La declaratoria de afectación genérica a uso público de esa faja litoral no puede tener efectos retroactivos en demérito de los derechos de propiedad que entraron legítimamente al patrimonio de sus titulares. La modificación de ese estado dominial requeriría del trámite de expropiación, compensando su valor económico, para hacer ingresar al dominio público esos espacios territoriales. La eficacia de la legislación derogada no desaparece para proteger los derechos que nacieron a su abrigo.”* Más adelante el mismo dispone: *“En tanto el asiento o inscripción no sea anulado o cancelado, la Municipalidad estaría inhibida para dar concesiones y autorizaciones demaniales sobre la parcela en cuestión, la que deberá respetar como propiedad privada - formal, al menos-. Y si, por desapercibimiento, hubiere iniciado los trámites de concesión sobre el inmueble deberá suspenderlos, lo mismo cuando surja disputa, fundada, sobre su carácter privado, hasta que se dirima el asunto en vía ordinaria.”* Este dictamen refiere a la sentencia de la Sala Primera No. 53-1994, donde sostiene que la inscripción *“da una especie de presunción de verdad en cuanto a los datos contenidos en el asiento registral, mientras no se demuestre lo contrario en vía judicial”*.

Ante ello, el dictamen C-128-99 estima que: *“...la inscripción hace inoperante la actuación de la potestad de reintegro de oficio del bien (art. 13; Ley 6043). Lo que equivale a decir que la posesión del inmueble no puede recobrase administrativamente, sino que ha de acudirse a los Tribunales de Justicia, haciendo las impugnaciones de rigor. La singular protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito, apuntan GARCIA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, constituye un límite de la autotutela administrativa y, por ende, a “las facultades reivindicatorias de la Administración, que en cualquier caso resulta gravada con la carga de impugnar (destruir o invalidar la protección) judicialmente la presunción de la legitimidad que deriva de la inscripción en el Registro (artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria).”*

En similar sentido, menciona la opinión jurídica OJ-120-2005: “La inscripción invierte la posición de la Administración, antes con el privilegio de tutela para hacer valer por sí misma la titularidad demanial.”

Las conclusiones de la opinión jurídica OJ-120-2005 son las siguientes:

“1) Las instituciones y órganos estatales tienen el deber de proteger la zona marítimo terrestre, de dominio público (bien medioambiental), en su integridad jurídica y material, conforme a las respectivas competencias, contra los actos ilegales o dañosos. (Arts. 50 de la Constitución, 1º y 4 in fine de la Ley 6043).

En lo que respecta al Catastro Nacional y del Registro Público, ese deber de tutela se manifiesta en el estricto control que han de ejercer para impedir que ante ambas Oficinas se inscriban documentos (instrumentos públicos o planos) que de manera ilegal incluyan áreas de ese bien, cuya ilicitud pueda detectarse durante el trámite de calificación, con base en la legislación en vigor, los antecedentes registrales o catastrales que con él se relacionan y el documento presentado.

2) Por disposiciones expresas, de orden público e imperativas, sujeta a control registral, los administrados tienen prohibición absoluta de disponer de la zona marítimo terrestre, de dominio público. Configura un defecto insubsanable que impide la inscripción en el Registro Público o Catastro Nacional y produce su nulidad absoluta, por tratarse de un objeto que está fuera del comercio, prohibido por ley.

3) La posición del Registro acerca de la pretendida incompetencia de la Procuraduría para pronunciarse en materia registral es reiterativa de la que fue analizada y desechada en nuestro dictamen C-038 del 2002, con audiencia al entonces Director del Registro de Bienes Inmuebles. Ahí se señaló que:

“La interpretación de normas jurídicas que deben aplicarse en la calificación e inscripción de documentos registrales forma parte de la materia consultiva a cargo de la Procuraduría. Sí está inhibida para asumir o suplantar al Registro en la calificación o inscripción de un documento concreto, o indicarle la forma en que debe hacerlo. Mas no para delimitar en abstracto y de manera genérica, los alcances que tienen las normas a aplicar en el trámite de calificación puntual de los documentos, y así lo ha hecho, entre otros en los dictámenes C-200-92, C-128-99. De oficio, se hacen estas aclaraciones al dictamen C-189-97 y a los que el mismo cita”. (Dictamen C-038-2002, pgs. 33 a 35).

4) A modo de consideraciones generales, se hacen las siguientes:

4.1) El dominio público, en el caso marítimo terrestre, tiene existencia y publicidad legal prevalente, con autonomía del Registro Público.

4.2) La rigurosidad que ha de tener la calificación de documentos registrales que incorporen indebidamente porciones de la zona marítimo terrestre también la evidencian los efectos de la inscripción.

Una vez inscrito el título, entran en juego los principios de legitimidad y fe pública registral, que hacen inoperantes las potestades de administración y autotutela para recuperar el bien en vía administrativa.

4.3) El carácter autónomo que tiene el Registrador opera en el ejercicio de la función calificadora de un documento concreto ingresado para su inscripción, pero en la práctica del acto y en todo su actuar ha de ceñirse al ordenamiento jurídico y, por tanto, a criterios vinculantes, como son por ejemplo los emanados de la Sala Constitucional o de la Procuraduría, interpretativos o de aplicación de normas con incidencia en la función calificadora, que es completa, obligatoria y responsable.

4.4) Pese a que la obligatoriedad de los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría es tema distinto de las materias exceptuadas de aplicación de la Ley General de la Administración, no debe afirmarse una exclusión absoluta de ésta en el ámbito registral.

Las excepciones procedimentales del artículo 367.2 LGAP y Decretos 8979-P y 9469-P se circunscriben al Libro Segundo. Las reglas del Libro Primero tienen plena vigencia a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración. Sin embargo, el Libro Segundo de la Ley General, como normativa rectora del procedimiento administrativo común o uniforme a los procedimientos especiales exceptuados, es de aplicación supletoria a estos, para llenar lagunas, la incompleta regulación o resguardar el debido proceso.

4.5) El interés de simplificar y acelerar los trámites de inscripción de documentos en el Registro Nacional se liga a los títulos válidos, ajustados a Derecho. Para los que incorporen en forma ostensible e ilegal áreas de dominio público, marítimo terrestre por ejemplo, se impone su rechazo.

La celeridad de los trámites registrales no debe traducirse en una festinación de estos, en perjuicio del demanio costero, ni en un abandono de los procedimientos de control administrativo, pues ha de conjugarse con el interés público de evitar la ilícita inscripción de bienes de dominio público marítimo terrestre.

4.6) Si bien las decisiones del Registrador relativas a la calificación de documentos no impide la discusión y declaratoria judicial sobre la validez o nulidad del título, ello no equivale a una eximente para inscribir todo tipo de documentos que se presenten al Registro sin el debido filtro calificador, relegando a la sede contenciosa la discusión de su legalidad.

El criterio del Registrador sólo determina si el título puede o no inscribirse.

4.7) La concordancia entre la información del Registro Público y la del Catastro Nacional es principio rector de la materia registral.

La verificación de la necesaria correspondencia que debe haber entre los datos registrales y catastrales de un inmueble privado puede ser decisiva para determinar la indebida inclusión de áreas demaniales de la zona marítimo terrestre.

4.8) La inscripción registral de un inmueble privado dentro de la zona marítimo terrestre no afecta los derechos del Estado en tanto se practique válidamente, al amparo de una legislación desafectatoria. Sí los perjudica cuando es ilegal.

El Transitorio III de la Ley 4558 prohibió titular la franja inalienable de cincuenta metros a partir de la línea de pleamar ordinaria, tierra adentro, la que reservó a uso común. Rigió desde el 12 de mayo de 1970 hasta el 4 de octubre de 1971, fecha en que lo derogó la Ley 4847. Las informaciones posesorias debían promoverse ante los juzgados y las presentadas fuera de ese plazo tendrían un vicio de nulidad absoluta.

Los Títulos de la Corona no constituyen una desafectación de la normativa nacional. A lo sumo, se trataría de una supervivencia del Derecho preconstitucional, anterior a la formación del Estado costarricense. Aun cuando la Procuraduría no ha emitido pronunciamiento en torno a este tema, es claro que ningún título de dominio –así sea una simple titularidad formal- es eficaz y oponible a terceros si no llenó en su momento el trámite de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

La Norma Centésima (de la Ley N° 6406 del 18 de diciembre de 1979) es de carácter presupuestario (presupuesto para 1980), de dudosa constitucionalidad.

En punto a las ciudades litorales (Ley 6043, art. 6°), nos remitimos a lo externado en el dictamen C-022-99 y las Opiniones Jurídicas O. J.-122-2000, O. J.-253-2003 y O. J.-172-2004, entre otros.

5) Las circulares de mérito no cumplen la finalidad de proteger el demanio costero contra las posibles apropiaciones indebidas de los administrados, con un riguroso control administrativo de legalidad en la calificación de los títulos.

Nada disponen de las cautelas que se tomarán al calificar los documentos sobre la prohibición absoluta de apropiarse y legalizar por los particulares los terrenos de la zona marítimo terrestre, de dominio público, contemplada en el artículo 7° de la Ley 6043, que afecta los actos dispositivos en contrario y la validez de los títulos, en conexidad con la normativa y precedentes judiciales reseñados en los puntos I.1) y I.2), en lo aplicable.

En consecuencia, lo propio es revisar las dos Circulares y modificarlas en lo pertinente.

6) Ha de tenerse en cuenta la diversidad de bienes que conforman el dominio público marítimo terrestre.”

El criterio jurídico PSJ-134-2010 indica que en caso de existir asientos registrales que incorporan la zona marítimo terrestre, ha de verificarse que el plano de agrimensura se ajuste al plano catastrado utilizado en el origen del título, que no consten en los asientos del Registro Público marginales de advertencia o de inmovilización u otro motivo legal que lo impida, y proceder al otorgamiento visado municipal advirtiendo al gestionante sobre los efectos del mismo en el evento de instaurarse el proceso tendiente a declarar la nulidad del título. También, refiere a las demandas para cancelar o rectificar asientos registrales, así como a los mandamientos judiciales de anotación provisional cuando se cuestiona la validez y eficacia de dichos asientos (Código Civil, artículo 468), observando lo dispuesto en el dictamen C-128-99, del cual reseña sus conclusiones 1, 2, 3, 5 y 8.

Las conclusiones del dictamen C-128-99 son las siguientes:

“1) La Municipalidad debe respetar las propiedades situadas en la zona marítimo terrestre que los particulares demuestren fehacientemente estar inscritas a su nombre, con sujeción a la Ley.

2) Dichas propiedades, en tanto se mantenga la inscripción en el Registro Público, están excluidas de la administración municipal y de la defensa administrativa directa que establece el artículo 13 de la Ley 6043. La Municipalidad debe abstenerse de todo trámite de concesión sobre las mismas.

3) Por configurar un régimen excepcional a la afectación de dominio público que tiene la zona marítimo terrestre, es al particular a quien incumbe probar la existencia de su titularidad privada, siendo insuficiente la simple invocación.

4) Cuando un particular alegue ante la Corporación Municipal propiedad privada sobre un terreno comprendido en la zona marítimo terrestre, sin comprobarla, lo propio es que le confiera un plazo prudencial para que la demuestre, mediante certificación o documento auténtico, apercibido que de no hacerlo, se tendrá el inmueble como de dominio público, para todos los efectos legales. Sin que esto sea óbice a las constataciones que pueda efectuar el Ayuntamiento, cuando hubiere duda razonable, con miras a esclarecer la verdad real. La ubicación del inmueble dentro de la zona marítimo terrestre ha de quedar debidamente acreditada, hasta con prueba técnica oficial si fuere necesario.

5) El Registro no subsana ni convalida los vicios de nulidad absoluta que contengan los títulos de propiedad dentro de la zona marítimo terrestre. Tal declaratoria podrá solicitarla el Estado a los Tribunales en cualquier tiempo, con la reivindicación del bien y otros extremos que sean pertinentes; proceso en que conviene pedir la anotación de la demanda en el Registro para alertar y afectar a terceros.

6) La indebida inscripción de la propiedad, mientras subsista, inhibe el despliegue de las potestades de administración y autotutela demanial en el inmueble de que es

objeto, pero no elimina el deber del Estado y la Municipalidad de instar los actos correctivos o de impugnación que prevé la ley, según el caso, en procura del reconocimiento -por los órganos competentes- de la legítima condición de dominio público y prevalencia de su publicidad legal sobre la inscripción registral ilícita.

7) En esa hipótesis, la Municipalidad, cuando tuviere conocimiento de los actos puede -y debe-: a) solicitar la anulación de la información posesoria, del título e inscripción registral obtenidos en contravención de la Ley 6043, y posibles resarcimientos; o, b) poner los hechos en conocimiento de la Procuraduría General de la República -con las pruebas que tuviere-, para que ejerza la acción reivindicatoria y de nulidad concomitante; c) siempre que concurran los presupuestos necesarios, podrá denunciar ante el Ministerio Público cualquier delito de acción pública en que haya podido incurrirse para obtener el título o su inscripción, si no estuviere extinguida; d) gestionar ante el Registro de la Propiedad la consignación de una nota marginal de advertencia -como medida cautelar- y e), promover -en los supuestos que el ordenamiento faculta- una Gestión Administrativa para la subsanar errores o vicios que deriven del acto de inscripción, en cuanto perjudiquen el régimen de dominio público de la zona marítimo terrestre.

8) Los principios de legitimidad y fe pública registral, así como la naturaleza reglada de las licencias, impedirían a la Municipalidad denegar permisos de construcción o fraccionamiento que se ajusten a las disposiciones legales, ante sospechas de ilicitud en la inscripción del inmueble situado en la zona marítimo terrestre, o condicionarlos a la renuncia de derechos o del ejercicio de acciones patrimoniales futuras si sobreviniere la anulación del título. Pero al otorgarlos, debe advertir al interesado, por escrito y junto a la aprobación, su cuestionamiento acerca la licitud de la inscripción, expresando de manera suscita las razones, advirtiéndole que los trabajos y obras autorizados los hará bajo su exclusiva responsabilidad, dentro del principio de buena fe que ha de regir su relación con la Administración y sujeto a las results del proceso que se llegue a instaurar sobre la nulidad del título.

9) En forma colateral al proceso contencioso que esta entidad interponga para la nulidad del título y cancelación de la indebida inscripción, se recomienda coordinar, con la necesaria celeridad, la solicitud de adopción de las adecuadas medidas precautorias que procedan a fin de evitar lesiones graves a los bienes e interés público implicados.”

De acuerdo al informe de la asesora municipal, que cita nuestros pronunciamientos, se tiene clara la normativa aplicable y las eventuales reservas a adoptar en el ejercicio de la competencia para el visado de planos de agrimensura, por lo que a modo de consideraciones generales se adicionan las siguientes:

1) El visado de planos es una competencia que se encuentra dentro del ámbito de la Alcaldía Municipal (dictamen C-028-2010). En ese ámbito, el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley de Planificación Urbana, debe ser un profesional en la rama de la

agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (dictamen C-014-2013).

2) El visado municipal de planos es un acto reglado, tipo específico de autorización, por medio de la cual la municipalidad respectiva comprueba que la segregación o fraccionamiento cumple con la normativa urbanística, y autoriza la facultad de enajenación que ostentan los titulares del derecho de propiedad (dictamen C-220-2004).

3) Con el otorgamiento o negación del visado, las municipalidades ejercen sus competencias de control urbanístico en relación con los fraccionamientos con propósitos urbanizadores o no. El control se da para que se cumpla la normativa urbanística, caso contrario, aquéllas deben denegar el visado, sin el cual no podrá inscribirse registralmente la segregación que el fraccionamiento supone (dictámenes C-069-2003, C-172-2008 y C-032-2010).

4) Corresponde al Concejo Municipal declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un visado municipal, y también designar previamente el órgano director del procedimiento necesario para ese efecto (dictamen C-248-2009).

Atentamente,

Lic. Mauricio Castro Lizano

Procurador

MSc. Silvia Quesada Casares

Área Agraria y Ambiental

MCL/SQC