
RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Expediente 2018-0163-TRA-RI (DR)

Gestión administrativa

MARTA MILEYDI CAMPOS, Apelante

Registro Inmobiliario (Expediente de Origen 2018-021)

Propiedades

VOTO 0466-2018

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. San José, Costa Rica, a las quince horas treinta minutos del nueve de agosto del dos mil dieciocho.

Recurso de apelación presentado por la señora Marta Mileydi Campos, mayor de edad, divorciada una vez, vecina de Escazú, con cédula de residencia 1222-00072902, contra la resolución dictada por el Registro Inmobiliario de las 11:31 horas del 27 de febrero del 2018.

RESULTANDO

PRIMERO. Que mediante las diligencias administrativas iniciadas por el escrito presentado en la Dirección del Registro Inmobiliario del 12 de enero del 2018 por la señora Marta Mileydi Campos, mediante el cual informa que la finca inscrita a su nombre, de San José, matrícula 350757-000 fue hipotecada de forma fraudulenta por un tercero, cuando ella en ningún momento se apersonó ante el Notario que emitió el documento.

SEGUNDO. Que el Registro Inmobiliario mediante resolución dictada a las 11:31 horas del 27 de febrero del 2018, indicó en lo conducente, lo siguiente: **“POR TANTO: En virtud de lo expuesto... SE RESUELVE: 1) DENEGAR LA GESTION incoada por Marta Mileydi Campos, al no tener como sustento la existencia de una inexactitud cometida en sede**

registral o un elemento objetivo que relacione a una inexactitud extra-registral que deba ser conocida. 2) Se ordena una vez firme la presente resolución, el cierre y archivo del expediente, así como la cancelación de la nota de prevención anotada e inscrita en la finca de San José matrícula 350757...”

TERCERO. Que mediante escrito presentado ante la Dirección del Registro Inmobiliario al ser las 11:55 horas del 15 de marzo del 2018, la señora Marta Mileydi Campos, presentó recurso de apelación, en contra de la resolución relacionada; recurso que fuera admitido por el Registro de instancia y por esa circunstancia conoce este Tribunal.

CUARTO. A la substanciación del recurso se le ha dado el trámite que corresponde, y no se han observado causales, defectos u omisiones que pudieren haber provocado la indefensión de los interesados, la nulidad o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución previa la deliberación de ley.

Redacta la Juez Ureña Boza, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. SOBRE LOS HECHOS PROBADOS. Por ajustarse al mérito de los autos que constan dentro de este expediente, este Tribunal acoge el elenco de hechos que por demostrados tuvo el Registro a quo.

SEGUNDO. SOBRE LOS HECHOS NO PROBADOS. No existen hechos con tal carácter.

TERCERO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. En el presente asunto, del Registro Inmobiliario procedió a denegar la gestión iniciada por la señora Marta Mileydi Campos,

pues su solicitud no es procedente al no tener como sustento la existencia de un error o nulidad cometida en sede registral o se cuente con un elemento objetivo, que indique la presencia de una inexactitud extra-registral que deba ser conocida en esta sede ya que los actos señalados no están amparados en la publicidad registral siendo que el derecho de la gestionante deberá ser discutido en la vía judicial correspondiente, toda vez que dicha materia escapa de la competencia de este Registro y los documentos aludidos, que se encuentran uno inscrito y otro anotado, presentan los dispositivos de seguridad para cumplir con tal fin.

Por su parte, la gestionante señora Marta Mileydi Campos,, indica en su apelación que cumplió con los requisitos que le fueron prevenidos en la resolución de las 12:51 horas del 16 de enero del 2018, salvo aquellos que correspondían a la Fiscalía; que la resolución apelada es temeraria, irresponsable e indiferente ante el actuar del crimen organizado, atentando contra el principio de legalidad, publicidad registral y derecho de propiedad y amparo constitucional como dueña registral, causando agravios grandes al inscribir una venta falsa, y que siga dentro del tráfico mercantil, por lo que pide se admita el recurso de apelación, se revoque la resolución apelada y se ordene la anotación administrativa sobre la finca de su propiedad.

CUARTO. SOBRE EL FONDO. Con la entrada en vigencia del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, (que es Decreto Ejecutivo No. 35509-J del 30 de setiembre de 2009) a partir del 13 de octubre de 2009, fueron ampliados los alcances de la competencia material del procedimiento de Gestión Administrativa, en relación con el trámite que hasta ese momento le daba el Registro de la Propiedad, hoy Registro Inmobiliario.

De tal modo, las disposiciones acerca de la Gestión Administrativa contenidas en el Título IV del anterior **Reglamento del Registro Público** (que es Decreto Ejecutivo No. 26771-J del 18 de febrero de 1998) regulaban únicamente los procedimientos administrativos

destinados a corregir errores en la información publicitada por el Registro, siendo que al relacionar éstas con las contenidas en su Título III, es decir a las anomalías referidas en su artículo 92, era evidente que estaban circunscritas a los **errores registrales** de orden material o conceptual o los vicios de nulidad cometidos por el propio Registro en sus inscripciones, es decir, siempre dentro del **Marco de Calificación Registral**. Por esta razón, en ese momento la Gestión Administrativa era una vía concebida para conocer única y exclusivamente de las inconsistencias en la Publicidad Registral producidas por un **error u omisión** de los registradores actuando en el ejercicio de su función calificadora.

Ante estas limitaciones a la competencia material de la Gestión Administrativa, con el objeto de fortalecer la seguridad inmobiliaria registral y en virtud de un cambio de perspectiva en relación con el concepto de error registral y la forma de subsanarlo, surge en el Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario un concepto más amplio que el de error conceptual y material; el de la **inexactitud** de la publicidad registral, que es definida de la siguiente forma:

“Artículo 14.- Inexactitud de la publicidad registral. La falta de concordancia entre la realidad física o la jurídica y la información gráfica contenida en el Registro Inmobiliario, será considerada como una inexactitud en la publicidad registral. Según su origen las inexactitudes pueden ser:

- a) Registrales.*
- b) Extra registrales.”*

Este cambio normativo implicó que a partir de este momento se abordara la **inexactitud registral** como toda aquella diferencia entre la realidad publicitada y la realidad no publicitada en los asientos registrales, independientemente de donde fuera originada y, en consecuencia, se modificaron los medios y los procedimientos para sanear esa publicidad.

Dentro de las modificaciones prácticas y jurídicas que permitió este nuevo enfoque, se estableció la posibilidad de imponer medidas cautelares administrativas, de **mera publicidad**

noticia, en aquellos casos que se verifiquen **inexactitudes extra-registrales**, sea, inconsistencias originadas fuera del ámbito registral, producidas por “... **a) Información inexacta en cuanto a la realidad física, descripción gráfica o jurídica del inmueble, (...) b) Información proveniente de documentos fehacientes conforme a la ley cuyo antecedente no es auténtico o por contener información presumiblemente falsa o adulterada...**” (Artículo 16 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario), claro está, siempre y cuando dicha inexactitud no sea susceptible de ser detectada en el proceso de calificación por parte del Registrador y que afecte los asientos registrales, ya sea como inscripción (asiento definitivo) o como anotación (asiento provisional), porque en ese caso se suspende o se cancela el asiento provisional .

Aunado e ello, en estricta observancia de los Principios de Legalidad y de División de Poderes, en este nuevo Reglamento se materializa el Principio de Tutela Jurisdiccional de la Publicidad Registral, contenido en su artículo 17. Al efecto dicho artículo indica:

“Artículo 17.—Tutela jurisdiccional de la publicidad registral.

Dado que, conforme lo indica el artículo 456 del Código Civil, la inscripción no convalida los actos nulos o anulables; dejando a salvo los intereses de quien adquiere de buena fe basado en la publicidad de los asientos registrales; debe ser conocido y declarado en sede judicial, conforme a los artículos 472, 473 y 474 del Código Civil:

- a) La invalidez de una inscripción;***
- b) La cancelación de un asiento provisional o definitivo que esté vigente; y***
- c) La declaratoria de un mejor derecho de propiedad, respecto del titular registral inscrito.***

Los terceros tendrán conocimiento de cualquiera de estas pretensiones sobre los derechos inscritos, por medio de las anotaciones preventivas que ordenen y consignen las autoridades jurisdiccionales conforme a la Ley.

Conforme lo anterior, el conocimiento de las pretensiones indicadas en los tres incisos anteriores, es impropio en sede administrativa registral.”

De este modo la Autoridad Registral ejerce una función auxiliar de coadyuvancia con la sede jurisdiccional. El Registro puede imponer en sus asientos provisionales o definitivos

medidas cautelares de mera publicidad, que no sustraen el bien del tráfico inmobiliario, ya que únicamente están concebidas para advertir a terceros interesados de la eventual existencia de algún tipo de anomalía en la información publicitada, o por el contrario, si advierte un error originado en la sede registral, impondrá una medida cautelar de inmovilización, cuyo efecto es sustraer del tráfico comercial dicho bien, hasta que las partes lleguen a un acuerdo, o sea resuelto por la autoridad judicial.

Dentro de los presupuestos y requisitos a cumplir en el caso de las inexactitudes extraregistrales, resulta de fundamental importancia para el que nos ocupa que exista “...*información proveniente de documentos fehacientes conforme a la ley...*” que acrediten una eventual falsedad documental. Esta situación fue prevista en forma concreta, en el Capítulo IV del Título II del Reglamento del Registro Inmobiliario, denominado “**Del Saneamiento de las Inexactitudes Extraregistrales**”, estableciendo en su artículo 32 los supuestos que permiten la consignación de una **Nota de Prevención** en los inmuebles, cuando ello se acredite sin lugar a duda, teniendo en cuenta que ya este Tribunal ha dicho que esos supuestos, no son los únicos a considerar, por lo que los efectos de ese artículo son de *numerus apertus*.

La nota de prevención resulta de fundamental importancia, toda vez que, de conformidad con las consideraciones que hizo este Tribunal Registral en el **Voto 376-2006** de las 10:30 horas del 27 de noviembre de 2006, del cual derivó esa ampliación de la competencia material del procedimiento de Gestión Administrativa, según la cual debe permitirse una respuesta administrativa en pos de lograr la tutela jurisdiccional, que es la sede en donde el administrado debe ventilar conflictos registrales que no han sido posible resolver en la sede administrativa, siendo entonces que, ante el conocimiento de este tipo de hechos, en defensa de la Seguridad Jurídica Registral y del usuario, la Autoridad Registral debe coadyuvar con la función jurisdiccional ordenando una medida cautelar preventiva, “...*tendiente a generar el espacio de tiempo necesario para que el interesado pueda acceder a la autoridad*”

jurisdiccional...”

Los aspectos operativos y procedimentales de esta **medida cautelar por hechos extra-registrales** han sido definidos por la Dirección del Registro Inmobiliario en diversas circulares y directrices, dentro de estas la directriz **RIM-003-2011** emitida el 20 de octubre del 2011, que en su punto 7 establece:

“...7) Solicitud de nota de prevención.

Según el artículo 32 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, es una medida cautelar que se adopta ante la presencia de una inexactitud causada por un fraude de origen extrarregistral, en los asientos registrales, para efectos exclusivamente de mera publicidad noticia.

El objetivo de tal medida, tal y como lo ha definido el Tribunal Registral Administrativo en votos reiterados, es dar una respuesta administrativa registral frente a las inexactitudes de origen extrarregistral (sobre todo de carácter fraudulento), y lo único que pretenden es: sin perjuicio de la Tutela Jurisdiccional de asientos, ni derechos de terceros: “...Generar el espacio de tiempo necesario para que el interesado pueda acceder a la autoridad jurisdiccional...” (Voto 376-2006 de las 10:30 horas del 27 de noviembre del 2006)...”

Se advierte en esta Directriz que la nota de PREVENCIÓN no es un proceso principal sino de carácter instrumental respecto de la tutela jurisdiccional de los asientos registrales, y que, para ser consignada de manera inmediata debe al menos cumplir con uno de los requisitos establecidos en el artículo 34 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario y, dentro de éstos, los que acrediten que se está en los supuestos indicados en el artículo 32. No obstante, se aclara, tal como se dijo supra, que los elementos objetivos enumerados en este artículo 32, no deben ser considerados en forma restringida, sino que son *números apertus*.

A mayor abundamiento sobre esta característica, en el **Voto No. 376-2006** relacionado por la Dirección Registral en la citada Directriz, admitió este Tribunal que dentro de esas

situaciones de origen extra-registral podrían incluirse diferentes escenarios, por ejemplo, aquellos casos “... cuya interpretación va desde la inexistencia del acto hasta su nulidad absoluta - como los que se presentan cuando el testimonio ingresado al Registro no tenga matriz en el Protocolo del Notario, o que teniéndola, el mismo le haya sido falsificado o se adultere el originalmente expedido, o el supuesto en el cual un registrador realice una inscripción sin tener un documento que lo respalde, o practica una inscripción con vista de un documento legítimo, que tuvo a la vista, pero que no se ingresó formalmente al Registro, o aquel en que mediante fraude informático, un funcionario con acceso a los sistemas, incluye, altera o cancela un asiento registral sin respaldo documental, etc...”, que constituyen algunas de las formas mediante las cuales pueden manifestarse esas inconsistencias gestadas a lo externo de la institución registral. Sin embargo, tampoco puede suponerse que ésta sea una lista taxativa, siendo que las situaciones que pueden fundamentar una medida cautelar administrativa deben determinarse en función del cuadro fáctico y de los hechos denunciados en cada caso en concreto. Para conocimiento, ya el Tribunal Registral Administrativo anuló mediante el Voto 041-2016, de las 13:50 horas del 10 de febrero de 2016, un asiento registral constituido por un documento carente de matriz.

Realizado el estudio y análisis del expediente venido en alza y en relación con los argumentos esgrimidos por la señora Marta Mileydi Campos en su apelación, no así los del licenciado José David Vaquerano Rivera, quien no goza de documento que demuestre ser apoderado para estas gestiones de la recurrente, y con vista en el documento original de Ampliación de Denuncia Expediente 18-000010-282-PE tramitado en la Fiscalía de Pavas al ser las 10:25 horas del 25 de enero del 2018 (v.f. 68). Tal como se indicó supra, el artículo 32 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, establece una serie de requisitos para que el Registro imponga una medida cautelar de Prevención, elementos que ya este Tribunal en reiteradas resoluciones ha indicado, que en una relación de los artículos 32 con el 34 de dicho Reglamento, se debe interpretar que esos requisitos no son los únicos, considerando los efectos como *númerus apertus*.

Bajo ese conocimiento la demanda penal es suficiente, para la mayoría de este Tribunal, y así continuar con la medida cautelar de la finca de la provincia de San José matrícula 350757-000, considerando esa demanda como el elemento objetivo solicitado por el Registro de origen y manteniendo la nota de Previsión, medida que según el artículo 32 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, deberá ser levantada por la autoridad jurisdiccional correspondiente. Esta medida cautelar viene a coadyuvar con la administración de justicia y con el propio titular del inmueble, a efecto de evitar un mal mayor que provoque una alteración en la publicidad y seguridad registral.

Conforme lo expuesto, y con base en el elemento objetivo indicado por la recurrente, que es la demanda penal interpuesta ante la Fiscalía de Pavas, considera la mayoría de este Tribunal, que lo procedente es declarar con lugar el recurso de apelación interpuesto por la señora Marta Mileydi Campos, en su condición personal, en contra de la resolución dictada por el Registro Inmobiliario de las 11:31 horas del 27 de febrero del 2018, la cual en este acto se Revoca para que en su lugar se **MANTENGA** la cautelar administrativa de **PREVENCIÓN** sobre el inmueble de la provincia de San José matrícula 350757-000.

QUINTO. EN CUANTO AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, que es Ley No. 8039 y 29 del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo, que es Decreto Ejecutivo N° 35456-J del 31 de agosto de 2009, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO

Con fundamento en las consideraciones y citas normativas que anteceden, la mayoría de este Tribunal declara **con lugar** el recurso de apelación interpuesto por la señora Marta Mileydi

Campos en su condición personal, en contra de la resolución dictada por el Registro Inmobiliario de las 11:31 horas del 27 de febrero del 2018, la cual en este acto se **revoca**, para que en su lugar se **MANTENGA** la cautelar administrativa de PREVENCIÓN sobre el inmueble de la provincia de San José matrícula 350757-000. El Juez Alvarado Valverde salva el voto. Se da por agotada la vía administrativa. Previa constancia y copia de esta resolución que se dejará en los registros de este Tribunal, devuélvase el expediente a su oficina de origen para lo de su cargo. **NOTIFÍQUESE.**

Norma Ureña Boza

Kattia Mora Cordero

Ilse Mary Díaz Díaz

Jorge Enrique Alvarado Valverde

Guadalupe Ortiz Mora

VOTO SALVADO DEL JUEZ JORGE ENRIQUE ALVARADO VALVERDE

El suscrito discrepa de la resolución de la mayoría con fundamento en las siguientes consideraciones:

- 1) Que el Sistema de Seguridad Jurídica Preventiva cuenta con la participación activa y responsable de varios actores (presentes todos en el caso que se discute): El **Notario**, el **Registrador** y la **Jurisdicción** (como actor que resguarda la legalidad de los asientos registrales, y ante la cual se puede impugnar las acciones de los otros dos referentes). Cada uno de estos, tiene sus funciones preventivas (y represivas de

justicia administrativa y judicial en su caso) funciones que son irrenunciables e indelegables, las cuales debidamente articuladas, cumplen el objetivo general último del sistema: la certeza de carácter jurídico respecto de la validez y eficacia de los actos inscribibles de los cuales se deriva y genera la producción de riqueza.

Esta seguridad jurídica en nuestro sistema, no surge de una versátil **posibilidad** de sustituir una función cuando cualquiera de las otras falle; sino de que cada referente asuma -con **certeza**- el objetivo que el sistema le encomendó.

- 2) Que la **nota de prevención por inexactitud extraregstral** (artículo 32 del Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario Decreto N° 35509-J, de 13 de octubre de 2009.), nace como una medida atípica registral, que da respuesta administrativa al fenómeno del fraude con bienes inmuebles. Permite al perjudicado de un acto delictivo –por ejemplo, de despojo de una propiedad inmueble-, consignar una medida cautelar en la finca de que se trate, para lograr –puesta la medida en la publicidad registral- un espacio de tiempo para actuar en la vía judicial y lograr la efectiva tutela jurisdiccional del asiento previamente cautelado.
- 3) Que, según el artículo 34 del mismo Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, los requisitos para consignar tal medida cautelar son los siguiente:

“...La solicitud de anotación de una prevención de inexactitud extraregstral, deberá ser presentada en la Dirección del Registro Inmobiliario, con los siguientes requisitos:

- a) Solicitud por escrito de la anotación de prevención de inexactitud extraregstral,
debidamente autenticada por notario.

- b) Los establecidos en los incisos a), b) y c) del artículo 22 de este Reglamento, según sea el caso.
- c) Cancelación de los derechos de Registro respectivos, conforme a la Ley de Aranceles del Registro Nacional, Número 4564 de 29 de abril de 1970 y sus reformas.
- d) Copia debidamente certificada de la denuncia penal respectiva.
- e) Los documentos que acrediten los supuestos indicados en el artículo 32...”

Nótese que los incisos d) y e) citados, **se establecen de forma separada**, siendo que la competencia que tal normativa abre para la sede administrativa registral lo es -por excepción- cuando alguno de los casos planteados por el artículo 32 del reglamento antes citado, se pueda demostrar objetivamente para ser valorado por la autoridad registral.

Tengo claro que tales posibilidades tienen el carácter de *numerus apertus*, siempre y cuando, la situación de fraude pueda ser valorada documental y objetivamente por la sede registral.

De hecho, en el presente caso, fue valorado -como elemento objetivo- las entradas y salidas del país del gestionante, documento que no tuvo la virtud de demostrar que los documentos cuestionados (de hipoteca y traspaso) eran fraudulentos o que al menos pusiera en duda su veracidad.

- 4) No comparto el criterio del resto del tribunal, cuando equipara como “elemento objetivo” la misma denuncia penal; pues son requisitos no solo diferentes, sino que responden a objetivos igualmente diversos.

- 5) Tal equiparación –**desde el punto de vista procesal**- dejaría sin competencia para actuar en sede administrativa, pues es ante la verificación objetiva y documentada de un fraude, que ésta competencia opera; garantizándose, además, que, de tal fraude objetivamente acreditado en sede registral, se instó la tutela jurisdiccional de asientos del artículo 17 del mismo reglamento citado, mediante la denuncia. **Desde el punto de vista sustantivo**, no existiría certeza jurídica de la protección del tráfico inmobiliario, pues no todo acto fraudulento puede tener respuesta en este procedimiento, sino solo aquel que se pueda demostrar objetivamente conforme al 32 citado en los términos dimensionados; donde el requisito de denuncia penal, es solo la certeza de que la inexactitud alegada tendrá la verificación y saneamiento en la sede judicial, y la medida cautelar de prevención, es una respuesta administrativa para que el administrado pueda instar la tutela jurisdiccional con mayor calma, **si y solo si**, puede aportar los elementos objetivos que abran tal posibilidad; pero la denuncia penal no sustituye ni procesal ni sustantivamente el requisito de elemento objetivo del inciso e) del artículo 34 antes transcrito.
- 6) Dado que, en el caso concreto, el gestionante no cumple con el requisito de presentar documentalmente un elemento objetivo que cuestione la veracidad de los documentos inscritos y anotados en la finca del Partido de San José matrícula 350757-000, se debe mantener el rechazo de la gestión.

Por lo anterior, debe rechazarse el presente recurso de apelación, manteniéndose la resolución del aquo, y agotándose la vía administrativa para el recurrente. Es todo.

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde