



RESOLUCION DEFINITIVA

Expediente N° 2009-0734-TRA-CN

Apelación en Trámite de Calificación

Ingeniero Edwin Olivares Jiménez, Apelante

Registro Inmobiliario (Calificación No. 1225-2009)

[Subcategoría: Planos]

VOTO No 1513-2009

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. San José, Costa Rica, a las nueve horas del catorce de diciembre del dos mil nueve.

Conoce este Tribunal el recurso de apelación planteado por el Ingeniero Topógrafo Edwin Olivares Jiménez, carné profesional número I.T. 7814, portador de la cédula de identidad 6-256-723, en contra de la resolución dictada por la Dirección del Catastro Nacional, a las ocho horas del dos de abril del dos mil nueve.

RESULTANDO

PRIMERO. Que el día 27 de noviembre de 2008, se presentó al Catastro Nacional la solicitud de inscripción del plano de agrimensura que ocupó la presentación número de recibo 1-2388713, que corresponde a un lote, parte de la finca 134563 de la Provincia de Puntarenas. Una vez calificado por el Registrador correspondiente, el 01 de diciembre de 2008, se le consigna el defecto:

“Fundamento Jurídico: ART. 79 INC. B) RLCN: PLANO DE FRACCIONAMIENTO DEBE APORTAR VISADO DE LA MUNICIPALIDAD RESPECTIVA.

Observación: (...) VISADO NO CUMPLE CON LAS FORMALIDADES PROPIAS DE UNA APROBACIÓN, COMO SON SELLO, NOMBRE Y FIRMA DE PUÑO Y LETRA



*DEL FUNCIONARIO MUNICIPAL QUE EMITE EL ACTO. (...) X
FRACCIONAMIENTO.”*

SEGUNDO. Que inconforme con el resultado de la calificación, mediante escrito de 10 de marzo de 2009, el Ingeniero Edwin Olivares Jiménez solicita su revocatoria, en razón de lo cual la Registradora Navi Corea Sánchez mantiene el defecto señalado y el 16 de marzo de 2009, eleva el asunto al Coordinador del Departamento de Proceso Catastral.

TERCERO. Que el Coordinador del Departamento de Proceso Catastral, Ingeniero Rolando Rojas Rojas, mediante oficio del 26 de marzo de 2009, en aplicación del Criterio de Calificación DC-003-2008, confirma el defecto señalado por el Registrador y de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 47 y 48 del Reglamento a la Ley de Catastro, Decreto Ejecutivo No 34331-J del 27 de febrero de 2008, remite los documentos a la Dirección del Catastro Nacional.

CUARTO. Que la Dirección del Catastro Nacional, mediante Resolución No. 1225-2009, de las ocho horas del dos de abril del dos mil nueve, dispuso en lo que interesa: *“**POR TANTO:** Conforme a lo expuesto, normas de derecho y jurisprudencia citada, **SE RESUELVE:** Rechazar las diligencias de oposición planteadas y confirmar el defecto de: Visado no cumple con las formalidades propias de una aprobación, como son sello, nombre y firma de puño y letra del funcionario municipal que emite el acto en el plano recibo número 1-2388713...”*

QUINTO. Que mediante oficio presentado el día 21 de mayo del 2009, el Ingeniero Topógrafo Edwin Olivares Jiménez presenta recurso de apelación en contra de la resolución anteriormente citada, que es admitido por la Dirección del Catastro Nacional, mediante Resolución No. 1898-2009, de las quince horas con cuarenta y cinco minutos del veintiocho de mayo de dos mil nueve, en virtud de lo cual conoce este Tribunal.



SEXO. Que a la sustanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se observan causales, defectos u omisiones que causen indefensión a las partes e interesados o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

Redacta el Juez Rodríguez Jiménez, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. EN CUANTO A LOS HECHOS PROBADOS. Se acoge el hecho probado que se tuvo por acreditado en la resolución venida en alzada, pero el mismo se replantea de la siguiente manera: **1)** Que el plano recibo número 1-2388713, describe un lote parte de la finca inscrita en la Provincia de Heredia, al Folio Real 134563-001 y 002, situado en el distrito tercero, Horquetas, cantón diez Sarapiquí. Asimismo, se agrega el siguiente hecho probado: **2)** Que en el plano relacionado en el punto anterior, consta el sello del Alcalde de la Municipalidad de Sarapiquí y agregado a éste una leyenda firmada que indica: “*Visado Municipal 2-02-09*”.

SEGUNDO. EN CUANTO A LOS HECHOS NO PROBADOS. No existe ninguno de importancia para la resolución de este asunto.

TERCERO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. La contención surge a partir de que la Dirección del Catastro Nacional, mediante la resolución impugnada dispuso confirmar lo resuelto por el Coordinador del Departamento de Proceso Catastral, manifestando que de conformidad con el marco de calificación catastral en aplicación del Principio de Especialidad del Catastro, establecido en los artículos 41 y 42 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, los planos sometidos a calificación deben adecuarse al ordenamiento jurídico y a la información que conste en los asientos registrales y catastrales, dentro de éstos los mapas



catastrales, planos catastrados, ficheros, expedientes y hojas cartográficas. En relación con el Visado, el artículo 79, inciso b) de ese mismo Reglamento exige que para todo fraccionamiento, independientemente de que se ubique en distrito rural o urbano, el plano debe contar con el visado municipal. Agrega que sobre el tema de los visados, el Criterio de Calificación Catastral DC-003-2008, dictado por la Dirección del Catastro a las 14 horas del 29 de setiembre de 2008, en su parte dispositiva ordenó, en su inciso sexto, los requisitos formales mínimos exigibles en el visado municipal, autorizando al registrador a prevenir el defecto en caso de que no se indique el nombre del funcionario municipal que lo otorga. Agrega que, no obstante en el plano que se califica consta un visado otorgado por la Municipalidad de Sarapiquí, en éste se ha estampado una firma ilegible, sin relacionar el nombre y cargo de quien lo otorga, siendo este aspecto el cuestionado por el Registrador y avalado por el superior inmediato. Que si bien es cierto, se ha establecido constitucionalmente que a los entes municipales corresponde la administración de los territorios sometidos a su jurisdicción y por ende la aplicación de la Ley de Planificación Urbana, es al Catastro Nacional a quien corresponde determinar la procedencia o no de la registración de un plano de agrimensura, dentro de lo cual se enmarca la valoración del cumplimiento de requisitos formales mínimos en los visados otorgados por los municipios, a efecto de asegurar que el posterior asiento catastral cumpla con el ordenamiento. En este sentido, afirma esa Dirección que: *“...La visación por parte de la Municipalidad es una autorización para que el Catastro Nacional registre, por ello el registrador no debe tener ningún elemento que le permita dudar de la autenticidad del documento. En el presente caso el visado otorgado no identifica al funcionario que lo otorga...”*

Por su parte, al presentar la apelación, el recurrente, manifiesta que al cuestionar o calificar el contenido y formalidades del visado emitido por la Municipalidad de Sarapiquí, el Catastro Nacional violenta lo que dictan la Ley No. 8220, que es Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, en su artículo 3 denominado “Respeto de competencias” y la Ley No. 6227, que es Ley General de la Administración Pública, en su



artículo 12. Que los administrados se encuentran indefensos pues el Catastro Nacional les exige que los visados cumplan con ciertas formalidades, cuando son las municipalidades de cada cantón quienes los otorgan, por lo que el Catastro, en aplicación del artículo 8 de la Ley 8220 debe coordinarlo con éstas, pues la observancia o no de esas formalidades es un asunto que les compete únicamente a ellas y no al administrado. Que si bien es cierto, el artículo 79, inciso b), exige el visado de la municipalidad respectiva, en éste no se especifican requisitos o formalidades para dicha autorización. Que el Criterio de Calificación No. 003-2008, atenta contra la creación de mecanismos legales que promuevan el mejoramiento del servicio público que presta el Catastro, previsto en el Considerando IV, que sustenta el Decreto No. 34331-J, sea el nuevo Reglamento a la Ley de Catastro Nacional. En razón de estos alegatos, solicita se analice el contenido del citado Criterio de Calificación, así como se deje sin efecto la resolución recurrida, revocando el defecto impugnado y en consecuencia se ordene la inscripción del plano presentado según boleta No. 2388713.

CUARTO. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. ALCANCES DE LA FE PÚBLICA DEL AGRIMENSOR EN RELACIÓN CON EL MARCO DE CALIFICACIÓN CATASTRAL.

I.- El ejercicio de la topografía y agrimensura, a pesar de ser realizado por particulares se constituye en una función pública y no de mera actividad privada. Así se infiere del artículo 12 de la Ley para el Ejercicio de Topografía, No 4294 de 19 de diciembre de 1968: *“Las personas autorizadas por ley que ejerzan la topografía y agrimensura, tendrán fe pública en el ejercicio de su función como agrimensores.”*

En el mismo sentido, el Reglamento a esa Ley; Decreto No 21 de 26 de febrero de 1970, el cual dispone en su artículo 11: *“De acuerdo con lo que dispone el artículo 12 de la Ley, las personas autorizadas para ejercer la Topografía o la Agrimensura tendrán fe pública en el ejercicio de su profesión únicamente como agrimensores, para lo cual se constituyen*



responsables de la objetividad y corrección de la información gráfica y escrita que contemplan los planos y documentos por ellos suscritos, referentes a derroteros, áreas y localizaciones.”

En congruencia con esta disposición, el Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, Decreto No 34331-J publicado el 27 de febrero del 2008 en La Gaceta, añade:

“Artículo 19: Fe pública del agrimensor: Los datos relativos al derrotero, áreas y ubicación contenidos en el plano de agrimensura son insertados en él bajo fe pública y responsabilidad que tienen los profesionales de la agrimensura, de conformidad con lo establecido en la Ley para el Ejercicio de la Topografía y la Agrimensura.

Para estos efectos, el Catastro y sus registradores, no pueden cuestionar el alcance de esta fe pública, solicitando otros requisitos o información que no sea la establecida en este Reglamento u otras normas reglamentarias o legales afines; a este respecto quedan a salvo las contradicciones con el Mapa Catastral o con planos catastrados que haya generado un asiento registral, supuestos en que deberá procederse a apuntar el defecto correspondiente.”

La inscripción de los planos, ocurre en observancia del principio de rogación, pero el mismo debe ejercitarse con respeto de las condiciones formales de admisibilidad ordenadas reglamentariamente. Así tenemos que el numeral 29 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, entre los requisitos para la presentación de planos de agrimensura señala, entre otros, la acreditación de los visados exigidos por ley (inciso d). Y al respecto, el artículo 79 nos indica: *“El Catastro sólo inscribirá los planos que se ajusten a las disposiciones de la ley. En aplicación de la Ley de Planificación Urbana se inscribirán las excepciones expresamente admitidas por la respectiva municipalidad, consignando en el plano dicho visado...”*



De la legislación en comentario, se concluye que los topógrafos o agrimensores, si bien tienen fe pública respecto de determinados datos consignados en los planos, la misma debe ser ejercitada dentro del marco de la legalidad administrativa.

En este orden de ideas, resulta claro que, dentro del marco de calificación catastral, no es cuestionable esa fe pública por parte del Registrador encargado de la calificación de los planos sometidos a registro. En este sentido, el artículo 41 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, define los límites de la calificación técnico-jurídica del documento a cargo del Registrador como *“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 ajusten 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 (...)”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 42 siguiente del mismo Reglamento, sobre el procedimiento de calificación de los planos, agrega: *“El Registrador procederá a calificar los planos de conformidad con lo que se dispone en el presente Reglamento, la legislación vigente, la información a disposición del Registro Inmobiliario y la Guía de Calificación de Planos. Si se ajustan a las disposiciones, métodos y procedimientos y especificaciones adoptadas, el registrador hará la respectiva inscripción.”*

En relación con la fe pública del agrimensor y los alcances de la función de calificación técnico-jurídica desarrollada por el Registrador Catastral, este Tribunal, en Voto No 675-2009 de las once horas con cuarenta minutos del veintidós de junio de del dos mil nueve, afirmó:



“...De lo expuesto puede concluirse, que la fe pública de la que se ha investido a los topógrafos y agrimensores, respecto de los datos consignados en un plano, en primer lugar, no es ilimitada, pues se ha circunscrito a los derroteros, área y ubicación, (...) En segundo lugar, todos los datos insertados por el agrimensor en el plano son objeto de control de legalidad registral-catastral, en tanto pueden ser potencialmente confrontados con todos los documentos constitutivos del Catastro, a los que hace referencia el artículo 3 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional, y si resultaren defectuosos por determinarse inconsistencias o inexactitudes, deben corregirse o aclararse conforme proceda técnica y jurídicamente, a fin de alcanzar los objetivos del Catastro, entre los que destacan la configuración de una cartografía actualizada que permita el control técnico de los planos de agrimensura presentados para su registro y la conciliación y depuración de la información inmobiliaria, como instrumento que garantice la seguridad jurídica (artículo 5 del Reglamento)...”

De lo anterior, es posible concluir que, siendo que esa fe pública del agrimensor está limitada a ciertos aspectos del contenido de los planos sometidos a registración, hay otros aspectos, como por ejemplo los visados y autorizaciones establecidos en el citado artículo 29 y regulados en los artículos 78 a 85 del Decreto Ejecutivo No. 34331-J , en los que su función se limita a solicitarlos ante las entidades estatales que nuestra legislación ha determinado con competencia, tales como el INVU, el MINAE, el IGN, el MOPT y las Municipalidades, según se ampliará más adelante en esta resolución.

II.- La función calificadora, ejercida por los registradores del Catastro Nacional, no es irrestricta ni ilimitada, pues se circunscribe, de conformidad con el artículo 41 citado líneas atrás a *lo que resulte del plano y en general a toda la información que conste en el Registro Inmobiliario*. En esta función, el registrador es garante de que los planos que, finalmente, sean inscritos cumplan con todas las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico y técnico. Aunado a esto y dadas las limitaciones a la fe pública del agrimensor, es que puede afirmarse



que la publicidad catastral se nutre mediante tres vías, por una parte, del ejercicio de la topografía y la agrimensura, a la que se ha concedido una fe pública parcial, por otra, del ejercicio de la función calificadora a cargo de los registradores del Catastro Nacional, que se encuentra restringida al marco de calificación catastral, y por último del control, establecido en diferentes cuerpos normativos, que deben realizar las diferentes instituciones estatales dentro de su ámbito de competencia, a los efectos de garantizar que en los planos sometidos a registro se observen todas disposiciones relativas, entre otros, al control y ordenamiento urbanístico, a la protección al medio ambiente, a la protección a la zona marítimo terrestre, a la protección de la reservas y parques nacionales, tal y como lo prevén, entre otros, los artículos 78 (visado del Instituto Geográfico Nacional), 79 incisos a y b (visados del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y de la Municipalidad respectiva), inciso c (visado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes) y 80 (visado de los entes encargados de la protección de reservas y parque nacionales), todos del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional.

Es decir, siendo que, en el marco de la calificación en materia registral-catastral es restringido, pues debe el registrador atenerse única y exclusivamente a lo que aparece en el documento que se presenta para su examen, surge la figura del visado prevista por el legislador como un mecanismo para acreditar que la institución técnica encargada de velar por la observancia de las normas especiales de interés nacional comprendidas en nuestro ordenamiento, verifique su efectivo cumplimiento.

Sobre un eventual control de legalidad por parte del registrador catastral de los visados otorgados por los diferentes entes estatales, este Tribunal en **Voto No. 318-2008 de las nueve horas con veinte minutos del cuatro de julio de dos mil ocho**, afirmó:

“...De ahí que, aún y cuando el recurrente haya manifestado que esos planos catastrados contienen vicios de nulidad, por cuanto no se cumplió con el trámite debido, porque el visado cuenta con una serie de irregularidades que van más allá de



una situación de mera formalidad, manifestación que –dicho sea de paso– no quedó demostrada, lo cierto es que los planos catastrados se deben tener como válidos, porque fueron realizados por un profesional de la topografía en ejercicio de sus funciones, el cual se encuentra investido de la fe pública que el Estado ha depositado en él, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Ejercicio de la Topografía y Agrimensura, No. 4294 del 19 de diciembre de 1968. Por eso, la vía apropiada para atacar esa fe pública, sería la jurisdiccional, en donde por medio de las pruebas que correspondan, se podría llegar a determinar la veracidad o no contenida en los planos sujetos a estudio.

*Bajo este análisis, no puede ser admitido el agravio formulado por el apelante, por cuanto este Tribunal estima que los Registradores, al inscribir los planos de reiterada cita, acataron lo prescrito en el citado numeral 27 de Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, por lo que lo actuado por el órgano registral se ajusta a Derecho. **La eventual circunstancia de que los sellos y las firmas de los respectivos visados contenidos en los planos inscritos, sean falsos, así como la eventual responsabilidad legal de quienes intervinieron en esa supuesta conducta ilegal, son aspectos extraregistrales que sólo deben, y pueden ser dilucidados en la sede judicial, pues esa es una competencia exclusiva de los Tribunales de la República, según lo establece el artículo 153 de la Constitución Política...***

De lo anterior, resulta evidente entonces que, en apego al marco de calificación catastral, de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 42 del Reglamento, puede el registrador, al encontrar que el plano en calificación violenta disposiciones legales o reglamentarias, señalar defectos u omisiones contenidos en el cuerpo del plano de agrimensura, atribuibles al profesional de la agrimensura, respetando en todo caso la fe pública que reviste el ejercicio de esa función; sin embargo, en relación con los visados o autorizaciones otorgados por las diferentes instituciones, y para el caso bajo análisis, especialmente sobre las formalidades de dichos visados y autorizaciones por parte de la Municipalidad de Sarapiquí, carece de



competencia. Tanto el contenido como las formalidades de esos actos resultan ser, absolutamente, de carácter extrarregistral, por lo que la responsabilidad sobre los mismos, ante eventuales nulidades, es totalmente ajena al Registro Inmobiliario y por ende al Catastro Nacional, siendo éste un asunto que deberá, exclusivamente, ser dilucidado ante los Tribunales de Justicia.

III.- Por otra parte, a nivel constitucional se ha conferido autonomía a los gobiernos locales, ello se materializa en los artículos 2 y 4 del Código Municipal, al establecer que la municipalidad es una *persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines, para cuyos efectos posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.*

Siempre dentro de los alcances de esa autonomía, y a mayor abundamiento, la Ley de Planificación Urbana, (que es Ley No. 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas), impone la obligación de que los planos de agrimensura, para ser inscritos deben contar con el visado de la municipalidad correspondiente, estableciendo al efecto:

“Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir,...”

*“Artículo 19.- Cada Municipalidad emitirá y promulgará las **reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.**”*



*“Artículo 33.- Para todo fraccionamiento de terrenos o inmuebles situados en distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, será indispensable haber visado antes, **en la oficina municipal autorizada**, el plano que indique la situación y cabida de las porciones resultantes ...”*

“Artículo 34.- El Registro Público suspenderá la inscripción de documentos, sobre fraccionamiento de fincas comprendidas en distritos urbanos, sin la constancia que indica el artículo anterior.

***El visado municipal** de planos o croquis, los cuales no es necesario que hayan sido catastrados, **lo extenderá el ingeniero o ejecutivo municipales, o la persona en quien ellos delegaren tales funciones**, dentro de los quince días siguientes a su presentación y en forma gratuita, sin estar sujeto al pago de timbres o cualquier otro tributo, ni al pago de impuestos, contribuciones o servicios que debieren las partes. De no aceptarse lo anterior, valdrá, como visado municipal, una constancia notarial en el plano sobre esa circunstancia. Queda a salvo la negativa fundada, de la municipalidad respectiva o de los funcionarios indicados, hecha por escrito dentro del citado plazo...”* (suplida la negrita)

Advierte este Tribunal, que de la normativa transcrita no se deduce formalidad alguna en cuanto al otorgamiento del visado por parte del ente municipal, por el contrario es conteste en mantener el espíritu de respeto a la autonomía del gobierno local para establecer, en general, los medios y los procedimientos que considere necesarios *para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la comunidad*, así como la potestad de definir el funcionario sobre el que recae esta función. Sin que, dentro de esa potestad, al dictar las normas operativas que mejor funcionen en su circunscripción territorial, deba sujetarse a lineamientos o directrices emanadas de otros entes de la Administración Pública.



QUINTO. ACATAMIENTO DE JURISPRUDENCIA CATASTRAL. CARÁCTER VINCULANTE DE LAS CIRCULARES Y GUÍAS DE CALIFICACIÓN Y EL CRITERIO DE CALIFICACIÓN CATASTRAL DC-03-2008 DE LAS 14:00 HORAS DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2008. En sus agravios, cuestiona el apelante el relacionado Criterio de Calificación Catastral No. DC-003-2008 dirigido a los registradores, en vista de su afectación a terceros y usuarios en general de los servicios catastrales.

Es menester en este punto referirse al régimen jurídico aplicable a las circulares administrativas, en especial a las emitidas por las Direcciones de los diferentes Registros que integran el Registro Nacional, entre ellas, las del Catastro Nacional, aunque actualmente esté bajo la nueva estructura administrativa del Registro Inmobiliario. Dicho análisis deviene imperativo porque las Guías de Calificación de Documentos que redactan las Direcciones de los Registros, se imponen como criterios de calificación obligatorios bajo la forma jurídica de circulares, a la luz de lo reglado por la Ley General de la Administración Pública.

Sobre este tema, conviene traer a colación lo asentado en el Voto de este Tribunal, **No 087-2005 de las 14 horas del 29 de abril del 2005**, el cual en lo que interesa dispuso:

“2-) El artículo 102 de la LGAP establece en su inciso a), que el superior jerárquico tiene la potestad de "Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior...". Tales "órdenes particulares", "instrucciones" y "circulares", no tienen una clara distinción en la doctrina ni en la legislación. Sin embargo, si se tiene como criterio diferenciador sus eventuales destinatarios, podría afirmarse que la orden es una disposición concreta de la Administración en uso de su potestad de mando que se da exclusivamente a lo interno del ente u órgano, dentro de una relación jerárquica o de subordinación, mientras que la instrucción es la regla dada por los superiores jerárquicos a los funcionarios subalternos, que puntualiza medidas internas cuya finalidad es aumentar el rendimiento del trabajo mediante indicaciones de los medios que se deben usar en el



*ejercicio de la función (Ver Fernández Vázquez Emilio, Diccionario de Derecho Público, pág 432). Por su parte, la circular suele enmarcarse dentro de los denominados actos generales de efectos internos, pues emana de la Administración mediante un documento, en el cual el superior transmite a sus subordinados instrucciones sobre el servicio prestado y tiene como característica de interés, la de resultar obligatoria para el funcionario público, so pena de incurrir en desobediencia. Así, las circulares se dirigen únicamente a los agentes públicos que forman parte del servicio y carecen de eficacia directa respecto de los administrados. En ese sentido se expresa Dromi al indicar: “Las instrucciones y circulares son expresión del poder jerárquico que contienen directivas de los órganos superiores a los agentes subordinados sobre el modo de ejercicio de las funciones a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites...” José Roberto Dromi, El Acto Administrativo, páginas 268-269. — 3-) Resulta menester en este punto, traer a colación lo dispuesto por el artículo 124 LGAP: "Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares". Se infiere entonces que además de los reglamentos, las circulares e instrucciones son disposiciones administrativas de carácter general y –cabe acotar-, que conforme al inciso f) del artículo 6 de la LGAP, también son fuentes del Derecho Administrativo costarricense; entonces, compele este numeral a realizar una breve distinción entre el reglamento y la circular. Así, cabe indicar que la circular difiere del **reglamento en el tanto éste constituye una expresión de voluntad del Estado (en nuestro caso del Poder Ejecutivo y por ello un acto administrativo complejo) creadora de normas jurídicas destinadas a todos los administrados (acto administrativo general de efecto externo), mientras que la circular está destinada a aplicarse internamente dentro del órgano que la emite, estando destinada a determinados funcionarios.**— 4-) Es precisamente su naturaleza jurídica de acto administrativo general de efecto interno, lo que obliga a ventilar su eventual disconformidad con el ordenamiento jurídico*



*superior, en sede administrativa y no jurisdiccional.— 5-) De lo dicho se desprende que, en principio, al ser las circulares actos administrativos o actos de la administración, a través de los cuales los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento, con relación al público, o bien, para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales de aplicación a casos concretos, **no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, en cuanto su finalidad es la de ser instrumentos de carácter interno para facilitar a los funcionarios inferiores la aplicación de tales preceptos para el debido funcionamiento de los órganos de la Administración Pública. Por esa razón, la circular administrativa, como una manifestación de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores dentro de su relación de jerarquía respecto de los inferiores, por lo general, no requieren de una forma predeterminada, ni del requisito de su publicidad, siempre que sus efectos no trasciendan al exterior de la Administración y su eventual incumplimiento no afectaría por sí solo la validez de los actos dictados, aunque sí haría surgir la eventual responsabilidad disciplinaria del funcionario público que no la acate.— 6-) El planteamiento que antecede fue resumido por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, que, con ocasión de un recurso donde se cuestionaba la legalidad de una circular registral, consideró en su Voto N° 600-2002, dictado a las 9:15 horas del 21 de junio de 2002, con redacción del actual Magistrado Jinesta Lobo, lo siguiente: "...1.- La Ley General de la Administración Pública establece una distinción entre actos administrativos externos e internos, que tiene relevantes repercusiones jurídicas y que, por consiguiente, supone un régimen jurídico diferenciado. El acto externo es el que repercute en la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados, al representar la aplicación específica de una potestad de imperio, por lo que tienen valor y efecto ante el ordenamiento jurídico administrativo. Los actos administrativos internos, en contraposición, no tienen esa proyección externa, toda vez, que sus efectos se producen y agotan a nivel interorgánico, esto es, en el seno de una organización administrativa, entre un***



órgano y otro. En los ordinales 120 y 121 del texto legal supracitado los actos externos se subdividen en generales que incluye las subcategoría del decreto puro y simple y el decreto de alcance normativo (reglamento o decreto reglamentario) y los concretos que comprende las singulares manifestaciones denominadas acuerdos y resoluciones. **Las circulares son un típico acto administrativo interno de alcance general, puesto que, de ordinario son dictadas por los órganos de dirección y están destinadas a una pluralidad indeterminada de funcionarios públicos de la organización.** Tal y como lo prescribe el artículo 122, párrafo 1°, LGAP "Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio". De su parte, el numeral 125, párrafo 1°, del cuerpo normativo citado, al regular la forma en que adquieren eficacia las circulares, indica que deben ser expuestas en las vitrinas o murales del respectivo órgano o ente por un plazo mínimo de un mes e incluidas en un prontuario o repertorio de libre acceso para los funcionarios y administrados. La circular interna no puede establecer requisitos, condiciones, trámites o cargas que no están establecidas en la ley (artículo 124 LGAP), primero por tratarse de actos administrativos internos que carecen de validez ante el ordenamiento jurídico, segundo por cuanto no son publicadas en el Diario Oficial para que todos los administrados y usuarios de los servicios públicos se impongan de su contenido y tercero por que su función no es la de reglamentar las leyes, dado que, este último aspecto le está librado, en exclusiva y por reserva constitucional expresa, al Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 18, de la Constitución Política) a través de los reglamentos ejecutivos, los cuales, en todo, caso no pueden establecer requisitos, condiciones o exigencias no contenidas en la ley, ya que, uno de sus límites sustanciales lo constituye el principio de legalidad o de reserva de ley, de lo contrario el reglamento incurre en un vicio de ultra vires y se produce su nulidad absoluta. **El reglamento ejecutivo debe desarrollar y complementar la ley ejecutada dentro de sus parámetros y límites, por lo que debe respetar el contenido esencial del instrumento legislativo sin incrementar las restricciones establecidas o crear nuevas que no han sido establecidas por el legislador (Voto de la Sala Constitucional No. 3550-90). Esta última limitación es aplicable, por mayoría de razón, a las circulares que son simples actos administrativos internos de alcance general...**" (el destacado es nuestro).— 7-) Bajo esta tesitura, cabe



concluir que el Criterio de Calificación Catastral que aquí nos ocupa, no es más que una Circular cuya naturaleza jurídica se enmarca entre los denominados actos administrativos de carácter general de efectos internos, siendo entonces que, corresponde a la propia Administración examinar su conformidad con el ordenamiento jurídico en aplicación del principio de autotutela administrativa, máxime cuando en virtud de su aplicación por parte de los funcionarios públicos que son sus destinatarios, se alegan derechos lesionados y se plantea su impugnación argumentando su eventual trasgresión a normas de rango superior...”
(suplida la negrita)

El apelante en sus agravios cuestiona la aplicación del criterio de Calificación Registral No 03-2008 y solicita sea analizado por este Tribunal, que, para lo que interesa en esta litis, dice lo siguiente:

*“**CONSIDERANDO:** (...) 3. Que los Criterios de Calificación, dictados por esta Dirección, son normas de carácter interno con carácter jurídico, cuyo fin primordial es unificar criterios de calificación, y su incumplimiento induce a responsabilidad por parte de los funcionarios con actividades registrales.*

4. Que los criterios citados, no vienen a resolver casos concretos o particulares, sino por el contrario, unifican criterios de índole general, de ahí, la imperiosa necesidad de esta institución, al dictar el presente criterio, que permita determinar y fijar la actuación catastral, a la luz de una nueva norma jurídica.(...)”

12. Conforme lo establece la Constitución Política corresponde a los entes municipales la administración de los territorios sometidos a su jurisdicción, de allí que la función en la aplicación de la Ley de Planificación Urbana, sea de resorte municipal y no catastral.

***POR TANTO:** (...) **SEGUNDO:** Sobre la información a suministrar en el cuerpo del plano. La información a suministrar en los planos de agrimensura, por parte de los*



profesionales, será únicamente la que establece el artículo 34 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, (...)

QUINTO: Sobre los visados. *En la aplicación de la Ley de Planificación Urbana, las parcelas mayores de 5 ha. No se considerarán del interés urbano, lo cual implica que no requieren visado municipal. Requieren visado los siguientes documentos:*

(...) b) Para todo fraccionamiento, indistintamente de que el inmueble se encuentre situado en distrito urbano o rural, conste la existencia de la calle o no, se requiere visado municipal en el plano de agrimensura, previo a la registración. (...)

SEXTO: De la formalidad del visado municipal. *La verificación y responsabilidad sobre la visación y cumplimiento de requisitos de los fraccionamientos recaerá en las corporaciones municipales, no obstante, el Catastro Nacional exigirá que los visados cuenten con las formalidades propias de una aprobación, como son, sello, nombre y firma de su puño y letra del funcionario municipal que emite el acto. No se aceptarán tachaduras, borrones, ni los visados escaneados u otros que hagan dudar de la autenticidad del visado. El incumplimiento de lo anterior facultará al registrador a indicar el defecto...”*

Conforme con lo desarrollado hasta ahora, resulta claro que dicho Criterio de Calificación Catastral, no es más que una circular cuya naturaleza jurídica se enmarca entre los denominados actos administrativos de carácter general de efectos internos, a los que se hizo referencia y cuyo contenido será válido en tanto desarrolle normas reglamentarias y otros preceptos legales preestablecidos, siempre y cuando en él se observen principios interpretativos emitidos por este Tribunal Registral Administrativo, respecto del ordenamiento jurídico vigente. De la transcripción parcial del mismo, podemos colegir que en el dictado de dicho Criterio, la Dirección del Catastro Nacional ha excedido los límites de su competencia al establecer requisitos formales, que en evidentemente y para efectos prácticos, se dirigen a los entes administrativos encargados de otorgar autorizaciones o visados en los planos de agrimensura sometidos a registro. Dicho Criterio de Calificación resulta atinado al indicar



que “...*La verificación y responsabilidad sobre la visación y cumplimiento de requisitos de los fraccionamientos recaerá en las corporaciones municipales...*”, sin embargo, no puede esa Dirección dentro de sus potestades, exigir “...*que los visados cuenten con las formalidades propias de una aprobación, como son, sello, nombre y firma de su puño y letra del funcionario municipal que emite el acto...*” pues con ello violenta la Ley de Planificación Urbana así como los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175. Máxime, si tal y como manifiesta el Subdirector a. i. de la División Catastral del actual Registro Inmobiliario, Licenciado Marlon Aguilar Chaves, dicho Criterio “...*fue puesto en conocimiento del Colegio de Ingenieros Topógrafos, mediante Oficio No. DCAT-1057-2008 de 1 de octubre de 2008 y publicitado en la pizarra informativa que tiene esta institución...*” siendo que, por el contrario, los aspectos contenidos en el mismo imponen obligaciones y requisitos específicos a los entes municipales, que son en última instancia los encargados de otorgar o no el visado. En la especie, acorde con lo alegado por el recurrente, al dictar el referido Criterio debió observarse lo establecido en los artículos 3 y 8 de la Ley N° 8220.

SEXTO. LO QUE DEBE RESOLVERSE EN EL CASO CONCRETO. En sus agravios, el recurrente solicita a este Tribunal analizar el contenido del Criterio de Calificación Catastral DC-003-2008, dejar sin efecto la resolución recurrida y en consecuencia se ordene la inscripción del plano presentado según boleta No. 2388713. Analizados, como de seguido se expone, los agravios del apelante a la luz de los autos que constan dentro del presente expediente, de las consideraciones expuestas y la normativa citada, debe necesariamente este Tribunal revocar la resolución recurrida y declarar la nulidad absoluta del párrafo primero del “POR TANTO SEXTO” del Criterio de Calificación Catastral DC-003-2008, en cuanto impone como requisito a los visados otorgados por las municipalidades, las formalidades: “*sello, nombre y firma de su puño y letra del funcionario municipal que emite el acto*”; dado que esas formalidades son de estricta competencia del gobierno local respectivo, de conformidad con el principio constitucional de autonomía municipal, en concordancia con los



artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana, en cuanto reconocen que la competencia primaria, en materia de planificación urbana y en relación con su circunscripción territorial, corresponde exclusivamente a las municipalidades.

La Administración Catastral en cuanto ejecuta una actividad pública debe necesariamente autolimitarse, sea, ajustar su actuación al ordenamiento jurídico, es decir, actuar conforme lo prevé el principio de legalidad, “...entendido como regla que exige la autorización jurídica previa de la conducta administrativa a modo de condición de su validez y eficacia. Este principio puede desarrollarse en dos grandes preceptos, a saber: a) todo acto, concreto y particular debe estar autorizado por una norma; b) todo acto, general o concreto, debe respetar el orden jerárquico de las fuentes.” (Ortiz Ortiz, Eduardo, **Tesis de Derecho Administrativo, tomo I, Stradtman, San José, Costa Rica, 1998. pág. 47**).

Sobre este tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución N° 6706-93 de las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1993, criterio reiterado en resolución de esa misma Sala, número 4205-96, de las 14:33 horas del 20 de agosto de 1996, dijo:

“II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (...), específicamente en los artículos 15 y 19 (...). III).- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo – adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.(...) Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como



el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia. Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.”

Bajo estos términos, el Catastro Nacional conforme al Principio de Legalidad debe ajustar sus actuaciones a la normativa aplicable en materia de su competencia, a efecto de evitar la emisión de actos contrarios al orden constitucional y legal, ya que, tal y como lo expresa el artículo 158.2 de la Ley General de la Administración Pública, es inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, siendo tal trasgresión, motivo de nulidad. Además, con la exigencia de los referidos requisitos formales, se produce una trasgresión de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220, ya que se estaría solicitando un requisito al administrado sin el debido fundamento legal, en flagrante violación a la normativa legal existente.

Dadas todas las consideraciones anteriores, resultan suficientes para este Tribunal las formalidades que constan en el visado otorgado por la Municipalidad de Sarapiquí al plano cuyos defectos son motivo de esta resolución, en cuanto en él constan **el sello del Alcalde** de dicha Municipalidad, así como la leyenda “**Visado Municipal**”, **la fecha** de expedición de ese acto y **la firma correspondiente**. En razón de todo lo anterior, se declara con lugar el recurso de apelación incoado por el Topógrafo Edwin Olivares Jiménez, se revoca la Resolución No. 1225-2009 dictada a las ocho horas del dos de abril de dos mil nueve por la



entonces Dirección del Catastro Nacional, se revoca el defecto consignado en la solicitud de inscripción de plano No. 1-2388713 ordenando en consecuencia su inscripción, si otro motivo ajeno al aquí examinado no lo impidiere. Asimismo, se declara la nulidad del párrafo primero del Por Tanto Sexto del Criterio de Calificación Catastral No. DC-003-2008 en lo que se refiere a los requisitos formales del visado municipal, para que en lo sucesivo se lea: *“La verificación y responsabilidad sobre la visación y cumplimiento de requisitos de los fraccionamientos recaerá en las corporaciones municipales. El Catastro Nacional no aceptará tachaduras, borrones, ni los visados escaneados u otros que hagan dudar de la autenticidad del visado.”*

SÉTIMO. 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, Ley No. 8039 y 29 del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo, Decreto Ejecutivo N° 35456-J del 31 de agosto de 2009, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO

Conforme a las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, se declara con lugar el recurso de apelación presentado por el Ingeniero Topógrafo Edwin Olivares Jiménez contra la resolución número 1225-2009 dictada por la Dirección del Catastro Nacional a las ocho horas del dos de abril del dos mil nueve, la cual en este acto se revoca, revocando a su vez el defecto impugnado y ordenando en consecuencia la inscripción del plano solicitado mediante boleta No. 1-2388731, si otro motivo ajeno al aquí analizado no lo impidiere. Asimismo, se declara la nulidad del párrafo primero del Por Tanto Sexto del Criterio de Calificación Catastral No. DC-003-2008 en lo que se refiere a los requisitos formales del visado municipal, para que en lo sucesivo se lea: *“La verificación y responsabilidad sobre la visación y cumplimiento de*



requisitos de los fraccionamientos recaerá en las corporaciones municipales. El Catastro Nacional no aceptará tachaduras, borrones, ni los visados escaneados u otros que hagan dudar de la autenticidad del visado.” Se da por agotada la vía administrativa. Previa constancia y copia de esta resolución que se dejarán en los registros que al efecto lleva este Tribunal, devuélvase el expediente a la oficina de origen para lo de su cargo.
NOTIFIQUESE.

Lic. Luis Jiménez Sancho

Lic. Adolfo Durán Abarca

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez

M. Sc. Norma Ureña Boza



TRIBUNAL REGISTRAL
ADMINISTRATIVO

DESCRIPTOR

CALIFICACION DEL PLANO CATASTRAL

TG: Procedimiento de inscripción catastral

TNR. 00.63.03