

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Expediente No 2007-0015-TRA-BM

Apelación contra resolución de las 14 horas del 22 de mayo de 2006, relativa a la impugnación de la Circular CIRBM-20-2004.

Licda. Virgita Gamboa Muñoz, Apelante

Registro de la Propiedad Mueble (Expediente de Origen No 36-2006)

Vehículos

VOTO No.192-2007

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. Goicoechea, a las dieciséis horas del veintinueve de mayo de dos mil siete.

Recurso de apelación interpuesto por la Licda. Virgita Gamboa Muñoz, carné diez mil seiscientos cincuenta y nueve, en contra de la resolución de las 14 horas del 22 de mayo de 2006 dictada por el Registro Público de Propiedad Mueble, referida a la impugnación presentada por la gestionante sobre Circular dictada por ese Registro de Bienes Muebles bajo el número CIRBM-20-2004, del primero de noviembre de dos mil cuatro.

RESULTANDO

PRIMERO: Que mediante escrito presentado el 18 de mayo de 2006, la Licda. Gamboa Muñoz, en su calidad de Notaria Pública autorizante del documento que se dirá, impugnó por ilegalidad sobreviniente y solicitó reconsideración del criterio esbozado en la Directriz 020-2004 del primero de noviembre del dos mil cuatro.

En dicho escrito la Licda. Gamboa argumentó lo siguiente:

- 1.- Que presentó ante el Registro un testimonio de la escritura de un cambio de características por cambio de chasis y motor, con fecha 18 de marzo de dos mil seis bajo Tomo 2006, Asiento 85849.
- 2.- Que el Registrador, con fundamento en la circular 20-2004 canceló la presentación del documento por el no pago de dos mil colones.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

3.- Que es improcedente que por el no pago de 2000 colones se retrase la tramitación de un documento, ya que la circular bajo la cual se basa esta resolución viola los principios de eficiencia del servicio público, de justicia administrativa de la Ley 8220, en su Artículo 1, los principios de racionalidad y proporcionalidad constitucionales Art. 28, además de ser un abuso en el ejercicio de la potestad discrecional del Registro.

4.- Además, señala la Licda. Gamboa, que la directriz CIRBM-20-2004 contraviene el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, 32565-MEIC, que establece claramente la obligación de tramitar peticiones y prohíbe a los funcionarios públicos rechazar ad portas las solicitudes presentadas. Por lo tanto, la circular es en su totalidad ilegal, por violación del Artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, es una ilegalidad sobreviniente dado que el Reglamento es posterior a la circular, derogándola implícitamente.

5.- En vista de lo anterior, la Licda Gamboa, indicándose legitimada por la minuta de defectos referidos, impugna dicha circular con revocatoria y apelación o el recurso que nominalmente quepa contra ella, en virtud del principio de informalidad administrativo. Adicionalmente solicita en subsidio que se dimensione los defectos de la circular a los montos dejados de pagar, que sean verdaderamente relevantes, por ejemplo que se aplique a montos dejados de cancelar superiores a diez mil colones.

SEGUNDO: Que mediante resolución de las catorce horas del veintidós de mayo de dos mil seis, la Dirección del Registro Público de la Propiedad Mueble, dispuso “...1) ***Declarar sin lugar la impugnación por ilegalidad sobreviniente, reconsideración, revocatoria y apelación planteada contra la Circular dictada por esta Dirección No. CIRBM-20-2004 del 18 de octubre de 2004...***”

TERCERO: Que contra la resolución citada, la Licda. Virgita Gamboa Muñoz estableció, mediante escrito presentado el 31 de mayo del 2006, recurso de revocatoria y apelación de la resolución de las catorce horas del veintidós de mayo de dos mil seis de la Dirección del Registro Público de la Propiedad Mueble, adicionalmente recalificando la gestión a NULIDAD ABSOLUTA CONCOMITANTE bajo los siguientes argumentos.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

1.- Que la gestión está dirigida contra la directriz mencionada, la cual NO ES UN ACTO REGISTRAL, sino administrativo, y por lo tanto le es aplicable la Ley General de La Administración Pública. No está dirigida contra la calificación, ya que el documento ya se encuentra inscrito, y la calificación es legal por estar amparada en la circular impugnada.

2.- Reitera que la Circular impugnada violenta los principios generales del Derecho Administrativo, acusando expresamente la violación de los principios de separación de funciones e independencia de poderes, establecido en el artículo 9 de la Constitución Política, asimismo violación al principio de Reserva de Ley, toda vez que la circular invade funciones legislativas, modificando lo que la Ley ha establecido en forma clara, no pudiendo el Registro modificar lo que la Ley ha establecido, sino solamente regularlo, sin darle mas, ni menos. De forma que se impugna la resolución por ser contraria a la Constitución y absolutamente nula.

CUATRO: Que según resolución, la cual esta fechada también catorce horas del veintidós de mayo del dos mil dos seis de la Dirección del Registro Público de la Propiedad Mueble, dispuso ***“...1) Declarar sin lugar la revocatoria y apelación y la recalificación de la nulidad absoluta concomitante, contra la resolución del expediente 36-2006...”***

QUINTO: La Licda. Gamboa presenta con fecha 31 de mayo de 2006 recurso de Apelación por Inadmisión contra la resolución dictada por el Registro Público de la Propiedad Mueble de las catorce horas del veintidós de mayo de dos mil seis.

SEXTO: Que a la sustanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se han observado 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 Suárez Baltodano; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. HECHOS PROBADOS: Como tal se tiene el siguiente: que al calificar el documento presentado bajo el asiento 85849, tomo 2006 del Diario del Registro de Bienes

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Muebles, la Registradora No. 19 ordenó la cancelación del asiento de presentación supra indicado, señalándose como fundamento la Circular CIRBM-20-2004 del 18 de octubre de 2004, en razón de que conforme los movimientos que se venían solicitando practicar se debía haber pagado la suma de 4 mil colones en aranceles del Registro (Ver folio 4).

SEGUNDO. HECHOS NO PROBADOS: No existen de interés para la resolución de este asunto.

TERCERO: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. El conflicto surge por la aplicación de la Circular No. CIRBM-20-2004 del 18 de octubre de 2004, la cual ordena “Al calificar por primera vez los documentos, los Registradores procederán a cancelar el asiento de presentación de los mismos cuando verifique que no han pagado del todo los aranceles registrales o los impuestos que afectan la transferencia de la propiedad de los bienes relacionados. De igual manera procederán cuando ingresen con el mínimo de derechos o bien lo cancelado sea inferior a un setenta y cinco por ciento de lo que tuvo que haberse satisfecho, según el cálculo respectivo que el efecto debe de hacerse. En los demás casos- sea que el pago no es íntegro por existir un faltante – deberá consignarse el defecto, entendido de que en su oportunidad se podrá aplicar lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Aranceles del Registro Público.”

La Licda. Gamboa, viéndose perjudicada por la aplicación de dicha Circular, la ha impugnado por considerar que la misma es contraria a los Principios Generales del Derecho Administrativo, por los siguientes motivos:

A).- MOTIVOS DE OPORTUNIDAD: .- Que es improcedente que por el no pago de 2000 colones se retrase la tramitación de un documento, ya que la circular bajo la cual se basa esta resolución viola los principios de eficiencia del servicio público, de justicia administrativa de la Ley 8220, en su Artículo 1, los principios de racionalidad y proporcionalidad constitucionales Art. 28, además de ser un abuso en el ejercicio de la potestad discrecional del Registro.

B).- MOTIVOS DE LEGALIDAD: por violentar dicha Directriz la siguiente normativa de rango superior:

i).- Se argumenta que la Circular impugnada contraviene el artículo 13 del Reglamento de la Ley

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, 32565-MEIC, que establece claramente la obligación de tramitar peticiones y prohíbe a los funcionarios públicos rechazar ad portas las solicitudes presentadas. Por lo tanto, la circular es en su totalidad ilegal, por violación del Artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, es una ilegalidad sobreviniente dado que el Reglamento es posterior a la circular, derogándola implícitamente.

ii).- Se acusa expresamente la violación de los principios de separación de funciones e independencia de poderes, establecido en el artículo 9 de la Constitución Política, asimismo violación al principio de Reserva de Ley, toda vez que la circular invade funciones legislativas, modificando lo que la Ley ha establecido en forma clara, no pudiendo el Registro modificar lo que la Ley ha establecido, sino solamente regularlo, sin darle mas, ni menos. De forma que se impugna la resolución por ser contraria a la Constitución y absolutamente nula

Por su parte, el Registro de Bienes Inmuebles ha declarado sin lugar esta impugnación basado en los siguientes argumentos, todos referidos sobre la admisibilidad de dichos recursos. Esto para concluir que hay FALTA DE PRESUPUESTOS PROCESALES PREVISTOS POR EL ORDENAMIENTO JURIDICO QUE PERMITAN CONOCER POR EL FONDO LOS RECURSOS.

Esa resolución se basa en los siguientes argumentos:

i.- Se resuelve que el artículo 367 inciso 2) –f y 3) de la Ley General de la Administración Pública, exceptúa expresamente la aplicación de esa normativa en lo relativo al procedimiento administrativo a “los procedimientos en materia de Registros Públicos”, estableciéndose que en este caso regirán las normas de procedimiento especial, por lo que deben de observarse el procedimiento dispuesto en los artículos 25, 26 y 28 del Reglamento de organización, en concordancia con lo establecido en el artículo 18 y siguientes de la Ley Sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, 25 y 26 de la Ley No. 8039 del 12 de Octubre de 2000, Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual” y 24 y siguientes del Decreto No. 30363-J de 15 de mayo de 2002, Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo. Además indica el Registro de Bienes Muebles, que la gestión plantada no cumple con los presupuestos de forma necesarios e incumple las formalidades dispuestas

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

reglamentariamente, sin indicar expresamente cuales.

ii.- Que no existe un procedimiento establecido para gestionar la apelación en contra de una circular, salvo para el caso en que la misma se haga en razón de una calificación registral, situación que no se da en el caso concreto por estar ya inscrito el documento.

iii.- Que el plazo para interponer la apelación es de 5 días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución y el de revocatoria es de 3 días hábiles a partir de la notificación de la resolución, habiéndose notificado el 23 de mayo del 2006 y e interpuesto el recurso hasta el 31 de mayo de dicho año, extemporáneamente.

CUARTO: SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. ANALISIS DEL PROBLEMA. En cuanto a la procedencia del recurso de impugnación de la Circular 20-2004 del Registro Nacional.

Dado que en el caso en cuestión estamos frente a la impugnación de una circular del Registro Público de la Propiedad de Bienes Muebles, a efecto de dictaminar sobre el fondo, deben resolverse dos elementos básicos. El primero es si el Recurso es procedente por el Fondo, y el segundo es si el Recurso es Admisible o no.

A.- PROCEDENCIA DEL RECURSO SOBRE EL FONDO:

En cuanto al fondo, es imperativo analizar si la Circular que se ha impugnado se presenta en armonía con los siguientes criterios:

1.- REGIMEN APLICABLE A LOS ACTOS DE CARÁCTER GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO.

Bien ha indicado el Registro Público de la Propiedad de Bienes Muebles, que el artículo 367 inciso 2) –f y 3) de la Ley General de la Administración Pública, exceptúa expresamente la aplicación de esa normativa en lo relativo al procedimiento administrativo a “los procedimientos en materia de

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Registros Públicos”, estableciéndose que en este caso regirán las normas de procedimiento especial.

Al respecto es importante aclarar que dicha normativa excluye expresamente la aplicación de la Ley General de la Administración Pública, en adelante LGAP, “en lo relativo al procedimiento administrativo” para indicar que rigen las normas de procedimiento especial. Esta norma es simplemente una aplicación del Principio General de Derecho que indica que la norma especial prevalece sobre la general, un principio aplicado a las fuentes del Derecho.

Con base en lo anterior concluimos que lo excluido por el supracitado artículo de la LGAP es solamente la aplicación de la materia de procedimiento, exclusión que tiene toda su lógica si consideramos que el trámite de calificación de los documentos constituye un procedimiento especializado que debe regirse por una normativa especialmente adaptada a sus características.

Por otro lado, el artículo 367 de la LGAP supracitado se aplica únicamente a la materia procedimental, y no a los principios generales del Derecho Administrativo, los cuales siguen aplicándose a los Registros Públicos. En estos casos, aplica la normativa general de la LGAP, salvo la aplicación del principio general que la norma especial rige sobre la general, es decir, salvo que exista normativa especial de igual rango o rango superior que regule una materia específica dentro del ámbito de competencia del Registro Nacional, en cuyo caso se aplicaría la norma especial y no la general.

La LGAP incorpora Principios Generales de Derecho, los que califica de “orden público”, los cuales deben de ser respetados por todas las Administraciones Públicas, salvo que los mismos estén en contraposición de Principios Especiales regulando la misma materia de forma especial. Este principio lo encontramos en el Artículo 2 de la LGAP el cual indica:

“Artículo 2. 1. Las reglas de esta ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para éstos.

2. Las reglas que regulan a los otros entes públicos no se aplicarán al Estado, salvo que la naturaleza de la situación requiera lo contrario”

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Así encontramos los siguientes principios que son aplicables de forma general al caso planteado:

2.- PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO APLICABLES A LA MATERIA

Estos principios están definidos en los Artículos 4, 8, 10 y 16 de la LGAP, los cuales indican:

“Artículo 4.- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”

“Artículo 8.- El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.”

“Artículo 10.-

- 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.*
- 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.”*

“Artículo 16.-

- 1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.*
- 2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.”*

En materia Registral, encontramos además principios especiales que tienen de forma especial los principios generales del servicio público. Estos principios especiales los encontramos en las siguientes normas:

Ley Sobre la Inscripción de Documentos en el Registro Público;

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

“*ARTICULO 1º*.- El propósito del Registro Nacional es garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a terceros. Lo anterior se logrará mediante la publicidad de estos bienes o derechos. En lo referente al trámite de documentos, su objetivo es inscribirlos.

Es de conveniencia pública simplificar y acelerar los trámites de recepción e inscripción de documentos, sin menoscabo de la seguridad registral.

Son contrarios al interés público las disposiciones o los procedimientos que entorpezcan esos trámites o que, al ser aplicados, ocasionen tal efecto.

(Así reformado por el artículo 172 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)”

En igual sentido, La Ley No. 6575, **LEY SOBRE REQUISITOS FISCALES EN DOCUMENTOS RELATIVOS A ACTOS O CONTRATOS**, nos definen en su Artículo Primero lo siguiente:

Artículo 1º.- La presente ley tiene como objeto facilitar el trámite y, cuando proceda, la pronta inscripción en el Registro Público, de documentos sobre actos o contratos; sin perjuicio de la recaudación de impuestos y derechos que corresponda, de acuerdo con las leyes respectivas.

Se considerará contrario al interés público todo acto, disposición, acuerdo o procedimiento que retarde esos trámites o que, al aplicarlos, ocasione este resultado.

De esta normativa podemos inferir lo siguiente:

El Registro Nacional, a la hora de dictaminar sus resoluciones, está sujeto a los principios del Servicio Público, los cuales implican que es contrario al mismo todo acto, disposición, acuerdo o procedimiento que retarde injustificadamente la pronta inscripción en el Registro Público de documentos sobre actos y contratos. Esto ya que el propósito o servicio público específico del registro es “garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a terceros”.

Es a la luz de estos principios que debe también de interpretarse una norma especial en materia tributaria, La LEY DE ARANCELES DEL REGISTRO NACIONAL, la cual es precisamente la

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Ley que busca aplicar justamente la Circular Impugnada, la 20-04 del Registro Público de la Propiedad de Bienes Muebles.

Es interesante notar que el artículo primero de esa ley sigue los mismos principios antes indicados, dicho artículo establece:

“ARTÍCULO 1.- Pago del arancel

Todos los documentos presentados para su inscripción en el Registro Nacional y las certificaciones expedidas por él, pagarán de acuerdo con el arancel registral aquí estipulado. Para la eliminación y creación de tributos presentes o futuros, deberá considerarse lo aquí dispuesto en cuanto al presente arancel y la simplificación de trámites notariales y registrales. Deberá adecuarse el porcentaje mencionado en los artículos 2 y 3 de esta ley.

(Así reformado por el artículo 179 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)”

El artículo primero establece expresamente que uno de los principios que rige esta materia es precisamente ***la simplificación de trámites notariales y registrales.***

La aplicación de estos principios la podemos encontrar también en el Artículo 3 de dicha ley la cual establece:

“ARTÍCULO 3.- Anotación e inscripción

Todos los actos o contratos inscribibles en el Registro Público deberán cancelar, al ser presentados, todos los tributos, timbres e impuestos respectivos, los cuales se cancelarán mediante entero bancario.

A los tributos y timbres podrá aplicárseles un descuento de un seis por ciento (6%).

El Registro Público no inscribirá documentos que deban satisfacer dichos tributos, timbres e impuestos, pero hayan dejado de cubrirlos íntegramente y cancelará el asiento de presentación de los documentos recibidos en estas condiciones, si el interesado no cubriere el faltante en el término de tres meses calendario, contados a partir de la fecha de presentación del documento.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

(Así reformado por el artículo 179 del Código Notarial No.7764 de 17 de abril de 1998)”

El Artículo 3 supracitado establece una obligación que deben cumplir los documentos presentados al Registro. Al respecto es importante recordar que a diferencia del Registro Civil, que actúa de oficio en la inscripción, el Registro Nacional se rige por el principio de Rogación, bajo el cual se establecen cargas y obligaciones que deben de cumplir los notarios. No obstante, esto no resta que el fin público del Registro debe de observarse y que las resoluciones del mismo deben de encaminarse a cumplir su propósito fundamental, el cual es la inscripción de los documentos que se presentan para ese fin, para lo cual, debe procurarse el mejor cumplimiento del servicio público en cuestión a través de la simplificación de los trámites notariales y registrales.

Bajo esta óptica, queda claramente establecido que el principio de igualdad ante la ley, definido no solo en el Artículo 11 de nuestra Constitución Política y recogido como principio general por la LGAP en sus artículos 4 y 8 supracitados, implica que el Registro Nacional debe de unificar criterios referidos a la admisibilidad e inscripción de sus documentos, bajo el principio de tratar igual a los iguales y distinto a los desiguales. La aplicación de las normas relativas a la aceptación y registro de documentos en el Registro debe ser uniforme salvo que exista un motivo que justifique un tratamiento diferente.

En el caso en cuestión, el rechazar documentos para su inscripción y la cancelación de la anotación de la presentación debe de hacerse en los términos más armónicos con el principio de simplificación de los trámites notariales y registrales y con el fin público de garantizar la seguridad jurídica a través de la inscripción de actos y contratos.

No parece acorde con este principio, la cancelación de oficio de la presentación de documentos que no cumplen íntegramente con el pago del arancel correspondiente, ya que lo procedente según el principio de simplificación de trámites notariales y registrales es hacer la prevención al interesado para que complete el pago del arancel correspondiente, dándoles seguridad registral a las partes otorgantes de los documentos inscribibles en el ínterin.

Esta es la línea de razonamiento que precisamente inspira el artículo 3 de la Ley de Aranceles del Registro Público, el cual si bien establece la obligación de que todos los actos o contratos inscribibles en el Registro Público deberán cancelar, al ser presentados todos los tributos, como

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

norma general, cancelándolos mediante entero bancario, por otro lado establece una excepción tributaria a través del mecanismo de la caducidad sobreviniente de la presentación, la cual procederá SI EL INTERESADO NO CUBRIERE EL FALTANTE EN EL TERMINO DE TRES MESES CALENDARIO, contado a partir de la fecha de presentación del documento.

Esta excepción tributaria, que inspirada en los principios del servicio público en general y los especiales referidos a los propósitos específicos del Registro Nacional, no podrá ser derogada por ningún acto administrativo de rango superior.

Siguiendo los mismos principios del Servicio Público, encontramos también el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, 32565-MEIC, que establece claramente la obligación de tramitar peticiones y prohíbe a los funcionarios públicos rechazar ad portas las solicitudes presentadas, salvo en caso expresamente determinado por ley, y ante defectos insubsanables. El mismo constituye una garantía que la Administración Pública debe dar al ciudadano en el sentido de las peticiones deben de ser tramitadas, según lo ordena el Artículo 27 de la Constitución en relación con los artículos 30 y 41 ibídem, así mismo que los actos administrativos deben cumplir con los principios del debido proceso que le exige fundamentar todas sus resoluciones.

La conclusión de que justamente los principios del servicio público en materia registral buscan facilitar la inscripción de los documentos a través precisamente de emitir una calificación de los mismos de forma expedita y total la encontramos en el artículo 6° de la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público, número 3883 del 30 de marzo de 1967, reformada por la Ley número 6145 del 18 de noviembre de 1977, en cual indica:

"Artículo 6°.-

Todos los defectos deberán indicarse de una vez; subsanados éstos, deberá inscribirse el documento dentro del plazo que señale ese reglamento con las sanciones que el mismo determina para el caso de incumplimiento.

Corregidos los defectos apuntados al inicio, no podrán señalarse nuevos defectos y deberá procederse a la inscripción del documento respectivo".

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Es a través del señalamiento de todos los defectos DE UNA VEZ, es decir en una sola calificación, como se facilita la subsanación de los mismos de forma expedita a fin de garantizar el propósito del Registro que es precisamente la inscripción de los documentos. De esta forma, a la luz de estos principios, lo más razonable y proporcional es que se califique el documento presentado, indicando todos los defectos de una vez y que se otorgue el plazo de ley a efecto de que proceda la sanción de la caducidad sobreviniente del mismo en los casos en que los defectos no sean subsanados.

3.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LIBRE PETICIÓN DEL CIUDADANO Y DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La exigencia de que los actos administrativos deban ser debidamente fundamentados ha sido reiterada por la Sala Constitución cuyas decisiones son de obligatorio acatamiento en el país.

Basta en este caso revisar la sentencia 14047 del año 2006 de dicha Sala que ha mantenido el criterio de que *“Desde sus inicios, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado como requisito de la validez constitucional de las leyes y de los actos públicos, que éstos deben ajustarse*

“[...] no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución.

De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.”

En relación con el tema de la razonabilidad, la doctrina alemana hizo un aporte importante al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que ya han sido reconocidas por nuestra jurisprudencia constitucional:

“... La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo ... (Sentencia de esta Sala número 03933-98, de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho).

El principio de razonabilidad fue objeto de desarrollo en la sentencia número 08858-98, de las 16:33 horas del 15 de diciembre de 1998; en ella se indicaron las pautas generales para el análisis de este principio en relación con actos administrativos como con normas de carácter general:

Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos,

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados."

De ahí, que la Circular impugnada, a la luz de los criterios antes indicados, no sea un acto necesario, si bien cumple su objetivo de presionar a las partes para el pronto pago del arancel, bajo pena de no otorgarles la seguridad registral de la anotación, es la forma más gravosa de alcanzar dicho objetivo, pues lejos de simplificar y facilitar los trámites notariales y registrales los hace mas largos al requerir la nueva presentación de los documentos, atrasando la calificación de los mismos por un lado y por otra, dejando sin seguridad registral a las partes que requieren para ese fin el registro de un contrato.

Además la circular impugnada tampoco es proporcional, porque da una sanción mayor a la que la misma ley prevé para dicha circunstancia, la cual es la caducidad sobreviniente de la presentación del documento, si el interesado no cubriere el faltante en el término de tres meses calendario, contados a partir de la fecha de presentación del documento. En este caso, el Registro deberá facilitar y no entorpecer el pago del faltante indicando el defecto y aplicando los principios de celeridad y unidad de la inscripción antes indicados, para lo cual deberá proceder a calificar el documento de todos los errores que adolezca a efectos de crear las mejores condiciones para su pronta corrección e inscripción. La medida carece además de idoneidad al implicar la negación de la protección registral a través de la anotación por tres meses otorgada por el Artículo 3 de la Ley de Aranceles del Registro Público.

Estos principios constitucionales han sido recogidos en la LGAP, en los artículos 10 y 16 supracitados.

En iguales términos la LGAP recoge estos principios en los siguientes artículos, referidos todos a los actos administrativos:

"Artículo 132.-

- 1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.*
- 2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.*
- 3. Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.*

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

4. *Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.*”

“Artículo 133.-

1. *El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.*
2. *Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.*”

Concluimos este aparte indicando que la Circular 20-2004 es contraria a lo ordenado por la LGAP, al no estar debidamente fundada, ya que no constituye la mejor forma de garantizar los propósitos del Registro, y no cumple con los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

4.- JERAQUIA DE LAS FUENTES DEL DERECHO Y EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

En esta sección analizaremos la jerarquía de la Circular impugnada dentro de las fuentes del Ordenamiento Jurídico. La materia esta regulada por la LGAP la cual indica en su artículo 6° lo siguiente:

“Artículo 6.-

1. *La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:*
 - a) *La Constitución Política;*
 - b) *Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;*
 - c) *Las leyes y los demás actos con valor de ley;*
 - d) *Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;*
 - e) *Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y*
 - f) *Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.*
2. *Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.*

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.”

La circular impugnada debe de tenerse como fuente del Derecho como un acto general de la Administración Pública de efecto interno, lo que obliga a ventilar su eventual disconformidad con el ordenamiento jurídico superior, en sede administrativa y no jurisdiccional. 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. Al respecto el artículo 120, inciso 1 de la LGAP señala:

“Artículo 120.-

1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.”

Este acto administrativo presenta las siguientes limitaciones dadas por la LGAD:

“Artículo 124.- Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares. “

“Artículo 17.- La discrecionalidad estará limitada por los derechos del particular frente a ella, salvo texto legal en contrario.”

De esta forma queda clara que una circular no puede establecer penas ni imponer exacciones, ni afectar los derechos del particular frente a las facultades discrecionales de la autoridad que la dicta, salvo ley que la autorice.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Al respecto es importante analizar la motivación de la Circular impugnada. La misma se encuentra en su párrafo III que indica:

III.- El motivo legislativo de la reforma a esta última norma transcrita (Ley de Aranceles del Registro Público) que impulsó una sanción de caducidad sobreviniente al asiento de presentación al Diario, lo fue el eliminar la mala práctica notarial y de muchos tramitadores de documentos en el Registro Nacional, de ingresar los mismos con el pago mínimo de derechos, aprovechándose así de los beneficios de la publicidad registral, pero convirtiendo a la Institución prácticamente en un “archivo de documentos defectuosos”, menoscabando gravemente los principios de celeridad y seguridad que informan el procedimiento de esta materia.

Si bien es cierto existen problemas por la presentación de documentos defectuosos al Registro Nacional, la imposición de sanciones al administrado es materia de RESERVA DE LEY y no puede realizarse a través de actos administrativos que no estén autorizados para ese efecto por ley. En materia objeto de este análisis, la Ley a aplicar, sea el artículo 3 de la Ley de Aranceles del Registro Público, establece la obligación del administrado, al presentar los documentos para su inscripción de cancelar todos los tributos, timbres e impuestos respectivos, e impone una sanción de caducidad sobreviniente por la no cancelación de los mismos, pero dándole derecho a los interesados a disfrutar de una excepción de 3 meses contados a partir de la fecha de presentación de los documentos para el pago del faltante, sin indicar cuanto debe ser ese faltante.

No puede una Circular poner una multa mayor a la establecida por la ley, violentando el derecho del particular de disfrutar de una excepción de 3 meses, durante los cuales podrá hacer el pago del faltante debido sin que sobrevenga la caducidad del documento presentado con ese faltante, ya que ello violaría los derechos e intereses legítimos establecidos por ley a favor del administrado a través del plazo de excepción, y además violentaría el principio general que no puede establecerse sanciones ni penas a través de una circular, ya que la materia es de Reserva de Ley.

Por lo anterior se concluye que la Circular al imponer multas o penas mayores a las autorizadas por ley y menoscabar derechos subjetivos de los particulares, violenta el Principios de Reserva de Ley, siendo contraria también por ello, al Ordenamiento Jurídico. Es así como y con fundamento en el artículo 166 de la LGAP, procede declarar absolutamente nulo ese acto administrativo, por ser omiso también en varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente, exigidos por el artículo 132 de la misma ley de cita.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

QUINTO. *Sobre el agotamiento de la vía administrativa.* Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO:

Con fundamento en las consideraciones expuestas y citas normativas que anteceden, este Tribunal declara la Nulidad Absoluta de la circular dictada por el Registro Público de la Propiedad de Bienes Muebles bajo el número CIRBM-20-2004, del primero de noviembre de dos mil cuatro. 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. **NOTIFÍQUESE.**

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Dr. Pedro Suárez Baltodano

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde

M.Sc. Priscilla Soto Arias

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

DESCRIPTOR:

- Recurso de Apelación contra actos del Registro Nacional en materia sustantiva