

# La Regularización del Catastro y el Registro en Costa Rica: El rol coadyuvante del Notario Público

Lic. Adolfo Durán Abarca  
Juez del Tribunal Registral Administrativo  
de Costa Rica

## I- ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

Todo sistema es un conjunto de funciones que, de forma articulada, buscan la consecución de un fin; bajo esa dinámica, en nuestro sistema de seguridad jurídica de transmisión de la propiedad de bienes inscribibles, interactúan la actividad notarial, la registral y la jurisdiccional, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en la movilidad de la riqueza de los bienes, tomando como eje operativo los efectos jurídicos que el ordenamiento otorga al documento público, al asiento registral; así como también a la tutela jurisdiccional de tales instrumentos jurídicos, funciones que en su conjunto permiten hacer operativa, la validez y la eficacia de los actos y contratos de los sujetos de derecho privado - y público- relacionados con bienes inscribibles. La seguridad jurídica requiere de la coadyuvancia de esos tres referentes, su intervención irregular provoca el efecto contrario, la inseguridad jurídica, dando pie a fraudes inmobiliarios, conflictos económicos, sociales, ambientales e institucionales relacionados con los derechos de propiedad inmobiliaria.

Hasta febrero de este año, en el sistema costarricense los datos de la propiedad estaban inscritos en dos instituciones distintas: el Catastro Nacional y el Registro de la Propiedad Inmueble y aunque ambos tutelaban un mismo objeto, la propiedad predial, al Registro le correspondía garantizar la situación jurídica propietario, derechos, gravámenes, etc.), mientras que el Catastro Nacional resguardaba la descripción

física del terreno ubicación, área, forma), pero sin que existiera una verdadera correspondencia o compatibilización de la información de ambas Dependencias. De tal suerte, un problema frecuente ha sido la presencia de inconsistencias entre los datos del registro jurídico y el registro físico de las propiedades, cuyo origen es multicausal, incluso de carácter histórico. El registro jurídico de las propiedades inmobiliarias existe desde 1865, el cual se creó tomando como base la Ley Hipotecaria Española, mientras el registro físico se establece en 1916 y se consolida con la Ley del Catastro Nacional en 1981. Antes de esa ley no se requería que cada movimiento registral estuviera acompañado de un plano, no obstante, aún luego, el Catastro no fue más que un archivo de planos, sólo muy recientemente disponibles en forma digital. Además, Registro y Catastro funcionaron legal y técnicamente de manera separada de tal forma que los procedimientos de inscripción y los de acceso a la información no están integrados.

La falta de información unificada, se refleja, entre otros aspectos, en que para el año 2000, existían cuatrocientos mil planos más que fincas registradas, resultando así, por ejemplo, que algunas fincas no es posible ubicarlas en el terreno, que haya más de un plano catastrado por finca, o que varias fincas estén inscritas con un mismo plano. La duplicación de planos, al no existir mecanismos de control en su inscripción, obedece a que cuando se registraba un plano, no se conocía la ubicación exacta debido a la carencia de una cartografía catastral oficializada, el cual a menudo, no incluía la totalidad de las afectaciones que pudieran tener.

La ausencia de correspondencia entre la información catastral y la registral, nutrida de otras debilidades del sistema, como la no obligatoriedad de la inscripción, los efectos declarativos de ésta y no constitutivos, la relativización judicial del concepto de tercero adquirente de buena fe y la falta de garantías estatales que respalden la fe pública

registrar ha debilitado la seguridad jurídica. Debe además decirse que el sistema de confianza basado en la fe pública notarial, sobre el registro jurídico de la propiedad, y los agrimensores, sobre el registro físico de la propiedad, ha devenido susceptible de ser violado fácilmente, todo lo cual ha favorecido los fraudes inmobiliarios.

## **II- IMPERATIVO DE LA COORDINACIÓN CATASTRO-REGISTRO EN LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS**

No hay duda que nuestros países latinoamericanos comparten realidades históricas y económicas semejantes, así también realidades jurídicas que merecen hoy ser vistas globalmente. La coordinación entre el catastro y el registro es en todos los países una necesidad ineludible, como desarrollo del principio registral de determinación.

El catastro debe aportar al registro datos descriptivos y gráficos de los inmuebles, especialmente medidas lineales, superficiales y linderos, como también los demás datos que los individualicen dentro de los planos generales. En la actualidad no se concibe un catastro que no sea público, que no brinde información en cuanto a los datos físicos de las parcelas de todos los que lo soliciten, salvo aquellas limitaciones que, en su caso, imponga el interés general. A la vez hay una convicción generalizada de que las bases técnicas del catastro deben ser uniformes en todo el territorio, cualquiera que sea la organización estatal o institucional de cada país. El registro inmobiliario, por su parte, debe aportar al catastro las modificaciones de las titularidades de dominio de los inmuebles derivados de actos de disposición por voluntad del titular.

La coordinación exige que a través de los datos catastrales, no ofrezca dudas al registrador, como responsable del folio real, la identidad del inmueble a objeto de

inscripción, para lo cual deben existir procedimientos claros relativos al tratamiento de los excesos, demasías, faltantes o reducciones de superficie en esos casos.

Para promover y mantener esa coordinación se debe prever que los documentos inscribibles en los registros inmobiliarios sean auténticos y en ellos conste la descripción de los inmuebles conforme al catastro. La intervención del notario público resulta indispensable en este supuesto para el mantenimiento del catastro, pues bajo el imperio de su fe pública, está llamado a actualizar la información de las fincas cada vez que interviene como redactor y auténticamente en los actos y contratos que le corresponde instrumentalizar.

### **III- ALCANCES DE LA FE PÚBLICA NOTARIAL EN LA DETERMINACIÓN CATASTRAL DE LOS PREDIOS.**

La intervención del notario en el contenido de los asientos registrales es determinante, pues dada su competencia material y los efectos de la fe pública de que está investido, para el registro se han de presumir ciertas sus manifestaciones cuando consten en los instrumentos y demás documentos autorizados por él.

La función notarial no sólo compele al escribano a recibir, interpretar y adecuar al ordenamiento jurídico las manifestaciones de voluntad de quienes lo requieran, en forma fehaciente, sino que implica un amplio dominio de la técnica catastral, que presupone en primer término la realización de estudios registrales referentes a los bienes objeto de negociación, así como una correcta interpretación de los planos y antecedentes catastrales de éstos.

En los sistemas que configuran la finca como unidad registral, sobre la cual recae el derecho real, la determinación objetiva de la misma adquiere especial relevancia, pues debe darse en términos que permitan identificarla e individualizarla con precisión de tal manera que lo reflejado en el registro coincida con la realidad física. Como consecuencia han de fijarse la naturaleza de la finca, la situación, los linderos, su cabida y las demás características o elementos físicos integrantes. Respecto de algunos de estos datos, como la naturaleza y delimitación de la finca, es el notario quien informa al registro, por medio del testimonio de la escritura pública ante él autorizado, de la realidad física allende a su publicidad, estando obligado en primer orden a actualizar la información de los asientos registrales, a fin de superar cualquier tipo de inexactitud. Respecto de otros, como la medida, situación y ubicación geográfica del inmueble debe apoyar su constancia en un plano catastrado debidamente autorizado por un agrimensor. Al menos, así se exige en la legislación costarricense, según se ordena en el artículo 33 de la Ley Sobre Inscripción de Documento en el Registro Público y 13 de la ley de Informaciones Posesorias.

En la realidad costarricense, desde el año 1998, en el desarrollo legislativo se observan varias disposiciones orientadas a fortalecer la interrelación catastro, registro y notario.

El artículo 7 inciso d) del Código Notarial estableció la prohibición al notario público para autorizar actos o contratos ineficaces o los que para ser ejecutados requieran autorización previa, mientras esta no se haya extendido, o cualquier otra actuación o requisito, como los planos de agrimensura, que impida inscribirlos en los registros públicos.

En concordancia con dicha norma, el artículo 88 y 90 del mismo cuerpo normativo disponen, que en escrituras públicas relativas a inmuebles sujetos a inscripción en el Registro Público, el notario deber indicar expresamente el número de finca, la provincia, la naturaleza, la medida, la situación y los linderos de los mismos y debe dejar constancia expresa de los documentos que ha tenido a la vista, como son los planos catastrados previamente, para las daciones de fe específicas que rinda y la circunstancia de que éstos quedan agregados al archivo de referencias.

El artículo 30 de la Ley del Catastro Nacional, reformado en esa fecha, estableció que en todo movimiento registral, se debe citar un plano de agrimensura debidamente inscrito en el Catastro Nacional, exceptuando de tal requisito únicamente a las cancelaciones hipotecarias, la afectación a patrimonio familiar y el embargo. También se dispuso que el Registro debía suspender la inscripción de los documentos que carecieran de plano catastrado.

El artículo 22 de dicha Ley y 13 de la Ley de Informaciones Posesorias, con el objeto de establecer la concordancia entre el Catastro y el Registro, permite la rectificación de la medida de las fincas – aumentándola o disminuyéndolo - sin necesidad de expedientes, en determinados porcentajes, dependiendo de su tamaño, con base en lo indicado en un nuevo plano catastrado, con la sola declaración del propietario en escritura pública otorgada ante notario. En observancia del mismo principio, por disposición reglamentaria se ha permitido la inscripción un nuevo plano y su utilización notarial, aunque contradiga uno o más planos inscritos, siempre y cuando corrija errores de levantamiento, localización, situación, ubicación geográfica o datos del asiento registral.

Finalmente, el artículo 71 del Reglamento a esa misma Ley, establece que la inscripción de planos será provisional, con vigencia de un año, tres o cinco años, dependiendo del acto o contrato que notarialmente motiva su levantamiento, con el fin de que el interesado proceda en esos plazos a su inscripción definitiva en el Registro Inmobiliario - una vez inscrita la propiedad que grafica-, transcurridos los cuales, quedan de pleno derecho cancelados para todo efecto legal. Esta norma vino a solucionar el problema que se presentaba al existir una gran cantidad de planos inscritos en el Catastro Nacional, que nunca se asociaron a un título inscribible y que por ende no generaron un asiento registral definitivo.

#### **IV- HACIA UN NUEVO MODELO CATASTRAL- REGISTRAL EN COSTA RICA**

Es por todos reconocido que el que el registro inmobiliario y el catastro tienen funciones o actividades diversas que se diferencian porque el catastro realiza, entre otras, una actividad fundamentalmente técnica de medición de parcelas del mapa nacional y el registro tiene por objeto una actividad jurídica consistente en dar publicidad a los actos relativos al dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, para dar seguridad jurídica al tráfico inmobiliario

En Costa Rica, el artículo 2 de la Ley No 6545, "Ley de Catastro Nacional" de 24 de abril de 1982, define el catastro como: "la representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional". Dicho inventario de los inmuebles del país sirve a los fines jurídicos, económicos, fiscales, administrativos u otros que determinen las leyes y sus reglamentos.

El artículo 4 y 5 del Reglamento a la ley de cita, de reciente aplicación, se pronuncia sobre los objetivos o alcances que se obtienen del catastro, para efectos del Registro Inmobiliario, ellos son:

- a- Configurar una cartografía actualizada que permita el control técnico de los planos de agrimensura que se presentan para su registración catastral. Esto implica una labor constante de ejecución y mantenimiento del catastro en sus aspectos técnicos, administrativos y legales. Se comprende lo referente a la formación, actualización de la formación y conservación del catastro. La formación es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o de parte de ella, teniendo como base sus aspectos físicos, jurídicos, fiscales y económicos. La actualización catastral es el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro. La conservación catastral tiene, entre otras finalidades, mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimenta la propiedad inmueble, asegurar la debida conexión entre el notariado, el registro y el catastro, establecer la base para la liquidación del impuesto territorial y actualizar el mapa catastral.
  
- b- Crear un banco de datos cartográfico-catastral, que permita obtener información



variada, oportuna y real y,

- c- Conciliar y depurar la información inmobiliaria, como instrumento que garantice la seguridad jurídica.

Con el fin de superar las falencias del catastro costarricense y su incidencia en el Registro Inmobiliario, el país desde hace varios años ha venido desarrollando un Programa de regularización Catastro-Registro", con un costo superior a los 92 millones de dólares, provenientes de un préstamo del Banco Interamericano del desarrollo Económico (BID). Dentro de los múltiples beneficios del Programa, está el dotar al país de mayor seguridad jurídica en la transacción de bienes inmuebles, con la consecuente reducción de los fraudes inmobiliarios.

El nuevo modelo catastral, se apoya en los siguientes pilares:

1- Formación del catastro de la totalidad de los predios existentes en el país, debidamente georeferenciados, mediante la compatibilización de la información jurídica y física de cada propiedad inscrita. Se pretende dotar al país de un catastro técnicamente elaborado, con su correspondiente cartografía catastral actualizada, que contenga la descripción física y oficial de cada predio, relacionada en forma congruente con los datos jurídicos de cada propiedad. Dicha congruencia implica que los datos del catastro correspondan a una finca o asiento registral, que exista un plano catastrado que lo describa de manera congruente con el asiento registral y que la

descripción de ese asiento y del plano coincidan con la situación física – en el campo - del predio. Entonces, la formación de un catastro georeferenciado, con base en nuevo sistema nacional de coordenadas ya adoptado, implica el desarrollo de varios proyectos de carácter técnico que incluyen la verificación de datos y el levantamiento de campo, con el propósito de identificar y determinar inequívocamente los linderos de las propiedades que serán representadas en la cartografía catastral. Adicionalmente, la compatibilización requiere como condición necesaria producir información fotogramétrica básica (mapas a escala 1: 5.000 y 1:1.000, a partir de fotografías aéreas también a escala)

2- Conformación del catastro de las áreas bajo regímenes especiales (ABRE), que cubren el 62% del territorio nacional y que comprende todas las áreas silvestres sometidas a algún régimen de conservación, los territorios con vocación agraria propiedad del Estado (Instituto de Desarrollo Agrario) que aún no tienen la categoría de asentamientos campesinos; los territorios en manos de las reservas indígenas y la zona marítima terrestre (ZMT). Se pretende regularizar los derechos de propiedad inmueble en los terrenos identificados como ABRE, y por primera vez incluir en el Catastro Nacional no sólo la parte privada, sino también la pública, con el objetivo de dotar al país de un catastro completo.

3- Fortalecimiento de los municipios o gobiernos locales por medio de la información catastral que permita contar con los datos completos sobre los inmuebles que se hayan en su territorio, a fin de mejorar los procesos de valoración de los mismos, la gestión de cobro y recaudación del impuesto territorial; Así también mejorar la capacidad municipal en la elaboración de sus planes de desarrollo, concretamente los planes reguladores - y ejecución en relación con el ordenamiento territorial. Se

establecerán también límites adecuados dentro de la División Territorial Administrativa.

## V- BENEFICIOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS CATASTROS EN NUESTROS PAÍSES

A manera de conclusión, puede decirse que la modernización y compatibilización de los catastros de nuestros países, con la información jurídica constante en los asientos registrales, debe orientarse a los siguientes objetivos y aspiraciones:

- a- Desarrollar un catastro multifinalitario, completo y homogéneo, que genere una base de datos geospaciales que pueda ser utilizada por los diferentes sectores de población, las municipalidades y los gobiernos departamentales o provinciales y las diferentes instituciones públicas, con el fin de que esa información sea un insumo básico para la planificación y el proceso de toma de decisiones.
- b- Obtener de la compatibilización de los datos del registro y del catastro, debidamente georeferenciados, sistemas de información territorial que hagan más eficientes los procesos catastrales y registrales y que fortalezcan la publicidad formal de los mismos, por ejemplo, brindando certificaciones contentivas de la información gráfica y jurídica de los predios y permitiendo el acceso por Internet.
- c- Delimitar y proteger zonas territoriales sometidas a regímenes especiales de tutela, como las áreas silvestres y los parques nacionales, la zona marítima terrestre, los territorios indígenas, de valor incalculable para todas nuestras

naciones, a fin de contribuir a la planificación en el uso de los suelos y dado su potencial para proteger los recursos existentes, los cuales generarán bienes y servicios futuros.

- d- Fortalecer los gobiernos locales y municipales, mediante el uso de la información cartográfica y el levantamiento catastral, como insumo a la gestión fiscal municipal, la planeación y el ordenamiento territorial.
- e- Incrementar, como fin primordial, la seguridad jurídica inmobiliaria de cada país, garantizando los derechos de propiedad inmueble de todos los habitantes, lo cual sin duda motiva la inversión extranjera y dinamiza el mercado inmobiliario.
- f- Finalmente, el análisis de la situación económica, social, ambiental e institucional que se desprende de un adecuado levantamiento catastral en armonía con la seguridad jurídica que brindan los registros públicos, favorece la paz social y la estabilidad política de los pueblos, al permitir identificar los conflictos de tenencia y uso de la tierra, permitiendo diseñar modelos participativos para apoyar la prevención y resolución de esos conflictos.