

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA LA PROTECCIÓN CONTRA
EL FRAUDE REGISTRAL**

**JORGE ALBERTO GAMBOA CORRALES
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 18.215

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY
LEY PARA LA PROTECCIÓN CONTRA
EL FRAUDE REGISTRAL

Expediente N.º 18.215

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

A pesar, de los múltiples “filtros”, controles y “engorrosos” procedimientos que se deben realizar para la inscripción de un bien en el Registro Público, son frecuentes las denuncias sobre el hurto de estos, en donde el legítimo dueño en muchos casos, productores agrícolas del sector campesino y personas de humilde descendencia, que han adquirido sus propiedades con el trabajo de muchos años no solo de ellos, sino de sus progenitores, suelen ser “presa” fácil de los delincuentes de “cuello blanco” quienes, con relativa facilidad, valiéndose de “artimañas”, aprovechando las deficiencias registrales con la complicidad de notarios públicos inescrupulosos y bajo la protección de la ley civil, despojan de sus bienes a los LEGÍTIMOS DUEÑOS, dejándolos en situación de clara desventaja frente a terceras personas en algunos casos de buena fe y en otros en complicidad con el estafador, permitiendo que los nuevos acreedores saquen provecho de una protección jurídica de bienes ajenos, infringiendo no solo el derecho a la propiedad y la inviolabilidad de la misma, consagrada en el artículo 45 de nuestra Carta Magna, sino también los principios de racionalidad y proporcionalidad establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Según el jurista Jorge Jiménez Bolaños, el fraude registral se realiza de varias formas:¹

- 1.- Mediante la suplantación de la identidad del propietario utilizando como instrumento o herramientas para ello la falsificación de su firma.
- 2.- Falsificación de la cédula de identidad o identificación del propietario registral.
- 3.- Falsificación de testimonios de escrituras públicas que se presentan ante el Registro Público.
- 4.- Utilización de poderes especiales falsos.
- 5.- Utilización de boletas de seguridad y papel de seguridad que se le han extraviado a un notario.
- 6.- Imposición de hipotecas sobre el bien falsificando la firma o identificación del propietario.

¹ Jiménez Bolaños. “Inseguridad Jurídica Registral”. Revista de Ciencias Jurídicas, N.º 18. 2009, p 75-76.

Al respecto el jurista Fernando Montero Piña² señala que, una vez que despojan al dueño del inmueble, logran tergiversar la información que el Registro Público brinda a los terceros, entonces proceden a hipotecarlo o traspasarlo a un tercero que ha prestado el dinero o lo ha comprado de buena fe, con la información adulterada que le brinda el Registro. El problema jurídico que genera esta situación consiste en determinar si la ley protege al verdadero propietario que ha sido despojado, o a quien adquirió de buena fe, al amparo de la fe registral.

El artículo 456 del Código Civil establece: "La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro".

En la jurisprudencia actual de las salas de casación tenemos dos tesis contrapuestas, en donde la situación y el resultado para el propietario despojado y el tercero de buena fe va a depender si toma la vía civil o la penal para accionar, ya que según su decisión obtendrá un resultado completamente opuesto, pues la Sala Primera (materia civil) ha resuelto que se debe proteger al tercero de buena fe, con fundamento en la trascendencia de la información que emana del Registro Público, pero la Sala Tercera (materia penal) sostiene que debe protegerse al verdadero propietario, desvirtuando la importancia de la información registral.

Sin duda alguna, esta contraposición de argumentos jurídicos por parte de estos dos tribunales de nivel superior del Poder Judicial, ha producido una gran inseguridad jurídica ante los propietarios de bienes registrables en el Registro de la Propiedad, los cuales "claman" por ayuda ante el aumento del hurto de bienes, por lo que es deber del legislador dilucidar este conflicto jurídico con base en determinar cuál es la tesis que debe prevalecer en nuestro ordenamiento jurídico.

La tesis de la Sala Primera: Esta instancia conoció, entre otros, un caso en el que una señora dispuso de dos bienes inmuebles que no le pertenecían, inscribiéndolos en el Registro Público a su nombre en forma fraudulenta. Posteriormente, dos personas pagaron altos precios por su adquisición de buena fe. La actora demostró que la demandada reunió en forma ilegal fondos que sabía que no le pertenecían, aumentando de esa forma la cabida de su propiedad, para luego, elaborar los planos de esa reunión y, una vez logrado su registro en el Catastro Nacional, segregar los inmuebles y venderlos, con la información registral así conformada. La propietaria despojada ilícitamente de sus fincas demandó para que se declare la nulidad de los traspasos y que se le devolviera lo que había sido suyo, pero fracasó porque los señores magistrados consideraron que ella no podía ser protegida, porque los terceros habían adquirido de buena fe basados en

² Montero Piña. "Tercero de Buena Fe". Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica. N.º 1. Mayo 2002. (http://www.abogados.or.cr/revista_elforo/foro1/presentacion.htm)

la fe pública registral y en razón de ello resolvieron que le asistía el derecho a cobrar los daños y perjuicios a quien le había despojado de sus pertenencias. Consideró la Sala Primera que la información que aparece en el Registro es fidedigna por no existir motivo alguno para dudar de su veracidad. Se tuvo claro que quienes adquirieron lo hicieron de una persona no apta para disponer de los bienes, pues en realidad no le pertenecían, pero como esa persona figuraba como propietaria en el Registro, la transacción con los terceros de buena fe tenía que prevalecer en perjuicio de la persona despojada, porque el interés general amparado por la fe pública registral, prevalece sobre el interés particular, de la persona perjudicada con un despojo de tal naturaleza.

Señaló la Sala Primera: "En la especie, el señor...adquirió el inmueble de cita, directamente de la persona que aparecía como dueña en el Registro Público de la Propiedad. Por ende, no estaba a su alcance determinar, si el derecho de esa persona provenía o no de un acto nulo, pues con su inscripción registral, obtuvo la apariencia de un acto válido y eficaz, siendo él, adquirente de buena fe, al amparo de la mencionada institución. Esta Sala tiene claridad sobre la lesión causada a la recurrente, la que, en principio exige reparación del agente productor del daño. No obstante, por encima de su derecho y su propia seguridad registral, se encuentra la del colectivo y la del sistema inmobiliario nacional para el que resulta imprescindible la protección de terceros, que por demás, se realiza a la luz de lo dispuesto en el numeral 456 supracitado..." Sentencias N.º 60 de 1991; N.º 37 de 1994; N.º 162 de 2001, entre otras.

La tesis de la Sala Tercera: Esta instancia conoció un caso en que un sujeto se apropió ilegalmente de un inmueble, luego lo hipotecó a un prestamista de buena fe y lo vendió a un tercero también de buena fe. La persona ofendida planteó la acción civil resarcitoria y pidió que se le regresara a su patrimonio el inmueble que le habían despojado y logró su objetivo, porque los integrantes de ese órgano, consideraron que prevalece el interés particular de la persona despojada ilegalmente del bien, a quien hay que proteger, y brindarle al tercero adquirente de buena fe, la posibilidad de que le cobre los daños y perjuicios al agente productor del daño o al Estado, porque la víctima de un despojo de sus bienes, hecho al amparo de documentos falsos que logran ser inscritos en el Registro Público, tiene derecho a recuperar el bien que le ha sido de esta manera, sustraído en forma fraudulenta, aún cuando haya terceros adquirentes de buena fe, que a su vez confiaron en la publicidad registral. Se señaló que la tutela del tercero de buena fe, no puede implicar que su situación prevalezca sobre la de quien ha sido en forma fraudulenta, sorprendido con el despojo de la titularidad jurídica de los bienes que le pertenecen. Se valoró en esa trascendental sentencia, la ineficiencia del Registro y poca confiabilidad para garantizarle al verdadero propietario el respeto de sus derechos legítimamente adquiridos, por lo que, los señores magistrados concluyeron en que eso no puede ser utilizado como excusa para legitimar los fraudes que por medio de documentos públicos falsos y que, utilizando la propia estructura registral, logran el despojo jurídico de los bienes o incluso, legitimar la adquisición espuria de los mismos. Consideraron que no se debe tutelar a los terceros adquirentes de buena fe, pues ello implica

despojar al legítimo propietario del bien que le pertenece, para darlo a un tercero, en aras de los principios de seguridad registral, lo cual resulta, desmedido, desproporcionado, irracional e injusto. Sostienen también que la importancia de la publicidad registral y sus principios, no pueden prevalecer sobre el derecho de la víctima, quien es el legítimo propietario, originariamente despojado en forma fraudulenta, de mantener la titularidad plena sobre sus bienes o en todo caso, el derecho a ser restituido en el goce de los mismos, por existir un imperativo legal y lógico de restablecer la paz social, restaurando las cosas a su estado original. En sus argumentaciones hacen referencia también al inciso 2 del artículo 472 del Código Civil, el cual establece que podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de los asientos registrales, cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción, norma que debe relacionarse con el artículo 456 del Código Civil enunciado al principio, para entender que, quien adquirió al amparo de la publicidad registral, estará siempre protegido para que se le indemnicen los daños y perjuicios, pues se considerará tercero de buena fe.

Contrario a la concepción de los integrantes de la Sala Primera, consideran que la publicidad registral, es un instrumento establecido y erigido por el Estado, para asegurar el tráfico de bienes, dándole seguridad y respaldo a la información allí consignada, pero que dicha publicidad es únicamente un instrumento más, de innegable valor e importancia para amparar los derechos de quienes se ven perjudicados por errores u omisiones en la información consignada o bien para amparar en el reclamo indemnizatorio a quienes han sido víctimas de aquellos que, valiéndose de ese instrumento, lo utilizan para asegurar las consecuencias económicas del fraude, mediante la utilización de documentos falsos, en perjuicio de los propietarios registrales verdaderos, realizando a su amparo, falsos trasposos que después, tomando como pretexto la seguridad que la propia publicidad representa, extender los efectos del delito, a terceras personas que actúan de buena fe.

Al respecto señaló la Sala Tercera: "Pero no puede, en forma alguna, constituirse como mampara de legitimación de los hechos delictivos, al punto de ser un obstáculo para que la víctima de un delito -el propietario original, despojado de su bien por un documento falso que ha logrado inscribirse- pueda recuperarlo de hecho y de derecho. La protección que concede el numeral 456 del Código Civil, se entiende que rige frente a aquellos casos en que la nulidad o rescisión del título sobrevengan por situaciones jurídicas cuya ilicitud sea de índole civil estrictamente, mas no para oponerse a quien ha sido la víctima original de un despojo fraudulento, hecho al amparo de documentos públicos falsos y de inscripciones y asientos registrales logrados bajo su manto, aún si con posterioridad a ese acto, se hayan realizado otras transacciones en que se vean comprometidos terceros de buena fe, quizás también víctimas de alguna empresa delictiva. Permitir que la publicidad registral ampare un ejercicio antisocial de los derechos por su medio consagrados, es consentir la persistencia del abuso y por ello, la sentencia debe, al ordenar la supresión del acto generado en un documento falso, restablecer a la víctima en el pleno goce de sus derechos, quedando, para los terceros de buena fe, salvos sus derechos de reclamar las

indemnizaciones correspondientes ante la jurisdicción civil, o bien, dentro del proceso penal, en los casos en que ello sea procedente. Han lesionado, además, en forma intensa los derechos del directamente ofendido, una víctima que, constitucionalmente, tiene el derecho a encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales -artículo 41 de la Constitución Política-, tutela que existe en todas las esferas del ordenamiento jurídico. El otro aspecto de relevancia que se considera importante analizar en cuanto a esa normativa, es que en realidad en el presente caso, lo que nos encontramos es con un enfrentamiento de derechos: por un lado el derecho de propiedad que legítimamente había adquirido el actor y que se encontraba debidamente inscrito en el Registro correspondiente, enfrentado ante el derecho de los adquirentes, el cual se deriva de un acto fraudulento. De lo anterior se desprende que nos encontramos ante una cuestión de prioridad de derechos, y ante esa situación nos preguntamos ¿Cuál derecho prevalece sobre el otro? Evidentemente la respuesta para que se dé una solución justa a la controversia que se ha suscitado debe ser la que proteja y tutele el derecho del actor, por ser este en todo momento legítimo y auténtico. El tercero de buena fe, conserva el derecho de reclamar contra quien corresponda, las responsabilidades del caso ante la pérdida del inmueble, así como las indemnizaciones que resulten procedentes, pero la propiedad debe restituirse al original y legítimo propietario, despojado por la acción fraudulenta del acusado". Sentencia N.º 346 de 1998.

En referente a esta divergencia de criterios jurídicos de estos dos tribunales, señala el jurista Fernando Montero Piña -criterio con el cual el proponente de este proyecto de ley concuerda- que es de consideración, que los señores magistrados de la Sala Primera han actuado equivocadamente en la interpretación y aplicación del artículo 456 del Código Civil y que, los integrantes de la Sala Tercera han resuelto con justicia y equidad la situación, pues sus argumentos son procedentes y de excelente técnica jurídica. Las razones expuestas por esta última, son suficientes para demostrar la errónea aplicación de la norma por parte de la Sala Primera. No obstante deben tenerse presente las siguientes consideraciones:

- a) La lógica nos obliga a entender que, cuando el legislador hace referencia en el artículo 456, a los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que aparezca en el Registro con derecho para ello, se refiere a "los actos o contratos legítimos y válidos" y no a los actos o contratos inexistentes por nulos; debemos entender que se refiere también a una "aparición legítima y válida" y no a una aparición fraudulenta; debemos entender que se hace referencia a un "derecho hábil, con título justo" y no a un derecho carente de eficacia por ausencia de causa justa. Es decir, debemos entender que el espíritu de la norma nunca fue que se aplicara al traspaso fraudulento e ilícito, para convalidarlo.
- b) Cuando se declara la inexistencia del título en virtud del cual se ha hecho la inscripción, dispone la teoría de las nulidades que todo lo demás que se ha generado como consecuencia de la inscripción original, también deviene en insubsistente.

c) Cuando el artículo 456 menciona que los actos o contratos no se invalidarán (patología negocial) en cuanto a tercero, aunque después se anule (patología negocial) o resuelva (patología negocial) el derecho del otorgante, debemos entenderla como tal, es decir, como una irregularidad civil en el negocio jurídico llevada a cabo por alguno de los contratantes, o por el contenido y función del mismo contrato, que lo hacen susceptible de nulidad, anulabilidad, invalidez, rescisión o resolución, como consecuencia natural de dicha patología, pues esa enfermedad consiste en la lesión de los intereses de uno de los contratantes, cuando son hechos sobrevinientes, o cuando se deriva de un vicio en la voluntad, en los casos de hechos genéticos, pero jamás puede referirse a la participación de un estafador que utiliza un subterfugio para despojar del bien al propietario, pues ello implica la inexistencia del contrato y algo que no existe no puede estar enfermo.

d) Un contrato espurio es un ente sin vida jurídica, por lo tanto, un ente que carece de vitalidad, no puede engendrar consecuencias patrimoniales a favor de nadie, ni siquiera al amparo de la fe pública registral, pues esto sería que se diera el milagro de la resurrección.

e) Cuando la nulidad del título inscrito se debe a la falsedad del documento que lo ampara, por haberse suplantado la identidad y como lógica consecuencia, el consentimiento del titular registral del bien, para con ello realizar movimientos registrales de la finca, que implican un despojo de la titularidad jurídica, no podemos afirmar que estamos ante un "negocio jurídico", por lo que al amparo de tal acto fraudulento, no pueden generarse efectos jurídicos válidos, aún cuando posteriormente hayan participado terceros de buena fe.

f) Señala Ricardo Uribe Olguin, en un ensayo sobre el Contrato aparente que "los contratos requieren de ciertas condiciones para existir, ciertas otras para ser válidos y alguna más para subsistir. Las dos primeras especies de estas condiciones atañen a la formación del acuerdo de voluntades, la tercera a la ejecución de las obligaciones. En nuestro régimen civil es condición única de existencia el consentimiento, esto es, el acuerdo de voluntades motivado por causa o causas y destinado a crear obligación u obligaciones con sus correspondientes objetos".

g) La venta de cosa ajena es absolutamente nula, y solo puede enajenar quien es el propietario legítimo de la finca, razón por la cual, si el adquirente fraudulento que aparece como dueño en el Registro vende, esa venta es absolutamente nula, aunque las causas implícitas o explícitas de la nulidad no consten registralmente.

h) Si con la acción pauliana se protege el interés de los acreedores, permitiéndoles que soliciten la impugnación de un negocio jurídico válido, eficaz, voluntario y conciente, que ha realizado su deudor en perjuicio de

dichos acreedores, con un tercero que se ha amparado al Registro, sin que consten las causas implícitas o explícitas del perjuicio a los acreedores, no hay razón lógica para que se deje desprotegido al verdadero dueño, despojado ilegalmente, quien nunca expresó su voluntad en la realización de ese desplazamiento patrimonial de desprenderse de su inmueble.

i) El principio general "primero en tiempo, primero en derecho" obliga a proteger al legítimo propietario despojado del bien, pues es quien tiene título hábil, eficaz, verdadero, legal y valedero, adquirido con justa causa antes que el tercero de buena fe, quien adquirió de un estafador cuyo título carecía de esos atributos.

j) El principio de igualdad ante la ley, de rango constitucional, no permite que una víctima reclame en la vía civil su propiedad por despojo ilegal y le resuelvan diferente a otra persona perjudicada, que hizo el mismo reclamo en sede penal, pues a la primera se le niega protección y a la segunda se le otorga.

k) La inviolabilidad de la propiedad, también tiene rango constitucional, cuya norma ordena que a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. Pero cuando la titularidad registral no corresponde al vendedor estafador, sino a la víctima, cuyo derecho real lo ponen en segundo plano, en beneficio de la seguridad jurídica, representada por la fe pública registral, con lo cual se protege al tercero que adquiere de buena fe, indicándole al verdadero propietario que tiene a su favor una acción de carácter personal, un vía crucis judicial, contra el agente productor del daño, -quien siempre carece de bienes-, estamos en presencia de una violación flagrante a esa norma constitucional, pues por la vía de la interpretación normativa que hace la Sala Primera, se le priva de su derecho de propiedad a la persona afectada, sin indemnización previa y sin causa justa.

La jurisprudencia de la Sala Tercera, se configura hoy día en una norma no escrita "contra legem", -en contra de ley- lo que resulta legítimo mas no saludable para nuestro ordenamiento jurídico. Por lo que en este momento histórico y según los argumentos anteriormente esgrimidos, la tesis que propugna esta Sala, es la que a nuestro criterio se adecua más a la realidad y a la solución que causa el conflicto socio individual, y es precisamente el legislador el que debe a través de una reforma de ley resolverlo.

Finalmente, es importante destacar para efectos de conexidad e interpretación adecuada de la identidad originaria del proyecto legislativo, que la voluntad final del legislador proponente es reconocer, garantizar y desde luego fortalecer o ampliar el derecho fundamental de la inviolabilidad de la propiedad.

Contrario sensu, en ningún caso se trata de debilitar o desmejorar el derecho en cuestión y su debida garantía por parte del Estado.

En virtud de las consideraciones expuestas, presentamos a la valoración del Parlamento el presente proyecto legislativo, para su estudio y aprobación final por parte de los señores diputados y las señoras diputadas que integran la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA PROTECCIÓN CONTRA
EL FRAUDE REGISTRAL**

ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmanse los artículos 456, 457, 477 y 848 del Código Civil, Ley N.º 63, de 28 de setiembre de 1887 y sus reformas, para que se lean de la siguiente manera:

“Artículo 456.- La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos legítimos, válidos y con justa causa que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito, o de causas implícitas, o de causas que aunque explícitas no constan en el Registro.

Artículo 457.- Las acciones de rescisión o resolución no perjudicarán a tercero que haya inscrito su derecho, siempre y cuando sea de forma legítima, válida y con justa causa.

Exceptúanse:

1.- Las acciones de rescisión o resolución que deban su origen a causas que, habiendo sido estipuladas expresamente por las partes, consten en el Registro.

2.- Las acciones rescisorias de enajenaciones en fraude de acreedores en los casos siguientes:

1.- Cuando la segunda enajenación ha sido hecha por título lucrativo; y

2.- Cuando el tercero haya tenido conocimientos del fraude del deudor.”

“Artículo 477.- La cancelación podrá declararse nula cuando:

- 1.- Se declare falso o nulo el título en virtud del cual fue hecha.
- 2.- Se haya verificado por error o fraude.”

“Artículo 848.- Aunque su crédito estuviere sujeto a condición o a término, el acreedor puede demandar judicialmente que se decrete la ineficacia a su respecto, de los actos de disposición del patrimonio mediante los cuales su deudor cause perjuicio a sus derechos, si concurren las siguientes condiciones:

- a) Que el deudor conozca el perjuicio que su acto causa a los derechos del acreedor, o bien, si dicho acto fuese anterior al nacimiento del crédito, que hubiera sido preordenado dolosamente para frustrar la satisfacción de este.
- b) Que además, tratándose de acto o título oneroso, el tercero conozca el perjuicio, y si el acto fue anterior al nacimiento del crédito, que participara en la preordenación dolosa.

Para los efectos de la presente norma se consideran actos a título oneroso las prestaciones de garantía aun por deudas ajenas, siempre y cuando sean contextuales al crédito garantizado.

No está sujeto a revocación el cumplimiento de una deuda vencida.”

Rige a partir de su publicación.

Jorge Alberto Gamboa Corrales
DIPUTADO

4 de agosto de 2011

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.