



CONSULTA LEGISLATIVA

DICTAMEN JURÍDICO

COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, consulta criterio sobre el proyecto de Ley Expediente 25.176 “LEY PARA FACILITAR EL EJERCICIO DEL NOTARIADO”

I. ANTECEDENTES Y BASE DE LA CONSULTA

La Junta Directiva del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, en sesión ordinaria **06-26**, celebrada el **10 de febrero de 2026**, adoptó en firme el siguiente acuerdo:

“Comisionar al Sr. Guillermo Sandí Baltodano, la elaboración del criterio solicitado mediante nota AL-CPAJUR-1195-2026, de la Sra. Daniella Agüero Bermúdez, jefa del Área Legislativa VII, sobre proyecto de Ley Expediente 25.176 “LEY PARA FACILITAR EL EJERCICIO DEL NOTARIADO...”.

Asimismo, se instruyó responder formalmente la nota AL-CPAJUR-1195-2026, suscrita por la Sra. Daniella Agüero Bermúdez, jefa Área Legislativa VII, mediante la cual indica que la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, consulta criterio sobre el proyecto de Ley Expediente 25.176 “LEY PARA FACILITAR EL EJERCICIO DEL NOTARIADO”.

El proyecto propone **reformular entre otros el inciso c) del artículo 3 del Código Notarial** que **actualmente dispone lo siguiente:**

*“Artículo 3.- **Requisitos.** Para ser notario público y ejercer como tal, deben reunirse los siguientes requisitos:*

...

c) Ser licenciado en Derecho, con el postgrado en Derecho Notarial y Registral, graduado de una universidad reconocida por las autoridades educativas competentes; además, haber estado incorporado al Colegio de Abogados de Costa Rica al menos durante dos años y, con la misma antelación, haber solicitado la habilitación para ejercer el cargo ...”.

La reforma propuesta en el proyecto únicamente reduce el plazo de estar incorporado al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica de “**dos años**” a “**un año**”.

Dentro del proyecto también se modifican los artículos 10, inciso a) referido a la solicitud de inscripción y se elimina el transitorio VII del Código Notarial, normativa cuyas reformas son dependientes de la reforma del artículo 3 por ello, el análisis se circunscribe únicamente a la reforma del artículo 3 inciso c).

II. ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La exposición de motivos de cualquier proyecto de ley constituye el fundamento político-jurídico. Es mucho más que un preámbulo político, porque se trata de la interpretación jurídica, de la norma a reformar por lo que cumple funciones decisivas, en otras palabras, es la “voluntad del legislador” en su forma más explícita porque el proponente explica el problema que pretende resolver, por qué considera necesaria la reforma, qué efectos espera de la reforma, cuáles principios son invocados y qué interpretación quiere inducir.

Por este motivo es muy importante, previo a referirse a la reforma normativa como tal, analizar la exposición de motivos dada en el presente proyecto de ley. En principio, su contenido presenta errores conceptuales, omisiones relevantes y una lectura incompleta de la jurisprudencia constitucional. A continuación, se desarrolla un análisis integral.

III. ESTUDIO Y RECHAZO PUNTO POR PUNTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. “Cambio del plazo previo de incorporación al Colegio de Abogados sea reducido o eliminada e virtud de la realidad imperante”

En la exposición de motivos del proyecto se afirma que la reforma busca:

*“... **fomentar la habilitación de cientos de profesionales en abogacía** que cuentan con el **debido título** que los respalda para optar por la habilitación de la Dirección Notarial **en un período de tiempo más corto que el actual, fomentando el empleo, la generación de ingresos y la apertura de opciones que permitan a los costarricenses ejercer la profesión**...” (el destacado no corresponde al original)”*

Es evidente que el notariado no constituye un empleo, ni puede analizarse como una actividad destinada a “generar ingresos”, ni como una “opción” para ejercer “la profesión”. El notariado no es una profesión, sino una función pública delegada por el Estado, cuyo ejercicio está sujeto a un régimen jurídico especial orientado a proteger la fe pública, la

imparcialidad y la seguridad jurídica. Por el contrario, la abogacía sí es una profesión liberal, cuyo ejercicio genera ingresos mediante honorarios y se desarrolla bajo parámetros de libertad profesional.

B. Obtención título de licenciatura junto título de notario

En la exposición de motivos del proyecto se afirma lo siguiente:

*“... Sin embargo, **la realidad actual dista de la contemplada por el legislador con la promulgación del Código Notarial para el año de 1998. De forma tal, que los egresados en derecho ya no obtienen junto a su título de licenciatura el que les habilita como notarios...**” (el destacado no corresponde al original)*

No obstante, en la motivación transcrita no se define ni se explica **cuál sería esa “realidad actual”** que supuestamente difiere de la existente en 1998, ni se establece **cómo** dicha realidad se vincula con la función notarial. Esta afirmación resulta contradictoria: se sostiene que el paso del tiempo habría modificado las condiciones que justificaron la reforma de 1998, pero al mismo tiempo se propone **retornar al esquema previsto en la Ley Orgánica del Notariado de 1943**, en el cual el título de abogado y el de notario público se obtenían de manera conjunta.

Además, la afirmación de que “los egresados en derecho ya no obtienen junto a su título de licenciatura el que les habilita como notarios” es **incorrecta históricamente**. Desde la primera Ley Orgánica del Notariado, obtener el “título de notario público” **no implicaba habilitación automática** para ejercer la función notarial. Tanto la Ley Orgánica del Notariado N.º 39 de 5 de enero de 1943 como la Ley Orgánica del Notariado N.º 27 de 12 de octubre de 1887 exigían **acreditar una práctica real y efectiva de dos años** con un notario en ejercicio.

El artículo 4 de la Ley Orgánica del Notariado de 1943 disponía expresamente:

Artículo 4º.- El que quisiere **obtener el título para ejercer el notariado** lo solicitará a la Facultad de Derecho. La petición se presentará por escrito, en papel sellado de cincuenta céntimos, con indicación del nombre, apellidos, generales y número de la cédula de identidad del solicitante e irá acompañada del título de abogado, del recibo de la Tesorería de la Universidad que demuestre el pago de los derechos que causa la expedición del título, del documento que acredite que es mayor de edad y **de la constancia o constancias que prueben que el solicitante ha practicado con algún Notario por lo menos durante dos años consecutivos.** (el destacado y subrayado no corresponden al original)

En otras palabras, **ni en 1887 ni en 1943** el título de licenciatura otorgaba automáticamente la habilitación notarial, como parece insinuarse en la exposición de motivos del proyecto.

La verdadera realidad que sí analizó el legislador en 1998 fue distinta: en la práctica, cualquier persona que obtenía el título de licenciado en Derecho presentaba una constancia suscrita por un notario en ejercicio indicando que había realizado la práctica exigida, aun cuando dicha práctica no siempre era real ni verificable. Para corregir esa distorsión, el Código Notarial introdujo un **criterio objetivo, verificable y uniforme**: exigir que la persona estuviera **incorporada al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica durante al menos dos años**.

Este requisito se complementó con la exigencia de **poseer un posgrado en Derecho Notarial y Registral**, prevista en la primera parte del inciso c) del artículo 3. Con ello, el legislador buscó superar las falencias del régimen anterior y establecer **parámetros claros, precisos y rigurosos** que garantizaran que quien recibiría la delegación estatal de la fe pública contara con la formación, competencias y madurez profesional necesarias para ejercer una función pública de alta complejidad y responsabilidad social y jurídica.

C. Justificación para reformar basada la aplicación actual del examen de excelencia académica realizado por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

En la exposición de motivos del proyecto se señala lo siguiente:

“... Por otra parte, el Colegio de Abogados aprobó en Asamblea General Extraordinaria N.º 02-2014, del 8 de diciembre de 2014, como requisito de incorporación, un examen que evalúa los conocimientos del profesional, entrando en vigor el 31 de agosto de 2015, que desde entonces forma parte obligatoria del proceso de incorporación...” (el destacado y subrayado o corresponden al original)

Ese examen corresponde al **Examen de Excelencia Académica**, cuyo propósito es verificar que el **abogado** cuente con los conocimientos académicos, técnicos y jurídicos mínimos para ejercer la **abogacía**. No se trata de una evaluación orientada al notariado. De hecho, el examen **no evalúa la técnica cartular**, ni la teoría formal del instrumento público, ni los principios rectores del Derecho Notarial, que constituyen los contenidos esenciales para el ejercicio de la función fedataria.

Por ello, es correcto afirmar que dicho examen valora los conocimientos del **profesional en Derecho**, pero **no los del notario**, quien no ejerce una profesión liberal, sino una **función pública** delegada por el Estado y sometida a un régimen jurídico especializado.

D. Mercado laboral actual competitivo crea la necesidad de mejores salarios y puestos de trabajo como es el caso del notariado

En la exposición de motivos del proyecto se señala lo siguiente:

*“Aunado a ello, **existe una creciente formación de profesionales en derecho** que ya supera los treinta y cuatro mil abogados incorporados, **lejos de los que existían para la promulgación del Código**, lo que hace que el **mercado laboral** actual sea uno altamente competitivo que obliga a los profesionales a mejorar su condición académica con maestrías y especializaciones, que les permitan acceder a mejores salarios y puestos de trabajo, como es el caso del título de notarial”*

Esta afirmación se refiere claramente a quienes ejercen la profesión de abogacía, no a quienes ejercen la función pública notarial. Según datos de la Dirección Nacional de Notariado al 21 de febrero de 2026, existen 10.692 notarios habilitados, cifra que dista considerablemente de los más de 34.000 abogados incorporados. No todo abogado se habilita como notario público, ya sea por incompatibilidades legales (funcionarios judiciales, servidores públicos con prohibición, entre otros) o por decisión profesional.

Además, el planteamiento de la exposición de motivos incurre en un error conceptual: el notariado no es un “puesto” ni genera un “salario”. El notario no participa en un mercado laboral competitivo como el abogado, porque no ejerce una profesión liberal, sino una función pública delegada por el Estado, sometida a un régimen jurídico especial, con deberes de imparcialidad, disponibilidad y responsabilidad reforzada.

IV. ANÁLISIS GENERAL

El Código Notarial, vigente desde el 22 de noviembre de 1998, introdujo requisitos más rigurosos para la habilitación notarial, entre ellos: a) contar con un **posgrado en Derecho Notarial y Registral**, y b) acreditar **dos años de incorporación previa al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica** (ambos vigentes desde el 22 de noviembre de 2003). Estos requisitos se establecieron para **eleva el nivel técnico del notariado**, asegurar una **experiencia profesional mínima**, proteger a la sociedad frente a malas prácticas derivadas de la incompetencia profesional (reflejadas históricamente en la expresión “notarías abiertas, juzgados cerrados”) y **fortalecer la fe pública y la seguridad jurídica**. El legislador entendió que la delegación estatal de la fe pública exige una formación especializada y

una madurez profesional que no se alcanzan únicamente con la licenciatura en Derecho, por lo que incorporó filtros adicionales para garantizar la idoneidad, independencia y responsabilidad del notario.

La creciente complejidad de la función notarial (*especialmente en materias registrales, inmobiliarias, societarias, de familia, migratorias, prevención de legitimación de capitales, uso de tecnologías aplicadas al ejercicio notarial y fenómenos de fraude vinculados al instrumento público*) exige una formación especializada aún más rigurosa. En varios países del notariado latino (*España, México, Argentina, entre otros*), la habilitación notarial requiere **exámenes de oposición** en diversas áreas jurídicas, lo que evidencia que la tendencia comparada es hacia mayores estándares, no hacia su reducción.

El requisito de los dos años previsto en el artículo 3, inciso c), cuya reforma se propone, responde a la necesidad de asegurar que el futuro notario domine, al menos, los elementos esenciales de la función: **técnica cartular**, teoría y efectos del instrumento público, principios registrales, derecho mercantil, civil, de familia, procesal civil (*actividad judicial no contenciosa*), tributario, interpretación catastral y manejo de plataformas tecnológicas asociadas al ejercicio notarial (*presentación de testimonios al Registro, índices notariales, entre otros*). Estos conocimientos requieren **madurez profesional y experiencia real**, no solo formación académica. Por ello, el legislador consideró indispensable que la persona hubiese ejercido la abogacía durante un período mínimo verificable, evitando que recién graduados asumieran una función que produce efectos jurídicos *erga omnes*, genera responsabilidad civil, penal, disciplinaria y fiscal, exige asesoría imparcial y demanda criterio jurídico consolidado. El objetivo fue **fortalecer la seguridad jurídica y la confianza pública** en la función notarial.

Un notariado integrado por profesionales altamente capacitados reduce errores, disminuye litigios derivados de actuaciones notariales, mejora la calidad del instrumento público y refuerza la fiscalización estatal. En síntesis, el legislador comprendió que la **fe pública no puede delegarse sin filtros estrictos**. La pregunta “¿por qué el Código Notarial de 1998 exigió posgrado y dos años de incorporación previa?” tiene una respuesta clara: la reforma de 1998 buscó **modernizar y profesionalizar profundamente el notariado costarricense**, alineándolo con los estándares del notariado latino contemporáneo y corrigiendo las deficiencias históricas del sistema anterior. En ese contexto, los requisitos establecidos respondieron a la necesidad de garantizar un ejercicio notarial competente, responsable y acorde con la naturaleza pública de la función.

V. VALORACIÓN DE REFORMA AL CÓDIGO NOTARIAL PARA AJUSTARLO A LEGISLACIÓN MODERNA

Si el propósito es modificar el Código Notarial para ajustarlo a una legislación moderna, la dirección correcta no es reducir requisitos ni eliminarlos, sino reforzarlos, especialmente aquellos vinculados con exigencias intelectuales, académicas y técnicas necesarias para acceder a la función notarial. La modernización normativa, en un contexto de creciente complejidad jurídica y tecnológica, demanda estándares más altos de formación y no una flexibilización de los filtros de ingreso.

Ahora bien, si el legislador considera pertinente revisar el inciso c) del artículo 3 del Código Notarial y reducir el requisito de dos años a un año de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, dicho ajuste debería realizarse manteniendo la redacción actual del Código y no mediante la reforma planteada en el proyecto de ley expediente 25.176, denominado “Ley para facilitar el ejercicio del notariado”. **La propuesta contenida en ese proyecto no fortalece la función notarial ni responde a criterios de técnica legislativa, seguridad jurídica o profesionalización, por lo que no resulta adecuada para los fines que afirma perseguir.**

VI. CONCLUSIÓN

La principal motivación del proyecto para reformar el artículo 3, inciso c), se fundamenta en argumentos como “fomentar el empleo”, “generar ingresos” y ofrecer opciones para “ejercer la profesión”. Sin embargo, el notariado no es un empleo, no está diseñado para “generar ingresos” ni constituye una “opción” para ejercer una profesión. El notariado no es una profesión liberal, ni un puesto que genere salario; es una función pública delegada por el Estado, sometida a un régimen jurídico especial orientado a proteger la fe pública, la imparcialidad y la seguridad jurídica.

Desde una perspectiva jurídica, institucional y constitucional, la reforma propuesta resulta improcedente. El diseño del notariado costarricense se fundamenta en la delegación estatal de la fe pública, en un régimen estricto de incompatibilidades y en la exigencia de disponibilidad plena para el ejercicio de la función. Por ello, los requisitos establecidos en la normativa notarial deben ser de máxima exigencia, especialmente aquellos de naturaleza intelectual, académica y técnica, indispensables para garantizar que la persona a quien se delega la fe pública cuente con la formación, madurez y responsabilidad necesarias para ejercer una función pública de alta complejidad y trascendencia social.

VII. RECOMENDACIÓN

Por todas las razones expuestas, y considerando que la reforma propuesta afecta la coherencia interna del sistema notarial y compromete bienes jurídicos superiores vinculados a la fe pública, la imparcialidad y la seguridad jurídica, **se recomienda no aprobar el Proyecto de Ley expediente 25.176 “Ley para facilitar el ejercicio del notariado” que propone reformar los artículos 3 inciso c), 10, inciso a) y eliminación del transitorio VII del Código Notarial y proceder con el archivo del expediente legislativo.**

GUILLERMO
SANDI
BALDODANO
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por GUILLERMO SANDI
BALDODANO (FIRMA)
Fecha: 2026.02.21
15:04:15 -06'00'

Guillermo Sandí Baldodano

Junta Directiva Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

Vocal II