

INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA
recaído en el proyecto de ley sobre
inscripciones de inmuebles en nuevos
Conservadores de Bienes Raíces.

BOLETÍN N° 4.670-07

**HONORABLE SENADO,
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS:**

La Comisión Mixta constituida en conformidad a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política de la República, tiene el honor de proponer la forma y modo de resolver la divergencia suscitada entre ambas Cámaras durante la tramitación del proyecto de ley señalado en el epígrafe, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Juan Pablo Letelier y Pedro Muñoz, y el ex Senador señor Guillermo Vásquez y con urgencia calificada de “simple”.

El origen de esta Comisión Mixta se encuentra en el rechazo de esta iniciativa por parte de la Cámara de Diputados. De conformidad con lo anterior, dicha Corporación designó como integrantes de la misma a los Honorables Diputados señores Guillermo Ceroni, Edmundo Eluchans, Renán Fuentealba, Cristián Monckeberg y Marcelo Schilling.

Por su parte, el Senado designó a los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para integrarla. Hacemos presente que el titular de esta Comisión Honorable Senador señor Patricio Walker fue reemplazado en todas las sesiones de la Comisión Mixta por el Honorable Senador señor Juan Pablo Letelier.

Posteriormente, el día 31 de mayo del presente año, la Cámara de Diputados remitió al Senado el Oficio N° 8.762, mediante el cual reemplaza, como integrante de la Comisión Mixta, en lugar del ex Diputado señor Renán Fuentealba, al Honorable Diputado señor René Saffirio.

Prevía citación del señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 10 de noviembre de 2010, eligió como su Presidente a la Honorable Senadora señora Soledad Alvear Valenzuela e inició la discusión del proyecto.

A las sesiones en que se trató el tema concurrieron el Ministro de Justicia, señor Felipe Bulnes; la Jefa de la División Jurídica de esa Cartera, señora Paulina González; los asesores de esa División, señora María Cristina Schwabe y señor Alejandro Soto, y la

Jefa del Departamento de Asesorías y Estudios de esa Secretaría de Estado, señora María Ester Torres.

Asistieron también el Presidente del Capítulo Regional Centro-Sur de Notarios y Conservadores, Notario señor Ernesto Montoya, y el Conservador de Bienes Raíces de Buin y miembro del Instituto de Estudios Registrales de Chile, señor Elías Mohor.

- - -

DISCREPANCIA SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA

La divergencia suscitada entre ambas Corporaciones deriva, como se ha explicado, del rechazo en general por parte de la Cámara de Diputados, en el segundo trámite constitucional, de esta iniciativa.

A continuación, se consigna, en síntesis, el debate que se produjo en el seno de esta instancia y se da cuenta del acuerdo alcanzado.

Se presenta, finalmente, la proposición mediante la cual esta Comisión Mixta considera que puede solucionarse esta controversia.

- - -

En el primer trámite constitucional el Senado aprobó un proyecto de artículo único, que agrega un inciso final nuevo al artículo 54 de la ley N° 16.250, mediante el cual se dispone que las actuaciones de los conservadores de bienes raíces a que den lugar las reinscripciones que deban practicarse cuando se crea un nuevo oficio conservatorio estarán liberadas del pago de los derechos arancelarios correspondientes.

En el segundo trámite constitucional, la Cámara de Diputados rechazó este proyecto.

Al iniciarse el debate de este asunto en la Comisión Mixta, el **Honorable Senador señor Letelier** señaló que el propósito de esta iniciativa es dar solución al problema que surge cuando se crea un nuevo Conservador de Bienes Raíces y una persona requiere una copia de una inscripción de su propiedad ante el oficio conservatorio donde hizo su última inscripción, pero esa oficina no otorga el certificado requerido, aduciendo que perdió la jurisdicción sobre el lugar donde se encuentra el bien raíz en razón, justamente, de la creación del nuevo Conservador.

Indicó que, en estos casos, el nuevo oficio conservatorio solicita que previamente se haga una reinscripción de la propiedad en su registro, a costa del requirente.

Expresó que lo correcto sería que el nuevo Conservador no cobre por la reinscripción, sino que sólo por las anotaciones de nuevos actos jurídicos respecto a la propiedad reinscritas, como una compraventa o la constitución de una hipoteca posterior.

Manifestó que este problema es acuciante en las comunas del área centro sur de Chile que se vieron más afectadas por el terremoto del 27 de febrero de este año, porque los propietarios que sufrieron graves daños en sus viviendas necesitan a la brevedad que el Estado les entregue el subsidio creado para la reconstrucción, pero en ese trámite se exige como requisito ineludible que el afectado presente un certificado de dominio de su propiedad y, por ello, se ven enfrentados a estos nuevos Conservadores que le exigen previamente reinscribir a su costa en el nuevo registro para poder emitir el certificado solicitado.

Connotó que para solucionar este problema, el proyecto plantea que todos los trámites necesarios para hacer estas reinscripciones sean gratuitos.

El Honorable Diputado señor Ceroni explicó que la Cámara de Diputados valoraba el propósito del proyecto, pero que la mayoría de sus integrantes estimó que su formulación podría dar lugar a la posibilidad de que personas inescrupulosas solicitaran en el Conservador original copia de los documentos y certificados para hacer estas reinscripciones, pero en vez de destinarlos a ese fin los distrajeran para hacer estudios de títulos u otra actividad que no debería tener una exención especial, como la que esta iniciativa se plantea.

Agregó que en el debate en la Cámara de Diputados se propuso que el Conservador que pierda su jurisdicción remita, por vía interna, todos los antecedentes de las propiedades que ya no están en su radio jurisdiccional al nuevo Conservador competente, para que se proceda a hacer la reinscripción de forma automática.

Añadió que también se tuvo en consideración para votar en contra esta iniciativa que la actual legislación faculta al Gobierno para fijar los aranceles de los Conservadores de Bienes Raíces, de modo que el Ejecutivo podría directamente resolver este problema.

El Honorable Senador señor Letelier hizo notar que las objeciones de la Cámara de Diputados no son sustantivas, porque, en primer lugar, por mucho que se obligue al Conservador original donde

consta la última inscripción a enviar, por vía interna y sin costo, al nuevo Conservador los antecedentes de la propiedad, no hay que perder de vista que la facultad para hacer la reinscripción es del nuevo oficio conservatorio y no del que perdió competencia.

En segundo lugar, adujo que es efectivo que la ley faculta al Ejecutivo para fijar los aranceles de las distintas actuaciones en que está involucrado un registro conservatorio, pero no le permite distinguir entre un mismo tipo de prestaciones según sea el propósito para el que están destinadas, como es el caso en discusión.

El Honorable Diputado señor Eluchans planteó que una forma de dar solución a los problemas que se generan con la creación de nuevos Conservadores de Bienes Raíces sería prescribir que cuando el territorio jurisdiccional servido por un conservador esté constituido por dos o más comunas, los libros conservatorios correspondientes a cada una de ellas, deberían llevarse por separado. Asimismo, que en caso de división del territorio jurisdiccional de un Conservador, éste debería entregar los libros correspondientes a las respectivas comunas al nuevo conservador, todo ello sin costo.

Antes de resolver esta discrepancia y a proposición del Honorable Senador señor Letelier, la Comisión Mixta estimó necesario escuchar en esta instancia a representantes de alguna asociación gremial que agrupe a los Conservadores de Bienes Raíces, y solicitar, el parecer del Ministerio de Justicia sobre este punto.

De conformidad con lo anterior, la Comisión Mixta acordó invitar al **Presidente del Capítulo Regional Centro-Sur de Notarios y Conservadores, Notario señor Ernesto Montoya**

El señor Montoya agradeció la invitación e indicó que concurría a esta sesión acompañado por el **Conservador de Bienes Raíces de Buin y miembro del Instituto de Estudios Registrales de Chile, señor Elías Mohor**.

Al iniciar su presentación señaló que el origen de la situación que pretende regular el proyecto es una decisión administrativa en la que no tuvo ninguna participación el propietario afectado, y que no debería, por tanto, implicarle costos.

Explicó que el Conservador que reinscribe una propiedad no tienen ninguna expectativa económica lícita en su actuación, porque ella es simplemente la materialización de la obligación que tienen todos los Conservadores de mantener sus registros al día. Añadió que una reinscripción es una mera transcripción de la inscripción que hizo el

Conservador original o emisor, quien sí tuvo que hacer un completo estudio para confeccionarla.

Expresó que el acto de la reinscripción supone trasladar documentos desde un Conservador emisor para luego hacer la reinscripción en el nuevo oficio conservatorio, y del tenor literal del proyecto no queda claro que la exención abarque a ambos conservadores.

Señaló que este fenómeno se debe a la falta de modernización en el control, vigilancia y sanción sobre los Conservadores de Bienes Raíces, que deben cumplir las Cortes de Apelaciones respectiva. Indicó que esa labor se cumple sólo formalmente con una vista anual efectuada por el ministro visitador designado.

Finalizó puntualizando que es necesario establecer, en esta o en otra iniciativa, una agravación general de la responsabilidad penal de los ministros de fe encargados de llevar estos asuntos, ya que su Asociación no tiene ninguna capacidad para sancionarlos directamente.

El Conservador de Bienes Raíces de Buin y miembro del Instituto de Estudios Registrales de Chile, señor Elías Mohor, indicó que el principio que rige su actividad es que sin inscripción no hay registro.

Puntualizó que en materia de reinscripciones no hay una norma clara que regule el asunto, salvo lo indicado en el artículo 78 del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, que solo indica reglas generales sobre las inscripciones.

Expresó que el arancel de los Conservadores de Bienes Raíces y de Comercio se ha mantenido inalterado desde el año 1998. Explicó que dicho arancel prescribe un costo base de cada inscripción que asciende a \$18.790, y por ello, en caso de una reinscripción, cada uno de los Conservadores involucrados en la operación no debería poder cobrar más que esa suma. Indicó que si esta regla se cumpliera a cabalidad, no habría existido el problema que dio lugar a este proyecto, que fue la situación que se produjo cuando se crearon los nuevos Conservadores de Bienes Raíces de Peralillo y Litueche, escindidos del Conservador de Bienes Raíces de Santa Cruz.

Coincidió con que el tema de fondo en estas situaciones es cómo se manejan los sistemas de control y fiscalización de los Notarios y Conservadores, aunque observó que nuestra institucionalidad registral es considerada una de las tres mejores del mundo iberoamericano, pero puntualizó que siempre hay espacio para perfeccionar el trabajo que se hace.

Hizo presente que la nueva oficina conservatoria que se cree recibirá, en su primera época, sólo reinscripciones, y si no puede cobrar suma alguna por ello no se divisa como podría financiarse en esa época, ya que los ministros de fe que encabezan esas reparticiones no reciben remuneración alguna del Estado.

Con todo, precisó que es necesario regular la situación de las reinscripciones, porque estos espacios ambiguos generan oportunidades para la corrupción si no hay control adecuado y fiscalización.

Respecto a la propuesta del **Honorable Diputado señor Eluchans**, señaló que entre los años 1982 y 1983 se estudió la posibilidad de constituir registros comunales en los Conservadores de Bienes Raíces de Chile, pero la idea no prosperó. Añadió que a principios de la última década del siglo pasado se estableció en Ecuador un sistema comunal de registros de propiedad administrado por las municipalidades, que tuvo muy mal resultado.

Indicó que hay normas como la ley N° 20.168, que han establecido rebajas de hasta un 50% del arancel en caso de inscripciones que afectan a condominios de viviendas sociales, pero en estos casos hay empresas que actúan como Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), que son gestoras de proyectos de viviendas sociales que abarcan hasta miles de familias, y que obtienen importantes utilidades cuando tramitan estos subsidios. Agregó que también su gremio observa que los bancos comerciales que otorgan créditos hipotecarios traspasan a sus clientes, por concepto de gastos de operación, sumas muy superiores al total de los aranceles que cobran los Notarios y Conservadores de Bienes Raíces que tuvieron participación en la operación, y muchas veces ha recibido reclamos de clientes de esas entidades financieras por esa causa.

El Honorable Senador señor Letelier expresó que entiende la situación de los Conservadores que acaban de asumir su cargo en oficios recién creados, porque durante su primera época no recibirán suma alguna por las reinscripciones que deban hacer, pero esas reinscripciones son las que servirán de base, en el futuro mediano, a los negocios inmobiliarios que emprendan los titulares de ellas, los que si darán lugar a cobros por parte de ese nuevo ministro de fe. Por tanto, acotó estas reinscripciones deben ser consideradas como una inversión segura para el futuro.

Su Señoría consultó al señor Conservador de Bienes Raíces de Buin si está generalizado en las oficinas registrales el uso de índices y repertorios electrónicos.

El referido Conservador señaló que muchos de sus colegas tienen estos mecanismos informáticos como ayuda para su labor, pero no existe una obligación legal de mantenerlos, y su uso tampoco está generalizado en todos los Conservadores de Bienes Raíces del país.

A continuación, intervino **el asesor de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señor Alejandro Soto**, quien expresó que en este caso es necesario hacer una reforma legal para establecer una exención arancelaria del tipo de la que plantea el proyecto, pues ella, en ningún caso, podría hacerse por la vía de un acto administrativo.

Explicó que el artículo 54 de la ley N° 16.250 faculta al Presidente de la República para que, previo informe de la Corte Suprema, fije los Aranceles de los funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia que se encuentren sometidos a ese régimen de remuneraciones; y en ejercicio de esta facultad el Ministerio de Justicia ha intentado abordar la situación de la reinscripción, excluyendo algunos cobros, como el extra que se establece por página de escritura matriz o copia de inscripción o certificado, pero no ha podido hacer una exención total en este caso porque la norma citada permite fijar aranceles dentro de ciertos criterios generales, pero no eximir completamente de ellos.

Agregó que la ley N° 20.094 estableció ciertas gratuidades generales en caso de inscripciones que benefician a iglesias o que se refieran a posesiones efectivas que no sobrepasen cierto monto, pero, enfatizó, estas exenciones generales están hechas por ley.

Finalizó su intervención puntualizando que a juicio del Poder Ejecutivo esta iniciativa no comprende materias de la iniciativa exclusiva del señor Presidente de la República.

Asimismo, la Comisión Mixta tuvo en cuenta que los aranceles de los auxiliares de la Administración de Justicia, que el proyecto pretende regular, no son tributos sino que tienen la calidad de contraprestaciones pecuniarias por servicios profesionales efectuados, por lo que no se aplica en este caso la figura del primer numeral del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución Política de la República.

Se estimó también que este caso tampoco está relacionado con la figura que señala el cuarto numeral del inciso cuarto del artículo antes citado, que establece que es de iniciativa exclusiva del Gobierno la regulación de las remuneraciones, rentas, emolumentos o beneficios de personal de la Administración Pública, porque las sumas que cobran los Conservadores de Bienes Raíces por sus actuaciones las reciben de los particulares que las solicitan, y no de parte del Fisco.

Finalmente, se tuvo presente que el proyecto tampoco tiene relación con la administración financiera del Estado, por lo que se concluyó que el proyecto de ley en discusión puede tener su origen en el Parlamento, y no necesariamente en el Poder Ejecutivo.

En una sesión posterior, **el Ministro de Justicia, señor Felipe Bulnes**, propuso, como forma y modo de resolver la diferencia entre ambas Cámaras, reemplazar el texto aprobado por el Senado por el siguiente:

“Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso final, nuevo, al artículo 54 de la ley N° 16.250:

“Las actuaciones de los conservadores de bienes raíces a que den lugar las reinscripciones y cancelaciones que deban practicarse cuando se crea un nuevo oficio conservatorio o se modifican los territorios jurisdiccionales de oficios conservatorios existentes, estarán liberadas del pago de los derechos arancelarios correspondientes.”.

El Secretario de Estado explicó que esta proposición fue construida en base al texto aprobado por el Senado en el primer trámite constitucional, e intenta superar las objeciones que se levantaron contra él en la Cámara revisora.

Señaló que esta proposición cubre los gastos de la reinscripción en el nuevo oficio conservatorio y los de la cancelación en el Conservador original, que era la principal crítica que en su momento se formuló al proyecto en la Cámara de Diputados, y agrega, además, una regulación para el caso en que cambie el territorio jurisdiccional entre Conservadores aledaños, y por esta causa se deban hacer algunas reinscripciones.

El Honorable Diputado señor Eluchans expresó que la proposición del Ministerio de Justicia perfecciona la redacción de la iniciativa, razón por la cual manifestó que no pediría que se sometiera a votación una redacción alternativa que el había elaborado. Sin perjuicio de lo anterior, solicitó que se dejara constancia en el informe del contenido de ella en el entendido que el Gobierno estaba dispuesto a considerarla en un futuro proyecto que regulara el funcionamiento de los Conservadores de Bienes Raíces.

El texto de la proposición del Honorable Diputado es el siguiente:

“1° Para agregar los siguientes artículos 447 bis, 447 ter y 447 quáter al Código Orgánico de Tribunales:

447 bis.- Cuando el territorio jurisdiccional servido por un conservador esté constituido por dos o más comunas, los libros conservatorios correspondientes a cada una de ellas deberán llevarse por separado.

En caso de división del territorio jurisdiccional de un conservador de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 450 de esta misma ley, éste deberá hacer entrega de los libros correspondientes a las respectivas comunas al nuevo conservador, sin costo.

Esta entrega deberá ser realizada por el conservador de origen, de oficio, y a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la puesta en marcha del nuevo conservador.

447 ter.- Tratándose de inscripciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 447 bis de esta ley, el conservador de origen estará igualmente obligado a remitir al nuevo conservador, de oficio y sin costo, todas aquellas inscripciones que correspondan a las comunas del nuevo servicio.

En estos casos, el plazo de entrega será de 3 meses a partir de la puesta en marcha del nuevo conservador.

447 quáter.- El incumplimiento por parte del conservador de origen de las obligaciones establecidas en los artículos 447 bis y 447 ter será sancionado con una multa base de 15 UTM, aumentada en 2 UTM por cada día de retardo en la entrega, contados desde que el requerido por el nuevo conservador.

2º Artículo transitorio:

La obligación establecida en el artículo 447 bis se aplicará a todas las inscripciones efectuadas a partir de la entrada en vigencia de esta ley, y no tendrá efecto retroactivo.”.

El señor Ministro de Justicia agradeció la propuesta del Honorable Diputado señor Eluchans y señaló que su Cartera estudiará con detención la idea ahí contemplada, en orden a que, en el futuro, los Registros de los Conservadores deban ser llevados por comuna, para ver la posibilidad de incorporarla en un proyecto futuro.

El Honorable Senador señor Letelier manifestó que la proposición que sugirió el señor Ministro de Justicia cumple con los objetivos del proyecto, y llamó a aprobarla.

La Honorable Senadora señora Alvear sometió a votación la propuesta del Ejecutivo.

- Sometida a votación la propuesta del Ejecutivo, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión Mixta, Honorables Senadores señora Alvear y señores Larraín y Letelier, y los Honorables Diputados señores Ceroni, Eluchans, Monckeberg Bruner y Walker, don Matías.

- - -

PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA

En mérito del debate y el acuerdo alcanzado precedentemente y con el fin de salvar la divergencia entre ambas ramas del Congreso Nacional, esta Comisión Mixta sugiere aprobar la siguiente proposición:

Artículo único

Sustituirlo por el siguiente:

“Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso final, nuevo, al artículo 54 de la ley N° 16.250:

“Las actuaciones de los conservadores de bienes raíces a que den lugar las reinscripciones y cancelaciones que deban practicarse cuando se crea un nuevo oficio conservatorio o se modifican los territorios jurisdiccionales de oficios conservatorios existentes, estarán liberadas del pago de los derechos arancelarios correspondientes.”.”.
(Unanimidad 7x0).

- - -

De ser aprobada la proposición de la Comisión Mixta, el proyecto queda como sigue:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso final, nuevo, al artículo 54 de la ley N° 16.250:

“Las actuaciones de los conservadores de bienes raíces a que den lugar las reinscripciones y cancelaciones que deban practicarse cuando se crea un nuevo oficio conservatorio o se modifican los territorios jurisdiccionales de oficios conservatorios existentes, estarán liberadas del pago de los derechos arancelarios correspondientes.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 y 17 de noviembre, y 14 de diciembre de 2010, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidente), señores Antonio Horvath Kiss, Carlos Ignacio Kuschel Silva (Alberto Espina Otero), Hernán Larraín Fernández y Juan Pablo Letelier Morel (Patricio Walker Prieto), y los Honorables Diputados señores Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda, Cristián Monckeberg Bruner y Matías Walker Prieto (René Saffirio Espinoza).

Valparaíso, 23 del Diciembre de 2010.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

INDICE

	Página
Constancias reglamentarias	1
Discrepancia sometida a consideración de la Comisión Mixta	2
Proposición de la Comisión Mixta	10
Texto del proyecto como queda	10
Índice	12

- - - - -