

Benito ARRUÑADA
Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra
Presidente de la *International Society for New Institutional Economics*

**LOS REGISTROS DE CHILE:
Déficit registral y estrategia de reforma**

Informe emitido a solicitud del
Banco Interamericano de Desarrollo

Santiago de Chile y Barcelona, 2006.

Índice

Índice	2
1. Resumen ejecutivo	3
2. Situación: Una seguridad jurídica insuficiente, variable y costosa	4
2.1. Seguridad jurídica insuficiente	4
2.2. Seguridad jurídica variable	6
2.3. Seguridad jurídica costosa	7
3. Las limitaciones de las reformas emprendidas	10
3.1. Presión externa y reformas paliativas desde dentro del sistema registral	10
3.2. Iniciativas de reforma externas al sistema registral	12
4. Diagnóstico: La carencia de regulación efectiva como causa de la situación	14
5. Propuesta de regulación y reforma	15
5.1. Directrices del nuevo sistema registral	16
5.2. Protección del adquirente como objetivo a medio plazo	17
5.3. Adscripción del nuevo regulador	18
5.4. Oportunidad de la reforma	19
6. Conclusión	20
7. Referencias	21
8. Anexo	23

1. Resumen ejecutivo

Los registros de Chile presentan deficiencias notables y son menos eficaces que otras instituciones del país. El presente informe diagnostica las causas de este *déficit registral* y propone una reforma para superarlo.

Por un lado, los registros chilenos inscriben meros documentos y no derechos de propiedad por lo que proporcionan por sí mismos escasa seguridad a los adquirentes. Como consecuencia, los adquirentes han de adquirir servicios complementarios de garantía. Por otro lado, los registros padecen un notable atraso tecnológico: dependen aún del papel; usan índices personales y no reales; están poco informatizados; y el público accede físicamente a los libros, poniendo en peligro su seguridad. Por último, presentan todo tipo de fallos locales, y la calidad de sus servicios varía excesivamente, tanto entre conservadores como entre los usuarios de cada conservador, variación que alcanza a los criterios jurídicos empleados para decidir las inscripciones.

Esta escasa y variable seguridad registral obliga a los contratantes a adquirir numerosos servicios complementarios. Así, Chile es de los pocos países del mundo en que los contratantes deben emplear en serie a un abogado y a un notario de tipo latino para sus transacciones inmobiliarias. Todo ello, sin embargo, para lograr tan sólo un sucedáneo económico, de carácter obligacional, de la seguridad jurídica *in rem* que el registro no les proporciona. Y, además, a un coste elevado, ya que, aproximadamente, el número de trámites es el doble y el coste monetario entre 5 y 10 veces el de países que proporcionan mayor seguridad, por estar dotados de registros con fe pública.

La causa última de esta situación reside en que durante muchas décadas no ha existido un regulador efectivo, pues la judicatura no ha desempeñado sus funciones de dirección y control del sistema. Esta dejación de funciones es tanto más grave cuanto que en esas décadas la economía chilena ha experimentado un gran desarrollo, el cual demanda mayor seguridad jurídica.

Para remediar esta situación, el presente informe propone crear un nuevo órgano regulador, bajo la forma de una Superintendencia de Registros, independiente tanto de la judicatura como de los conservadores y demás profesionales, y cuya función es equivalente a la de otros reguladores sectoriales. En esencia, dicho órgano ha de establecer los estándares de los servicios registrales, regular las formas en que éstos se provean y controlar su provisión.

Este regulador debería sustituir un sistema artesanal y obsoleto por un registro capaz de proporcionar los servicios que una sociedad moderna necesita, servicios no sólo de bajo coste sino de alto valor añadido, calidad estandarizada y sin defectos relevantes; servicios idóneos, en suma, para que puedan utilizarlos en el mercado operadores anónimos y de desigual conocimiento, sin necesidad de recurrir a garantías personales, sino contratando los derechos reales como *commodities*, con base en la seguridad y eficacia real de la información registral.

2. Situación: Una seguridad jurídica insuficiente, variable y costosa

Las instituciones chilenas, tanto políticas como administrativas, jurídicas y judiciales, protegen eficazmente los derechos de propiedad y con ello proporcionan una base sólida para la actividad económica.

En particular, estas instituciones aseguran flujos cuantiosos de inversión inmobiliaria. Además, posibilitan un floreciente mercado hipotecario, reduciendo así el coste del crédito mediante el empleo de garantías reales. La eficacia de estas garantías queda de relieve por la significativa diferencia que existe en Chile entre los tipos de interés de los créditos con y sin garantía real, diferencia que demuestra, mejor que ningún otro indicador, la importante reducción que dicha garantía produce en la prima de riesgo por insolvencia¹.

2.1. Seguridad jurídica insuficiente

Pese a estos logros, que sitúan claramente a Chile por encima de todos los países de su entorno geográfico, la eficacia de las instituciones relacionadas con los derechos de propiedad inmobiliaria y, en especial, de los Conservadores de Bienes Raíces y servicios relacionados, es notablemente mejorable en cuanto al valor y al coste de sus servicios.

El valor de la seguridad jurídica que proporciona el sistema registral se ve muy afectado por su diseño como un mero registro de documentos, la debilidad de la responsabilidad civil y diversos fallos en su funcionamiento:

- *Ausencia de garantía real para los adquirentes.* Como consecuencia del diseño jurídico del sistema chileno², la calificación registral es muy restringida y limitada³, y los

¹ Por ejemplo, entre julio de 2002 y marzo de 2006, y considerando todo el sistema bancario chileno, las tasas de interés promedio de los créditos a menos de 8 años con garantía hipotecaria para vivienda (de importe 5,16 y 4,29%, según se trate de mutuos hipotecarios endosables o de letras de crédito) fueron un 34 y un 45% inferiores a las tasas de los créditos al consumo en operaciones a más de 90 días y de importe superior a 5.000 UF (la tasa promedio de estos créditos al consumo fue del 7,84%). Esta estimación es imperfecta pero su error principal refuerza el argumento, pues lleva probablemente a subestimar la diferencia real: Esto se debe a que los tipos observados para los créditos con garantía hipotecaria crecen con el plazo de las operaciones (alcanzan promedios del 5,89 y 5,32% para mutuos y letras a 20 años, respectivamente) mientras que los créditos al consumo es de esperar que se contraten a plazos aún más cortos que los de los hipotecarios a menos de 8 años. Como consecuencia, la diferencia estimada entre las tasas con y sin garantía hipotecaria debería aumentar si fuese posible comparar créditos de igual plazo.

² El registro chileno aplica los principios de prioridad registral y de tracto sucesivo, pero no el de fe pública registral (y, por tanto, el de calificación): (1) El *principio de prioridad registral* significa que el acto registrable que accede primero al registro goza de preferencia a cualquier otro acto registrable que no

adquirentes, incluidos los acreedores hipotecarios, resultan relativamente desprotegidos *in rem*, pues pueden perder el derecho real que creen haber adquirido si se demuestra que el titular registral no era el verdadero propietario legal⁴.

- *Deficiencias en las garantías obligacionales mediante responsabilidad civil.* La escasa seguridad de los adquirentes en términos reales se agrava porque a juicio de numerosos observadores también resulta insatisfactoria la seguridad obligacional que proporciona la responsabilidad profesional de los profesionales que intervienen en las transacciones, desde conservadores a notarios y abogados⁵.
- *Imprecisión de los derechos registrados.* Muchos de los derechos registrados son imprecisos debido tanto a la existencia de dobles inscripciones sobre las mismas fincas como a superposiciones en los linderos, sobre todo en la propiedad rural de ciertas regiones⁶.

haya sido presentado al registro o que haya sido presentado con posterioridad, incluso si dicho acto es de fecha anterior. Su importancia es fundamental, como pone de relieve lo costoso que resulta efectuar transacciones inmobiliarias en aquellos países que no proporcionan un registro fiable (Bolivia, Europa del Este): entre otras consecuencias, resulta inútil o imposible contratar hipotecas. (2) La aplicación del *principio de tracto sucesivo* exige que cada inscripción se funde en otra anterior y así hasta llegar a la inscripción originaria. En su virtud, el registro impide que se inscriba un nuevo acto si sus antecedentes no están inscritos y elimina así buena parte de los defectos que podrían en otro caso presentar los títulos registrados, lo que abarata su examen. Su importancia queda de relieve al observar que en aquellos países donde no se aplica el principio de tracto o bien las compañías de seguros de títulos han tenido que replicar los registros públicos mediante archivos privados o *title plants* (Estados Unidos) o bien los costes de transacción sean muy elevados (caso de Italia, pese a aplicar una versión diluida del tracto: la “continuidad”). (3) Los registros chilenos, por el contrario, no aplican el *principio de fe pública registral*, ya que la inscripción no protege *in rem* al tercero de buena fe que adquirió su derecho con base en el registro, como sí hacen los sistemas alemán, australiano, inglés o español. Véase Mohor (2001).

³ Véase Rojas (2002), así como Fueyo Laneri (1991, p. 297), quien insiste en la debilidad de la calificación como causa principal de la inseguridad del sistema.

⁴ Se ha afirmado recientemente que abundan las acciones reivindicativas (Alessandri, Somarriva y Vodanovic, 2003, p. 215), pero no existen datos al respecto.

⁵ No disponemos de datos sobre incidencias o pagos indemnizatorios, pero el importe de las primas de seguro y el que no todos los conservadores estén asegurados confirma esta valoración, reforzando un juicio que abunda en la literatura sobre el sector, especialmente en el caso de los conservadores, quienes, además, son sólo responsables por dolo o negligencia, pero no de forma objetiva (sin necesidad siquiera de negligencia), como sucede, por ejemplo, en Francia o España respecto a los errores materiales. La eventual introducción de un seguro de títulos similar al que opera en los Estados Unidos, como proponen Morandé y García, (2003, pp. 39-40), mejoraría la eficacia de los mecanismos de responsabilidad, pero es de difícil implantación, pues resulta difícil evitar la selección adversa; y sería en todo caso muy diferente al seguro de Estados Unidos, en donde su función es mucho más amplia, por funcionar en conjunción con registros públicos que ni siquiera controlan el tracto registral. Por ello, no constituye a mi juicio una opción alternativa a la reforma registral. Véase, sobre esta materia, Arruñada (2001, 2002 y 2004).

⁶ Ciertamente, la perfección a la hora de definir los derechos de propiedad ha de ir en consonancia con el valor de los bienes registrados, por lo que no es necesariamente malo que estén peor definidos los derechos sobre la propiedad rural, en especial en regiones desérticas, en las que las fincas tienen menos valor para una superficie dada. No obstante, el sistema chileno parece tener dificultades para adaptarse al

- *Inseguridad física de los libros.* Los propios libros registrales padecen una seria inseguridad física como consecuencia de que, siendo aún de papel, son directamente accesibles por el público en condiciones poco controladas, pese a lo cual muchos conservadores han dispuesto escasas medidas de seguridad (carecen de copias y de vigilancia efectiva). Los riesgos de destrucción por incendio y manipulación voluntaria de asientos son reales.
- *Lapsos inseguros en la contratación.* Los contratantes han de retrasar el pago hasta la inscripción para evitar los riesgos asociados a que subsisten lapsos inseguros en el proceso contractual y registral. Principalmente, es posible que se efectúen transacciones entre el certificado registral y la firma de la escritura; así como entre la firma de la escritura y la presentación en el Registro. Asimismo, subsiste el riesgo de que se rechace la transacción, lo que dejaría a los adquirentes sin derecho real sobre el bien.

2.2. Seguridad jurídica variable

Todos estas deficiencias se agravan porque la incidencia de la mayoría de ellas (incluyendo los tiempos, precios, calidad de servicio, criterios y rigor jurídicos) varía notablemente no sólo entre distintos conservadores sino incluso entre los distintos usuarios de un mismo conservador.

- Como puso de relieve un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción (Lardinois, 2004), existe una notable heterogeneidad en el funcionamiento de los conservadores, en numerosas dimensiones, relativas a: (1) el *proceso productivo*, desde el grado en que aplican tecnologías informáticas, la utilización o no de índices de fincas o folio real (conocidos como “diablitos”), la mayor o menor especialización interna del proceso registral en cada Conservaduría, la actitud hacia el cambio y capacitación del personal, la calidad de las instalaciones y la participación del personal; (2) la eficacia en la *prestación de los servicios* a los usuarios (plazos, tiempo de espera, acceso telemático, infraestructuras de los locales, disponibilidad horaria, seguro de responsabilidad civil, etc.); (3) la aplicación del Arancel de *precios*; e incluso (4) los *criterios jurídicos* empleados para la calificación registral.
- Los servicios registrales varían también notablemente entre los distintos usuarios de cada conservador, como consecuencia del trato de favor que éstos suelen dispensar a algunos usuarios, con base tanto en “pagos de incentivos” a empleados (un fenómeno que, al parecer, aún tiene algo de incidencia en los conservadores más atrasados, aunque incluso en ellos esté en retroceso⁷) como en la relación personal que existe entre las partes, sus abogados o gestores con el conservador responsable del oficio (una realidad que al parecer es común en muchos conservadores). Como consecuencia, existe notable incertidumbre sobre el tiempo que se demoran los trámites, ya que el plazo efectivo

aumento de valor de las fincas, de modo que el grado de imperfección en esa definición de los derechos es también consecuencia de la mala organización de los conservadores.

⁷ Véase, por ejemplo, Lardinois (2004, p. 60).

depende de la relación con el conservador y su personal. Un indicio de esta variabilidad entre usuarios de un mismo conservador es el que algunos operadores importantes empleen para su relación con los conservadores gestores especializados, buena parte de cuya especialización consiste en manejarse con soltura en la penumbra de estas relaciones. Esta variabilidad discrecional contribuye también a que exista al parecer cierto temor a la reacción de los conservadores, temor que desanima la crítica por parte de aquellos usuarios que han de relacionarse más directamente con ellos.

2.3. Seguridad jurídica costosa

Debido a la naturaleza de los registros como catalizadores de la actividad económica, los principales costes que sus deficiencias originan son costes de oportunidad invisibles, pero no por ello menos reales. Se trata de costes derivados de la relativa inseguridad de los derechos reales, inseguridad que provoca una inversión subóptima en inmuebles, y que reduce el valor y eficacia de la garantía hipotecaria, elevando así el coste del crédito y reduciendo su volumen. Asimismo, la deficiente seguridad registral lleva a las partes a emplear subterfugios diversos para mejorar su seguridad, como el caso, ya comentado, en que se retrasan los pagos hasta la inscripción registral, lo que bloquea los capitales correspondientes. También se generan costes ocultos dirigidos a ejecutar actos de posesión material o evitar ciertos contratos y situaciones (por ejemplo, el arrendamiento sin escritura notarial) que impidan el que un tercero reclame maliciosamente ser dueño del inmueble⁸.

Además de todos estos costes de oportunidad, no por invisibles menos reales, el hecho de que el sistema registral proporcione una seguridad jurídica relativamente débil y de calidad variable impone que, ya sea por mandato legal o voluntariamente, los contratantes efectúen trámites adicionales y adquieran servicios complementarios con el fin de aumentar su seguridad. Principalmente, y dado que la certificación registral no asegura el derecho del adquirente de buena fe, éste, para reducir el riesgo de que aparezca un tercero con mejor derecho, ha de proceder a lentos y costosos estudios de títulos. Estos estudios han de repetirse, con cada nueva transacción, por lo que su ineficiencia se mayor a medida que, como sucede en las economías modernas, aumenta la rotación de los inmuebles.

Por otro lado, la eficacia del estudio de títulos para proporcionar seguridad es muy variable y depende, lógicamente, de la situación de los conservadores. En aquellos relativamente mejor

⁸ El Decreto Ley 2.695 de 1979, sobre Regularización de la Propiedad Privada pretende conseguir fines sociales pero establece como consecuencia una obligación para los propietarios legítimos: para que éstos puedan prevenir que eventualmente un tercero reclame ser dueño del inmueble, han de ejecutar actos de posesión material: tener un cuidador contratado, hacer un cerco, construir, etc. Es preciso ejercer la posesión ya que en ciertas condiciones es posible perder el dominio de una propiedad inscrita, pues como parte del procedimiento, el Conservador sólo avisa una vez por carta certificada al último propietario registrado. Por el mismo motivo, conviene que formalizar en escritura notarial los contratos de arrendamiento, para así disponer un medio eficaz de prueba si el arrendatario solicita regulariza la propiedad a su nombre.

llevados y para aquellos bienes bien identificados física y jurídicamente, el estudio de títulos permite identificar los derechos y las titularidades, eliminando asimetrías informativas y facilitando las transacciones. Sin embargo, no es raro que no se den esas circunstancias registrales, y entonces resulta muy difícil reconstruir la historia jurídica del inmueble, como señala Peñailillo (1990, pp. 184-185), con lo que el estudio de títulos resulta más costoso y proporciona una seguridad muy inferior.

En países con sistemas de notariado latino y registro de documentos (como Francia, Italia o Bélgica), es el notario quien se encarga de estudiar el título y redactar las minutas de las escrituras, al menos de las compraventas y, en teoría, también de las hipotecas. Curiosamente, en Chile, interviene no sólo el notario sino también el abogado, que es quien estudia el título y redacta las minutas. Ambas intervenciones son costosas y lentas:

- Los costes explícitos del estudio de títulos son muy variables, pues el importe depende de la naturaleza y complejidad del negocio (por ejemplo, del plazo de búsqueda⁹), así como del tipo de operadores (resulta más costoso para los particulares y menos costoso para los bancos, pues éstos licitan el servicio). Lógicamente, las estimaciones varían notablemente según las fuentes y la transacción que éstas toman como referencia. Según el Banco Mundial (2005), el estudio de títulos cuesta entre el 1 y el 2,5% del valor de la transacción, y añade entre 9 y 21 días para la compra de un inmueble empresarial por una sociedad, con un importe equivalente a 50 veces la renta por habitante (véase el Cuadro 1). Por su parte, Morandé (2003) estima el coste aproximadamente en un 0,2% del valor para un inmueble medio, y Morandé y García sitúan el retraso originado por este trámite entre 3 y 15 días hábiles (2003, pp. 39-40). Finalmente, los expertos consultados por el autor mediante entrevistas personales señalaron que el precio de un estudio de títulos para una residencia estándar puede alcanzar un precio mucho más bajo, entre 100 y 150 USD si quien lo encarga es una entidad financiera que licita el servicio competitivamente entre abogados.
- Por su parte, el coste de la intervención notarial incluye también un coste explícito que se sitúa en un 0,2% de la cuantía de la transacción, con un fijo mínimo de \$30.000 y un máximo de \$128.000. Además, comporta un retraso adicional de al menos dos días, según los datos del Banco Mundial; y, por último, añade complejidad y dificultad de coordinación, pues conlleva un trámite adicional. Por lo demás, el valor que añade la intervención notarial ha sido cuestionado por numerosos observadores¹⁰, quienes han apuntado también fallos notables en el cumplimiento de las funciones. En concreto, parece ser una práctica extendida que el notario protocolice escrituras cuya firma no ha

⁹ Hoy por hoy, el estudio de títulos ha de remontarse un mínimo de 10 años (el plazo de la prescripción extraordinaria establecido por el artículo 2511 del Código Civil para considerar acreditado el dominio y no meramente la posesión). Sin embargo, en muchas operaciones, ha de retrotraerse más de 10 años por diversos motivos, como es el haberse producido una subdivisión que hace necesario ir al título original.

¹⁰ Las referencias a lo largo del trabajo a observadores y expertos son fruto de una serie de entrevistas sostenidas por el autor en abril de 2006 con funcionarios de diversos ministerios, conservadores, jueces, abogados y representantes de empresas y entidades financieras. Agradezco el tiempo que todas estas personas han dedicado a este proyecto. Mi uso de la información recogida por esta vía intenta transmitir la opinión generalizada sobre cada uno de los asuntos que se mencionan.

presenciado, sino que las partes las firman en el estudio del abogado sin que esté presente el notario; existen dudas sobre si en las intervenciones rutinarias y masivas es el notario o algún oficial quien realmente interviene; y, por último, se han descubierto incidencias en las que se había reservado espacio en el repertorio notarial con el fin de producir escrituras de fecha anterior a la fecha real¹¹. A todo ello se une el que, a juicio de los observadores, los tribunales no siempre han actuado con la debida independencia al descubrirse casos de notarios que habían incumplido sus funciones.

En conjunto, como observamos en el Cuadro 18, el total de los costes explícitos derivados de estas intervenciones profesionales tiene en Chile una cuantía similar a la de otros países con registros de documentos (como Francia o Italia), pero muy superior, entre 5 y 10 veces, al coste estimado para países, como Inglaterra y España, que, al estar dotados de registros de derechos o fe pública, proporcionan a los contratantes un nivel muy superior de seguridad jurídica. La situación es igualmente desfavorable por lo que respecta al número de trámites, cuyo número es, aproximadamente, el doble y que cabe considerar como un estimador de algunos de los costes implícitos. A la vista de estos datos, la lección es clara: conviene que el sistema evolucione hacia un registro de derechos o fe pública que depure los derechos reales a medida que se efectúan transacciones, lo que permitiría reducir los costes y aumentar el valor (sobre todo en términos de seguridad jurídica) de los servicios registrales.

Estos efectos son también perceptibles en cuanto a la ejecución hipotecaria, que es mucho más fácil y rápida cuando los derechos han sido depurados con anterioridad. La Figura 1 muestra los plazos necesarios en una serie de países con diferentes sistemas registrales para ejecutar una hipoteca, medidos por el número de meses que transcurre desde la insolvencia del deudor hasta la venta del inmueble. En Chile este plazo de ejecución hipotecaria tiene una duración de unos 15 meses, similar al de otros países con meros registros de documentos (como Estados Unidos o Francia), que son del mismo tipo que el registro chileno, plazos muy superiores a los de aquellos otros países dotados con registros de derechos o fe pública (Alemania, España), en los cuales los plazos de ejecución son mucho más cortos (de entre 8 y 10 meses). La razón de esta diferencia reside en que los registros de derechos o fe pública efectúan una calificación de fondo, rigurosa, de modo que con cada transacción los derechos se depuran antes de ser inscritos, eliminando toda posible contradicción o duda, lo que facilita al máximo las transacciones ulteriores y, entre ellas, la ejecución hipotecaria, la cual, al fin y al cabo, no es más que un tipo especial de transacción¹². Ni que decir tiene que una ejecución más rápida significa que la hipoteca sea más eficaz y el coste mucho menor, pues se evita que los recursos estén paralizados, o controlados por deudores insolventes cuyos incentivos para mantener los bienes e invertir son deficientes.

¹¹ Se espera, quizá con excesivo optimismo, que esta práctica desaparezca al aplicarse las nuevas medidas dictadas por la Corte Suprema, que requieren una fotocopia mensual del protocolo y otros requisitos.

¹² No es probable que la diferencia se deba a carencias judiciales: en Chile, al igual que en la mayoría de países, la ejecución hipotecaria se tramita mediante un procedimiento especial, el “juicio ejecutivo”, que merece comentarios elogiosos (por ejemplo, Morandé y García, 2003, p. 33).

3. Las limitaciones de las reformas emprendidas

La situación que acabamos de describir ha dado lugar a que, de forma reiterada, numerosos agentes sociales hayan demandado reformas a lo largo de los años, con la consecuencia de que tanto el sistema registral como la Administración han ido tomando diversas medidas correctoras.

Los resultados son, sin embargo, deficientes, y sólo se han introducido cambios menores, que, ciertamente, han mejorado los atributos más visibles de calidad y coste, pero sin afectar a las dimensiones principales del valor y el coste de la institución registral: respectivamente, la seguridad jurídica proporcionada a los adquirentes y los costes implícitos o de oportunidad que origina su carencia.

No obstante, conviene examinar las reformas ya efectuadas y las propuestas de reforma que hoy se están planteando, al menos para cerciorarnos de que una reforma eficaz requiere cambios más radicales, que afectan a la dirección y gobierno del proceso registral.

3.1. Presión externa y reformas paliativas desde dentro del sistema registral

La deficiente situación de los registros ha motivado oleadas recurrentes de estudio y crítica por parte de sus usuarios más significativos, sobre todo por parte de las entidades financieras y los operadores inmobiliarios, en especial por la Cámara Chilena de la Construcción. En buena medida, estas críticas han coincidido con auges cíclicos del mercado inmobiliario (sobre todo hacia 1978-1980, 1994, 2003) que llevaron a estos grandes usuarios a documentar y denunciar públicamente la situación, exigiendo reformas en los servicios registrales. Ante estas críticas, algunos conservadores, más notoriamente los de Santiago, han introducido reformas y mejorado el servicio, en especial los tiempos y otras variables de calidad fácilmente observables.

Este proceso de reforma ha sido útil y meritorio, pero adolece de dificultades insalvables para producir el tipo de cambio que el país necesita. Por un lado, las propias críticas de la situación se concentran en aspectos importantes pero no centrales, como son los tiempos de servicio, sin cuestionar el escaso valor de los servicios, el que hayan de adquirirse servicios paliativos de eficacia incompleta, y la existencia de trámites inútiles. Este tipo de crítica, que enfatiza los costes más visibles, olvida que, por la función que el registro desempeña como catalizador jurídico y económico, la prioridad es que sea plenamente fiable, que asegure plenamente *in rem* las transacciones, y no el que minimice sus costes más visibles. Las críticas están por ello algo desenfocadas: pierden de vista lo fundamental y se centran en aspectos mejorables pero relativamente accesorios¹³.

¹³ Por ejemplo, el estudio de la Cámara de la Construcción “no tiene por objetivo principal modificar las funciones que actualmente desempeñan los Conservadores de Bienes Raíces, sino que su propósito es hacer más eficiente el manejo de los Registros y de las inscripciones correspondientes, de manera de

El énfasis en los tiempos de tramitación olvida que el coste principal de un trámite registral no es tanto el tiempo como el hecho de que, asociado a dicho trámite, exista una brecha de seguridad: un tiempo durante el cual el sistema no asegura sus derechos a los contratantes. Por ejemplo, es típico de muchos sistemas (y es éste el caso de Chile) que los adquirentes queden desprotegidos entre la certificación registral y la inscripción registral, lo que suele llevar a introducir todo tipo de costosas cautelas, como es retrasar la entrega de fondos. Cuando se logra acortar el plazo que media entre certificación e inscripción se reducen parte de los costes que estos paliativos originan. Sin embargo, muchos otros costes se ven inalterados, pues, en especial, la posibilidad de fraude sigue en pie mientras el plazo sea positivo. Una solución registral eficaz ha de concentrarse no en reducir el plazo sino en eliminar el riesgo. Para ello, basta con aplicar fórmulas de cierre o notificación registral (para el plazo entre certificación y escritura) y de calificación registral avanzada (para el plazo entre escritura e inscripción). El cierre (Alemania) o la notificación (España) registral aseguran a quien firma una escritura que no se han producido negocios reales que alteran los derechos reflejados en el certificado registral que le informa sobre la situación jurídica de la que está adquiriendo. La calificación avanzada (en estudio durante años en España, donde no se ha introducido por la resistencia notarial, e introducida recientemente en Nueva Zelanda) le asegura, a su vez, que no existe ningún impedimento para que su derecho sea inscrito.

Por otro lado, las reformas introducidas por los registros en respuesta a estas críticas adolecen, lógicamente, del mismo sesgo que las propias críticas: retocan aspectos importantes del servicio pero no afectan su estructura básica. Ciertamente, los tiempos de algunos conservadores han ido cayendo notablemente a lo largo de los últimos años, pasando de medirse en meses a medirse en días. Se ha conseguido así acelerar la tramitación dentro de un sistema poco eficaz: se han acortado plazos en vez de suprimirlos; y, en el mejor de los casos, se han reducido algunos costes sin mejorar el valor de los servicios.

Por último, se trata en gran medida de reformas voluntarias, por lo que existe considerable variedad en su aplicación. Debido a la carencia tanto de reglas como de regulador eficaz, las reformas se adoptan por la voluntad del conservador responsable de cada oficio, por lo que han sido muy irregulares y se han concentrado en Santiago y algunos otros conservadores, mientras que han sido mínimas en otros muchos conservadores. Además, al hacerse sin apoyo en normas legales, suelen duplicar los sistemas informativos (como ejemplifica el uso en paralelo de soportes en papel e informático).

Las reformas actualmente en proyecto también presentan buena parte de estos defectos.

Por un lado, como consecuencia de las polémicas más recientes, se ha estado diseñando una nueva serie de reformas en el seno del sistema registral, tendentes a modernizar los Conservadores de Bienes Raíces. En su versión más ambiciosa, estas mejoras, promovidas por una asociación de conservadores, incluirían la informatización de las oficinas, el uso del folio real y el acceso telemático mediante el sistema SIRI (Sistema de Información Registral Interconectado). Su aplicación depende, sin embargo, de que la Corte Suprema apoye la propuesta de los conservadores que lideran el proceso mediante un “auto acordado” que, en el

reducir los plazos que actualmente toma realizar los diversos trámites ante dichos Conservadores” (Lardinois, 2004, p. 8).

mejor de los casos, se dictaría en octubre de 2006. Incluso si así fuera, no está claro que fuese obligatoria la adopción de nuevas tecnologías o la compatibilidad de las mismas.

Simultáneamente, el Ministerio de Justicia está tratando de regular el uso de un tipo de papel estándar por los notarios y la aplicación de la firma electrónica en todo el ámbito de la justicia (lo que incluiría la conexión electrónica entre notarios y conservadores¹⁴). Asimismo, el propio Ministerio de Justicia está estudiando una subida de aranceles para notarios y conservadores, en la cual se mantendrían los porcentajes pero se elevarían notablemente los límites máximos que pueden percibir, y que, por tanto, no atacaría un problema grave del sistema: la disparidad que existe entre las rentabilidades excesivas y las deficitarias que proporcionan a sus titulares distintos tipos de oficios, lo que genera, dos tipos de problemas: (a) en los deficitarios, presiones para cobrar por encima del Arancel y tolerar dicha práctica; y (b) en los más rentables, sobre todo en Santiago, presiones para dividirlos, como comentamos en la sección siguiente.

La valoración general que merecen estos procesos de reforma es positiva, en cuanto a su dirección, pero insuficiente en cuanto a sus prioridades y contenido, y esto último porque las reformas no atacan dos de los defectos principales del sistema: Por un lado, los débiles efectos de la inscripción registral, que limitan el valor que pueden alcanzar los servicios registrales. Por otro lado, la carencia de un regulador efectivo, que pueda desarrollar una reforma sistemática y subordinar el sistema al interés social. Los indicios son, por lo demás, claros: No parece ser una situación ideal aquella en la que el sistema registral se transforma como consecuencia de presiones intermitentes de una parte de los regulados y sin que exista un regulador que, además de ordenar el proceso, asegure su independencia.

3.2. Iniciativas de reforma externas al sistema registral

La mala situación de los registros también ha motivado diversas iniciativas externas al sistema registral, con el fin de corregir algunas de sus deficiencias más visibles. Por un lado, se ha planteado de forma recurrente la posibilidad de dividir el Conservador de Bienes Raíces de Santiago. Por otro lado, se han creado nuevos sistemas para desarrollar funciones registrales.

Todas estas iniciativas son discutibles.

- La división del conservador de Santiago parece estar motivada por el extraordinario volumen de ingresos que obtienen los tres conservadores de la capital, de quienes diversas fuentes aseguran que son las tres personas físicas que contribuyen más a la hacienda nacional. Se argumenta también que abarca una extensión territorial excesiva y que el público estaría mejor servido con una mayor número de oficinas repartidas

¹⁴ Conviene señalar que esta conexión entre notarios y conservadores en ningún caso debe dar lugar a que sean los propios notarios quienes practiquen las inscripciones, como proponen algunos de ellos (“Notarios se defienden de críticas de Bachelet: ‘Cobramos precios que están bajo el arancel’”, *La Segunda*, 22 de mayo de 2006, p. 4). El motivo reside en que el notario es elegido por las partes y, por tanto, está en muy mala posición para proteger el interés de terceros que no son parte del contrato (Arruñada, 2003, pp. 425-428).

geográficamente por toda la ciudad. Estos argumentos tienen cierto valor pero no deben conducir a una división ineficiente del conservador de Santiago. De entrada, convendría separar el aspecto retributivo: si los conservadores de Santiago ganan en exceso, la solución quizá consiste en reducir sus ingresos u obligarles a aumentar la calidad de servicio. En segundo lugar, si hacen falta más conservadores¹⁵, ello no requiere que se abran más oficinas, sino crear más plazas de conservador en la oficina actual¹⁶. Por último, si hace falta acercar los registros a los usuarios, existen hoy y deberían contemplarse otras maneras de hacerlo. En todo caso, una eventual reestructuración debe considerar que en la actividad registral existen grandes y crecientes economías de escala, por lo que las oficinas de gran tamaño pueden especializar recursos y por esta vía aumentar la calidad y reducir los costes. Las mejoras ya logradas en la provisión de servicios en el conservador de Santiago guardan relación, en buena medida, con esas economías de escala. Y las nuevas tecnologías no han hecho más que reforzar la importancia de esas economías de escala. Primero, porque tales economías aumentan en importancia, al necesitarse bases de datos y sistemas centrales. Segundo, porque permiten acercar los registros a la demanda sin sacrificar economías de escala. Gracias a Internet una sola oficina dotada de medios telemáticos puede tener miles de sucursales, tantas como computadoras con acceso al sistema. Por todo ello, lo que procede respecto al conservador de Santiago es regularlo mejor, lo que aconseja exigirle menores costes y mejores servicios, pero cuidando de no disipar sus actuales rentas mediante la creación de un minifundio registral que, además, dificultaría una reforma seria¹⁷. El problema real de la red de registros en Chile, problema en el que por razones de espacio apenas entraremos, reside más bien en que en las provincias ya existe este minifundismo, pues decenas de conservadores apenas alcanzan el volumen de actividad necesario para justificar una oficina registral, lo que ha llevado a aplicar remedios tan antinaturales como fundir las funciones notariales y registrales.

- Algo parecido cabe pensar de los nuevos sistemas registrales creados o en vías de creación fuera del sistema convencional. Me refiero a la ley de prenda sin desplazamiento, el traslado del registro de automóviles al Registro Civil, el proyecto de Central de Garantías y el proyecto de Central de Poderes. Estas iniciativas responden, al parecer, a déficit y fallos reales observados en el funcionamiento de los registros. Antes esos fallos, se crean nuevos sistemas registrales desde cero, sistemas que al menos en principio están libres de los vicios del sistema convencional. No parece, sin embargo, una

¹⁵ Es probable que falten conservadores si nos atenemos a que el firmar documentos ocupa, al parecer, la mayor parte de la jornada laboral de los conservadores de Santiago, sin dejarles apenas tiempo para calificar dichos documentos, tarea que desempeñan oficiales de menor rango y preparación.

¹⁶ La explosión ineficiente en el número de oficinas es un defecto propio de los registros que emplean profesionales pagados mediante un arancel. El registro español tiene cerca de mil oficinas. En cambio, el registro inglés, dirigido desde los años 90 como una empresa pública, tiene tan sólo 25 oficinas repartidas por el país.

¹⁷ La reforma notarial de los años 1980 proporciona una comparación: se mantuvo la reserva de actividad notarial pero se multiplicó el número de notarios. Con ello, las rentas antes concentradas en unos pocos se reparten hoy entre muchos más notarios. Buena parte de lo que antes eran rentas se han transformado en cuasi-rentas, derrochando recursos.

solución inteligente. Primero porque no se ataca la parte fundamental del problema: el mercado inmobiliario y el crédito hipotecario. Segundo, por que se encumbren los déficit e ineficiencias reasignando funciones entre registros sin atender a su eficiencia ni a la inseguridad jurídica que se genera. Tercero, porque se fragmenta el sistema y se pierden economías de escala, cada vez más importantes en esta actividad. Por último, porque se crean nuevas burocracias que no necesariamente funcionan mejor o son más fáciles de regular.

- En otro plano, ha de comentarse también la iniciativa incipiente del proyecto *E-Conveyance* que ha planteado el Ministerio de Economía dentro de las reformas relacionadas con el *E-Government* de la “Agenda Digital”. Con base en la escasa información disponible, de carácter indirecto y muy limitado, sólo procede aventurar tres comentarios. Por un lado, se trata de un proyecto enormemente ambicioso y que, como tal, configura un posible punto de llegada. Por otro lado, surgen dudas sustanciales acerca de cómo puede congeniarse en la práctica esa ambición perfeccionista y totalizadora con la situación actual de buena parte de los conservadores. Por último, la ambición del proyecto se concentra en tecnificar y acelerar el actual sistema, con toda su complejidad. Un planteamiento que fuese más equilibrado en cuanto a sus objetivos procuraría repartir su ambición en racionalizar primero la estructura de los procesos, antes de tecnificarlos. De lo contrario, si el proyecto se aplica, corre el riesgo de gastar una gran cantidad de recursos para hacer más rápido un buen número de trámites cuya utilidad es discutible.

4. Diagnóstico: La carencia de regulación efectiva como causa de la situación

El legislador decimonónico configuró los registros como auxiliar de la justicia y no como un servidor público dentro de la Administración. Esta ubicación del registro bajo la tutela judicial proporcionó, probablemente, un beneficio: al preservar la independencia del registro, evitó que su funcionamiento se supeditase a la voracidad fiscal y, con ello, inspiró en los usuarios la confianza necesaria para que arraigara el entonces incipiente sistema registral.

No obstante, pasado un siglo y medio, resulta bastante claro que gran parte de las deficiencias actuales y, en especial, la distancia que existe entre el funcionamiento de los registros y el de los servicios públicos, también se derivan de esta dependencia judicial de los registros. Como consecuencia, los registros han ido modernizándose con un retraso de décadas, cuando no de siglos, a los cambios acaecidos en el entorno.

El motivo reside en que la judicatura tiene muy pocos incentivos para regular el sistema registral de acuerdo con el interés público, sobre todo para adaptar su estructura a los cambios que se han ido produciendo en la sociedad.

- En primer lugar, a diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo, el sistema judicial no está sujeto al control que ejercen los ciudadanos al elegir a sus representantes. Como consecuencia, la judicatura, en el mejor de los casos, tendría suficiente motivación para

controlar un sistema registral estático, que no requiriese una adaptación constante a las nuevas demandas sociales. Menos aún la tiene para reformarlo, una tarea que, como todo cambio importante, entraña costes para quien lo promueve y requiere unos conocimientos de las demandas sociales con las que el poder judicial apenas entra en contacto.

- En segundo lugar, al encomendar la organización de los registros al sistema judicial, se le coloca en muy mala posición para ejercer la función que le es propia como garante último de la legalidad. Cuando la organización de los registros depende de la Administración, los jueces controlan la legalidad de las decisiones administrativas que se tomen en el ámbito registral. Por ejemplo, si la Administración burlase la ley en un nombramiento de conservadores, los jueces le obligarían a respetarla. Cuando esas decisiones dependen de la judicatura, son los propios jueces (no las mismas personas, pero jueces al fin y al cabo) quienes toman y controlan las decisiones. La judicatura pasa así a ser decisor y revisor de sus propias decisiones. Como consecuencia, existe un alto riesgo de que surja corrupción, la cual, cuando y si aparece, conlleva un interés en mantener el *statu quo*.

Los signos en esta materia no son positivos, según el juicio unánime de los observadores consultados, dentro y de fuera del sistema, quienes refieren cómo la Corte Suprema se interesa en el sistema registral sólo para apropiarse o distribuir las rentas de los conservadores, pero no ejerce, en cambio, sus facultades a la hora de regularlo¹⁸. Se dice, por un lado, que la Corte confecciona las ternas, paso crítico en el nombramiento de nuevos conservadores, no sólo con la discrecionalidad que la ley le otorga, sino a veces con cierto grado de arbitrariedad. Por otro lado, sin embargo, la Corte se inhibe como reguladora del sistema y a menudo, en vez de liderar las reformas, las retrasa¹⁹. Es más, se critica incluso su actuación en cuanto a inspección y disciplina, tanto por la discutible cualificación de los ministros que efectúan la inspección como por la tendencia de los jueces a proteger los errores de conservadores y notarios.

5. Propuesta de regulación y reforma

En sintonía con nuestro diagnóstico, que atribuye las deficiencias estructurales observadas a la incapacidad reguladora de la judicatura, recomendamos crear una Superintendencia de

¹⁸ Facultades amplias, a juicio de los regulados quienes afirmaban recientemente que “todas las modificaciones operacionales que mejorarían su labor, como la implementación del folio real, la obligatoriedad de cumplir con estándares de calidad de servicios, horarios, plazos, firma electrónica, etc. no necesitan un cambio de múltiples cuerpos legales que debería pasar por el Parlamento (viaje que casi nunca es corto). Bastaría con que la Corte Suprema dicte un auto acordado, un procedimiento rápido y expedito” (Suárez, 2006, quien transcribe la opinión al respecto de los conservadores).

¹⁹ Las dificultades para regular el sistema registral y en particular, para alcanzar unas economías de escala que son cada vez más importantes en su funcionamiento, se agravan en Chile por carecer los conservadores de una organización corporativa, ya que tan sólo existe una asociación que agrupa a notarios y conservadores, y que carece de competencias regulatorias.

registros que pueda reformar y regular el sistema registral con independencia y en aras del interés público.

Las ventajas de esta solución se cifran principalmente en:

- Someter al regulador al control periódico de los poderes legislativo y ejecutivo, tales que, manteniendo la necesaria independencia de ambos poderes, a veces en exceso interesados en resultados a corto plazo, asegure que el regulador dirija el sistema en línea con la demanda social.
- Hacer posible, en su caso, el control ulterior de la judicatura, lo que limitará la discrecionalidad del regulador y evitará que sus decisiones incurran en los actuales niveles de arbitrariedad.
- Facilitar la acumulación y uso de los conocimientos necesarios en regulación, tecnología y derecho registral que son precisos para dirigir y controlar un sistema registral moderno.

Junto con la creación de este órgano regulador, con atención especial a su estructura y objetivos, la reforma debería coordinar y reconducir las reformas actualmente en curso, tanto internas como externas al sistema, así como establecer las directrices en cuanto a la estructura y funcionamiento del sistema registral en el futuro.

5.1. Directrices del nuevo sistema registral

Estas directrices deberían incluir decisiones acerca de los siguientes extremos:

1. El sistema de prestación de los servicios registrales y los mecanismos a disposición del regulador para elegir, contratar o nombrar y controlar a sus proveedores²⁰, incluyendo, en su caso, el régimen de responsabilidad, la carrera profesional de los conservadores y las pautas para organizar más eficientemente la red de oficinas.
2. El estatuto jurídico de las decisiones registrales, definiendo las condiciones que garanticen su independencia (por ejemplo, el monopolio territorial²¹) y los mecanismos de consulta y apelación que aseguren una unificación de criterios jurídicos en las decisiones registrales.

²⁰ Procede mencionar en este sentido que el sistema registral chileno conserva una característica muy aprovechable para lograr una eficacia ejemplar: el que los conservadores sean remunerados con el beneficio de la oficina y no con un sueldo fijo, lo que permite contemplar soluciones organizativas ambiciosas, que conserven la intensidad de los incentivos pero los encaucen más en línea con el interés público.

²¹ La competencia debe ser fuerte pero limitarse a la entrada en la profesión o la concesión del servicio, pero no debe alcanzar a la elección de registrador por los contratantes, ya que semejante elección dañaría seriamente el interés de terceros. (Véase Arruñada [2003, pp. 428-432]). No parece viable siquiera la competencia en la entrada al registro, debido a que el asiento de presentación tiene consecuencias jurídicas trascendentales que pueden dañar gravemente a terceros. Si esto es así en cualquier sistema registral, lo es con más razón en Chile, por ser muy poco estándar la calidad entre conservadores.

3. La elección de las tecnologías registrales más adecuadas, como son el folio real, el soporte magnético, la firma electrónica y el acceso telemático.
4. Las reformas jurídicas mínimas para facilitar el desarrollo del registro²², como son las dirigidas a facilitar las nuevas tecnología y, sobre todo, reforzar la calificación registral con el fin de reducir riesgos y depurar los derechos reales a un nivel que permita proteger de hecho a los adquirentes *in rem* y posibilite en su día transformar el actual registro de documentos en un registro de derechos con protección plena de adquirentes, en una transición similar a la que se ha producido en Canadá.
5. El alcance de los registros sujetos a la regulación, alcance que puede ceñirse a los registros inmobiliarios y societarios o bien, como sería deseable, extenderse a los archivos judiciales (necesitado de una reforma urgente y radical, en el caso de Santiago) y, a buen seguro, el Registro Civil.
6. La opción, al menos como objetivo a medio plazo, por un registro que asegure los derechos reales del adquirente sin menoscabo de los del propietario legal, como se justifica a continuación.

5.2. Protección del adquirente como objetivo a medio plazo

Merece un comentario aparte esta última propuesta de que la reforma debería decantarse por un registro de derechos o fe pública, que proporcione protección al adquirente de buena fe, sin perjudicar, gracias a la eficacia y calidad de la calificación, los derechos de los verdaderos propietarios legales.

La opción decimonónica por un registro débil, que sólo asegura la inoponibilidad de lo no inscrito o inscrito con posterioridad, pudo tener sentido en el pasado, sobre todo durante la creación y consolidación del registro, por el temor a que un registro recién creado no fuese suficientemente fiable como para dotarle de efectos más fuertes. Se temía entonces que el registro protegiese el derecho de los adquirentes no mediante una calificación desprovista de defectos, sino incurriendo en fallos que llevarían a la desprotección y eventual expropiación de los verdaderos propietarios legales, un resultado que cualquier sociedad considera intolerable y que a buen seguro hubiera acabado con la institución.

Se trata, sin embargo, de una opción poco justificable en la actualidad, por haberse producido cambios notables tanto en la demanda como en la oferta —en el valor de la seguridad y en el coste de producirla—, como reconocen las agencias internacionales y las pautas de buena práctica que se han dado en este ámbito.

- Por un lado, los agentes económicos demandan hoy más seguridad en las transacciones. Este cambio en la demanda guarda relación con el aumento en la rotación de las

²² Para un programa exhaustivo de reforma jurídica en este terreno, véase la propuesta de Hernández Emparanza (2003b, sobre todo pp. 269-360), así como los comentarios críticos que la acompañan (Cúneo, 2003; Mohor, Fuentes y Rojas, 2003).

transacciones y la creciente presencia de operadores inexpertos, anónimos y a distancia, que valoran más la posibilidad de contratar sobre bases objetivas, sin necesidad de recurrir a garantías reputacionales o de disponer de conocimientos específicos²³.

- Por otro lado, es más sencillo satisfacer esa demanda de seguridad, sobre todo porque no partimos hoy del régimen de privacidad y derechos ocultos anterior a la creación del registro, sino que ya disponemos de un registro de documentos, desde el que podemos evolucionar con relativa facilidad hacia un registro de derechos.

Esa evolución pasa sólo por fortalecer la calificación registral, de modo que ésta sea exhaustiva y rigurosa, y funcione sin defectos, de tal modo que pueda proporcionar protección real a los adquirentes sin desproteger a los verdaderos propietarios.

Conviene reiterar que no sirve aquí como excusa el que en los registros de derechos que aplican el principio de fe pública la protección de los adquirentes se logre a costa de desproteger a los verdaderos titulares legales (lo que a veces se etiqueta en la doctrina jurídica como un conflicto entre seguridad dinámica y estática), pues en la práctica este conflicto no se plantea: todo registro de derechos dotado de fe pública protege al adquirente mediante una calificación suficientemente eficaz para asegurar un funcionamiento en régimen “cero defectos”. Lo contrario, el que existiese un número importante de defectos, sería intolerable y destruiría el sistema, que se vería pronto transformado en un mero registro de documentos como consecuencia de decisiones judiciales. En suma, para que el registro proporcione fe pública sólo se requiere, en la práctica, que los conservadores funcionen a niveles muy altos de calidad y seguridad.

5.3. Adscripción del nuevo regulador

Chile ha acumulado en las últimas décadas una gran experiencia en la creación de instituciones reguladoras, logrando poner en marcha reguladores modélicos en muy diversos mercados y servicios públicos. Es por ello innecesario comentar aquí las condiciones que debe reunir el nuevo órgano regulador para asegurar su eficacia e independencia. Si acaso, conviene señalar que sería erróneo adscribir ese órgano regulador al poder judicial e, incluso, aunque quizá en menor medida, al Ministerio de Justicia (por ejemplo, como parte de algún tipo de corporación administrativa del sector judicial), como también lo sería hacerlo depender de la Hacienda Pública.

Ciertamente, la adscripción judicial sería la medida menos traumática, pues tranquilizaría e inspiraría confianza a los proveedores, además de que no necesitaría una reforma legal de tanto calado. Pero esta ventaja encierra el riesgo de que la reforma se quede en meros cambios cosméticos. El motivo principal, pero no único, es la incapacidad que ha demostrado la judicatura para modernizar suficientemente el sistema. Sin un regulador independiente, es probable que la

²³ Véase Arruñada y Garoupa (2005). En Chile, tanto los abogados como los representantes de las entidades financieras y la mayor parte de la doctrina consideran importante evolucionar hacia un registro que proteja al adquirente de buena fe, aunque con variedad de opiniones sobre el plazo y la secuencia de reformas necesarias para introducirla.

reforma se limitase a actualizar procedimientos sin plantearse la conveniencia de modificar las bases del sistema. Además, tanto la organización como el control de los servicios seguirían adoleciendo de las deficiencias ya señaladas, debido a los malos incentivos de la judicatura²⁴.

Conviene señalar asimismo que también sería improcedente adscribir la regulación de los registros o, incluso, aumentar la influencia en este terreno de los ministerios económicos y, en especial de la Hacienda Pública. El motivo sigue siendo el mismo que tenía el legislador del siglo XIX: el que Hacienda podría sucumbir a la tentación recaudatoria, haciendo peligrar la función eminentemente contractual del registro. Los observadores privados son hoy como ayer muy conscientes de este riesgo.

5.4. Oportunidad de la reforma

Las condiciones actuales son favorables para iniciar una reforma de este calado.

- Por un lado, las numerosas propuestas e iniciativas de reforma demuestran que existen tanto una demanda de cambio como la disposición para acometerlo.
- Por otro lado, existe un amplio apoyo, por parte de los agentes privados y los propios conservadores, de medidas que lleven a configurar un órgano regulador especializado que proporcione una regulación más competente y exigente, que garantice la provisión de servicios con una calidad más uniforme y la introducción más rápida y homogénea de las innovaciones tecnológicas que se requieren para un servicio moderno.
- Igualmente, existen ya en marcha iniciativas de carácter público-privado que podrían representar un papel esencial en la reforma. Me refiero, en concreto a las iniciativas de la Corporación Chilena de Estudios de Derecho Registral en cuanto al SIRI, o Sistema de Información Registral Interconectado, anunciado públicamente en un reciente Congreso, y al foro de desarrollo doctrinal que constituye un precedente muy valioso en cuanto a la unificación de criterios registrales.
- Asimismo, es posible emplear como palanca para aunar voluntades y acopiar recursos para la reforma regulatoria las reformas tecnológicas en curso, como es el caso de la Agenda Digital²⁵.
- Por último, cabe la posibilidad de aplicar la reforma de manera secuencial, modificando la organización e incluso los efectos jurídicos sólo de algunos registros, empezando por una aplicación piloto, pasando a Santiago en una segunda fase y extendiendo por último

²⁴ Por lo demás, la propia judicatura contemplaría positivamente una reforma que alejase del ámbito judicial a los notarios. El Presidente de la Corte Suprema declaraba en esta línea que “los notarios no tienen mucho que ver con el sistema del Poder Judicial” (“Notarios se defienden de críticas de Bachelet: ‘Cobramos precios que están bajo el arancel’”, *La Segunda*, 22 de mayo de 2006, p. 4).

²⁵ “El Estado ha hecho gran parte de su tarea y es pionero en la tramitación electrónica en los servicios de Impuestos Internos y de Registro Civil. Ahora es el turno de notarios y conservadores” (“Bachelet tecnológica: La Presidenta realizó tres anuncios sobre el tema”, *El Mercurio*, 22 de mayo de 2006).

la reforma al resto del país. Este procedimiento sería similar al seguido, por ejemplo, en Inglaterra, donde han subsistido en paralelo sendos regímenes de privacidad y de registro de derechos.

6. Conclusión

Al carecer de una regulación efectiva e independiente, los registros chilenos padecen importantes defectos de diseño, presentan una gran variabilidad en su funcionamiento y fiabilidad, y emplean tecnologías desfasadas, por lo que producen por sí mismos un nivel insuficiente de seguridad jurídica.

Esta escasa seguridad registral hace necesario que las partes adquieran servicios adicionales que palien esta carencia, generando costes notables no sólo en términos de dinero sino por el mayor tiempo y complejidad que comportan las transacciones; y aún así sólo para alcanzar un nivel de seguridad inferior al que se demanda en una economía de mercado moderna.

Es preciso, pues, acometer una importante reforma estructural para situar los registros al nivel que la sociedad chilena necesita.

Para que esta reforma sea posible, conviene crear un nuevo órgano regulador, dotado de la independencia necesaria tanto para ejecutarla como para controlar el funcionamiento futuro del sistema.

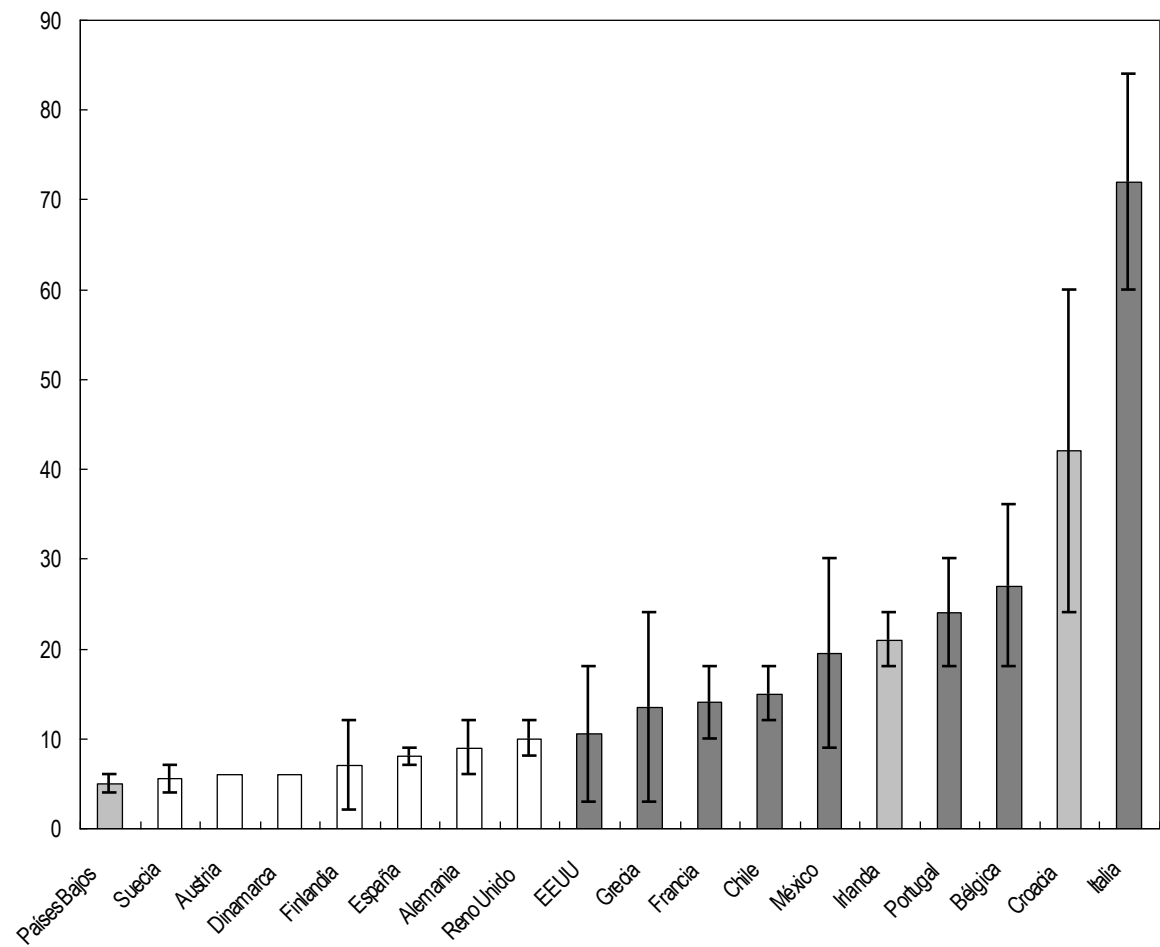
7. Referencias

- Alessandri Rodríguez, Arturo, Manuel Somarriva Undurraga y Antonio Vodanovic H. (2003), *Tratado de los derechos reales: Bienes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Arruñada, Benito (2001), “A Global Perspective on Title Insurance”, *Housing Finance International*, vol. 16, núm. 2, diciembre, pp. 3-11.
- Arruñada, Benito (2002), “A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice*, vol. 27, núm. 4, octubre, pp. 582-601.
- Arruñada, Benito (2003), “Property Enforcement and Organized Consent”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19, núm. 2, pp. 401-444.
- Arruñada, Benito (2004), “El seguro de títulos de propiedad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 80, núm. 681, enero-febrero, pp. 53-141.
- Arruñada, Benito, y Nuno Garoupa (2005), “The Choice of Titling System in Land”, *Journal of Law and Economics*, vol. 48, octubre, pp. 709-727.
- Banco Mundial, *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington DC, World Bank y Oxford University Press, 2005.
- Butler, Stephen B. (2003), “Enforcement of Mortgage Rights in Housing Finance,” *Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges*, The World Bank, Washington, DC, March 10-13.
- Cúneo Macchiavello, Andrés (2003), “Comentario crítico [a Hernández Emparanza, 2003]”, en Fundación Fernando Fueyo Laneri, *Estudios sobre reformas al Código Civil y Código de Comercio, Cuarta Parte: Derecho Registral Inmobiliario*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, pp. 383-392.
- EMF, European Mortgage Federation (2002), *Efficiency of Mortgage Collateral in the European Union*, European Mortgage Federation, Bruselas.
- Fueyo Laneri, Fernando (1991), “Particularismo del sistema legal de los registros de la propiedad inmueble en Chile y juicios críticos al respecto”, en Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios (ed.), *Leyes Hipotecarias y Registrales de España: Fuentes y Evolución, I (Tomo VI, Volumen II-A)*, Madrid, Castalia, pp. 277-326.
- Hernández Emparanza, Domingo (2003a), “Teoría General del Derecho Registral Inmobiliario”, en Fundación Fernando Fueyo Laneri, *Estudios sobre reformas al Código Civil y Código de Comercio, Cuarta Parte: Derecho Registral Inmobiliario*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, pp. 13-162.

- Hernández Emparanza, Domingo (2003b), “El Derecho Registral Inmobiliario Chileno”, en Fundación Fernando Fueyo Laneri, *Estudios sobre reformas al Código Civil y Código de Comercio, Cuarta Parte: Derecho Registral Inmobiliario*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, pp. 163-360.
- Lardinois, René (2004), “Estudio sobre modernización de los conservadores de bienes raíces”, Cámara Chilena de la Construcción, *Documento de Trabajo*, núm. 23, Santiago de Chile.
- Mohor Alborno, Elías (2001), “Los Principios del Derecho Registral en nuestros sistema”, *Revista Fojas*, núm. 3, agosto.
- Morandé L. Felipe (2003), “Chile: New Market Developments”, IADB, II Meeting of the Euro-Latin Research Network—Housing Finance: Latin American Issues and European Views, París, junio, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=P-176, visitada el 3 de mayo de 2006.
- Morandé L. Felipe, y Carlos García (2003), “Financiamiento de la vivienda en Chile”, Cámara Chilena de la Construcción, *Documento de Trabajo*, núm. 9, marzo, Santiago de Chile.
- Peñailillo Arévalo, Daniel (1990), *Los bienes, la propiedad y otros derechos reales*, 2.^a ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Rojas García, Edmundo (2002), “Consideraciones relativas a la calificación registral”, *Revista Fojas*, núm. 7, octubre.
- Santibáñez y Artigas Abogados (2006), *Diagnóstico y propuesta para la determinación de Aranceles de los auxiliares de la Administración de justicia*, Santiago de Chile, marzo.
- Suárez Alarcón, Marcela (2006), “Conservadores: La modernización que falta”, *El Mercurio*, 29 de enero.

8. Anexo

Figura 1. Plazos de ejecución hipotecaria



Fuentes: Para Chile, promedio de Feller Rate e Hipotecaria de la Construcción, tomados de Morandé y García (2003, p. 34). Para los demás países, European Mortgage Federation (2002) y Butler (2003).

Notas: El plazo se mide en meses desde la fecha de insolvencia hasta la de venta del inmueble. En gris oscuro, los registros de documentos sin fe pública registral; en gris claro, los registros con efectos intermedios a este respecto; en blanco, los registros de derechos con fe pública registral. Las columnas reflejan el plazo promedio y los segmentos el rango respectivo de cada país.

Cuadro 1. Costes de transacción de una compraventa inmobiliaria (cuantía: 50 veces la renta nacional por habitante de cada país; adquirente: una sociedad mercantil; lugar: capital del país)

	<i>Compraventa inmobiliaria</i>				
	<i>Número de trámites</i>	<i>Tiempo (días)</i>	<i>Coste (% valor de la propiedad)</i>		
			<i>Impuestos</i>	<i>Resto</i>	<i>Total</i>
<i>América Latina</i>	6,7	76,5			4,8%
<i>OCDE</i>	4,7	32,2			4,8%
<i>Registros de documentos, sin fe pública:</i>					
Chile, total	6	31			1,3%
Abogado (estudio de título)		9 a 21		1-2,5% ¹	
Notario		2		0,2% ²	
Conservador		9 a 35		0,2-0,3% ³	
Impuestos			Sólo crédito		
Francia	10	193	4,9%	0,9%	5,8%
Italia	8	27	3-10% ⁴	1,3%	4,3-11,3%
<i>Registros de derechos, con fe pública:</i>					
España, total	3	25			7,14%
Notario				0,11%	
Registro de la Propiedad				0,03%	
Impuestos			7,00%		
Reino Unido	2	21	4,0%	0,1%	4,1%
Australia	5	7	7,0%	0,1%	7,1%

Fuente:

Banco Mundial, *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington DC, World Bank y Oxford University Press, 2005.

Notas:

¹ Estos porcentajes sobrestiman el coste real, que, para una compra como la del supuesto empleado por el informe *Doing Business* debería ser notablemente inferior, aunque también muy superior a los aproximadamente 100 USD que puede costar en Chile el estudio de títulos de una transacción sobre una vivienda media sin problemas jurídicos especiales.

² Importes sujetos a mínimos y máximos, actualmente en revisión por el Ministerio de Justicia. En un informe encargado a una consultora externa (Santibáñez y Artigas, 2006, p. 68), se propone reducir el mínimo un 37% (de 30.000 a 18.900\$) y elevar el máximo un 143,75% (de 128.000 a 312.000\$).

³ En el mencionado informe (Santibáñez y Artigas, 2006, p. 57) se propone reducir el mínimo un 4,44% (de 13.500 a 12.900\$) y elevar el máximo un 20% (de 260.000 a 312.000 \$).

⁴ El informe *Doing Business 2005* lo omite del cálculo final (véase el documento de detalle en <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Open.aspx?id=4034>).