



Burocracia de los Conservadores de Bienes Raíces: Costos y Propuestas

Se ha constatado que los trámites de inscripción de propiedades y entrega de certificados que realizan los Conservadores de Bienes Raíces son lentos y muchas veces no se respetan los aranceles definidos, lo cual genera importantes costos en términos de recursos y de tiempo tanto para las empresas constructoras como para los compradores finales. Es por esto que se requiere con urgencia implementar un sistema que haga más expedita y fácil la labor de los Conservadores de Bienes Raíces.

1. Introducción

Las obras de edificación se encuentran reguladas por diferentes leyes y normativas, por lo que están afectas a diversos controles, permisos y certificaciones ante distintos organismos (ver Recuadro 1). Así, durante toda la etapa de desarrollo de un proyecto de edificación, éste se ve afecto a más de cuarenta trámites, los cuales comienzan con la solicitud de un certificado de informaciones previas a la Dirección de Obras Municipales y terminan con la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respectivo de las transferencias de los inmuebles construidos.

Este proceso implica un costo en términos de tiempo y de recursos, por lo que es necesario que las instituciones que participan en este proceso sean lo más eficientes posibles, de modo que estos trámites no generen pérdidas innecesarias a las empresas y a la sociedad.

La Cámara Chilena de la Construcción ha estado desde hace un tiempo abocada a hacer transparente a la opinión pública la forma de operar en la práctica de las instituciones y organismos a cargo de los mencionados trámites, ante la evidencia que ellos importan plazos claramente excesivos y costos sustanciales de la burocracia resultante que terminan siendo absorbidos por la gente que compra los inmuebles.

En documentos anteriores se han analizado los casos de las Direcciones de Obras Municipales¹ y de los bancos e instituciones financieras.² En esta oportunidad se trata el caso de los CBR. En el año 2003 la CChC realizó una encuesta a diferentes usuarios de los CBR a nivel nacional con el objetivo, entre otros, de evaluar la gestión de los mismos en el trámite de inscripción de la propiedad³ y de diversos actos jurídicos vinculados con ella.

La principal conclusión que se obtiene es que hoy en día, en general, la tramitación es lenta y los plazos efectivos de inscripción son muy superiores a los que se consideran adecuados.

Ello implica un alto costo para las empresas inmobiliarias, eleva los precios de las viviendas e inhibe un mejor y más fluido desempeño de los mercados de vivienda.

El documento concluye con una propuesta de reforma del actual sistema, indicando brevemente los pasos necesarios para su implementación.

2. Funcionamiento de los Conservadores de Bienes Raíces

Los Conservadores de Bienes Raíces son ministros de fe, auxiliares de la administración de justicia, nombrados por el Presidente de la República, que tienen a su cargo los registros⁴

conservatorios de bienes raíces, en los cuales se practican las inscripciones y anotaciones que las leyes establecen como obligatorias o facultativas.

A los CBR les corresponde, fundamentalmente, practicar ciertas inscripciones que señala la ley, con la finalidad, en primer término, de efectuar la tradición⁵ del dominio⁶ de bienes inmuebles y demás derechos reales⁷ constituidos sobre ellos. En efecto, el Código Civil, en su artículo 686, exige —para efectuar la tradición de los derechos reales sobre bienes corporales inmuebles— la inscripción del título⁸ correspondiente en el registro conservatorio del territorio en que esté situado el inmueble, salvo que éste perteneciere a varios territorios, en cuyo caso la inscripción debe hacerse en el registro de cada uno de ellos.

Recuadro 1: Tramitación de los proyectos de edificación

En la actualidad es necesario cumplir con más de cuarenta trámites desde que se inicia un proyecto inmobiliario hasta la venta e inscripción del inmueble construido. Todos estos trámites implican un importante costo para las obras en términos de tiempo y de recursos financieros involucrados. En la Tabla 1.1 se nombran los principales trámites críticos en el desarrollo de un proyecto inmobiliario,^a así como el plazo que se considera razonable para su tramitación.^b

Tabla 1.1
Trámites críticos de los proyectos de edificación

	Organismo	Plazo (días hábiles)
Certificado de informaciones previas	D.O.M ^c	5
Aprobación de anteproyecto sin observaciones	D.O.M	15
Aprobación de anteproyecto corregido	D.O.M	15
Fusión de roles		10
Aprobación del estudio de impacto vial	Seremi Transportes	45
Aprobación de la declaración de impacto vial	CONAMA regional	60 (120)
Aprobación de observaciones al proyecto	D.O.M	15
Recepción de pavimentos exteriores	SERVIU	15
Recepción de correcciones y final	D.O.M	15
Certificado de avalúo y rol de avalúo	S.I.I.	5
Acogimiento Ley de Copropiedad	D.O.M	3
Inscripción de la propiedad del inmueble	Conservador Bienes Raíces	9

^a Aquellos trámites que son críticos varían de un proyecto a otro. En este caso la ruta crítica se ha definido en base a los trámites que son requisitos para la continuación del proceso y en función de los tiempos que toma su gestión. Sin embargo, la ruta crítica depende del tipo de proyecto, tanto según su tamaño (mientras más grande es el proyecto mayores son las exigencias), así como su complejidad.

^b Los plazos que se indican son los que se estimaron como normales o promedio.

^c Dirección de Obras Municipales.

Asimismo, la inscripción en el registro del CBR cumple otros fines, como son:

- **Publicidad de la propiedad raíz:** Permite que exista un registro público de todas las mutaciones, cargas y divisiones sucesivas que ha experimentado el bien inmueble, lo cual facilita conservar la historia de la propiedad raíz;
- **Es requisito, prueba y garantía de la posesión⁹ de los bienes raíces:** En nuestra legislación, la inscripción en el CBR es requisito para transferir el dominio de los bienes raíces; sin embargo, no acredita el dominio, sino que es prueba y garantía de la posesión. Por tanto, el dominio se adquiere sólo por la prescripción adquisitiva.¹⁰ No obstante lo anterior, en la práctica y gracias a la seguridad que otorga el sistema de inscripción, se ha llegado a entender por el público, en general, que inscripción, posesión y dominio son una misma cosa.

Respecto de la organización de los registros de bienes raíces, existen dos modalidades que son las más utilizadas a nivel

mundial: los registros reales y los registros personales.

Los **registros reales** —como por ejemplo el sistema Torrens o australiano y el sistema alemán— se llevan sobre la base de una matrícula que se asigna a cada inmueble, con un número de orden y una hoja especial, que constituye un registro. Este sistema reviste grandes ventajas, por cuanto permite conocer de inmediato todas las mutaciones que ha experimentado el predio, así como también los gravámenes que le afectan, facilitando la elaboración de un estudio de títulos.

Por su parte, los **registros personales** se organizan sobre la base del nombre de las personas a quienes afectan las inscripciones o anotaciones en el registro en particular. Este sistema es el que se utiliza en nuestro país y que exige conocer todos los dueños anteriores al actual, por un plazo de 10 años, para poder establecer fehacientemente el derecho de propiedad de una persona por sobre un predio determinado, lo cual, evidentemente, hace más engorroso el estudio de títulos.

Recuadro 2: Evaluación de la gestión y del respeto a las tarifas por parte de los CBR en Chile

La Cámara Chilena de la Construcción realizó una evaluación de los conservadores a nivel nacional, específicamente de aquéllos correspondientes a las capitales de regiones, así como de aquellas ciudades y comunas más importantes del país en lo que a actividad inmobiliaria se refiere.

Para estos efectos, se diseñó una encuesta destinada a obtener información respecto del uso de tecnología por parte de los CBR,^a de los plazos que les toma a ellos realizar diversos trámites y de los aranceles que cobran. En esta última materia se buscaba, en primer término, conocer el grado de respeto a la regulación arancelaria aplicable a los CBR y, en segundo lugar, constatar la efectividad de las rebajas arancelarias para la inscripción de viviendas económicas contemplada en el DFL2 de 1959.

La encuesta fue aplicada a distintos usuarios de los CBR, como empresas constructoras, inmobiliarias, bancos, corredores de propiedades, empresas de gestión inmobiliaria y estudios de abogados.

Para tener una aproximación del grado de eficiencia —entendida como el tiempo que emplean los conservadores en realizar los diversos trámites que se les solicitan, tales como inscripciones de dominio y entrega de certificados— en la gestión de los conservadores, en la Tabla 2.1 se muestran los plazos que se definieron como razonables para cada trámite.

Tabla 2.1
Plazo razonable (en días hábiles) por trámite en el CBR

Trámite	Plazo razonable
Inscripción de dominio simple	7
Inscripción de dominio completo*	9
Inscripción de dominio completo más el alzamiento de una anterior hipoteca	10
Certificado de dominio con vigencia	2
Certificado de dominio sin vigencia	2
Certificado de hipotecas, gravámenes y prohibiciones	3
Copia de planos	3

* Incluye la inscripción de dominio de la hipoteca en su caso, el certificado de hipotecas y gravámenes y las copias correspondientes.

continuación Recuadro 2

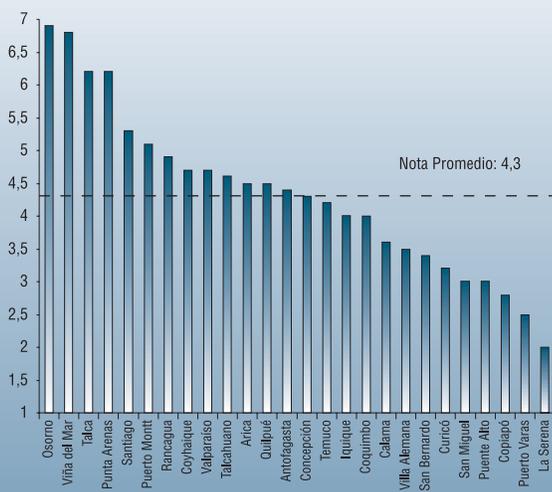
Con el objeto de poder comparar la gestión de distintos CBR en términos de los plazos efectivos de los trámites, se calculó una nota —cuya escala comprende una nota mínima de 1 y máxima de 7— de acuerdo a la siguiente fórmula:^b

$$\text{Nota de gestión} = \text{plazo de gestión razonable} / \text{plazo efectivo} * 7$$

Una vez obtenida la nota para cada trámite por conservador, se calculó el promedio de notas de los distintos trámites, lo que permitió ordenar los CBR desde el más eficiente hasta el más ineficiente, en la forma de un ranking.

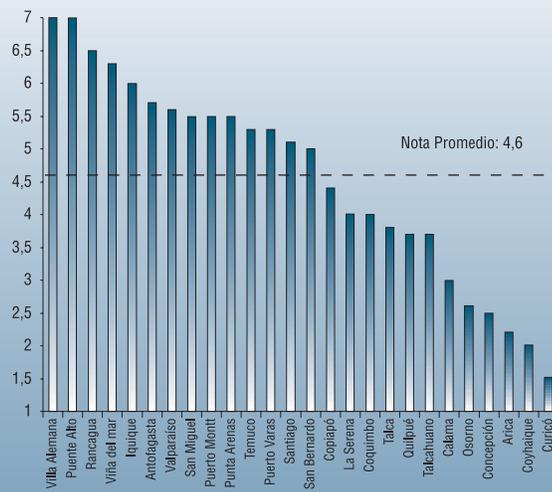
Como se desprende del Gráfico 2.1, el CBR de la ciudad de Osorno es el más eficiente —con una nota promedio de 6,9—, en tanto que el más ineficiente es el correspondiente a La Serena, el que tuvo una nota promedio de 2.

Gráfico 2.1: Ranking de eficiencia de los CBR



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

Gráfico 2.2: Ranking según respeto del arancel y del DFL2 por CBR



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

La nota promedio general de eficiencia de todos los conservadores de la muestra es de 4,3, es decir, una aprobación marginal, mediocre, lo que da cuenta de las falencias del actual sistema.

Sin embargo, un conservador que es eficiente —en términos de los plazos efectivos— en la inscripción del dominio o en la entrega de certificados, no necesariamente respeta los aranceles o la rebaja arancelaria para las viviendas económicas contempladas en el DFL2.

De este modo, a aquellos CBR que efectivamente respetan el arancel se les asignó una nota de 7, en cambio se les asignó una nota de 1 si no los respetaban. Adicionalmente, respecto de la rebaja arancelaria contemplada en el DFL2, si el encuestado contestaba que el CBR sólo hacía efectiva dicha rebaja cuando se le solicitaba, se le asignó una nota de 4.

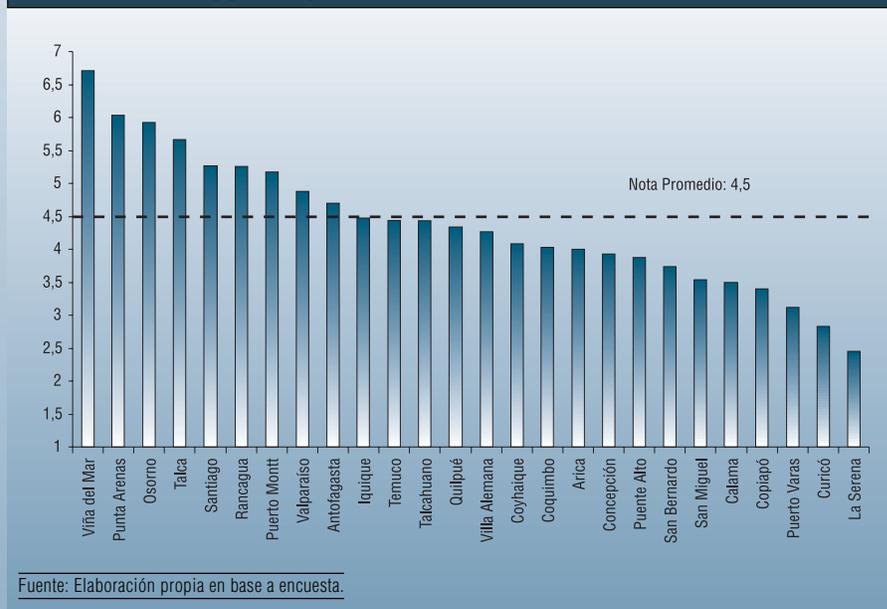
Con esta información, se promediaron las notas obtenidas en ambas preguntas de modo de rankear a los CBR según el grado de respeto de los aranceles (ver Gráfico 2.2).

continuación Recuadro 2

Se concluye a partir de los resultados que no existe —a nivel general— un respeto por las tarifas, lo cual es una situación extremadamente delicada si se considera que éstas están establecidas por un Decreto Tarifario del Ministerio de Justicia y que la rebaja arancelaria del DFL2 es un derecho legalmente establecido. Esta situación provoca que sean finalmente los usuarios finales —compradores de viviendas— los que se ven perjudicados, en particular aquellos que demandan viviendas de menor valor. Ahora bien, la pregunta que surge es por qué ocurre esta situación. En este contexto, surgen dos hipótesis: el sistema de fiscalización no es eficiente, en términos que no todos los CBR son fiscalizados como deberían; y/o los usuarios desconocen las tarifas por cuanto no realizan las denuncias pertinentes.

Para tener un ranking a nivel general de los CBR, que incluya tanto las variables de eficiencia y de respeto de los aranceles, se promediaron todas las notas obtenidas para cada conservador en cada pregunta. Los resultados se muestran en el Gráfico 2.3.

Gráfico 2.3: Ranking general por CBR



Como se observa en el Gráfico 2.3, el CBR de la ciudad de Viña del Mar es el que lidera el ranking general, seguido por el de Punta Arenas y el de Osorno. Cabe destacar que hay conservadores que están muy bien evaluados (como el de Viña del Mar) y otros que están muy mal evaluados y que presentan importantes falencias, como es el caso del CBR de La Serena.

Con todo, la evaluación global del sistema es mediocre —con una nota promedio de 4,5—, en donde la mayoría de los CBR se concentran por debajo de esta media. No obstante lo anterior, existen conservadores que por sus propios incentivos operan de manera eficiente y que respetan los aranceles establecidos.

a. Las preguntas dentro de este ítem tenían por finalidad determinar la disponibilidad de internet en la gestión del respectivo conservador. Sin embargo sólo 4 de los 26 CBR tenían internet, por tanto no se realizó un ranking para este ítem.

b. Si el plazo efectivo es menor que el razonable (es decir la ejecución del trámite es más eficiente que la medida arbitraria que se eligió), se le asigna una nota 7 al conservador en ese trámite.

3. Estimación del costo de la burocracia

Como queda de manifiesto en el Recuadro 2, existe —a nivel general— una inadecuada gestión por parte de los conservadores, lo que se ve traducido en largos plazos de tramitación. Estos atrasos implican un costo importante para las empresas en términos de tiempo y de uso alternativo de los fondos que están comprometidos, por lo que se intentará aquí tener una aproximación de la magnitud de este costo.

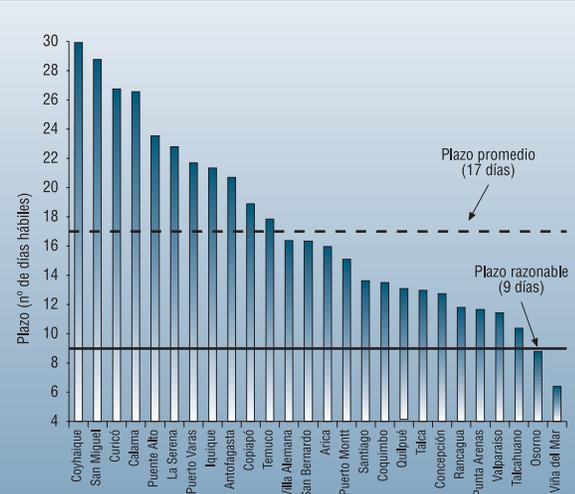
La compra del terreno en el cual se desarrollará un proyecto inmobiliario, por regla general, no constituye un trámite crítico para el desarrollo del mismo. El asunto se complica para la empresa inmobiliaria o constructora en el momento de la venta de los inmuebles. En efecto, usualmente los potenciales compradores de estos inmuebles no cuentan con los recursos necesarios para adquirirlos, razón por la cual deben recurrir a una institución financiera para obtener dichos recursos. Aquélla, por su parte, previo al otorgamiento del préstamo, exigirá, además de una evaluación de riesgo del comprador, la elaboración de un estudio de los títulos del inmueble, para verificar, de esta forma, que el inmueble —que constituirá la garantía para asegurar que el comprador cumpla con su obligación de pagar la deuda— no presente algún vicio que pudiera dar lugar a un juicio reivindicatorio por parte de un tercero. Para esto será importante contar, entre otros documentos, con las copias de inscripción de dominio del inmueble, certificados de hipotecas y gravámenes, de interdicciones y prohibiciones, todos documentos que emiten los CBR, y cuyo otorgamiento, normalmente, no demora mucho tiempo. Sin embargo, lo que realmente interesará a la empresa constructora o inmobiliaria es el tiempo que demorará el respectivo CBR en inscribir el inmueble a nombre del comprador, dado que, por regla general, la institución financiera sólo pagará a la empresa inmobiliaria o constructora una vez que dicha inscripción se haya practicado o se haya verificado que se cumplen los requisitos para realizarla.

Conforme a lo anteriormente señalado, es importante cuantificar el costo financiero que constituye para las empresas inmobiliarias y constructoras, el tiempo en exceso que emplean los CBR para practicar las inscripciones de dominio respecto de los plazos estimados como adecuados¹¹ para hacerlo.

Por simplicidad, sólo se considerará el trámite de inscripción de dominio completo, dado que éste es crítico para la realización de la operación de compraventa del inmueble.

En el Gráfico 1 se muestran los días efectivos para la realización de este trámite por conservador. Se debe recordar que el plazo razonable para este trámite es de 9 días. Nótese que sólo los conservadores de Osorno y Viña del Mar en promedio se demoran menos de 9 días hábiles en efectuar el trámite, en tanto que el plazo promedio del trámite para todos los conservadores de la muestra es de 17 días hábiles.

Gráfico 1: Plazo de inscripción de dominio completo por CBR



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada.

Se puede concluir que existe un grado importante de ineficiencia de gestión por parte de la mayoría de los CBR en el trámite de inscripción de dominio completo, lo cual lógicamente conlleva un costo para la empresa inmobiliaria dado que posterga la operación de venta del inmueble.

Para calcular el costo financiero que es consecuencia de los mayores plazos de inscripción del inmueble en el CBR, en primer lugar se debe establecer el costo de capital¹² vinculado a las inversiones desarrolladas en el sector inmobiliario, en función del riesgo asociado a la industria. Uno de los modelos más utilizados para calcular la tasa de costo de capital es el CAPM. Este modelo supone que la tasa de rendimiento requerida por los inversionistas es igual a la tasa libre de riesgo más un premio por riesgo.¹³ Estudios anteriores¹⁴ de la Cámara Chilena de la Construcción han establecido que la tasa de descuento para el sector construcción es de 11,6%¹⁵ anual o de 0,03% en términos diarios.

Así, el costo asociado al atraso en el trámite de otorgamiento de la inscripción por dominio completo en la jurisdicción o ciudad “i” (CT_i) estará dado por la siguiente fórmula:

$$CT_i = Inv_i * (1+r)^{D_i} - Inv_i = Inv_i * ((1+r)^{D_i} - 1)$$

donde Inv_i corresponde a la inversión en la ciudad i, r es el costo de capital diario calculado anteriormente y D_i es el número de días de atraso de un proyecto realizado en la ciudad i.

Para cuantificar el costo en términos monetarios surge el problema de estimar la inversión inmobiliaria por ciudad. Sin embargo, para tener una idea de la magnitud de este costo, basta con tener el porcentaje que éste representa sobre la inversión.¹⁶ De este modo, en aquellos CBR donde el trámite se demora 9 días hábiles o menos, el costo se imputa como cero, ya que estaría dentro del plazo estimado como razonable. Este caso correspondería a los CBR de las ciudades de Osorno y Viña del Mar.

Los resultados por conservador se presentan en la Tabla 1. Como se desprende de la Tabla 1, aquellos proyectos inmobiliarios

cuyas inscripciones deben practicarse en los CBR de Coyhaique, San Miguel, Curicó y Calama, incurren en un costo financiero que es mayor al 0,5% de la inversión.

Para tener una aproximación de este costo en términos monetarios, se necesita conocer la inversión en vivienda —tanto pública como privada— en los territorios en que funciona cada CBR. Como no se dispone de esta información, se calculará a nivel regional y nacional.¹⁷ Para esto, se supondrá que el número de días de atraso promedio para los CBR en cada región equivale al promedio de los días de atraso de los territorios de los CBR respecto de los cuales se aplicó la encuesta.

Tabla 1
% de la inversión que representa el costo de la burocracia por CBR

Conservador de Bienes Raíces de	% de la inversión que representa el costo de la burocracia
Coyhaique	0,67%
San Miguel	0,63%
Curicó	0,56%
Calama	0,56%
Puente Alto	0,47%
La Serena	0,44%
Puerto Varas	0,40%
Iquique	0,39%
Antofagasta	0,37%
Copiapó	0,31%
Temuco	0,28%
Villa Alemana	0,23%
San Bernardo	0,23%
Arica	0,22%
Puerto Montt	0,19%
Santiago	0,15%
Coquimbo	0,14%
Quilpué	0,13%
Talca	0,12%
Concepción	0,12%
Rancagua	0,09%
Punta Arenas	0,08%
Valparaíso	0,08%
Talcahuano	0,04%

Fuente: Estimación propia en base a encuesta realizada.

Tabla 2
Costo de la burocracia por región y total país

Región	Inversión en vivienda año 2003 (mill. US\$)	Costo burocracia promedio regional (% sobre la inversión)	Costo burocracia (mill. US\$)
I	43,3	0,31%	0,13
II	73,8	0,47%	0,34
III	48,1	0,31%	0,15
IV	110,3	0,29%	0,32
V	243,3	0,04%	0,10
VI	197,5	0,09%	0,18
VII	244,0	0,34%	0,84
VIII	428,1	0,08%	0,34
IX	199,8	0,28%	0,56
X	200,8	0,20%	0,39
XI	26,3	0,67%	0,18
XII	5,5	0,08%	0,00
RM	1.095,3	0,37%	4,04
TOTAL PAIS	2.916		7,57

Como se observa en la Tabla 2, a nivel país el costo total de la burocracia ascendió a US\$ 7,57 millones en 2003. La región metropolitana es la que tiene el mayor costo asociado, lo cual es lógico dado que aproximadamente el 40% de la actividad inmobiliaria está concentrada en dicha región.

Para tener una magnitud de lo que representa este costo a nivel nacional, podríamos decir que equivale al presupuesto de 675 viviendas básicas construidas por el MINVU al año.¹⁸

El análisis antes expuesto está basado desde el punto de vista de la empresa inmobiliaria o constructora, en términos de lo que le significa a ésta el costo del capital inmovilizado. Si el costo financiero calculado anteriormente es traspasado a los usuarios, el precio de las viviendas nuevas será 0,2% mayor al que resultaría si el sistema operara de manera eficiente.¹⁹ Este sobreprecio se agrega a los recargos sobre el valor de las viviendas que resulta de las otras formas de burocracia del sistema, como por ejemplo la de las Direcciones de Obras Municipales (2,2%)²⁰ y la de los bancos e instituciones financieras (1,5%)²¹. Al sumar los recargos antes mencionados, se llega a un sobreprecio de 3,9% sobre el valor de las viviendas.

A ello hay que agregar el sobreprecio pagado por los compradores a raíz del no cumplimiento de los aranceles por parte de varios CBR.

Finalmente, las ineficiencias del actual sistema impiden un funcionamiento ágil y expedito del mercado, en particular en el de las viviendas usadas y de menor valor, situación que hoy en día dificulta la movilidad habitacional.²²

3. Implementación de un nuevo sistema computacional en los CBR

Considerando que las demoras en los trámites que se solicitan a los CBR, especialmente la inscripción del dominio, generan pérdidas, tanto en términos de tiempo como de eficiencia en la utilización de los recursos, en donde los perjudicados no sólo son las empresas inmobiliarias, sino que también los usuarios finales, estimamos que se requiere con urgencia implementar un sistema que haga más expedita y fácil la labor de los CBR. En nuestro concepto, en el corto plazo lo más adecuado para las necesidades del país sería la implementación de un sistema

computacional en línea, en donde los registros estén respaldados por medios computacionales. En este punto es importante destacar que respetados autores han desarrollado un proyecto concreto de modificación del Reglamento de los CBR para incorporar en éste un capítulo especial relativo a la “registración en medios computacionales”.²³

Además, es necesario que los CBR cuenten con sitios web, en donde se pueda informar acerca de los estados actuales de los trámites en proceso, así como también se puedan consultar los registros respaldados en línea.²⁴ Asimismo, que a través de este medio sea posible solicitar ciertos trámites y pagar por vía remota. Otra ventaja de tener acceso a los CBR por internet sería la conexión que pudieran tener estas instituciones con otros organismos del Estado.

Dentro de esta primera reforma que sugerimos para mejorar la gestión de los CBR, es conveniente precisar que las innovaciones tecnológicas, en una primera etapa debieran implementarse por parte de aquellos CBR correspondientes a las capitales de regiones y a las ciudades y comunas más importantes, en lo que a actividad inmobiliaria se refiere y en un plazo no superior a un año o un año y medio. Luego, en forma progresiva, el resto de los CBR del país irían adoptando estas nuevas tecnologías, de tal manera que en un plazo no superior a cinco años, todos los CBR del país pudieran disponer de un sistema computacional en línea.

4. Implementación del sistema de registro o folio real

Una propuesta de más largo plazo, dado que es más compleja y ambiciosa que la anterior, y que requeriría de una importante reforma legal, consiste en la sustitución del actual sistema de registro personal por uno de carácter real, esto es, vinculado al inmueble y no a sus dueños.

Una de las principales ventajas de implementar un sistema de folio real es que se puede generar una especie de “empadronamiento” de los inmuebles, permitiendo así un manejo

expedito de títulos de dominio de la propiedad, lo que reduciría de manera importante los costos de transacción que surgen de los estudios de títulos y de gravámenes. Esto tendría un importante efecto sobre el mercado secundario de las viviendas de menor valor, ya que éste operaría de una manera más ágil y eficiente. Así, se potenciaría una mayor movilidad habitacional. Actualmente, varios CBR emplean un sistema de facto de folio real, llamado en la jerga interna “diablito”,²⁵ para obtener un mejor y más rápido acceso a la información contenida en los registros. La existencia de un sistema de esta naturaleza, a nuestro juicio, demuestra que para la mayoría de los CBR sería muy aconsejable adoptar el sistema de folio real.

Para una mejor comprensión de los aspectos que involucra una reforma de esta naturaleza, hemos dividido esta materia en tres temas: el informe predial; reformas anexas; y posibilidades de implementación del sistema de registro o folio real.

a. El informe predial

En la reforma que proponemos, el informe predial debe contener toda la información necesaria para identificar al inmueble, así como para observar las mutaciones de dominio que ha sido objeto, y los gravámenes y prohibiciones que le afectan. En cuanto al contenido de este informe, básicamente sería el siguiente:

- Una parte enunciativa, con la identificación del bien raíz.²⁶
- Información de los deslindes del inmueble, claramente establecidos. No podría darse el caso de dos informes prediales en un mismo registro con deslindes superpuestos.

En relación a los registros en particular, cada uno tendría su propio informe predial, pero con la misma información, lo que permitiría conocer de inmediato el estado de un inmueble sin necesidad de consultar registros adicionales. Para lograr lo anterior, es fundamental que exista una estricta concordancia entre los datos del informe predial del respectivo inmueble en cada uno de los registros, situación que se simplificaría con registros computacionales, que impedirían la existencia de registros con información dispar.

De esta forma, y con el uso de la computación, el usuario sólo necesitará el informe predial del bien raíz específico, que contendrá la información de los tres registros.²⁷

b. Reformas anexas

El repertorio es el libro en el cual el CBR anota cronológicamente todos los títulos que se le presentan,²⁸ y cuya importancia radica en el hecho que el CBR puede negarse a practicar una inscripción en los registros de propiedades, de hipotecas y gravámenes y de interdicciones y prohibiciones, por estimar que falta algún requisito contemplado en el reglamento para tal gestión, pero no podrá negarse a anotar en el repertorio la gestión que se desea practicar. Luego, si se corrigen los errores que motivaron el rechazo de la inscripción original, y siempre que sea en el plazo de 2 meses de anotada la gestión en el repertorio, la inscripción que se realice en el registro correspondiente se retrotraerá a la fecha en que se practicó la anotación en el libro repertorio.²⁹

Nuestra propuesta, en este punto, consiste simplemente en la incorporación del informe predial al libro repertorio, a través de una enunciación adicional que, en la práctica, extienda los efectos de las anotaciones del repertorio al informe predial.

Por otra parte, hay una serie de materias que se refieren a la mantención física de los libros y que guardan estrecha relación con el sistema del registro o folio personal, como son las siguientes:

1. Los registros parciales:³⁰ Con el sistema de registro o folio real no será necesario confeccionar estos registros parciales, debido a que un informe predial nunca se cierra, a menos que el bien raíz deje de existir, sea por fusión o por subdivisión.
2. El empaste de los registros: Éste se efectuaría en la medida

de lo necesario, según sea el mejor criterio a determinar.³¹

3. Índices de los registros llevados por orden alfabético: Éstos ya no serán necesarios de la manera en que fueron concebidos, ya que cada inmueble será identificado por su propio nombre en el plano o rol, en el caso de un usuario externo, y con un código u otra suerte de identificación para los funcionarios del CBR. Estimamos que sería apropiado reemplazar dichos índices por una base de datos computacional, respaldada en una forma de índice, que contenga una forma alternativa de acceder a los informes prediales.

La razón por la cual puede ser conveniente mantener una base de datos que se organice de esta manera, es que proporciona una forma adicional de ubicar una operación realizada dentro de la historia del informe predial. Lo anterior constituye una gran ventaja cuando un bien inmueble ha sido transferido gran cantidad de veces, y esa información ya existe en manos de los conservadores por lo que sólo se hace necesario incorporarla al sistema.

c. Implementación del Sistema

Creemos que la reforma no debe importar una carga adicional para los usuarios sino que, deben ser los propios CBR quienes, en un plazo razonable y previamente establecido, transformen sus registros a este nuevo modo de operar. Sin embargo, es razonable suponer que la reforma importará una molestia en las operaciones cotidianas y teniendo en mente al usuario del sistema registral, consideramos que es aconsejable hacer coexistir ambos sistemas por un tiempo a definir, para hacer más suave una transición.

Recuadro 3: Competencia e incentivos en el sistema de Conservadores de Bienes Raíces

Como es sabido, el cargo de CBR es vitalicio. Además, estos funcionarios no perciben sueldo del Estado sino que los usuarios pagan los derechos que corresponden según el arancel que dicta el Ministerio de Justicia. Estos factores, unidos al hecho que existe solamente un conservador por plaza, traen consigo que, en los hechos, exista un verdadero “monopolio legal” otorgado a un privado cuyos precios son en teoría (menos en la práctica, como se vio antes) regulados por la autoridad pero sin sujetarse a criterios económicos. Además, la demanda por estos servicios está cautiva —no existen sustitutos— y crece en la medida que haya mayor actividad. La falta de competencia real genera un problema de incentivos que, por lo que indican los datos disponibles, ha redundado en una inadecuada atención a los usuarios en cuanto a los plazos en que se realizan los trámites pertinentes y, en varios casos, también en tarifas que no se condicen con las establecidas por el Ministerio de Justicia. Estos problemas no han sido posibles de resolver hasta ahora por la supervisión de los ministros de las Cortes de Apelaciones respectivas. Por tanto, sería ideal que existiera un mecanismo que promueva un grado de competencia, de modo que sean los mismos conservadores los que tengan incentivos para ser eficientes en su gestión. En este contexto, lo óptimo sería que existiera un sistema integrado en línea, de modo que el registro de una propiedad no estuviera necesariamente vinculado al territorio donde está localizada dicha propiedad. De este modo, los conservadores competirían por servicios, y serían los propios usuarios los que elegirían en qué conservador quieren realizar sus trámites. Sin embargo, una propuesta en este sentido no tendría viabilidad dentro de la actual estructura del sistema de registro de la propiedad inmueble.

Una alternativa que parece claramente más viable y posible sería que cada conservador se escogiera por un período fijo (5 años, por ejemplo) en una licitación abierta a abogados que, cumpliendo requisitos de alta calificación profesional y personal, compitieran sobre la base de la calidad del servicio propuesto (incluyendo los tiempos de los trámites), a partir de un tarifado definido por el Ministerio de Justicia. Este sistema se aplica en otros sectores, como el transporte público. Al introducir competencia de manera ex ante, se soluciona el hecho de que el sistema opere de forma monopólica.

De no existir un mecanismo que promueva la competencia, la única forma que el sistema funcione de manera eficiente es a través de la regulación y fiscalización. Hoy ésta es realizada por ministros visitantes de la respectiva Corte de Apelaciones, la cual no siempre es efectiva. En efecto, como reflejó la encuesta, la mayoría de los conservadores no respetan los aranceles fijados en el Decreto Tarifario del Ministerio de Justicia y los plazos de entrega de los documentos son mayores que los que se consideran como razonables.

Estos antecedentes nos llevan a concluir que sería conveniente que existiera un sistema de fiscalización especializado a cargo de un organismo —dependiente de la Corte Suprema— que reemplace o complemente la institución de los ministros visitantes, y que vele efectivamente por el buen funcionamiento de la gestión de los conservadores, en particular respecto de los plazos y de los aranceles. En relación a los plazos, es necesario que se fije el número de días razonable para cada trámite, de modo que si un trámite se demora más de lo establecido, sea el mismo usuario el que presente una queja a este organismo, el cual podría sancionar al conservador respectivo. Por su parte, respecto de los aranceles, muchas veces la interpretación que hace el CBR del decreto arancelario es desconocida para los usuarios, lo que se traduce en un cobro que supera a lo calculado por aquellos.

Notas

- ¹ “Actualización del estudio del costo de la burocracia en el desarrollo de la edificación en el Gran Santiago”, Pablo Araya P. Documento de Trabajo N° 1, Cámara Chilena de la Construcción.
- ² Minuta N° 41: “Resultados de la encuesta del Comité Inmobiliario sobre el proceso de venta con financiamiento de institución financiera”, Gerencia de Estudios, Cámara Chilena de la Construcción. Noviembre 2003.
- ³ En dicha encuesta también se evaluó el uso de la tecnología por parte de los CBR, el respeto de los aranceles y los plazos efectivos de otros trámites de registro. La encuesta se encuentra en el documento “Estudio sobre modernización de los Conservadores de Bienes Raíces”, Fiscalía, Cámara Chilena de la Construcción, diciembre de 2003. Algunos detalles de este estudio se encuentran en el Recuadro N° 2.
- ⁴ Se entiende por registro aquel libro en que se matricula un inmueble o se inscribe un hecho que lo afecta. Los Conservadores de Bienes Raíces llevan, entre otros, los registros de propiedad; de hipotecas y gravámenes; y de interdicciones y prohibiciones.
- ⁵ La tradición, de acuerdo al artículo 670 del Código Civil “es un modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por la otra la capacidad e intención de adquirirlo.”
- ⁶ De acuerdo al artículo 582 del Código Civil, el dominio o propiedad “es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra ley o contra derecho ajeno.”
- ⁷ Derecho real, según la definición del artículo 577 del Código Civil, “es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos reales nacen las acciones reales.”
- ⁸ Se entiende por título todo hecho o acto jurídico apto para adquirir o transferir el dominio de una cosa. Ejemplo: el contrato de compraventa.
- ⁹ La posesión, de acuerdo al artículo 700 del Código Civil, consiste en “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.”
- ¹⁰ Se entiende por prescripción adquisitiva “un modo de adquirir las cosas ajenas por haberlas poseído durante cierto lapso de tiempo y concurriendo los demás requisitos legales”, artículo 2492 del Código Civil.
- ¹¹ Esta medición, por tanto, no toma en cuenta el tiempo que le toma a la empresa el proceso mismo, sino que considera el costo sólo de los días de atraso.
- ¹² El costo de capital corresponde a la tasa que se utiliza para determinar el valor actual de los flujos futuros que genera un proyecto. En otras palabras, equivale a la rentabilidad mínima que se le debe exigir a una inversión para que el proyecto sea rentable.
- ¹³ El premio por riesgo se define como el retorno de todos los activos de la economía menos una inversión libre de riesgo.
- ¹⁴ “Actualización del estudio del costo de la burocracia en el desarrollo de la edificación en el Gran Santiago”, Pablo Araya P. Documento de Trabajo N° 1, Cámara Chilena de la Construcción.
- ¹⁵ Para estimar el riesgo sistemático con respecto al mercado del sector construcción, se consideró una empresa constructora de referencia con presencia bursátil. Así,

fue posible calcular el riesgo sistemático del Patrimonio de esta empresa y suponer que este riesgo es equivalente o representativo al riesgo sistemático del sector construcción. Sin embargo este supuesto no es del todo realista dado que las empresas no son homogéneas y por tanto el costo de capital va a diferir entre ellas.

¹⁶ En otras palabras, lo que nos interesa realmente es calcular $((1+r)^{Dt} - 1)$ por conservador.

¹⁷ Tampoco se tiene información exacta respecto de la inversión en regiones, pero sí se conocen los permisos de edificación por región. De este modo, se utilizó como proxy de la inversión regional la multiplicación entre la inversión total del país (para el año 2003) y el porcentaje que representan los permisos de construcción de la región respectiva dentro del total.

¹⁸ Suponiendo un valor de 400 UF promedio por vivienda.

¹⁹ Este cálculo se realizó suponiendo un precio promedio por vivienda de UF 1.100 y que durante 2003 se construyeron aproximadamente 113.000 viviendas.

²⁰ Ver Fundamenta N° 1, “Costo de la burocracia para el desarrollo de la construcción. El caso de los permisos de edificación”, junio 2002. Cámara Chilena de la Construcción.

²¹ Ver Minuta N° 41 “Resultados de la encuesta del comité inmobiliario sobre el proceso de venta con financiamiento de institución financiera”, Gerencia de Estudios, Cámara Chilena de la Construcción. Noviembre 2003.

²² Véase Fundamenta N° 14 “Movilidad habitacional en una nueva política de vivienda”, Gerencia de Estudios, Cámara Chilena de la Construcción. Enero 2004.

²³ El contenido del proyecto sobre registración en medios computacionales del cual es autor el Conservador de Hipotecas del CBR de Santiago, don Edmundo Rojas, está desarrollado en el documento “Estudio sobre Modernización de los Conservadores de Bienes Raíces”, Fiscalía, Cámara Chilena de la Construcción, diciembre 2003.

²⁴ Sin que esta información tenga el poder probatorio correspondiente.

²⁵ El “diablito” consiste en un conjunto de tarjetas identificadas con un número, que contiene la historia completa de un inmueble con todas sus inscripciones, subinscripciones y anotaciones.

²⁶ La manera de identificar al bien raíz deberá ser de la manera más apropiada para los CBR. Por ejemplo, plano de ubicación con indicación de la comuna, calle, camino, coordenadas del Instituto Geográfico Militar, Rol de Impuesto Territorial, deslindes y superficie.

²⁷ Con todo, en caso de existir discrepancias con respecto al contenido de los informes prediales de cada uno de los registros, primaría aquel que se encuentre en el registro correspondiente a la información requerida. Por ejemplo, si hay discrepancia en cuanto al dominio de un inmueble, primaría la información del informe predial que se encuentre en el registro de propiedad. Asimismo, el informe predial estaría vinculado computacionalmente y por papel con los otros informes prediales, si correspondiere. Y, si se opta por una coexistencia transitoria de ambos sistemas registrales (real y personal), también es recomendable que exista un vínculo con el actual sistema.

²⁸ Artículo 21 del Reglamento de los CBR.

²⁹ Esto recibe el nombre de anotación presuntiva.

³⁰ Son aquellos registros que no alcanzan a completar las 500 fojas y que deben empastarse. Están regulados en los artículos 34, 35, 36 y 38 del Reglamento de los CBR.

³¹ Para esto habrá que modificar los artículos 40 y 45 de dicho Reglamento en lo que a cantidad de información se refiere.