

OFICIO N° 151-2022

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“MODIFICA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE
TRIBUNALES, ESTABLECIENDO PLAZOS
PARA EMISIÓN DE CERTIFICADOS Y
COPIAS POR PARTE DE LOS
CONSERVADORES DE BIENES RAÍCES Y
ARCHIVEROS JUDICIALES”.**

Antecedente: Boletín N° 14.996-07.

Santiago, veintiséis de julio de 2022.

Por Oficio N° 17.435, de 18 de mayo de 2022, el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, señor Raúl Soto Mardones, y su Secretario General, señor Miguel Landeros Perkic, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, han recabado la opinión de esta Corte Suprema en torno a un proyecto de ley que “Modifica el Código Orgánico de Tribunales, estableciendo plazos para emisión de certificados y copias por parte de los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales”, correspondiente al boletín N° 14.996-07.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 25 de julio del año en curso, presidida por su titular señor Juan Eduardo Fuentes B., e integrada por los ministros señores Muñoz G., Brito, Silva G, Blanco, Dahm y Prado, señora Repetto, señor Llanos, señoras Ravanales y Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, y suplentes señores Mera y Contreras, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS.

SEÑOR RAÚL SOTO MARDONES.

VALPARAÍSO



“Santiago, veintiséis de julio de dos mil veintidós.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 17.435, de 18 de mayo de 2022, el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, señor Raúl Soto Mardones, y su Secretario General, señor Miguel Landeros Perkic, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, han recabado la opinión de esta Corte Suprema en torno a un proyecto de ley que “Modifica el Código Orgánico de Tribunales, estableciendo plazos para emisión de certificados y copias por parte de los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales”.

Segundo: Que la iniciativa sostiene que en la regulación de los Conservadores de Bienes Raíces y de los Archiveros Judiciales, en los artículos 446 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales (en adelante también, “COT”), y 453 y siguientes del mismo Código, respectivamente, se definen y norman a estos auxiliares de la administración de justicia, pero no se establecen plazos para la emisión de certificados o copias, lo que según los autores del proyecto, ha llevado a algunos Conservadores y Archivos Judiciales a caer en dilaciones indebidas en la entrega de dichos documentos.

Los promotores del proyecto agregan que esto tiene consecuencias perniciosas, ya que se traduciría, por ejemplo, en que en los procesos judiciales no se pueda contar con prueba actualizada y vigente que permita sustentar demandas y otras peticiones que comúnmente se hacen a los tribunales de justicia.

Asimismo, señalan que otro problema de gravedad que se genera al no existir los aludidos plazos, se da al crearse un nuevo Conservador de Bienes Raíces en un territorio particular. Ello porque en este caso propietarios y otros solicitantes deben requerir trasladar la inscripción desde el Conservador antiguo al nuevo Conservador competente. Esto genera que, debido al aumento en la demanda de certificados, los solicitantes vean aplazadas sus solicitudes por meses, sin obtener una respuesta satisfactoria, ya que no existen plazos legales de respuesta.

Finalmente, expresan que fuera de procedimientos generales de queja, no existe algún procedimiento simplificado y efectivo para que el solicitante



pueda hacerse con los documentos que ha requerido de parte del registro respectivo.

Tercero: Que según se desprende de la idea matriz del proyecto, este tiene por objeto: *“(...) establecer plazos claramente definidos para que tanto Conservadores de Bienes Raíces como Archiveros Judiciales emitan certificados, copias y otros documentos. Asimismo, establece la posibilidad de presentar un requerimiento a la Corte de Apelaciones respectiva para el pronto envío de la documentación solicitada y, finalmente, contempla sanciones en caso de incumplimiento injustificado.”* Para alcanzar estos propósitos, el proyecto propone un artículo nuevo en el Código Orgánico de Tribunales y un nuevo inciso para el artículo 456, del mismo Código, del siguiente tenor:

1. Incorpórese el siguiente artículo 451 nuevo (número disponible por encontrarse dicho artículo derogado):

“Artículo 451. Los conservadores deberán emitir los certificados, copias y otros documentos que se les requieran y que se encuentren en sus registros en el plazo de 7 días hábiles desde la solicitud, sea presencial o por medios remotos. El plazo anterior se verá aumentado a 15 días hábiles totales en caso de que se soliciten certificados para el traslado de una inscripción a un nuevo registro conservatorio, con motivo de la creación de un nuevo Conservador de Bienes Raíces. En caso de solicitudes realizadas al correo electrónico del conservador, se tomará en consideración como primer día del cómputo del plazo el día hábil siguiente al envío del mismo. En caso de incumplimiento de los plazos indicados en este artículo, el solicitante podrá presentar un requerimiento para el pronto envío de las copias, certificados y documentos ante la Corte de Apelaciones respectiva, acompañando la documentación que respalda su solicitud. El requerimiento podrá realizarse sin patrocinio de abogado y no tendrá forma de juicio. Con la sola presentación del requerimiento, la Corte solicitará informe al Conservador requerido, el que deberá evacuarlo en el plazo de cinco días hábiles. El Conservador podrá excusarse de entregar los documentos en caso de no haberse pagado los derechos correspondientes o no haberse hecho llegar certificado de privilegio de pobreza, siempre que previamente se le haya entregado o enviado cotización u orden de pago al solicitante. También podrá enervar la acción entregando las copias solicitadas, debiendo informar este hecho a la Corte. En caso de incumplimiento injustificado o reiterado de los plazos indicados en este

artículo, el conservador podrá ser sancionado conforme al artículo 440 de este Código, dentro del mismo procedimiento, lo que en ningún caso eximirá al sancionado del cumplimiento de la entrega de copias, certificados o documentos en cuestión.”.

2. Agregase en el artículo 456 un inciso tercero del siguiente tenor: *“El artículo 451 de este código también es aplicable a los archiveros judiciales”.*

Cuarto: Que el proyecto en análisis introduce la sujeción a plazo a los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales para la emisión de los certificados, copias y otros documentos que se les requieran, y en caso que estos lo incumplan, autoriza al solicitante a presentar un requerimiento ante la Corte de Apelaciones respectiva, para el pronto envío de los documentos. En caso de incumplimiento injustificado o retirado de los plazos, la Corte de Apelaciones podrá establecer determinadas sanciones.

A primera vista, resulta atendible la idea de legislar sobre esta materia, puesto que como bien se indica en los fundamentos del proyecto, actualmente no existe una regulación que establezca plazos para la emisión de certificados o copias que emiten los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales, y que indudablemente son necesarios para distintos trámites (judiciales, notariales, bancarios, administrativos, etc.). La justificación de esta regulación surge palmariamente desde que la actividad de tales auxiliares es monopólica, de manera que los usuarios se encuentran imposibilitados de acudir a algún otro que ofrezca y exhiba mejores condiciones. Luego, la inexistencia de un estándar o umbral legal que fije la oportunidad en que deben cumplirse los encargos a estos funcionarios se puede traducir en diferencias en la satisfacción de los mismos que podrían ser estandarizados mediante una regulación como la que acá se propone.

De todos modos, para diseñar una regulación de este tipo resulta imprescindible contar con un diagnóstico que identifique los nudos críticos de estas actuaciones de manera que la intervención regulatoria pueda hacer las distinciones del caso, estableciendo plazos de acuerdo a los distintos niveles de exigencia de los encargos que caben en el oficio de estos funcionarios. Un estudio de este tipo permitiría aspirar a una homogeneización de todas las actuaciones que realizan estos auxiliares, y no solo aquellas que incluye este proyecto, brindando una definición integral sobre el estándar legal a que se encuentran sujetas.

Quinto: Que el proyecto en comento incluye como sujetos obligados a los Conservadores de Bienes Raíces y a los Archiveros Judiciales. Llama la atención que el proyecto no incluya a los Notarios, quienes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 401 numeral 8° del COT tienen la obligación de “otorgar certificados o testimonios de los actos celebrados ante ellos o protocolizados en sus registros”, al menos respecto de los que aún tengan en su custodia, toda vez que las funciones que cumplen comparten rasgos similares y, por lo demás, tienen la obligación legal de entregar al archivero judicial correspondiente los protocolos que tengan a su cargo y que tengan más de un año desde la fecha de cierre.

Una intervención legal, como la de este proyecto, que pretende reglar la oportunidad en que deben practicarse actuaciones registrales y archivísticas, bien podría abarcar la actividad notarial, por su estrecha y directa relación con las primeras.

Sexto: Que el proyecto establece el deber de los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales de emitir los certificados, copias y otros documentos que se les requieran dentro de determinados plazos, y en caso que estos los incumplan, el solicitante podrá presentar un requerimiento ante la Corte de Apelaciones respectiva, para el pronto envío de los documentos. En caso de incumplimiento injustificado o retirado de los plazos, la Corte de Apelaciones podrá establecer determinadas sanciones, que son las mismas señaladas en el artículo 440 del Código Orgánico de Tribunales, a propósito de los Notarios.

Respecto a los certificados, copias y otros documentos que deben emitir estos auxiliares de administración de justicia, resulta útil tener en consideración que -salvo las copias autorizadas de algún asiento registral o de algún documento protocolizado-, los certificados y documentos que emiten los Conservadores y Archiveros (y también los Notarios) pueden implicar las más de las veces algún grado de estudio, cuya complejidad varía según la naturaleza de lo solicitado. Cabe tener presente, además, que la emisión de todo documento implica, a lo menos, tres fases: a) la búsqueda del registro que sirve de base al mismo, b) la confección del documento (que puede incluir o no fotocopiar/digitalizar, además, la imagen del documento), y finalmente c) la autorización de la certificación correspondiente.

Por tal razón, parece sensato que los plazos que se establezcan obedezcan a la naturaleza de cada encargo que permitan que sea viable la emisión oportuna de todo tipo de documentos, desde el más simple hasta el más complejo, y además que consideren la realidad de los distintos oficios del país. Para ello, se reitera la conveniencia de contar con un diagnóstico y estudios que avalen decisiones regulatorias de este tipo y puedan dar lugar a plazos diferenciados según tipo de actuación.

Finalmente, y a modo de ejemplo, resulta ilustrativo comparar la relativa “baja complejidad” de emitir una copia autorizada de una inscripción de dominio de un inmueble (generalmente de una sola carilla) recientemente inscrito, y la usual “alta complejidad” que implica la emisión de un certificado de Hipotecas y Prohibiciones en relación a un inmueble, toda vez que este último requiere un acabado estudio previo de múltiples asientos registrales en los distintos registros que llevan los Conservadores (de Propiedad, de Hipotecas y Gravámenes, y de Interdicciones y Prohibiciones), además de una exhaustiva revisión de los índices respectivos. O, piénsese también en la solicitud conjunta de inscripciones y emisión de copias y certificados de las inscripciones que se hagan, en que, evidentemente, las segundas dependen de las primeras, y en que para la consideración del plazo lo que resulta relevante es la inscripción, que es un trámite de mayor complejidad dados sus efectos legales.

En ese sentido, establecer como plazo único el de 7 días hábiles no parece ser en todos los casos razonable, pues como se viene diciendo, incluye tanto gestiones de baja complejidad que no requieren mucho estudio, para lo cual se necesitan quizás unos pocos días, como otras más complejas, que requieren un estudio y un análisis mayor, para lo cual el plazo propuesto podría ser considerado insuficiente. D. Situación especial del inciso segundo (Traslado de inscripciones)

La creación de nuevos oficios conservatorios implica la pérdida de competencia territorial de otro oficio, el cual debe generar la documentación pertinente para que los interesados requieran el traslado (o reinscripción) de sus títulos en los registros que correspondan (Propiedad, Aguas, Comercio y Minas). Sin embargo, la ley no regula específicamente qué documentos debe otorgar el Conservador que pierde competencia territorial. En efecto, la única norma legal que trata el tema de las reinscripciones es la Ley 20.492, cuyo artículo único dispone: *“Las actuaciones de los conservadores de bienes raíces*



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

No obstante lo anterior, en cuanto al caso del Conservador que pierde competencia, lo usual es que debe emitir, a lo menos, copia con vigencia del asiento registral donde figura el derecho (también conocido como “certificado de dominio vigente”), y además un certificado de Gravámenes y Prohibiciones (y además las copias autorizadas de todos los asientos registrales consignados en aquel), solicitudes que pueden calificarse de “alta complejidad”, según lo indicado anteriormente.

Como regla general, en este tipo de actuaciones son los mismos propietarios u otras personas con interés legítimo en el trámite del traslado para efectos de reinscribir, quienes solicitan la documentación pertinente en este oficio conservatorio; ya sea porque lo requieren para poder realizar otras actuaciones sobre sus propiedades (transferencias, constitución de gravámenes, alzamientos, etc.), o bien, porque simplemente desean regularizar anticipadamente la situación de sus títulos, por motivos de tiempo y/o desplazamiento.

Como sea, en estos casos el número de solicitudes de documentación para reinscribir no se condice con el normal desarrollo del mercado inmobiliario de propiedades emplazadas en las comunas que pasan a ser parte de otro oficio, cuestión que podría generar una importante sobrecarga de trabajo para los oficios conservatorios, con todas las consecuencias negativas que ello acarrea, entre otras, la demora en la emisión de los documentos que les son requeridos, y que justificaría que se establezca un plazo mayor en el proyecto de ley para estos casos.

A modo de ejemplo, lo anterior fue puesto en conocimiento de la Iltrma. Corte de Apelaciones de Rancagua con motivo de la creación del Conservador de Bienes Raíces de Doñihue (Rol Pleno y Otros 225-2021).

Séptimo: Que el proyecto propone que ante el incumplimiento por parte del Conservador de los plazos indicados en el artículo para la emisión de certificados, copias y otros documentos que se les requieran (7 días hábiles en general y 15 días hábiles en caso de traslado de inscripciones), el solicitante podrá interponer un requerimiento ante la Corte de Apelaciones respectiva para



efectos del pronto envío de la documentación solicitada por parte del Conservador o Archivero. Este requerimiento podrá ser sin patrocinio de abogado y no tendrá forma de juicio. Con la sola presentación del requerimiento, la Corte solicitará informe al Conservador requerido, el que deberá evacuarlo en el plazo de cinco días hábiles.

Previo a realizar observaciones al procedimiento propuesto, es pertinente describir el régimen general de fiscalización y sanciones a los Conservadores de Bienes Raíces establecido en el Código Orgánico de Tribunales.

El artículo 564 del COT señala que los jueces de letras, dentro del territorio de su jurisdicción, deberán vigilar la conducta ministerial de los funcionarios y empleados del Poder Judicial que deban calificar o de cuyo desempeño deban informar a la respectiva Corte de Apelaciones, lo que se verifica mediante visitas, por lo menos cada dos meses, a los oficios de los secretarios, conservadores y archiveros de su territorio jurisdiccional. En las ciudades asiento de Corte de Apelaciones las visitas a los oficios de los notarios, conservadores y archiveros las harán los ministros de la Corte respectiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 553 del COT (Ministros Visitadores). El artículo 555 establece que además de las visitas ordinarias que refiere el artículo 553, las Corte de Apelaciones deberán hacer, cada 3 años, por medio de uno de sus miembros, una visita a todos los juzgados de letras de su territorio jurisdiccional, con el objeto de inspeccionar y vigilar de cerca la marcha de la administración de justicia en cada uno de ellos. Para ello, el ministro visitador procurará informarse por cuantos medios conceptúe prudentes de la conducta ministerial de los jueces de letras, notarios, secretarios y demás personas que ejercen funciones concernientes a la administración de justicia en cada territorio jurisdiccional visitado, examinando los archivos y recogiendo cuantos datos crea conducentes al objeto de su visita.

El inciso final del artículo 555 del COT expresa que el ministro visitador oirá las quejas que las partes agraviadas interpusieren contra cualquiera de los indicados funcionarios, y expedirá sus resoluciones sin forma de juicio, bien sea absolviéndolos o bien corrigiéndolos prudentemente cuando notare que han incurrido en algún abuso.



El artículo 556 agrega que al adoptar medidas urgentes que fueren necesarias o al efectuar correcciones pertinentes, el ministro visitador podrá usar las facultades que correspondan a las Cortes de Apelaciones por los artículos 537 y 539 (sanciones de amonestación privada, censura por escrito, pago de costas, multa y suspensión).

De acuerdo al artículo 557, terminada la visita, el ministro que la hubiere efectuado dará al tribunal cuenta por escrito de todo lo que hubiere notado con ocasión de ella, particularizando el juicio que se haya formado sobre el estado de la administración de justicia en cada territorio jurisdiccional, las medidas que haya dictado en uso de sus atribuciones, las corruptelas o abusos que hubiere advertido, los medios que a su juicio convenga emplear para extirparlos, y en general todo lo que bajo cualquier aspecto pueda contribuir a ilustrar al tribunal sobre la marcha de la administración de justicia y sobre las mejoras que en ella sea conveniente introducir.

Por último, el artículo 558 señala que las medidas que dictare el ministro visitador se ejecutarán desde luego; pero podrán ser enmendadas o revocadas por el tribunal, si así lo juzgare prudente después de tomar conocimiento de los hechos.

Octavo: Que a diferencia del régimen descrito precedentemente consagrado en el COT, lo que se propone con este proyecto de ley es un mecanismo sancionatorio, mas no uno de fiscalización o control, pues el reclamo o requerimiento que representa el usuario a la Corte es para aplicar sanciones, en un procedimiento sin forma de juicio, oyendo previamente al conservador mediante Informe y con posibilidad de enervar el reclamo entregando los documentos solicitados. No se trata entonces de un procedimiento para averiguar o indagar infracciones, pues el usuario es el que la ha advertido y reclama para que se imponga la sanción. Esto es plenamente concordante con la simplicidad de la infracción: se trata de no cumplir dentro de plazo.

En este sentido, la desformalización del procedimiento de reclamo ante la Corte parece ser positiva, por cuanto no se trata acá de una infracción que requiera de una mayor elaboración jurídica o fáctica que amerite comparecencia con abogado o fase probatoria, por lo demás, el interés del usuario es obtener los documentos en el menor tiempo y al menor costo posible.

Por otra parte, dado que estamos frente a un procedimiento sancionatorio, cabe mencionar que, dadas las cargas de trabajo que se pueden anticipar para las Cortes de Apelaciones y que los plenos de estas regularmente sesionan semanalmente, es posible adelantar que el plazo para enervar la acción entregando las copias solicitadas parece ser demasiado extenso (se subentiende que lo podría hacer hasta antes de la vista del asunto o de dictarse la sentencia), y no va en línea con el propósito de que se cumpla con celeridad, pues, en los hechos, los funcionarios en cuestión podrán entregar los documentos sin que se produzca consecuencia jurídica alguna en su contra, bastando que lo hagan antes que la Corte conozca el informe que deben presentar.

Noveno: Que en cuanto a las sanciones aplicables en caso de incumplimiento injustificado o reiterado, el proyecto refiere a las establecidas conforme al artículo 440 del Código Orgánico de Tribunales, a propósito de los Notarios.

El inciso primero de dicho artículo establece que se podrá sancionar disciplinariamente con amonestación, censura o suspensión, según sea la gravedad del hecho, gradualidad que pareciera ser una decisión razonable para los Conservadores o Archiveros, considerando que los hechos y conductas sancionadas, así como las responsabilidades, debieran ser similares a las ya consagradas para los Notarios.

Cabe señalar que además de las sanciones disciplinarias anteriormente descritas, en algunos sistemas registrales se establecen otro tipo de sanciones para Conservadores y Archiveros, las cuales van en beneficio directo de los usuarios perjudicados por la demora de estos auxiliares de la administración de justicia, en el sentido de rebajar un porcentaje de los honorarios pagados por las gestiones solicitadas cuando estas se hayan demorado más de lo señalado en los plazos establecidos. Así se hace en algunas legislaciones comparadas, como por ejemplo la española, lo que permite, en definitiva, agilizar los trámites y compensar al usuario afectado¹. Lo anterior no es parte de la propuesta del proyecto de ley en comento, no obstante podría considerarse en la discusión.

Décimo: Que el proyecto en análisis viene a establecer nuevas obligaciones para los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales,

¹ Así por ejemplo en el artículo 18 inciso 4° de la Ley Hipotecaria española: *“La inscripción realizada fuera de plazo por el registrador titular producirá una reducción de aranceles de un treinta por ciento, sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador correspondiente [...]”*. URL (consultado el 03.06.2022): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1946-2453>

en orden a emitir los certificados, copias y otros documentos que se les requieran dentro de determinados plazos, y en caso que estos los incumplan, el solicitante podrá presentar un requerimiento ante la Corte de Apelaciones respectiva, para el pronto envío de los documentos. En caso de incumplimiento injustificado o retirado de los plazos, la Corte de Apelaciones podrá establecer determinadas sanciones, que son las mismas señaladas en el artículo 440 del Código Orgánico de Tribunales, a propósito de los Notarios.

Como cuestión general, parece atendible y recomendable la idea de legislar sobre esta materia, puesto que actualmente no existe una regulación normativa que establezca plazos para la emisión de certificados o copias que emiten los Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros Judiciales, no obstante, bien podría extenderse este propósito llama la atención el hecho de haberse excluido a los Notarios como parte de los sujetos obligados.

En cuanto a los plazos propuestos por el proyecto para la entrega de los documentos, estos podrían ser revisados o reformulados, tomando en consideración que algunas actuaciones son de una complejidad mayor.

En cuanto al procedimiento sancionatorio, este parece positivo, por cuanto se propone uno desformalizado, aunque la oportunidad para enervar la acción podría no encontrarse en línea con el objetivo del proyecto. Respecto de las sanciones aplicables, ellas parecen razonables, pues se gradúan según la gravedad y están en consonancia con las sanciones ya existentes para los Notarios respecto de funciones similares.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Se previene que el ministro señor Muñoz, deja constancia que cualquier plazo que se regule y su posible extensión debe estar relacionada con el número de solicitudes diarias que se requieran.

Se previene que el ministro señor Blanco, concurre a lo decidido, sin perjuicio de expresar, en relación al procedimiento sancionatorio, que una vez activado el aparato jurisdiccional a través del reclamo que contempla el proyecto ante la Corte de Apelaciones respectiva, no resulta pertinente que el Conservador de Bienes Raíces o Archivero Judicial pueda evitar la sanción entregando en dicha sede los documentos solicitados, toda vez que la sanción dice relación con la demora excesiva que se produjo y afectó al solicitante, sin



perjuicio de que el incumplimiento tardío de su obligación pueda estimarse como una circunstancia atenuante de la punición respectiva.

PL N°18-2022”

Saluda atentamente a V.S.

