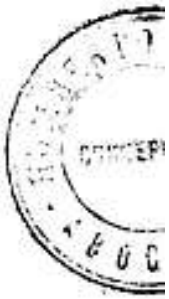
Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION



REVISTA DE DERECHO

AÑO XLII — Nº 163

ENERO - DICIEMBRE DE 1975

ESCUELA DE DERECHO

CONCEPCION — CHILE

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

INFORME SOBRE PROYECTO DE MODIFICACION AL REGISTRO CONSERVATORIO DE BIENES RAICES.*

CARLOS ALVAREZ NUÑEZ
DANIEL PEÑAILILLO AREVALO
Departamento de Derecho Privado

A.— REFERENCIA AL SISTEMA VIGENTE

El sistema registral de la propiedad inmueble, vigente en el país desde mediados del siglo pasado, puede describirse, en síntesis, de la siguiente manera:

1.— Funciona como una Oficina en cada Departamento del territorio, a cargo de un funcionario calificado de Auxiliar de la Administración de Justicia y considerado Ministro de Fe pública, que la ley denomina Conservador de Bienes Raíces. En Santiago el Oficio está a cargo de tres funcionarios. En la mayoría de los casos, el Notario del Departamento o uno de los varios, es al mismo tiempo el Conservador.

2.— Creado para el Registro de la propiedad inmueble, y excepcionalmente para ciertos actos o Resoluciones relativas a personas, en la actualidad registra también otros bienes y negociaciones en virtud de normas especiales.

3.— El registro de inmuebles está dividido en tres libros anuales, uno para las traslaciones del dominio, otro para las Hipotecas y Gravámenes y un tercero para determinadas Interdicciones y Prohibiciones de enajenar. Un índice especial de cada Registro y uno General, ordenados alfabéticamente por los nombres de los otorgantes de los títulos que se inscriben, ayudan en la ubicación de las inscripciones. Un libro denominado Repertorio, hace de Registro de ingreso de todos los títulos que se presentan al Conservador para su inscripción, el cual se construye, por lo tanto, cronológicamente, según el orden de su presentación.

4.— La inscripción se efectúa en el Registro respectivo según el orden de llegada a dicho Registro y consiste en un extracto del título que se inscribe.

5.— Las funciones de la inscripción, sin olvidar algunas discusiones que se han planteado, son fundamentalmente —y en ciertos casos teóricamente— las de constituir tradición del dominio y demás derechos reales que se registran; es un medio de publicidad de las actuaciones sobre los bienes registrados; es un medio de mantener la historia de la propiedad raíz, siendo éste su rol principal respecto de ciertas situaciones en que no constituye tradición, como es el caso de las inscripciones que se requieren con motivo de las transmisiones hereditarias y en el de las sentencias referentes a la adquisición por prescripción. Además, es requisito, prueba y

* Este informe fue elaborado por los profesores Carlos Alvarez Núñez y Daniel Peñailillo Arévalo a petición del Ministerio de Justicia con motivo de la presentación de un proyecto que modifica el sistema vigente del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, del que es autor el señor Carlos Larenas Munita, abogado y Notario Conservador de Bienes Raíces de Talcahuano. El proyecto mismo no lo insertamos por ahora, por pertenecer a su autor, y hallarse actualmente en poder del Ministerio de Justicia.

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

garantía de posesión de los bienes inscritos, siendo ésta una de las funciones más discutidas y dudosas en cuanto a su cumplimiento efectivo; y en ciertos casos, aparte de otros que se discuten, es solemnidad en el perfeccionamiento de algunos actos; debe agregarse también la de constituir, en ciertos casos, justo título para adquirir por prescripción.

6.— Por último, hay títulos que deben inscribirse y otros que sólo pueden ser inscritos, obteniéndose, con la inscripción facultativa, algunas ventajas de que no se gozaría si no hubiere recurrido al Registro.

Los caracteres recientemente mencionados permiten calificar al sistema vigente, de acuerdo a las nociones doctrinarias más conocidas, sobre la materia, en los siguientes términos:

a) Es un Registro de carácter "personal", en cuanto la historia jurídica del inmueble se puede reconstituir en base a las personas, aun cuando se efectúa, como se ha dicho, una distribución de inscripciones según su naturaleza; en oposición a los Registros de carácter "real" en que son los bienes los que determinan el orden registral y por lo tanto, en relación a ellos mismos, se pueden conocer sus mutaciones jurídicas;

b) Es de aquellos que se construyen con "inscripciones", extractos de los títulos, y no con "transcripciones" íntegras de los mismos;

c) Lo que en él se inscriben son títulos, que a su vez dan cuenta de actos de los cuales emanan los derechos reales respectivos, por lo que no configura titularidad por sí solo y no garantiza la existencia de esos derechos reales; esto se relaciona con la dualidad título y modo de adquirir de nuestro sistema de transferencias patrimoniales y se vincula también a la "legalidad" del Registro, a que se hará referencia más adelante;

d) El sistema gira en torno a la posesión de los bienes y derechos que se registran y no del dominio de los mismos; de ahí que la inscripción, como se ha expresado, es requisito, prueba y garantía de posesión —incluso para algunos comentaristas ni siquiera es eso— mas no de dominio.

El sistema ha sido objeto de alabanzas y de muchas críticas. De las segundas resumiremos algunas:

a) Tal vez el inconveniente más grave y del que se derivan muchas dificultades, es el que se relaciona con la falta de "legalidad" en el sentido que se da a la expresión en esta materia; el Conservador no tiene facultades para calificar la veracidad o autenticidad de las declaraciones contenidas en él, así respecto de los derechos del tradente como de las características materiales del bien sobre que recae el derecho cuyo registro se pretende. El Conservador tiene un poder de control de forma en cuanto a la autenticidad del título que en copia se le presenta, a la naturaleza inmueble del bien y a su ubicación, y en cuanto al fondo puede controlar vicios de nulidad absoluta del acto si aparecen de manifiesto en el solo título.

La falta de legalidad del sistema, unida a la falta de obligatoriedad de la inclusión en el Registro, de todos los bienes registrables, presupuesto de aquella legalidad, ha conducido necesariamente a limitar su beneficio probatorio a la posesión, sin alcanzar el dominio, cuya prueba descansa obligadamente en la prescripción adquisitiva; la agregación de posesiones, afortunadamente, salva la mayoría de las situaciones, pero en definitiva, aquí radica la poca seguridad y eficacia de todo el sistema y de aquí de-

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

rivan, según se ha manifestado, otros problemas que a continuación se mencionarán.

a) Se han originado en el Registro las llamadas "inscripciones paralelas" o "dobles inscripciones", pertenecientes a dos o más personas sobre el mismo bien, por derechos de la misma naturaleza, sin que haya entre ellos comunidad, lo cual provoca o puede provocar conflictos entre ellos y con terceras personas; la carencia del efectivo examen de la veracidad de lo declarado en el título, las inscripciones por minuta —que por su parte tienen que mantenerse debido a la existencia todavía de bienes no inscritos—, la característica de Registro personal, han sido, entre otros, los factores que más han contribuido a esta situación.

b) Se han producido también las denominadas "inscripciones de papel", respecto de los bienes con los cuales el poseedor inscrito no tiene una vinculación real, material; han dado lugar a litigios y a situaciones de notoria injusticia y, en general, atentando contra el Registro, se les ha tenido que conceder escaso valor.

c) Las situaciones anteriores han derivado en una trascendencia práctica del problema de la prescripción contra título inscrito, cuya solución ha dado lugar, asimismo, a largos debates en general y en casos particulares ante los tribunales.

d) La no ordenación del Registro por los bienes inscritos y la falta de un Catastro, al menos de referencia, salvo para situaciones excepcionales según leyes especiales, relega la constatación física de los bienes registrados, obliga a hacer referencia a superficies y deslindes de los bienes tan solo en base a los títulos, produciéndose con el tiempo errores, desacuerdos y vaguedades sobre tales elementos. Hay sí una referencia catastral, pero fuera del sistema, mediante el número del rol del bien para los efectos tributarios y un Catastro del Servicio de Impuesto Internos.

e) En fin, la necesidad de dictar sucesivas leyes de saneamiento de títulos a lo largo de la vigencia del Registro, es otra muestra de las deficiencias del sistema, sin desconocer que en la dictación de esas leyes especiales han influido otros factores de importancia. Pero en la aplicación misma de esas leyes se han originado conflictos en el Registro, especialmente de dobles inscripciones, que en parte contrarrestan sus propósitos.

B.— EL SISTEMA PROPUESTO

1.— El Proyecto de modificación al sistema del Registro Conservatorio de Bienes Raíces consta, materialmente, de los siguientes elementos que se han hecho llegar en copia: una hoja de las que compondrán el Libro-Registro de la propiedad raíz; una hoja de las que compondrán el Indice Alfabético de propietarios; una Ficha con varias hojas de inscripciones, de las que integrarán la Ficha-Catastro; y un Proyecto del nuevo Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces.

2.— Con el solo objeto de poder hacer referencia a él en algunas opiniones posteriores, el sistema que se propone en reemplazo del vigente puede sintetizarse en los términos siguientes:

a) Se mantiene la organización de la Oficina del Conservador de Bienes Raíces, así como del funcionario y su competencia territorial;

b) No se altera tampoco ni los objetos o derechos registrables, ni el régimen de inscripción, en cuanto se siguen inscribiendo títulos, en la misma

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

forma de "extracto" y con las mismas menciones actuales, sólo que sin distinción de títulos que deben y pueden inscribirse, pues, según el texto del proyecto, todos los títulos que se señalan —que son los mismos actuales— deben ser inscritos;

c) Jurídicamente, las funciones de la inscripción siguen siendo las mismas del sistema actual; que continúa asentándose en torno a la posesión y no al dominio, y la escasa "legalidad" del sistema no es alterada en modo alguno;

d) Es la ordenación del Registro la que sufre un cambio fundamental: las inscripciones ya no se ordenan según su naturaleza, en los tres Registros separados como ahora se lleva, sino en relación a los bienes registrables, mediante la formación de la denominada Ficha-Catastro.

El sistema funciona con los siguientes Libros:

— Un "Libro-Registro de la Propiedad Raíz", que sirve de Repertorio de ingreso de los títulos que se presentan a la Oficina para ser inscritos y en el que se indica, entre otras menciones, el número que corresponde al bien en la Ficha-Catastro;

— Un "Indice General Alfabético" de propietarios, en que se anotan, por orden alfabético, los propietarios que tienen bienes afectos al sistema;

— Una "Ficha-Catastro". Esta Ficha se construye para cada bien registrado; en ella se dibuja, dentro de un cuadro, el lugar preciso de la ubicación del predio, se señalan los deslindes actuales del inmueble y se anota el número que corresponde a la Ficha-Catastro según el Libro-Registro de la propiedad raíz; esa carátula sirve de portada a un verdadero expediente que se va construyendo a continuación de ella, con las hojas simples en que se efectúan las inscripciones de los títulos que afectan a ese predio; se van acompañando a esa carátula, por orden cronológico, todas las inscripciones que se efectúen, cualquiera que sea su naturaleza; cada Ficha-Catastro se guarda manteniendo su individualidad.

Al reverso de la carátula con que se inicia la Ficha-Catastro se van mencionando las inscripciones que se practican a continuación, diferenciándose, en cuadros separados, las de dominio, de las de hipoteca y gravámenes y de las prohibiciones e interdicciones; en todo caso, con indicación del número que le ha correspondido a la inscripción en el Libro-Registro.

—Un Registro anexo y separado de croquis o planos —así se dice en el Proyecto—, en que se archivan los croquis o planos del predio objeto de la inscripción, que deben presentar los solicitantes. Las exigencias de este documento, que podría ser de gran utilidad, no se precisan sin embargo.

El sistema, que al cambiar la ordenación de las inscripciones y optar por una referencia al objeto de las mismas permite calificarlo entre los que se denominan de carácter real, no constituye, sin embargo, un cambio substancial al régimen registral vigente.

No se avanza con estas modificaciones en la "legalidad" del Registro, que constituiría, sin duda, una reforma fundamental, quizás la más importante, en un sistema registral de las características del nuestro. Continúa, por lo mismo, girando en todo su contenido, como ahora, alrededor del concepto de posesión, sin trasladarse al dominio; la inscripción sigue probando, por lo tanto, tan sólo la posesión y no la propiedad del objeto a que la inscripción se refiere.

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Estos problemas, cuya solución, como se ha dicho, significarían un cambio completo del sistema actual, quedan pendientes y por su importancia en el perfeccionamiento de un Registro no pueden ser olvidados ni dejados de considerar al promoverse cualquier innovación. Sin embargo, la introducción de un cambio de tal envergadura puede actualmente tropezar con la viabilidad de su implantación, y tal vez el establecimiento de las modificaciones que ahora se proponen, perfectamente factibles de concretarse, pueden servir de acercamiento a las soluciones de fondo; debemos recordar que en una materia como la propiedad inmueble son muchas las consecuencias que pueden derivarse de su modificación, aunque tan sólo se refieran a su Registro.

La nueva ordenación es gráfica, más lógica que la vigente y permitiría detectar con más facilidad que en el sistema actual muchos de los vicios que ahora soporta el régimen; la finalidad de mantener la historia de la propiedad raíz se cumpliría en forma más eficiente; y al hacerse con él más difícil las inscripciones dobles o viciosas, ganaría en fuerza y seguridad la posesión inscrita; y si bien con su vigencia seguiría siendo difícil el logro de la ansiada identificación de dominio, inscripción y posesión, por lo menos se avanza en la identificación de éstas dos últimas.

C.— OBSERVACIONES

Algunas observaciones de importancia pueden formularse al proyecto:

a) Se hace necesaria la dictación de un conjunto de disposiciones transitorias que regulen adecuadamente tanto el inicio de la vigencia de las nuevas disposiciones que se dicten como la incorporación de los bienes inscritos en el actual sistema, al nuevo que se propone;

b) Parece conveniente mantener la distinción actual entre títulos que deben y títulos que pueden inscribirse y que el proyecto no contempla en sus disposiciones;

c) El art. 11 del Proyecto de Reglamento contiene una fórmula de presunción de dominio y de saneamiento, que por sus implicancias substantivas requiere un estudio detenido que examine, entre otros aspectos, la justificación de los distingos que allí se establecen;

d) El art. 64 del Proyecto de Reglamento dispone la tradición de cuotas sobre inmuebles mediante subinscripciones; más conforme con nuestro régimen de transferencia de bienes sería mantener, en estos casos, la tradición por inscripción, con notas marginales en todas las inscripciones de cuotas vigentes sobre el inmueble respectivo;

e) El art. 68 del Proyecto de Reglamento autoriza al Conservador para que efectúe de oficio algunas cancelaciones en ciertos casos; sería útil prescribir expresamente que podrá proceder a tales cancelaciones siempre que ello no signifique declarar prescripciones de oficio;

f) Al agruparse las inscripciones por los bienes registrados, han quedado sin regulación las inscripciones que no se refieren a bienes; debe contemplarse la creación de un Registro especial para esa clase de inscripciones, como la de la resolución que concede la posesión efectiva y algunas señaladas en el art. 52 Nº 4 del Reglamento en actual vigencia;

g) En el proyecto se hace referencia a un croquis o plano que deberán acompañar los requirentes de inscripciones, sin precisarse las oportunidades en que sería exigido, sus requisitos formales, ni valor probatorio; no

Artículo: Documentos: Informe sobre proyecto de modificación al Registro Conservatorio de Bienes Raíces
Revista: Nº163, año XLII (En-Dic, 1975)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

obstante la utilidad que prestaría, su implantación en un sistema de las características de éste sería motivo seguro de innumerables litigios y desacuerdos; si se estableciera con serios caracteres técnicos implicaría un encarecimiento de las transferencias de inmuebles; parece aconsejable su eliminación;

h) En varias oportunidades el Proyecto de Reglamento hace alusión a la ubicación y naturaleza de los predios, empleando los términos "urbano", "agrícola" o "rural"; se gana en claridad haciendo la distinción, para estos fines, solamente entre inmuebles urbanos y rurales; a propósito de estos conceptos, puede mencionarse la conveniencia de extender la actualización de la carátula, a que se refiere el art. 16 también a los predios rurales, pues la subdivisión es igualmente posible en ellos;

i) Tratándose de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, sería útil señalar expresamente que la inscripción de los Reglamentos de copropiedad deberá efectuarse en la Ficha-Catastro originaria que corresponde al respectivo inmueble;

j) Esta parece ser una apropiada oportunidad para reglamentar las denominadas "consolidaciones de inscripciones", que en la actualidad provocan dudas y conflictos, sin que exista un criterio uniforme en su aplicación;

k) El llamado Libro Indice General Alfabético merece un comentario especial: en su denominación debe incluirse la aclaración de ser un Indice de Propietarios y debe pormenorizarse la forma como se irán incluyendo los nombres de los propietarios, especialmente dentro de cada letra inicial; no se especifica si se llevará una hoja del Indice por cada propietario o se irán incorporando simplemente según la letra que corresponda;

l) No se prevé la situación en que quedarían los Conservadores del Departamento de Santiago; se hace necesaria la dictación de una disposición especial para estos efectos;

m) Parece recomendable ir a la creación, aprovechando el Proyecto, de una Oficina Central del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, quizás dependiente del Poder Judicial o del Consejo de Defensa del Estado, que uniforme los criterios de aplicación práctica del sistema registral y se preocupe de su perfeccionamiento.

D.— CONCLUSION

El Proyecto propuesto ofrece considerables ventajas en relación al sistema vigente, por lo que parece aconsejable su implantación, teniendo en cuenta las observaciones que se han formulado. Los principios que lo inspiran han sido, por lo demás, recomendados en algunos Congresos de Derecho Registral que han tenido lugar últimamente, como han sido el Primer Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Buenos Aires en 1972, y el Segundo celebrado en Madrid en 1974, considerándose en este último un "Proyecto de ley uniforme de los Registros jurídicos de bienes" que aplica esas proposiciones.