

EM02-2017

Santiago, 26 JUL 2017

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**  
**DE : JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO (S)**  
**MAT : MINUTA DE LANZAMIENTO DE ESTUDIO DE MERCADO DE NOTARIOS.**

---

## I. RESUMEN

Según se estipula en los numerales 28 y 29 de la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado de mayo de 2017 (Guía), la Fiscalía Nacional Económica (FNE) debe publicar, al momento de iniciar un estudio de mercado, un documento que exponga las razones o preocupaciones que lo motivan, la hipótesis de falta de competencia en que se centrará el mismo, el calendario que regirá el trabajo del equipo que lo desarrolla, y una invitación a participar junto a los datos de contacto para ello.

En esta minuta se propone al Sr. Fiscal el inicio de un estudio de mercado en el mercado de notarios y se incluye en ella toda la información requerida por la Guía para su lanzamiento.

## II. ANTECEDENTES GENERALES

1. Los orígenes de los notarios se retrotraen en las distintas civilizaciones a la necesidad de prueba. Antecedentes directos de los notarios son los escribas o los oficiales públicos de prueba. Ante el crecimiento de las civilizaciones, la vida jurídica se amplía, desde la controversia en tribunales, a relaciones válidas no contenciosas, apareciendo la necesidad de documentar y surgiendo el notariado.<sup>1</sup>

2. Con el descubrimiento de América, llegó la institución del notario a nuestro continente, ya que en cada expedición venía un escribano que autorizaba y daba fe de los actos de la empresa de conquista. En Chile, Pedro de Valdivia al fundar Santiago en 1541, nombró al primer escribano público y en 1550, se instala la primera escribanía en Concepción. Es en 1824 que el Reglamento de la Administración de Justicia encarga a la Corte de Apelaciones la creación y fiscalización de escribanos.<sup>2</sup> Por último, en 1875 se comienza a hablar de notarios, separando estos de los cargos de receptor y secretario judicial.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> VIDAL, Ignacio. Derecho notarial chileno. Santiago, Thomson Reuters, 2015. P. 14-19.

<sup>2</sup> BRAVO LIRA, Bernardino. "La institución notarial en Chile. Notas sobre su origen y configuración jurídica." *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 2 (2010).

<sup>3</sup> VIDAL, Ignacio. Derecho notarial chileno. Santiago, Thomson Reuters, 2015. P. 30-32.

3. En la actualidad, según datos disponibles en la página del Poder Judicial,<sup>4</sup> existen 327 notarías titulares<sup>5</sup> a nivel nacional.<sup>6</sup> De estas, algunas operan en mercados monopólicos por sólo existir una notaría en la respectiva comuna (o agrupación de comunas), mientras que otras se encuentran en mercados oligopólicos donde existe más de una notaría por comuna (o agrupación de comunas).

4. En términos generales, los notarios son auxiliares de la administración de justicia y se encuentran regulados en el párrafo séptimo del Título XI del Código Orgánico de Tribunales (COT). Según lo define el artículo 399 del COT los *“notarios son ministros de fe pública encargados de autorizar y guardar en su archivo los instrumentos que ante ellos se otorgaren, de dar a las partes interesadas los testimonios que pidieren, y de practicar las demás diligencias que la ley les encomiende”*

5. Los requisitos legales para poder ejercer el cargo de notario se encuentran esencialmente en los artículos 250, 251, 252 y 463 del COT. Además, desde el año 2014, un auto acordado de la Excelentísima Corte Suprema obliga a los postulantes al cargo de notario a rendir un examen de conocimientos.<sup>7</sup> Según el COT, la designación de cada notario debe ser realizada por el Presidente de la República a partir de una terna definida por la Corte de Apelaciones respectiva.<sup>8</sup>

6. En relación a la cantidad y ubicación de notarías, el COT establece en su artículo 400 que *“[e]n cada comuna o agrupación de comunas que constituya territorio jurisdiccional de jueces de letras, habrá a lo menos un notario”*, mientras que para decidir si debiera existir más de una notaría, el mismo artículo establece una regla genérica que señala que *“[e]n aquellos territorios jurisdiccionales formados por una agrupación de comunas, el presidente de la República, previo informe favorable de la Corte de Apelaciones respectiva, podrá crear nuevas notarías”*.

7. En cuanto a los precios que pueden cobrar los notarios por sus servicios, estos se encuentran en general regulados como precios máximos en el Decreto Exento N° 587 del año 1998. Sin embargo, existen servicios cuyos precios están regulados en cuerpos normativos especiales como la Ley 20.227 (Ley de Mudanzas) que también establece una tarifa máxima y el D.E. N° 339 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del año 2013 (Empresa en un día) que establece una tarifa fija, mientras que los precios por otros servicios profesionales que prestare el Notario se regulan convencionalmente (artículo 4°, D.E. N° 587 de 1998).

8. La fiscalización de los notarios se encuentra radicada en la Corte de Apelaciones respectiva (artículo 553 del COT) que deberá designar ministros visitantes para realizar visitas ordinarias y extraordinarias, y calificar anualmente a los notarios, entre otras medidas de fiscalización.

<sup>4</sup> Ver: <http://www.pjud.cl/escalafon-judicial> (accedido por última vez el 26 de Julio de 2017).

<sup>5</sup> Este número no considera notarios nombrados en calidad de interinos.

<sup>6</sup> Cabe resaltar que las notarías forman parte de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial. Ellas se dividen en tres categorías. La primera corresponde a notarías que se encuentran en ciudades asiento de corte o comunas consideradas como tal; la segunda corresponde a notarías que se encuentran en ciudades capitales de provincia; mientras que la tercera categoría corresponde a notarías de comunas o agrupación de comunas (artículo 269 del COT).

<sup>7</sup> Establecido por Corte Suprema mediante Acta N° 184 de 25 de octubre de 2014.

<sup>8</sup> Esta facultad del Presidente de la República se encuentra radicada actualmente en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual ejercerá esta facultad bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, según se establece en el artículo primero del Decreto Supremo N° 924 de 1981 del Ministerio de Justicia.

9. El régimen regulatorio se ha mantenido estable, en términos generales. De hecho, una revisión de los proyectos de ley ingresados al Congreso los últimos 23 años dan cuenta de más de 30 proyectos que han buscado modificar el sistema sin resultados significativos. Estos proyectos han abarcado desde modificaciones a aspectos específicos como la contenida en el boletín 4505-07 que buscaba modificar el artículo 409 del Código Orgánico de Tribunales, con el objeto de que los notarios verifiquen exhaustivamente la identidad de los firmantes en documentos suscritos ante ellos, hasta algunas más sistémicas como las introducidas en los años 2008 (Boletín 5836-07) y 2012 (Boletín 8673-07). Ninguno de estos proyectos llegó a convertirse en ley y de hecho tampoco llegaron a tramitarse mayormente, pese a que tres contaron con urgencia de parte del ejecutivo en algún momento.

10. Cabe recalcar también, que, en la actualidad, los notarios cumplen un importante rol en nuestro ordenamiento jurídico. Es gracias a la autenticidad que estos otorgan a los documentos suscritos ante ellos, que se evita la generación de numerosos litigios, cumpliendo así una labor complementaria al juez y dotando de seguridad jurídica a distintos actos y contratos. Además, estos auxiliares de la administración de la justicia realizan labores anexas de suma importancia como ayudar al Fisco en su tarea de recaudación de impuestos y participar activamente en los procesos de elecciones populares. Así, la función de los notarios provee bienes públicos que generan importantes externalidades positivas, siendo de gran valor para la sociedad en general.

### III. RAZONES QUE JUSTIFICAN REALIZAR UN ESTUDIO DE MERCADO

11. Existen un conjunto de razones que se estiman como suficientes para iniciar un estudio en el mercado de notarios. Si bien el mercado de los notarios es uno que en apariencia se encuentra muy regulado, una mirada más detallada da cuenta de variados espacios que debieran ser competitivos, respecto de los cuales, sin embargo, existe limitada información pública para evaluar el nivel de competencia existente.

12. Un primer espacio de competencia es en la entrada al mercado, esto es, el proceso de designación de notarios. Dado el número acotado de notarios, el ser designado a un puesto otorga el privilegio de acceder a un mercado no contestable, monopólico u oligopólico, dependiendo de la zona geográfica que corresponda. Además de lo anterior, acceden a un mercado con demanda asegurada por ley. En efecto, una revisión preliminar permite concluir que al menos 200 actuaciones deben realizarse ante notarios. Por lo tanto, considerando ambos factores, la manera en que se desarrolla la competencia por ingresar a este mercado es de suma importancia.

13. Como se ha explicado, los requisitos legales para acceder al cargo de notario se encuentran establecidos en el COT. Una vez superados estos requisitos, no existen antecedentes públicos suficientes<sup>9</sup> que permitan evaluar adecuadamente el nivel de competencia de la designación,<sup>10</sup> tales como la cantidad de postulantes para cada cargo, habilidades relevantes para ejercer el cargo de cada postulante y los puntajes obtenidos en las pruebas de conocimientos específicos que deben rendir. Además, no se cuenta con

---

<sup>9</sup> La página web del Poder Judicial contiene información histórica sobre los concursos realizados, pero no completa. Ver: <http://www.pjud.cl/escalafon-secundario1> (accedido por última vez el 26 de julio de 2017).

<sup>10</sup> El Poder Judicial cuenta con bases modelos para concursos de Notarios que establecen un sistema de puntuaciones, pero los resultados de dichas puntuaciones no se encuentran, en general, a disposición del público. Ver modelo en: [http://servicios.poderjudicial.cl/concursos/mostrar\\_pdf.php?etapa=0&curr=14285](http://servicios.poderjudicial.cl/concursos/mostrar_pdf.php?etapa=0&curr=14285) (accedido por última vez el 26 de julio de 2017).

información suficiente para entender por qué se elige a un candidato sobre otro, tanto en la conformación de la terna,<sup>11</sup> como en la designación final del notario.<sup>12</sup>

14. El segundo espacio en que se puede evaluar la evolución competitiva del mercado de los notarios, es en el precio que los notarios cobran por prestar sus servicios. Como ya se ha destacado, la regulación de precios que se establece para este mercado en el D.E. N° 587 de 1998 del Ministerio de Justicia, y de manera inorgánica en otros cuerpos normativos, establece un precio máximo y no un precio determinado, por regla general. Así, es teóricamente posible que exista competencia por debajo de dichos precios máximos.

15. Independiente de lo anterior, no existen datos públicos que permitan evaluar la evolución competitiva en los precios que cobran los notarios por sus servicios. Las páginas web de las notarías no entregan información relevante que permita realizar un estudio acabado ni extraer conclusiones definitivas. Un pre-estudio realizado por la FNE en quince notarías de Santiago,<sup>13</sup> permite concluir que las tarifas cobradas por los servicios notariales se encuentran por sobre el arancel y no son uniformes entre notarías, pero estos datos resultan insuficientes para evaluar adecuadamente el nivel general de competencia por precios que existe entre notarías por los distintos servicios que prestan.

16. Así, por ejemplo, legalizar una fotocopia de un carnet de identidad, cuyo precio en el arancel es de \$500, se cobra en promedio \$1.023,<sup>14</sup> variando el precio entre \$600 y \$1.500. Por su parte, una declaración jurada de residencia, cuyo precio también es de \$500 en el arancel, se cobra en promedio \$2.500, variando el precio entre \$2.000 y \$3.000. Por lo demás, cabe también resaltar que ninguna boleta entregada por estos trámites explicita de manera clara cuál es el servicio entregado y la posible concordancia con el arancel. Todo lo anterior, justifica la realización de un análisis más profundo del mercado desde un punto de vista de competencia.

17. Un tercer espacio donde debería existir competencia entre los notarios, tiene relación con la calidad del servicio que estos entregan. A este respecto, no se han encontrado datos públicos que den cuenta de la calidad del servicio que entregan las diversas notarías tales como: los tiempos de espera promedio, reclamos de clientes, o avances tecnológicos relevantes. Tampoco se tiene acceso público a la labor que realiza el fiscalizador (la Corte de Apelaciones respectiva), puesto que tanto las calificaciones individuales (art. 274 letra c) COT) como las hojas de vida de cada notario (art. 277 COT) tienen el carácter de reservadas.

18. Finalmente, un cuarto factor relevante que se estima justifica el inicio de un estudio de mercado, es la poca claridad respecto a la metodología utilizada para determinar la oferta de notarios en el país, esto es la cantidad y ubicación de las notarías. En este mercado en

---

<sup>11</sup> Cabe resaltar, sin embargo, que el artículo 287 del COT establece ciertos criterios para configurar las ternas, pero dejando espacios de discrecionalidad relevantes. Así, por ejemplo, respecto de los postulantes a las notarías de la tercera categoría, la terna se integra *"con el los notarios, conservadores o archiveros de la misma categoría, los que, en caso de oponerse, ocuparán al menos un lugar en la terna, elegido o elegidos de conformidad a lo establecido en el inciso primero del artículo 281, y con abogados ajenos al Escalafón que se opondan al cargo, elegidos por méritos"*.

<sup>12</sup> El nombramiento del Notario, que según se explicó es realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no entrega mayor información sobre los motivos de la elección. Ver, por ejemplo, Decreto 1017 de 9 de diciembre de 2016 (accedido por última vez el 26 de julio de 2017):

[http://transparencia.minjusticia.gob.cl/justicia/2016/efectos\\_terceros/archivos/Dto.%201017-%202016.pdf](http://transparencia.minjusticia.gob.cl/justicia/2016/efectos_terceros/archivos/Dto.%201017-%202016.pdf)

<sup>13</sup> La muestra de quince notarías se definió según una aleatorización entre las notarías existentes en Santiago centro.

<sup>14</sup> Cabe resaltar que para este pre-estudio las fotocopias fueron provistas por la FNE. Es decir, sólo se realizó la legalización de la fotocopia en la notaría.

particular, cómo ya se ha resaltado, el artículo 400 del COT establece que, en territorios jurisdiccionales compuestos por una agrupación de comunas, se pueden crear nuevas notarías previo un informe de la Corte de Apelaciones respectiva. Esta es una regla sumamente general, que no entrega parámetros claros para tomar una decisión respecto a la apertura de una nueva notaría en el mercado geográfico respectivo.

19. Por lo tanto, dado que el número de notarías en un mercado geográfico determinado, es sin duda un elemento importante para evaluar el nivel de competencia, la carencia de una metodología conocida para la determinación del número y ubicación de notarías, es otro motivo que avala el inicio de un estudio de mercado en este rubro.

20. Una revisión de la relación del número de habitantes por notaría en el país, da cuenta de una gran varianza de los ratios y no entrega luces respecto a una posible regla -basada en la cantidad de habitantes- para decidir la apertura de una nueva notaría.<sup>15</sup> Mientras en algunas comunas,<sup>16</sup> como Cauquenes, existe una notaría por aproximadamente 20 mil habitantes, en otras, como Peñaflor (notaría que también sirve a la comuna de Padre Hurtado), existe una notaría cada 150 mil habitantes.<sup>17</sup>

21. Todas las razones anteriores dan cuenta de espacios en que podría existir competencia en el mercado de notarios. Dado lo anterior y que la información pública disponible no es suficiente para evaluar adecuadamente el nivel y el desarrollo de la competencia en este rubro, se estima adecuado iniciar un estudio de mercado en el mercado de notarios.

#### **IV. HIPÓTESIS DE FALTA DE COMPETENCIA**

22. Cómo ya se señaló, en este estudio se propone analizar el mercado de los notarios. Así, el mercado de producto se refiere a los diversos servicios que tienen como oferente exclusivo a un notario, mientras que existirían múltiples mercados geográficos según el lugar dónde se encuentran las diversas notarías del país.

23. El mercado se compone de las notarías ubicadas a lo largo del país. Por otra parte, este tipo de servicios no tienen sustitutos y en algunos casos tienen carácter obligatorio, establecido por ley. En Chile existen al menos 200 diligencias que deben realizarse frente a un notario.

24. En aquellas jurisdicciones en que existe más de un notario, los oferentes podrían competir por precios -siempre que están bajo el arancel máximo establecido- y por la calidad del servicio prestado. Dado que actualmente no se cuenta con información pública en relación ambos aspectos, no se puede evaluar la competencia en el mercado.

25. En este estudio la hipótesis de falta de competencia es la siguiente: “la intensidad de competencia en el mercado de notarios es insuficiente, existiendo espacios de mejora regulatoria para corregir este aspecto”.

---

<sup>15</sup> La definición del mercado relevante se realizó según la división territorial establecida en el artículo 28 del COT.

<sup>16</sup> Una notaría puede servir a una comuna determinada o a una agrupación de comunas.

<sup>17</sup> La cantidad de habitantes por notarios no es necesariamente la única variante relevante para decidir sobre la conveniencia de abrir una nueva notaría, pueden existir otras, pero dado que no existe información pública respecto de los criterios utilizados para tomar este tipo de decisión, este es el único dato objetivo disponible.

## V. CALENDARIO DEL ESTUDIO DE MERCADO

26. Según establece la Guía, luego del lanzamiento existen tres etapas para el desarrollo de un estudio de mercado. El calendario que se propone para este estudio de mercado, es el que sigue. Este calendario, sin embargo, puede ser objeto de modificaciones según las necesidades de desarrollo del estudio:

Etapa	Meses
Recopilación y análisis de información	Julio 2017 a Abril 2018
Conclusiones preliminares	Mayo a Junio 2018.
Informe final	Julio 2018.

## VI. INVITACIÓN A PARTICIPAR Y DATOS DE CONTACTO

27. Se invita a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en participar de este estudio de mercado, a realizar presentaciones por escrito ante la FNE o a solicitar reuniones para aportar información con el equipo que desarrolla el estudio.

28. Contacto: Email [estudiosdemercado@fne.gob.cl](mailto:estudiosdemercado@fne.gob.cl), teléfono +562 2 7535601.

## VII. CONCLUSIONES

29. Por los antecedentes señalados, se estima que existen razones suficientes para realizar un estudio sobre la evolución competitiva en el mercado de los notarios, por lo cual se recomienda al Sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, la apertura del estudio de mercado antes referido en ejercicio de la facultad contemplada en el literal p) del artículo 39 del DL 211.

Saluda atentamente a usted,



  
**SEBASTIÁN CASTRO QUIROZ**  
 DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO (S)