

MINUTA SOBRE NORMATIVA DE LA LEY N° 21.389 APLICABLE A NOTARIOS Y CONSERVADORES

La presente minuta tiene por finalidad servir como un insumo de orientación para notarios y conservadores de bienes raíces, respecto de los deberes y funciones que la Ley N° 21.389, que “*Crea el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos y modifica diversos cuerpos legales para perfeccionar el sistema de pago de las pensiones de alimentos*”, les asigna.

A continuación se exponen aspectos generales sobre la Ley N° 21.389, con la finalidad de otorgar el contexto normativo necesario para comprender de mejor manera aquellas materias de la regulación relativas a los notarios y conservadores de bienes raíces. Posteriormente, se analiza en concreto la normativa aplicable a ambos tipos de auxiliares de la administración de justicia.

I. Introducción

A. Fines y reseña de contenido de la Ley N° 21.389

El mensaje con el que dio inicio la tramitación del proyecto que se convirtiera en la Ley N° 21.389, señaló que ante la existencia de un estado generalizado de incumplimiento en el pago de alimentos y siendo calificadas de poco eficaces las medidas de apremio, se estimó necesaria y urgente una reforma legal, con el fin de resolver nudos críticos del procedimiento de ejecución de la pensión de alimentos, facilitar el pago, alivianar la carga de quienes deben perseguir al alimentante moroso y fomentar un cambio de paradigma.

La Ley N° 21.389 introdujo cambios en diversos cuerpos legales:

- Código Civil: los alimentos hasta 120 UF son créditos de primera categoría.
- Ley N° 19.620 que “*Dicta normas sobre adopción de menores*”: dentro de la evaluación de idoneidad de los solicitantes de adopción se debe verificar si se encuentran o no inscritos en el Registro de Deudores de Pensiones de alimentos.
- Ley N° 16.618 “*Ley de Menores*”: la negativa de autorización de salida del país emitida por el deudor inscrito puede no ser considerada por el juez al momento de decidir sobre la solicitud de autorización judicial.
- Ley N° 20.066 que “*Establece Ley de Violencia Intrafamiliar*”: se amplían las hipótesis de violencia intrafamiliar para incluir el no pago de pensiones y se crea un nuevo delito relacionado con el incumplimiento.
- Ley N° 20.880 “*Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*”: se deben declarar las deudas de alimentos y la inscripción.
- Ley N° 14.908 sobre “*Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias*”. Fue la ley que mayor cantidad de modificaciones recibió, dentro de las cuales la más relevante fue la creación del Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos (en adelante el “Registro”).

En sus disposiciones transitorias, la Ley N° 21.389 estableció reglas sobre entrada en vigencia de las modificaciones. La regla general consistió en que la mayoría de los cambios normativos entraran en vigencia con la publicación de la ley, hecho ocurrido el 18 de noviembre de 2021. Por otro lado, se estableció que las reglas sobre el Registro y sobre el deber de los tribunales de liquidar mensualmente y de oficio las pensiones de alimentos, entrarían en vigencia una vez transcurrido 1 año desde la publicación de la ley.

En la actualidad, todas las disposiciones de la Ley N° 21.389 se encuentran vigentes.

B. Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos

El Registro se crea con el objeto de articular diversas medidas legales, a fin de promover y garantizar el cumplimiento de las pensiones de alimentos, cuyo funcionamiento y administración se encuentran a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación (en adelante el “Servicio”).

El Servicio debe realizar las inscripciones, modificaciones, actualizaciones y cancelaciones ordenadas por el tribunal competente, y certificar en línea si la persona por la que se consulta tiene inscripciones vigentes en calidad de deudor de alimentos o, en caso de no existir inscripción, otorgar un comprobante de consulta.

El Registro es de acceso limitado. Pueden consultarlo el deudor de alimentos, su alimentario o representante legal, los tribunales con competencia en asuntos de familia y las personas o entidades obligadas a consultarlo.

Procede la inscripción de personas que estén obligadas al pago de una pensión de alimentos provisorios o definitivos, fijados o aprobados por resolución judicial que causa ejecutoria, y que adeuden total o parcialmente al menos tres mensualidades consecutivas o cinco discontinuas.

Una vez practicada la inscripción en el Registro, el tribunal competente, mensualmente, tan pronto quede firme la liquidación respectiva, deberá comunicar al Servicio el número de mensualidades y monto adeudado para proceder a su actualización.

Si el alimentante acredita el pago íntegro de los alimentos adeudados o se adopta un acuerdo de pago serio y suficiente aprobado por el tribunal por resolución firme o ejecutoriada, este último ordenará de oficio la cancelación de la inscripción y la comunicará al Servicio.

C. Consecuencias de la inscripción y consulta del registro

La ley establece el deber de consulta del Registro para ciertas personas o entidades y, en caso que exista inscripción, el de retener determinados pagos y posteriormente entregarlos a los alimentarios, u otros efectos respecto del deudor inscrito relativos a ciertas limitaciones para realizar actuaciones o condiciones para acceder a beneficios. Entre las consecuencias se pueden mencionar:

- Retenciones de fondos que se destinarán al pago de la deuda, tales como aquellos que se obtengan mediante determinados tipos de créditos, en juicios ejecutivos, en juicios concursales de liquidación o por la devolución de impuestos.
- Limitaciones a la realización de trámites mientras exista la inscripción, tales como la obtención de pasaporte o licencia de conducir, o la inscripción de vehículos e inmuebles.
- Otras establecidas en la Ley N° 14.908.

Dichas consecuencias se mantienen vigentes hasta que ocurra la cancelación de la inscripción.

Para permitir la aplicación de las consecuencias negativas de la inscripción, la ley establece deberes de consulta para diversas personas e instituciones públicas y privadas, dentro de los cuales se pueden mencionar a los prestadores de servicios financieros, conservadores de bienes raíces, notarios, municipalidades, Servicio de Registro Civil e Identificación, sociedades anónimas, tribunales, entidades estatales o determinadas personas jurídicas sin fines de lucro que otorgan beneficios económicos y todo órgano público en relación con acciones de contratación/promoción/ascensos de sus funcionarios.

II. Normativa aplicable a notarios públicos y conservadores de bienes raíces

A. Aspectos generales

En la presente sección se analiza la normativa de la Ley N° 21.389 aplicable a notarios y conservadores de bienes raíces.

Una de las principales materias reguladas son los deberes de consulta del Registro por parte de dichos auxiliares de la administración de justicia.

Con todo, existen otros aspectos de la regulación que se refieren a los notarios y conservadores, los cuales también serán tratados con el objeto de otorgar un panorama general del ejercicio de las funciones que la ley les encomienda.

Por último, cabe tener presente, para efectos de la normativa que se pasa a revisar, que el inciso 3° del artículo 447 del Código Orgánico de Tribunales dispone que en aquellos territorios jurisdiccionales en que sólo hubiere un notario, el Presidente de la República podrá disponer que éste también ejerza el cargo de conservador de los registros indicados en el artículo 446¹ del mismo cuerpo legal, en cuyo caso se entenderá el cargo de notario conservador como un solo oficio judicial para todos los efectos legales.

¹ “Art. 446. Son conservadores los ministro de fe encargados de los registros conservatorios de bienes raíces, de comercio, de minas, de accionistas de sociedades propiamente mineras, de asociaciones de canalistas, de prenda agraria, de prenda industrial, de especial de prenda y demás que les encomienden las leyes”.

B. Notarios públicos

a. Verificación de inscripción en relación con la escritura pública de compraventa en remate público (artículo 29 Ley N° 14.908)

El inciso 5° del artículo 29 de la Ley N° 14.908 dispone que *“el Notario Público no extenderá la escritura pública de compraventa, mientras no verifique que el adjudicatario no tiene una inscripción vigente en el Registro en calidad de deudor de alimentos”*.

Se debe recordar que dicho inciso se inserta en el contexto de las reglas aplicables a los remates públicos, de ahí la referencia al adjudicatario. Lo anterior es relevante, pues permite delimitar el deber de consulta que establece el inciso en comento.

Así, del contexto de la norma y de su tenor, cabe concluir que la ley establece el deber de todo notario público de consultar el Registro antes de que se extienda la escritura pública de compraventa originada en el remate público de un inmueble, para verificar si el adjudicatario se encuentra inscrito.

En caso que el adjudicatario no se encuentre inscrito, se deberá proceder a continuar con la tramitación de la escritura pública de compraventa de acuerdo a las reglas generales.

En caso que el adjudicatario se encuentre inscrito, la escritura no podrá ser extendida. En relación con ello, el inciso 5° del artículo 29 establece que el tribunal deberá dejar sin efecto el acta de remate y el proceso de subasta pública, haciendo efectiva la garantía de seriedad de la oferta y dispondrá la devolución del dinero del precio de venta consignado por el adjudicatario, con deducción del monto que éste adeude por pensión alimenticia, el que será retenido y pagado a su alimentario.

En caso de incumplimiento del deber por parte del Notario Público, éste incurrirá en multa a beneficio fiscal, equivalente al doble de la cantidad que debió retener y pagar al alimentario.

b. Certificación de no existir inscripción en el Registro, en relación con compraventas de vehículos e inmuebles (artículo 31)

El inciso 1° del artículo 31 de la Ley N° 14.908 establece que el Servicio de Registro Civil e Identificación deberá rechazar la inscripción de dominio por compraventa de un vehículo motorizado a nombre de una persona con inscripción vigente en el Registro. La misma obligación recae sobre los conservadores de bienes raíces, según indica el mismo inciso, en relación con la solicitud de inscripción de dominio de un bien inmueble por compraventa.

Sin perjuicio de lo anterior, la inscripción puede proceder en caso que, a la fecha de suscripción del título, se certifique por un notario público que tales inscripciones no existían y que a partir de esa fecha no han transcurrido cinco meses.

En este punto, cabe tener en consideración que si bien resulta claro que el inciso 1° en comento regula la función de certificar la existencia de inscripción en el Registro al momento de suscribirse el título, no resulta claro si dicha función se debe cumplir a través

de una consulta al Registro –lo que implicaría un deber de consulta y, correlativamente, la legitimación para hacerlo- o mediante los antecedentes que aporten las partes.

Para resolver esta disyuntiva, conviene tener en consideración que la Ley N° 14.908, cada vez que establece un deber de consulta, lo hace en forma expresa, con indicación del obligado a la consulta. Así ocurre, por ejemplo, en los artículos 28, 29, 30, 35, 36, 38 y 39.

Dicho patrón de la regulación también se utiliza en el artículo 31, el cual dispone en su inciso 3° que:

“Para los fines de este artículo, la entidad registral deberá consultar, en la forma y por los medios dispuestos en el artículo 23, si las partes del contrato de compraventa tienen inscripciones vigentes en el Registro, en calidad de deudor de alimentos”.

Frente a ello, cabe preguntarse cuáles son las entidades registrales a las que se refiere dicho inciso. Resultan fáciles de identificar el Servicio de Registro Civil e Identificación y los conservadores de bienes raíces, dado que respecto de éstos la norma contiene reglas relativas a las inscripciones que deben practicar en sus respectivos registros, actuación que requiere una consulta previa al Registro.

Respecto de los notarios públicos no existen referencias en el artículo acerca de alguno de los registros de estos auxiliares de la administración de justicia, lo que podría llevar a pensar que el inciso en comento no utiliza la expresión “entidad registral” para referirse a ellos. Con todo, del Código Orgánico de Tribunales se desprende que la legislación contempla que los notarios lleven registro, tal como se puede apreciar en el artículo 401, 403 y 409 bis. Ello podría llevar a concluir que, sólo para efectos de lo dispuesto en el artículo 31, por entidad registral también se debiesen entender incluidos a los notarios.

Por otro lado, cabe observar que el inciso 5° del artículo 31 de la Ley N° 14.908 sólo contempla sanciones por incumplimiento de los deberes impuestos en dicho artículo respecto de los conservadores y del personal del Registro Civil, pero no respecto de los notarios, lo que podría llevar a concluir que éstos no tienen deber de consulta y, en consecuencia, no se encuentran legitimados para consultar el Registro, a menos que se considere como suficiente el régimen disciplinario general aplicable a dichos auxiliares de la administración de justicia.

Ahora bien, se debe tener presente que, como ya se vio, los notarios sí se encuentran legitimados para la consulta del Registro en los términos del artículo 29 de la Ley N° 14.908 respecto de las escrituras de compraventa de remates públicos, frente a lo cual cabe preguntarse por qué en un caso la ley mandataría la consulta y en otro no, cuando no pareciera existir justificación alguna para sugerir un tratamiento diferenciado.

En efecto, todo pareciera indicar que, para mantener la coherencia del régimen de consulta y actuaciones de auxiliares de la administración de justicia, debieran entenderse las normas en comento del modo en que sea el agente público certificador el que deba consultar el Registro, antes que se repliegue de tal función, recayendo en los interesados la demostración del hecho en cuestión.

c. **Constancias respecto del vendedor de vehículos motorizados o inmuebles (artículo 31 Ley N° 14.908)**

Si el vendedor del vehículo o inmueble tiene vigente una inscripción en el Registro en calidad de deudor de alimentos, la entidad a cargo de practicar la inscripción de dominio sólo podrá admitir la solicitud cuando se deje constancia en el título traslativo, por un notario público, de que el cincuenta por ciento del dinero correspondiente al precio de venta, o una proporción inferior si ésta es suficiente para solucionar el total de la deuda, ha sido retenido y pagado al alimentario, o que se han otorgado garantías que aseguran el pago en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados desde la inscripción.

Para estos efectos, se entenderá que la entrega al notario en comisión de confianza de valores o documentos representativos de pago e instrucciones escritas constituyen garantía suficiente para asegurar el correspondiente pago.

El notario, una vez cumplido el encargo, deberá mantener el texto de la instrucción dejada en su poder, al menos por un año.

C. **Conservadores de bienes raíces**

a. **Deber de aportar antecedentes útiles que permitan determinar los ingresos y la capacidad económica del demandado (artículo 5 Ley N° 14.908)**

El nuevo inciso 2° del artículo 5° de la Ley N° 14.908 otorga al tribunal con competencia en materia de alimentos la potestad para que, al proveer la demanda, pueda ordenar dentro de quinto día a los conservadores de bienes raíces que aporten antecedentes útiles que permitan determinar los ingresos y la capacidad económica del demandado.

b. **Inscripción de hipoteca que tenga por objeto caucionar un crédito otorgado por un proveedor de servicios financieros (artículo 28 Ley N° 14.908)**

El inciso 3° del artículo 28 dispone que el Conservador de Bienes Raíces, en forma previa a la inscripción de una hipoteca que tenga por objeto caucionar el crédito otorgado por un proveedor de servicios financieros, deberá requerir a quien solicita la inscripción que acredite que la persona a la cual se le asigna el crédito no figura inscrita en el Registro en calidad de deudor de alimentos, o en su defecto, que el proveedor de servicios financieros ha dado cumplimiento a los deberes de retención y pago señalados en el inciso 2°.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el artículo mencionado dispone en su inciso 1° que todo proveedor de servicios financieros que al celebrar con una persona natural una operación de crédito de dinero, entregue o se obligue a entregar una suma igual o superior a cincuenta unidades de fomento, para que sea restituida en cuotas periódicas, a excepción de los productos financieros con créditos disponibles o créditos rotativos, estará obligado a consultar si el solicitante se encuentra inscrito en el Registro.

Los deberes de retención y pago a los que se refieren el inciso 3° se encuentran contenidos en el inciso 2°, en virtud del cual, en caso de existir inscripción en el Registro,

el proveedor de servicios financieros estará obligado a retener el equivalente al cincuenta por ciento del crédito o un monto inferior si éste es suficiente para solucionar el total de los alimentos adeudados y pagar dicha suma al alimentario a través del depósito de los fondos en la cuenta bancaria inscrita en el Registro.

El conservador de bienes raíces que no cumpla con las obligaciones reseñadas, incurrirá en una multa, a beneficio fiscal, equivalente al doble de la cantidad que el proveedor de servicios financieros debió retener y pagar al alimentario.

Por último, cabe tener en consideración que el inciso 5° del artículo 28 excluye la aplicación de sus incisos 3° y 4° (caución de crédito mediante prenda sin desplazamiento y establecimiento de deberes respecto del Registro Civil) y dispone la aplicación del artículo 31 cuando la operación de crédito de dinero tenga por objeto financiar la compraventa de inmuebles o vehículos motorizados.

c. Rechazo de inscripción de dominio de inmueble por compraventa (artículo 31 Ley N° 14.908)

El artículo 31 establece el deber de los conservadores de bienes raíces de consultar el Registro en forma previa a la inscripción de dominio de un inmueble por compraventa.

En caso que exista inscripción, el conservador deberá rechazar la inscripción de dominio a nombre de la persona –es decir, el comprador- con inscripción vigente en el Registro, en calidad de deudor de alimentos, a menos que a la fecha de suscripción del título se certifique por un notario público que tales inscripciones no existían y que a partir de esa fecha, no han transcurrido cinco meses.

Si el vendedor del inmueble tiene vigente una inscripción en el Registro en calidad de deudor de alimentos, el conservador sólo podrá admitir la solicitud de inscripción cuando se deje constancia en el título traslativo, por un notario público, de que el cincuenta por ciento del dinero correspondiente al precio de venta, o una proporción inferior si ésta es suficiente para solucionar el total de la deuda, ha sido retenido y pagado al alimentario, o que se han otorgado garantías que aseguran el pago en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados desde la inscripción.

Tratándose de la venta en pública subasta no tendrá aplicación el artículo 31, actuaciones que quedarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 29, norma que fue analizada en la sección correspondiente a los notarios públicos.

El Conservador de Bienes Raíces que incumpla los deberes reseñados incurrirá en multa, a beneficio fiscal, equivalente al doble de la cantidad que debió retener y pagar al alimentario.

En ningún caso la infracción de dicho deber acarreará la nulidad de la inscripción de dominio ni de la transferencia.

d. Comunicación al tribunal (artículo 31 Ley N° 14.908)

El inciso 4° del artículo 31 de la Ley N° 14.908 obliga a los conservadores de bienes raíces, antes de practicar la inscripción, a comunicar inmediatamente al tribunal con competencia en asuntos de familia que fuere competente, de la solicitud de inscripción

que tenga por título el aporte, transferencia, transmisión o adquisición del bien por un deudor de alimentos, para que éste proceda conforme a sus atribuciones legales.

El Conservador de Bienes Raíces que incumpla los deberes reseñados incurrirá en multa, a beneficio fiscal, equivalente al doble de la cantidad que debió retener y pagar al alimentario.

En ningún caso la infracción de dicho deber acarreará la nulidad de la inscripción de dominio ni de la transferencia.

000