

## I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO

1. La República Democrática de Nueva Castilla (en adelante, “RDNC”) es ampliamente conocida por registrar el mayor número de fraudes notariales de la región. Esta problemática respondía a la amplia flexibilidad que existía en los requisitos para ejercer el servicio notarial, así como a la imposibilidad por parte del Colegio de Notarios de realizar adecuadamente sus labores de fiscalización ante un creciente número de notarías.
2. En ese contexto, surgieron diversas iniciativas normativas que buscaron mejorar la calidad del servicio notarial y elevar el estándar exigido a todos aquellos abogados que busquen ejercer esta profesión. Así, en el año 2015, se aprobó la Ley No. 29742, la cual fijó el número de plazas notariales de todo el país en 539. Esta ley se aprobó con el objetivo de mejorar los problemas de fiscalización e incrementar el número de notarías en zonas desatendidas.
3. A fines de octubre del año 2017, se promulgó una ley que buscó establecer mayores exigencias en el proceso de convocatoria pública para el servicio de notariado. En esa misma línea, el Consejo de Notarios señaló que evaluaría rigurosamente la trayectoria académica, profesional y ética de los postulantes. El incumplimiento de estas exigencias motivaría la exclusión del postulante por el motivo de “permanente incapacidad moral del profesional”.
4. La incidencia de los escándalos de fraudes a enero de 2019 motivó una reforma en el Código Civil, que establecía que todo acto de disposición de bienes muebles e inmuebles con un valor superior a \$3,000 debía ser notariado. La reforma implicó una mayor demanda por servicios notariales y afectó ampliamente la facilidad para hacer negocios en el país.
5. En mayo del 2020, se aprobó una modificación a la Ley No. 29742, la cual establecía la prohibición de cualquier práctica mercantilista que atente contra el honor y dignidad del ejercicio notarial. Por su parte, el Consejo Notariado aprobó una modificación al Código de Ética a efectos de prohibir la difusión de publicidad de los servicios notariales.
6. En agosto del 2020, se lanzó el aplicativo móvil TOT, el cual permitió difundir los precios ofrecidos por las notarías de la RDNC. Al ser solo un intermediario entre las notarías y los usuarios finales, el aplicativo no se encontraba sujeto a las prohibiciones establecidas en la Ley No. 29742. Sin embargo, a mediados de marzo del 2021, el Colegio de Notarios presentó una denuncia ante la Comisión de Competencia Desleal, argumentando que el aplicativo TOT infringía la normativa vigente. Dicha denuncia fue declarada improcedente el 28 de marzo de 2021.
7. Ante la improcedencia de la denuncia, el Colegio de Notarios difundió un comunicado entre todos los miembros de esta institución, manifestando su inconformidad con la decisión de la Comisión de Competencia Desleal. Asimismo, recalcó que la razonabilidad de los precios ofrecidos sería un aspecto considerado en la renovación de las plazas, y que la inobservancia de dicho precepto tendría un impacto negativo al momento de la evaluación.
8. Seguido a ello, a mediados de abril, ocurrió un alza generalizada en los precios de los servicios notariales de 15% en todas las zonas geográficas de la RDNC. No obstante, si bien se reportaban precios más altos, era posible conseguir una cotización más barata mediante acuerdos “bajo la mesa”. De acuerdo con la evidencia documental recibida, las notarías que ofrecían precios reducidos solicitaban a sus clientes no registrar dichos precios en el aplicativo TOT.

9. Al tomar conocimiento de estos hechos, el Colegio de Abogados de Ciudad de los Reyes interpuso una denuncia ante la Comisión de Libre Competencia en contra de Colegio de Notarios y el aplicativo TOT por una posible práctica colusoria horizontal en la modalidad de fijación de precios. Esta teoría se sustenta en que el Colegio de Notarios habría coaccionado a sus miembros a incrementar el nivel de precios del mercado y, el aplicativo TOT, cumpliría un rol supervisor del acuerdo.
10. En este contexto, el Colegio de Abogados de Ciudad de los Reyes ha solicitado a la unidad de Consultoría Económica de Bullard Falla Ezcurra+ el desarrollo de un informe económico que evalúe el incremento en precios registrado en los servicios notariales de la República Democrática de Nueva Castilla, así como un análisis de la estructura del mercado y los factores que habrían facilitado el acuerdo<sup>1</sup>.
11. La unidad de Consultoría Económica de Bullard Falla Ezcurra+ cuenta con más de 15 años de experiencia en el desarrollo de informes económicos en materia de libre competencia, regulación y controversia arbitrales. El presente informe se limita al análisis específico del mercado de servicios notariales en la República Democrática de Nueva Castilla.
12. Nuestro análisis y conclusiones se sustentan en la información que hemos recibido, la información pública disponible, la normativa vigente, así como en nuestro mejor entendimiento de la situación actual. Cualquier cambio que afecte nuestra comprensión de la situación, ameritaría un nuevo análisis, así como una revisión de nuestras conclusiones.

---

<sup>1</sup> El informe fue solicitado por el Colegio de Abogados de Ciudad de los Reyes en agosto del 2021. El informe ha sido desarrollado considerando la información disponible a dicho momento.

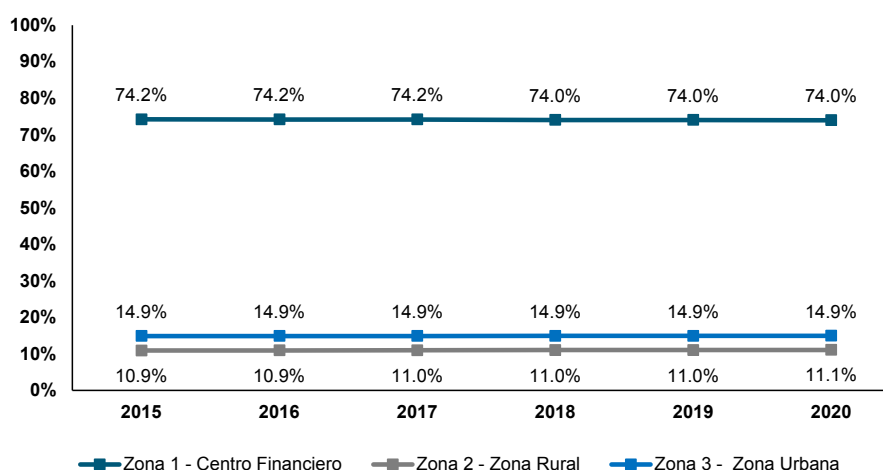
## II. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE SERVICIOS NOTARIALES EN RDNC

13. El mercado de servicios notariales de la República Democrática de Nueva Castilla ha experimentado una serie de modificaciones normativas durante los últimos 5 años, que han tenido un importante impacto en la oferta y la demanda de estos servicios.
14. La nueva dinámica de mercado originada como consecuencia de estas modificaciones, motivaron el ingreso de nuevas tecnologías como “TOT”, que permitieron, entre otros aspectos, transparentar información valiosa de este mercado, como la georreferenciación de notarías en toda la RDNC y la información de los precios ofrecidos por estos servicios.
15. Durante el mes de marzo del 2021, el mercado experimentó un alza en los precios de servicios notariales. Este incremento coincidió con un malestar generalizado de los usuarios de TOT, quienes manifestaron que el registro de precios que era reportado por los mismos no guardaba relación con los precios mostrados en el aplicativo.
16. Lo anterior, sumado a las características del mercado y el desempeño observado en los últimos años, permiten brindar un mayor contexto a la hipótesis colusoria de fijación de precios en los servicios notariales. En particular, el análisis de esta sección consistirá en brindar información respecto a:
  - La estructura del mercado de servicios notariales (**sección II.1**).
  - El impacto de los cambios normativos en el desempeño del mercado y cómo estos han influenciado en la demanda por servicios notariales y en el nivel de precios (**sección II.2**).
  - La importancia del aplicativo TOT y su impacto en la dinámica de mercado de servicios notariales (**sección II.3**).

### II.1. ESTRUCTURA DEL MERCADO

17. El mercado de servicios notariales de la RDNC se caracteriza por ser un mercado altamente concentrado. El centro financiero de la ciudad de Nueva Castilla (en adelante, “CFNC”) es la zona geográfica donde se concentra la mayor oferta de estos servicios. Esto responde a que en esta zona se encuentran ubicados los principales estudios de abogados de la RDNC, que son los principales usuarios de servicios notariales.
18. En particular, el CFNC concentra el 74% de los trámites notariales realizados a nivel nacional, seguido de las zonas urbanas y rurales. Esta tendencia se ha mantenido estable en los últimos 5 años (ver Gráfico 1)

**Gráfico 1:** Evolución de la participación de mercado de servicios notariales por zona (% del número de trámites realizados por zona)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de RDNC (INDE).  
Elaboración Propia

19. Otro aspecto que destacar es que, tanto en el CFNC, como en las demás zonas urbanas del país, el número de trámites realizados se encuentra concentrado en un número reducido de empresas. Así, por ejemplo, se observa que al 2020 alrededor del 83% de los trámites notariales en el CFNC fue realizado por 5 notarías<sup>2</sup>. En las demás zonas urbanas, el 67% de trámites fue realizado por 2 notarías<sup>3</sup>.
20. La evidente concentración de mercado observada en las principales zonas del país motivó a la Comisión Nacional de Competencia (en adelante, "CNC") a emitir un informe preliminar sobre la situación del mercado de servicios notariales en el año 2016<sup>4</sup>. Una de las principales problemáticas identificadas por la CNC era la evidente concentración de mercado, en particular, si esta era analizada por zona geográfica:

*"Se observa que existe una alta concentración de mercado al analizar individualmente cada zona geográfica de la República Democrática de Nueva Castilla. En particular, es preocupante que el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) en el Centro Financiero de Nueva Castilla ascienda a 4200 puntos (...) Desde el punto de vista de competencia, la literatura especializada ha destacado que la concentración de mercado es un factor que facilita la existencia de prácticas anticompetitivas. En ese sentido, se recomienda hacer un monitoreo constante del nivel de precios de este mercado."*

Fuente: Informe 0343/2016/CNC

21. En resumen, es posible observar que la estructura del mercado de servicios notariales y, en particular, los indicadores de concentración se han mantenido estables en los últimos 5 años. Este factor, tal como ha sido reconocido por la propia CNC, es un elemento que facilita la presencia de prácticas de concertación.

## II.2. IMPACTO DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS EN EL DESEMPEÑO DEL MERCADO

22. Entre 2015 y 2020 se aprobó un número importante de modificaciones normativas que tuvieron impacto en la demanda por servicios notariales, así como en el nivel de precios ofrecidos en toda la RDNC (ver Figura 1)

<sup>2</sup> Estas son las notarías Carazzo, Salas, Revilla, Calderón y López. Cabe señalar que, según datos del INDE, el número total de notarías registradas en esta zona asciende a 70.

<sup>3</sup> Estas son las notarías Esterripa y Cadenas. Cabe señalar que, según datos del INDE, el número total de notarías registradas en esta zona asciende a 124.

<sup>4</sup> Hasta el momento, el CNC no emite el informe final del estudio realizado.

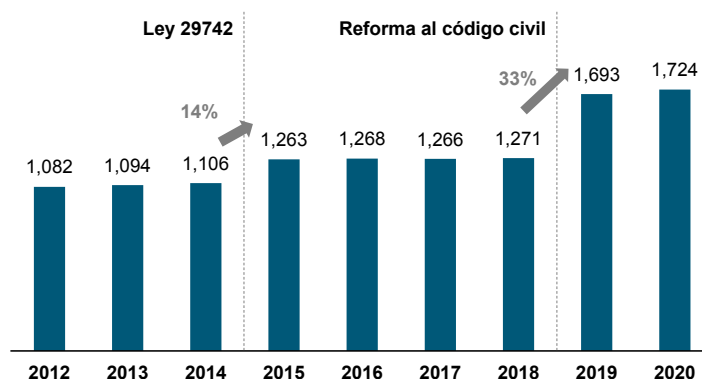
**Figura 1:** Línea de tiempo de las modificaciones normativas en servicios notariales



Elaboración Propia.

23. Como fue señalado anteriormente, las medidas promulgadas tuvieron un importante impacto en la demanda por servicios notariales. En particular, a raíz de la promulgación de la Ley 29742 y la Reforma al Código Civil, se observaron dos incrementos importantes en el número de trámites realizados en la RDNC (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2:** Evolución de trámites notariales realizados en la RDNC (número de trámites en miles)

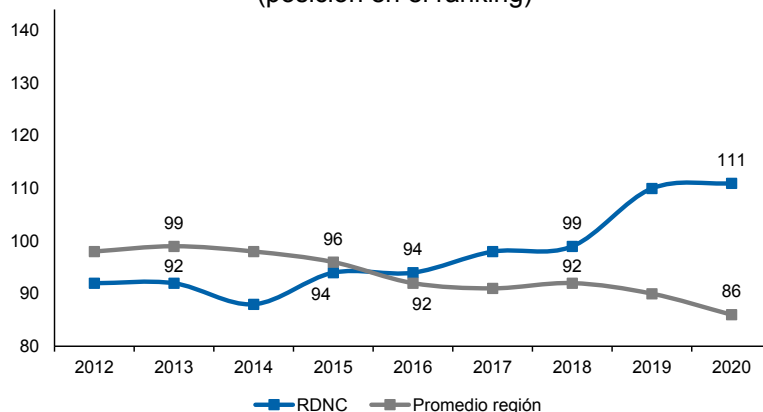


Fuente: INDE. Elaboración Propia.

24. Lo anterior se vio reflejado en el indicador de *Facilidad Para Hacer Negocios* publicado por el Foro Económico Global<sup>5</sup>. Al respecto, se observa que, tras la Reforma al Código Civil, la posición de RDNC en el ranking retrocedió considerablemente y se ubicó por debajo del ranking promedio obtenido por otros países de la región (ver Gráfico 3).

<sup>5</sup> Este ranking evalúa el nivel de carga regulatoria de cada país.

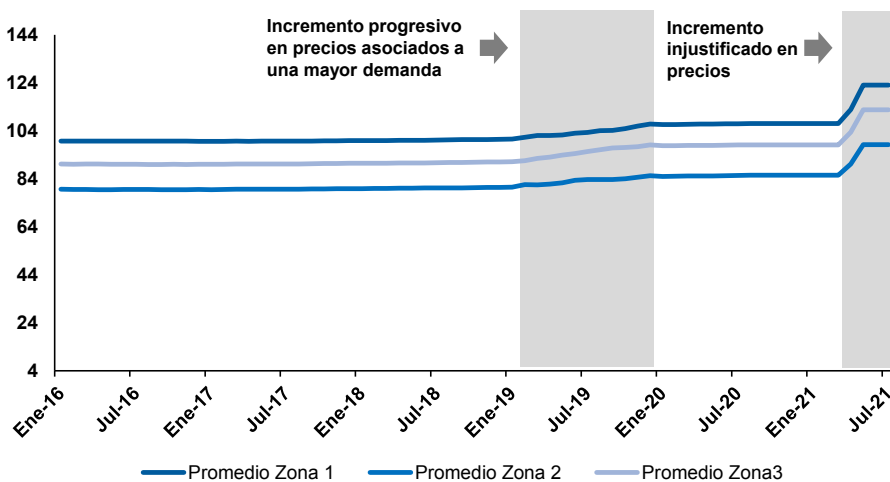
**Gráfico 3: Ranking de facilidad para hacer negocios (posición en el ranking)**



Nota: El ranking se encuentra conformado por 144 países, donde el primer lugar (puesto 1) lo obtiene aquel país que tuvo la mejor performance y el último lugar (puesto 144) lo obtiene el país con la peor performance. Fuente: Foro Económico Global. Elaboración Propia.

25. Respecto al impacto de las medidas en el nivel de precios, se observa un incremento progresivo de estos, asociado a la mayor demanda. Así, por ejemplo, tras la promulgación de la Reforma al Código Civil, la tasa promedio mensual de incremento de los precios pasó de 0.1% en 2018 a una tasa promedio mensual de 0.6% durante el 2019 en el servicio de escritura pública (ver Gráfico 4)
26. Sin perjuicio de lo anterior, no se ha identificado ningún evento que permita explicar el incremento en precios observado de abril de 2021 (este tema será analizado en la sección III).

**Gráfico 4: Precios promedio del servicio de escritura pública según zona (precios promedio en \$)**



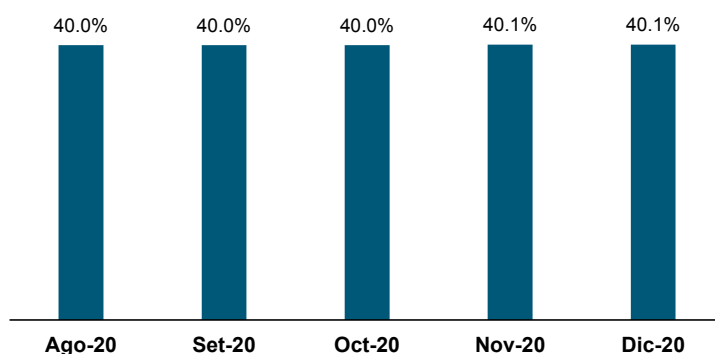
Nota: Similar situación se observa al analizar los precios de legalización de firmas. Fuente: INDE. Elaboración Propia

27. En resumen, es posible observar que las distintas modificaciones normativas tienen un importante impacto en la demanda y, por tanto, en la dinámica de precios del mercado. Estos hechos permiten evidenciar que entre el año 2015 e inicios del 2020, los cambios en la dinámica competitiva se encuentran sustentados en shocks de oferta y demanda. Asimismo, sobre el incremento de precios registrado en abril de 2021, no se han identificado elementos que sustenten dicho incremento.

### II.3. LA IMPORTANCIA DEL APLICATIVO TOT Y SU IMPACTO EN LA DINÁMICA DE MERCADO DE SERVICIOS NOTARIALES

28. Tras la modificación a la Ley No. 29742 y la modificación del Código de Ética del Colegio de Notarios en el año 2020, los usuarios de servicios notariales experimentaron un cambio drástico en la difusión de precios y otras condiciones comerciales. El impacto de estas medidas generó un alto descontento en los usuarios, quienes consideraban que la difusión de publicidad con información de precios, descuentos y ubicación geográfica de las notarías era sumamente valiosa para la toma de decisiones.
29. Es en ese contexto que surge el aplicativo “TOT”, el cual consiste en un mapa interactivo que georreferencia todas las notarías de la RDNC, así como los precios ofrecidos por estas. La información mostrada se nutre de los registros reportados por los usuarios tras haber contratado los servicios. Desde su lanzamiento, el aplicativo tuvo una amplia acogida, y llegó a ser utilizado por un número significativo de la población (ver Gráfico 5).

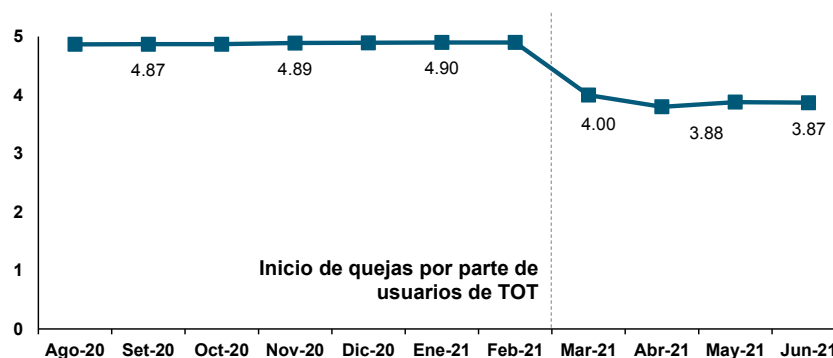
**Gráfico 5:** Usuarios registrados en TOT  
(% de la población total)



Fuente: INDE, Observatorio Tecnológico de Nueva Castilla. Elaboración Propia

30. El éxito detrás del aplicativo radicaba, según sus usuarios, en la precisión con la que los precios eran registrados en el aplicativo. Una *proxy* del buen funcionamiento del aplicativo es el número de estrellas otorgado por sus usuarios en la plataforma *Tapestry*.
31. La calificación otorgada por los usuarios muestra un desempeño notable hasta marzo de 2021, momento en el cual se registraron diversas quejas vinculadas a un registro incorrecto en los precios de los servicios notariales que conllevaron a una reducción en la calificación otorgada (ver Gráfico 6)

**Gráfico 6: Puntuación de TOT registrada en Tapestry**  
(Número de estrellas)



Nota: La puntuación máxima es de 5 estrellas.

Fuente: Portal de datos abiertos de Tapestry.

Elaboración Propia.

32. Considerando que el número de usuarios que hacen uso del aplicativo TOT es significativo, un inadecuado registro de los precios o cualquier distorsión sobre esta información motiva un importante impacto en la toma de decisiones de los usuarios de servicios notariales.
33. En resumen, el éxito del aplicativo TOT que se evidencia a través de su aceptación y uso masivo por los usuarios permite demostrar su impacto en el mercado de servicios notariales. De otro lado, se observa que el desempeño del aplicativo fue percibido como positivo hasta marzo de 2021, momento en el cual se registraron comentarios negativos asociados a un registro inadecuado en los precios, fecha que coincide con la del alza de precios bajo análisis.

### III. ANÁLISIS DE PRECIOS DE SERVICIOS NOTARIALES EN RDNC

34. El 9 de abril de 2021, el mercado de servicios notariales experimentó un incremento generalizado de 15% en los precios. Este incremento se dio de manera uniforme por todas las empresas de la RDNC, independientemente de la zona geográfica en la cual se encuentran.
35. De la evidencia documental recibida por parte del Colegio de Abogados de Ciudad de los Reyes, se ha verificado se ha verificado la existencia de indicios de un incremento coordinado de precios entre las notarías de RDNC.
36. El análisis de la presente sección consistirá en brindar información respecto a:
  - El análisis de la evidencia documental recibida y su incidencia en la hipótesis de colusión (**sección III.1**).
  - Análisis de costos, a fin de determinar que el incremento en precios observado no guarda proporción con estos (**sección III.2**).

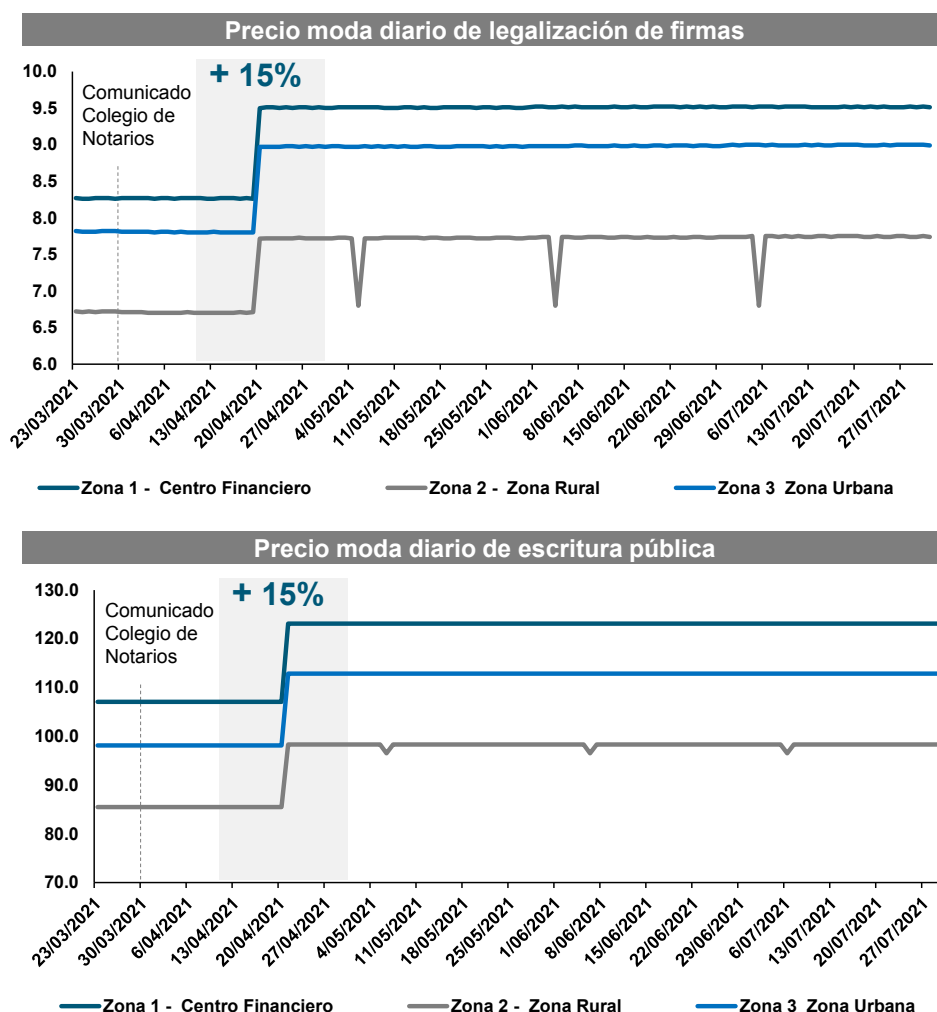
#### III.1. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA DOCUMENTAL Y SU INCIDENCIA EN LOS PRECIOS

37. El 30 de marzo del 2021, el Colegio de Notarios emitió un comunicado en el que recalcó a sus miembros que *“el criterio para la fijación de honorarios debe ser razonable y reflejar el valor del servicio prestado. Por tanto, la inobservancia de dicho precepto podrá ser considerada a efectos de la evaluación de la renovación de las plazas asignadas a la fecha”*.



38. El 20 de abril de 2021, 21 días después del comunicado difundido por el Colegio de Notarios a sus miembros, el mercado experimentó un incremento conjunto de 15% en los precios de los servicios notariales ofrecidos por todas las notarías de la RDNC.
39. En paralelo, múltiples usuarios de TOT manifestaron su descontento con este aplicativo tras observar que los precios registrados no guardaban relación con los precios efectivamente mostrados en el aplicativo. El descontento de los usuarios ha sido demostrado mediante la evolución de la calificación otorgada al aplicativo en *Tapestry* (ver Sección II.3).
40. Posteriormente, el 30 de julio de 2021, quedó registrado mediante un correo electrónico, que el otorgamiento de precios reducidos por una reconocida notaría sería realizado bajo “*absoluta discreción*”. Ello, pues señaló que el otorgamiento de podría conllevar a “*problemas con el Colegio de Notarios*”. Asimismo, señaló que los precios ofrecidos no podría ser reportado en TOT.
41. Los hechos presentados permiten demostrar la existencia de irregularidades en la dinámica de precios de servicios notariales en la RDNC. En efecto, la información económica de precios demuestra que, de manera conjunta, todas las notarías de la RDNC registraron un incremento en precios de 15% a tan solo 21 días de la comunicación emitida por el Colegio de Notarios (ver Gráfico 7)

**Gráfico 7: Análisis de precios diarios de servicios notariales en 2021**



Fuente: INDE. Elaboración Propia.

42. Como es posible observar, el incremento en precios es simultáneo en todas las zonas geográficas de la RDNC. Este nuevo nivel de precios se mantiene entre el 20 de abril hasta el 31 de julio de 2021. Cabe señalar que los precios de la zona rural muestran puntuales desviaciones del precio concertado, que pueden responder a eventuales descuentos otorgados en días específicos.
43. Asimismo, es importante recalcar que existe una baja rivalidad entre empresas de diferentes zonas, debido a la exclusividad geográfica que ostentan. Esto debido a que los costos de transporte impiden que los usuarios de las zonas donde existe un mayor nivel de concentración como, por ejemplo, el CFNC, puedan acceder a los precios más bajos ofrecidos en otra zona geográfica.
44. En conclusión, la evidencia económica muestra irregularidades en el comportamiento de los precios, lo cual podría sugerir la existencia de una práctica colusoria horizontal en la modalidad de fijación de precios.

### III.1. INCREMENTO EN PRECIOS NO RESPONDE A MAYORES COSTOS

45. Se ha realizado un análisis de los costos asociados a la provisión de servicios notariales, a fin de determinar si este factor habría incidido en el incremento en precios observado en abril de 2021.
46. Tras un análisis de los principales costos en los que incurren las notarías de la RDNC, destacan los costos asociados al cumplimiento de protocolos sanitarios a raíz de la pandemia desatada por el COVID-19 en marzo de 2020. El “Protocolo Sanitario para brindar servicios notariales en Nueva Castilla” establecía, entre otras disposiciones, la adquisición de productos de limpieza y protección que garanticen la protección de los empleados y una atención segura a los usuarios.
47. Al analizar la tasa de crecimiento mensual de los principales productos que debían ser adquiridos para el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, se observan un importante aumento en los precios de estos productos en marzo de 2020 y, en menor medida, entre agosto 2020 y abril 2021 (ver Tabla 1).

**Tabla 1:** Tasa de crecimiento mensual de insumos sanitarios contra el COVID-19

	Mar-20	Abr-20	May-20	Jun-20	Jul-20	Ago-20	Set-20	Oct-20	Nov-20	Dic-20	Ene-21	Feb-21	Mar-21	Abr-21
Servicios de limpieza	150%	-1%	-10%	-20%	-1%	-1%	0%	0%	-2%	-3%	1%	-1%	0%	0%
Kit de señalización	111%	0%	-10%	-3%	-13%	8%	-7%	16%	1%	0%	3%	0%	-2%	5%
Mascarillas	838%	-23%	-15%	-23%	-34%	-27%	-21%	-22%	0%	-4%	2%	0%	1%	9%
Alcohol en gel	148%	-18%	-6%	-5%	-2%	-1%	-6%	-4%	4%	0%	2%	5%	0%	-1%

Nota: Se sombrea en gris aquellos incrementos mayores a 5%.

Fuente: Observatorio de precios de insumos sanitarios contra el COVID-19. Elaboración Propia.

48. Al respecto, se observa que durante el mes en que se registró un incremento en los precios de servicios notariales, también se registró un alza en los precios de los kits de señalización y de las mascarillas.
49. Sin perjuicio de ello, esto no permitiría sustentar el incremento en los precios de servicios notariales bajo análisis. En primer lugar, al contrastar la información histórica de precios con el comportamiento de los precios de los insumos sanitarios, se observa que estos no tienen mayor incidencia en dinámica de precios de servicios notariales.
50. En segundo lugar, considerando que los kits de señalización no representan un gasto que deba ser realizado recurrentemente por la totalidad de notarías y que representan el producto de menor precio dentro de la canasta de productos para el

cumplimiento del protocolo sanitario, el incremento de precios de este producto no podría ser considerado como una causal del incremento en precios de servicios notariales.

51. En conclusión, no se ha identificado que el incremento generalizado en los precios del mercado de servicios notariales responda a un alza en los costos asociados a la provisión de estos servicios.

#### **IV. CONCLUSIONES**

52. El mercado de servicios notariales de la RDNC se encuentra altamente concentrado, lo que podría facilitar la existencia de prácticas colusorias.
53. Las distintas modificaciones normativas provocaron shocks de demanda y oferta en el mercado de servicios notariales, lo cual explica las fluctuaciones y la dinámica de los precios de estos servicios.
54. Sin embargo, respecto al incremento de precios registrado en abril de 2021, no se han identificado elementos que lo sustenten desde la perspectiva económica. En particular, se observa que el incremento en precios registrado no estaría fundamentado en un incremento de los costos asociados a la provisión de servicios notariales ni a cambios normativos que hayan podido impactar en la demanda y la oferta de los servicios notariales en ese momento.
55. Por lo anteriormente expuesto, la unidad de Consultoría Económica de Bullard Falla Ezcurra+ considera que no se han identificado factores que expliquen el incremento generalizado en los precios del mercado de servicios notariales observado en abril de 2021.