

INEMBARGABILIDAD DE VIVIENDAS SOCIALES: LIMITANDO EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO

- El proyecto de ley amplía la inembargabilidad a las viviendas adquiridas con un subsidio habitacional y a todas aquellas cuyo avalúo fiscal sea inferior a las 400 UF (aproximadamente \$ 10 millones).
- El 55% de las viviendas no podrían ser utilizadas como garantías en los créditos en general, lo que puede limitar de manera importante el emprendimiento personal.
- Las viviendas son los principales activos y garantías de las familias, garantías que se utilizan para los préstamos en las empresas. Por otra parte, la principal razón de rechazo de los créditos es la falta de garantías.
- El número de familias afectadas por el proyecto de ley es superior a aquellas que se busca beneficiar. Sólo 1.302 viviendas con subsidios han sido rematadas entre el 2000 y 2014.

PRINCIPIO LYD:

Libertad de emprendimiento.

Actualmente se está tramitando en el Congreso un proyecto de ley que busca “proteger”, con el privilegio de la inembargabilidad, tanto a las viviendas adquiridas con un subsidio habitacional como a todas aquellas cuyo avalúo fiscal sea inferior a las 400 UF¹. Esta iniciativa parlamentaria resulta ser sumamente nociva, toda vez que presenta una serie de inconvenientes, ya que los bienes de propiedad del supuesto beneficiario dejan de ser garantías en los créditos de consumo y/o hipotecarios. Es probable que al no poder ejecutar (rematar) los bienes inmuebles de los deudores amparados por esta ley, principal garantía de los mutuos que otorgue, se reduzca la entrega de estos créditos. Por ende, se terminará perjudicando a los que se quiere beneficiar.

Este proyecto de ley pretende, por una parte, que las viviendas sociales no sean garantía para créditos o préstamos. Se sugiere que éstas contemplen una protección especial, bajo el argumento que su destino es el aseguramiento de la calidad de vida y los recursos que financian estas viviendas provienen del Estado. Sin embargo, precisamente al implementar esta iniciativa, se termina atentando contra la capacidad de emprender, y de mejorar (por esta vía) el bienestar social de estas personas. Asimismo, se estarían considerando como inembargables viviendas que no fueron financiadas con recursos del Estado, potenciándose el perjuicio aquí señalado.



55% de las viviendas
**no podrían ser
utilizadas como
garantías para
adquirir créditos**

En lo específico, el proyecto de ley amplía la inembargabilidad a las viviendas habitadas por su dueño cuyo avalúo fiscal no exceda las 400 UF (aproximadamente \$ 10 millones, es decir, más de 4 veces el límite actual que es de 50 UTM, aproximadamente \$ 2.175.000ⁱⁱ), independiente si estos inmuebles fueron financiados con subsidios del Estado o no. También a las viviendas sociales (habitadas por su dueño) en condominio de hasta 520 UF (aproximadamente \$ 13 millones) y las viviendas de emergencia y ampliaciones de acuerdo al artículo 5 de DL 2552 de 1979ⁱⁱⁱ.

Con esto, más del 55% de los bienes raíces habitacionales serían considerados inembargables. Las viviendas valuadas hasta las 400 UF son 2.456.079, a lo que se deben sumar 60.209 viviendas en condominios bajo las 520 UF de las 4.540.304 del total de viviendas. (Cuadro N° 1).

55% DE LAS VIVIENDAS SERÍAN DECLARADAS INEMBARGABLES

Cuadro N°1: Número de predios habitacionales dependiendo si esta en condominio por tramos de avalúo fiscal según regiones

Región	Tramos								Total	
	0 a 400 UF		400 a 520 UF		520 a 1500 UF		1500 UF mas			
	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.
Arica y Parinacota	31,088	3,925	5,080	2,231	7,014	4,293	866	201	44,048	10,650
Tarapacá	32,164	3,630	3,619	1,376	15,192	10,212	3,547	4169	54,522	19,387
Antofagasta	53,898	656	11,622	980	40,531	16,919	11,387	8874	117,438	27,429
Atacama	52,857	1,982	5,689	776	14,456	1,844	2,845	531	75,847	5,133
Coquimbo	140,525	1,027	18,519	182	39,652	9,280	7,536	4912	206,232	15,401
Valparaíso	240,595	41,485	44,711	10,883	98,327	57,513	23,096	36614	406,729	146,495
O'Higgins	136,208	16,048	21,267	2,055	40,204	3,887	8,167	1141	205,846	23,131
Maule	191,108	6,776	24,768	451	32,472	2,933	6,529	578	254,877	10,738
Biobío	317,508	16,784	30,478	4,526	64,832	27,513	13,002	11412	425,820	60,235
Araucanía	146,606	3,745	16,091	718	27,445	6,893	8,841	3897	198,983	15,253
Los Ríos	50,049	1,441	6,879	259	13,612	1,240	3,192	536	73,732	3,476
Los Lagos	101,965	2,442	17,646	528	34,674	3,367	7,527	1240	161,812	7,577
Aisén	18,574	109	1,913	25	5,025	124	1,031	13	26,543	271
Magallanes	18,977	270	7,593	325	15,657	973	2,373	116	44,600	1,684
Metropolitana	683,547	140,090	162,561	34,894	335,150	235,366	118,655	186152	1,299,913	596,502
Total País	2,215,669	240,410	378,436	60,209	784,243	382,357	218,594	260,386	3,596,942	943,362

Fuente: CEP en base a catastro SII primer semestre 2014.

En el mismo caso anterior, este proyecto de ley mantiene la embargabilidad respecto de los juicios en que sean parte el Fisco, las Cajas de Previsión y demás organismos regidos por la ley del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo por lo créditos otorgados para la adquisición, construcción o mejora de la vivienda.

En segundo lugar, amplía la inembargabilidad a las viviendas habitadas por sus dueños adquiridas conforme al D.S. 49 sobre Fondo Solidario de Elección de Viviendas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, vale decir, aquellos subsidios para viviendas nuevas o usadas cuyo subsidio base oscile entre 280 y 580 UF, pero si se incorporan el resto de los subsidios considerados en el decreto puede



La vivienda es el principal activo financiero que cuentan las familias y la principal razón de rechazo de los créditos es la falta de garantías

aumentar a más de 700 UF^{iv} (aproximadamente más de \$ 17.500.000). Y las viviendas subsidiadas de acuerdo al DS 1 sobre Sistema Integrado de Subsidio Habitacional del MINVU, correspondiente al Tramo 1 del Título 1 (hasta 1.000 UF) o cualquier programa que garantice acceso a la vivienda sin crédito hipotecario adicional.

Además, se consideran como inembargables a las viviendas subsidiadas de acuerdo al DS 1 sobre Sistema Integrado de Subsidio habitacional del MINVU, correspondiente al Tramo 2 del Título 1 (hasta 1.600 UF) y al Título II, cuyo valor oscila hasta las 2.200 UF (aproximadamente \$ 55.000.000), dependiendo de su ubicación, financiada en parte con un crédito hipotecario. En este caso, la inembargabilidad no rige respecto de aquellos juicios que tengan el sólo objeto de cancelar las deudas provenientes de créditos complementarios para financiar el precio de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda sociales.

EFFECTOS DE LA INICIATIVA

a) Limita la capacidad de emprender

Por lo general, la vivienda es el principal activo de las familias, especialmente de la población de menores recursos (Estrato 1). Estas familias no cuentan con otros activos que puedan ser considerados como garantía, y en este grupo, los activos inmobiliarios superan con creces los activos automotrices o financieros. En el Cuadro N° 2 se observa que 62,2% de los hogares del Estrato 1 tienen activos inmobiliarios, 16,5% activos automotrices y 3,6% financieros. Por otra parte, las instituciones financieras probablemente no otorgarían créditos si no se contara con algún bien para garantizar el pago de la deuda.

EL PRINCIPAL ACTIVO FINANCIERO QUE CUENTAN LAS FAMILIAS SON LAS VIVIENDAS

Cuadro N°2: Tenencia de Activos de los Hogares por estratos^v (Porcentaje de hogares)

Activos	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3
Activos Financieros	3,6%	8,1%	21,5%
Renta Fija	2,9%	7,1%	17,1%
Renta Variable	0,9%	1,9%	11,8%
Activos Inmobiliarios	62,2%	76,9%	82,5%
Vivienda Principal	60,3%	74,5%	77,4%
Otras Propiedades*	3,2%	8,5%	19,9%
Activos Automotrices	16,5%	36,2%	68,4%

Fuente: Encuesta Financiera de Hogares, Banco Central de Chile, 2011-2012.

Según la encuesta de emprendimiento del Ministerio del Trabajo, Fomento y Turismo, actualmente la principal razón de rechazo (un 36,9%) de los créditos es la falta de garantías. Al impedir (con el proyecto de ley en discusión) que los



inmuebles sean considerados como garantía, sería esperable que aumente aún más esta tasa de rechazo. Tal como se observa en el Cuadro N° 3, los terrenos y los inmuebles son los más utilizados como garantía para obtener créditos.

EN PROMEDIO EL 30% DE LAS GARANTÍAS DE LOS PRÉSTAMOS SON LAS VIVIENDAS Y LOS TERRENOS

**Cuadro N°3: Garantías Otorgadas para Solicitar un Préstamo^{vi}
(Porcentaje de las empresas que tienen préstamos)**

Garantía	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Terrenos	16%	22%	24%	19%
Edificios	6%	8%	13%	13%
Vehículos	12%	9%	4%	2%
Maquinaria	4%	3%	4%	4%
Aval Privado	8%	8%	17%	17%
Aval Estados (FOGAPE, FOGAIN)	7%	14%	10%	3%
Sociedad de Garantía Reciproca	0%	0%	1%	2%
Otras	0%	2%	2%	3%

Fuente: Segunda Encuesta Longitudinal de Empresas, 2011.

Así las cosas, la inembargabilidad genera un efecto contrario al deseado, toda vez que quien desea acceder al mercado crediticio se verá obligado más que a gravar la vivienda, a venderla si ya ha sido pagada. De esta forma deberá cambiar su vivienda por una de menor valor o sustituirla por un arriendo, de tal modo de acceder a la liquidez que necesitará al no contar con un bien como garantía.

b) Desvalorización del bien inmueble

Tanto en el caso de la vivienda sin deuda como las viviendas con deuda, al ser declaradas inembargables, el patrimonio familiar pierde valor, ya que se limitan los atributos de la propiedad, al no poder ser utilizada como garantía.

Por ejemplo, en el caso del gran incendio de Valparaíso, las familias afectadas ya eran propietarias de los terrenos y accedieron a la solución de construcción en un sitio propio. En este caso, las familias tenían una propiedad que podía ser dada como garantía. Sin embargo, con este proyecto de ley, las viviendas quedarían impedidas de serlo.

Es importante tener en cuenta que esta misma desvalorización del bien raíz significaría una desvalorización de la garantía, generándose una barrera adicional al acceso al financiamiento.

Con la eventual implementación de esta ley, el número de las familias afectadas es superior a aquellas que supuestamente se pretende sean beneficiadas. Según la Superintendencia de Bancos, la cartera de viviendas subsidiadas con créditos hipotecarios a diciembre de 2013 fue de 371.807 deudores. Mientras que el



número de viviendas subsidiadas que han sido objeto de remate desde el 2000 y hasta junio del 2014 fue 1.302^{vii}. Entonces, se estima que esta medida sólo beneficiaría potencialmente al 0,35% del total de las viviendas con subsidios y por ende afectaría al 99,65% de las viviendas sociales con créditos (Cuadro N°4).

**371.807 VIVIENDAS SUBSIDIADAS HAN SIDO FINANCIADAS CON CRÉDITOS
HIPOTECARIOS**

Cuadro N°4: Cartera de créditos de viviendas según institución financiera

Institución Financiera	Tasa de interés promedio ponderada	Número de deudores	Monto deuda (UF)	Monto original (UF)	Monto en mora
Banco de Chile	5.3	15,116	9,294,429	12,761,505	30,679
Banco Internacional	5	1	1,472	1,584	8
Banco del Estado	5.4	300,576	78,970,849	116,547,462	995,926
Scotiabank	5.8	32,744	14,753,702	18,012,382	290,921
BCI	4.9	2,332	2,079,129	2,320,317	4,913
Corpbanca	4.4	1,569	1,683,880	1,838,707	984
Banco Santander	5.7	12,049	4,253,410	6,854,870	65,107
Banco Falabella	4.5	1,665	1,431,730	1,560,059	4,160
Banco Ripley	4.9	2,062	647,925	974,829	3,033
Banco Paris	4.9	217	117,333	145,930	602
BBVA	5.5	3,476	2,741,747	3,596,581	54,366
Total General	5.4	371,807	115,975,606	164,614,226	1,450,699

Fuente: Superintendencia de Bancos, Diciembre 2013.

CONCLUSIÓN

Tal como se evidenció, al ampliar el concepto de inembargabilidad se perjudica directamente los atributos de la propiedad y la certeza jurídica, lo que afecta a los bienes inmuebles. Por ello, el efecto real de la modificación legal será más bien perjudicar a quienes se busca beneficiar. Éstos ya no podrán ser utilizados como garantías y con esto se limita de manera preocupante el acceso al crédito en general o para emprender algún proyecto propio. Además, se genera una importante desvalorización del bien inmueble del deudor.

Un tema relevante es que el proyecto de ley no prevé la posibilidad que el propietario de la vivienda afectada por el “privilegio” de la inembargabilidad pueda renunciar a éste. Este proyecto genera una especie de derecho de propiedad de "segunda clase", toda vez que se cercena la facultad de disponer de un bien propio.

Pese a que el proyecto no contempla esta posibilidad, por aplicación de las normas generales, la renuncia al privilegio de la inembargabilidad tiene como fuente el artículo 12 del Código Civil que prescribe que “podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del

renunciante, y que no esté prohibida su renuncia”. Considerando que este privilegio tiene lugar en beneficio de intereses particulares y no está prohibida expresamente su renuncia, es posible deducir que ésta podría ser válida, mas por razones de certeza jurídica debiese estar expresamente contemplada.

ⁱ Proyecto de ley que modifica el Código de Procedimiento Civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. Boletín 9706-14.

ⁱⁱ De acuerdo al número 8 del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, actualmente son inembargables las viviendas cuyo avalúo fiscal no supere las 50 UTM (aproximadamente \$2.175.000 pesos).

ⁱⁱⁱ Según esta ley son aquellas cuyo valor no exceda del equivalente en pesos a 30 UF, puestas en bodega de la Oficina Nacional de Emergencia o de los Centros Regionales de Emergencia. Cuando el grupo familiar exceda las cinco personas se podrán agregar 5 UF por cada persona adicional.

^{iv} Subsidio diferenciado a la localización es una subvención adicional hasta 200 UF; Subsidio de factibilidad es una subvención adicional de hasta 120; Subsidio de incentivo y ahorro adicional es una subvención adicional de hasta 30 UF; Subsidio de densificación en altura el subsidio base podrá incrementarse hasta 110 UF; Subsidio al grupo familiar es un subsidio adicional de 70 UF por grupos familiares de 5 o más miembros o 4 y entre ellos hay un adulto mayor; Subsidio para personas con discapacidad es un subsidio adicional de hasta 20 UF; Subsidio de equipamiento y espacio público es un financiamiento adicional de hasta 20 UF por familia para la construcción en nuevos terrenos (CNT) y pequeños condominios; Subsidio de habilitación para mejoramiento estructural de obras asociadas a la construcción no podrá exceder de 100 UF por familia salvo los que requieran construcción en suelos salinos que el subsidio es de 150 UF; Subsidio para territorios especiales y localidades aisladas es un subsidio de hasta 50 UF; Subsidio por superficie adicional para adquisición de vivienda construida son hasta 50 UF; y el Subsidio para proyectos de mediana escala para la CNT de hasta 50 UF por familia. DS. 49 (V. y U.), de 2011. Texto reemplazado.

^v Definición dada por la Encuesta Financiera de Hogares (EFH). Estrato 1= deciles 1 a 5; Estrato 2= deciles 6,7 y 8; Estrato 3= deciles 9 y 10. Otras propiedades incluye otras viviendas y/o parcelas de agrado; construcciones industriales, parcelas agrícolas y/o galpones; bodegas y/o estacionamientos; tiendas, oficinas y/o locales comerciales; pensiones, hospedajes y/u hoteles.

^{vi} En la Segunda Encuesta Longitudinal de Empresas se define el rango de ventas para clasificación de empresas (UF anuales). Micro: 0,1 a 2.400; Pequeña=2.400,1 a 25.000; Mediana= 25.000,1 a 100.000; Grande= 100.000,1 y más.

^{vii} 958 han sido rematados y adjudicados por terceros; 343 rematados y adjudicados por la misma institución financiera; y 1 cedida en pago. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile, Noviembre 2014.