**INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CON EL OBJETO DE DECLARAR INEMBARGABLES LAS VIVIENDAS SOCIALES.**

**Boletín N° 9706-14**

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, de origen en una moción de los diputados (as) señores (as) Karol Cariola, Loreto Carvajal, Fidel Espinoza, Maya Fernández y Guillermo Teillier.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto

Consiste en proteger la vivienda social impidiendo que se convierta en un bien de mercado o en una garantía crediticia.

2.- Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado

No hay.

3.- Trámite de Hacienda

No tiene.

4.- El proyecto fue aprobado en general por mayoría de votos. Votaron por la afirmativa los diputados (as) señores (as) Cariola, doña Karol; Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; Fernández, doña Maya; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; León, don Roberto; Nogueira, doña Claudia, y Tuma, don Joaquín. Votó en contra el diputado Norambuena, don Iván.

5.- Artículos o indicaciones rechazadas

- El artículo único del proyecto fue sustituido por la indicación de las diputadas (os) señorita Cariola, señora Fernández, señores Espinoza, don Fidel, Jarpa, y León.

- La indicación de la diputada Nogueira fue rechazada.

- El inciso primero de la indicación del diputado García fue rechazado.

6.- Se designó Diputada Informante a la señorita CARIOLA, doña KAROL.

La Comisión contó con la asistencia de las señoras Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo y Jeannette Tapia, asesora legislativa del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y Eric Parrado, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.

Concurrieron también, especialmente invitados, los señores Rodrigo Valdés, Presidente del Banco Estado; Hernán Calderón, Presidente de Conadecus; las señoras (es) Ericka Farías, de la Fundación Jaime Guzmán; Carmen Gloria Bascuñán, del Colegio de Arquitectos de Chile A.G.; Sergio Morales y Paulina Enoch, del Instituto Libertad y Desarrollo; Verónica De la Paz, asesora técnica de la BCN; Pablo Álvarez, Gerente de Vivienda y Urbanismo y la Coordinadora Legal, Abogada Muriel Sciaraffia, ambos de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC); Daniel Jadue, Alcalde de la Municipalidad de Recoleta; Esteban Laval, Fiscal de de Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), y Luis Cordero, Abogado de la Asociación de Bancos; Rogelio González, Presidente de la Asociación Gremial de Cajas de Compensación (Cajas de Chile A.G.) y el Fiscal, señor Renato de la Cerda.

## II.- ANTECEDENTES

En la moción se hace presente que en Chile la vivienda social ha cumplido un rol fundamental en aportar al desarrollo de las familias trabajadoras con escasa capacidad de ahorro y, por sobre todo, para que exista responsabilidad por parte del Estado en el aseguramiento del derecho a la vivienda.

Se señala que para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el concepto de vivienda se entiende como el espacio donde individuos y familias pueden cohabitar en condiciones de seguridad, paz y dignidad, y no meramente como albergue o cobijo transitorio.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, en su artículo 25, párrafo primero dispone: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.".

Por otra parte, la Declaración de los Derechos del Niño, en su principio 4° establece que "El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.".

Además, la Recomendación N°115 de la OIT, sobre la Vivienda de los Trabajadores, de 1961, uno de los textos internacionales más importantes

sobre el derecho a la vivienda, establece en su principio 2°: "La política nacional debería tener por objeto el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado.".

Los destinatarios de las viviendas sociales son precisamente personas que junto a su entorno familiar, ameritan especial protección debido a una general condición de vulnerabilidad. Trabajadores con escaso o nulo acceso a créditos o a fomentos monetarios semejantes para adquirir un lugar donde habitar, por lo que si un Estado no desarrolla estos programas, incurre en una grave vulneración de los derechos de sus ciudadanos.

Tampoco bastaría con el simple acceso, se argumenta que la vivienda social debe ser protegida para su uso y finalidad, impidiendo que se convierta en un bien de mercado o simplemente una garantía crediticia.

Existen normas en nuestra legislación, referidas a las viviendas sociales, que dan cuenta que es necesario dotarlas de una protección especial dada su importante función social. Por ejemplo, el artículo 43 del decreto supremo N° 40 del MINVU, prohíbe su enajenación durante 5 años, y determina como destino único y principal la habitación del propietario y su familia. En el mismo sentido, el artículo 39 del decreto supremo N° 1 del MINVU y el artículo 34 del decreto supremo N° 49 del MINVU establecen que durante un plazo de cinco años, el beneficiario no podrá gravar ni enajenar la vivienda, sin previa autorización escrita del SERVIU.

Por su parte, el derecho de prenda general de los acreedores, es una institución que permite que los acreedores persigan todos los bienes del patrimonio del deudor, para obtener el cumplimiento de una obligación. Este derecho se encuentra establecido en el Título XLI del Libro IV del Código Civil, específicamente, en el artículo 2465 que establece: "Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1618.".

Por lo tanto, en virtud del derecho de prenda general se permite trabar embargo sobre cualquier inmueble del deudor, lo que incluye a la vivienda de interés social destinada únicamente a la casa y habitación de las familias, incluso por aquellas deudas no relacionadas con ese bien específico.

Como se ha señalado, la vivienda social no tiene como finalidad la entrega de una garantía para créditos o préstamos, sino que su destino principal es el aseguramiento de la calidad de vida de una familia y el aportar fundamentalmente a la superación de la pobreza y la marginalidad.

Los autores de la moción consideran que la ejecución de las deudas por créditos debieran ejecutarse sobre otros bienes y no sobre la vivienda que el Estado entrega para la habitación de los sectores más vulnerables.

Por ello, la vivienda social merece una especial protección, considerando además que los recursos que el Estado dispone para lograr los objetivos de la política nacional de vivienda, no pueden ser considerados como una oportunidad para recuperar créditos, préstamos o inversiones de particulares, sobre todo por aquellas transacciones comerciales no relacionadas con la directa adquisición de la vivienda.

## III.- DISCUSIÓN GENERAL DEL PROYECTO

En el debate de la Comisión, la señora **Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo**, sostuvo que el proyecto era muy relevante, pero que requería una amplia discusión. Compartiendo el objetivo de cautelar la vivienda social como un bien indispensable para las personas, evitando que sea puesta en riesgo cuando éstas contraen una deuda le preocupa, sin embargo, que al declarar su inembargabilidad se pueda dificultar el acceso al crédito de sus propietarios. El problema es que, más allá de la amenaza de embargo, muchas veces las familias se ven amenazadas por la imposibilidad de cubrir alguna necesidad básica o urgente y para optar a un préstamo deben acreditar que poseen un patrimonio que, normalmente, está conformado únicamente por la vivienda. El dilema entonces es cómo conciliar el derecho de las personas a la vivienda con el derecho de los sectores vulnerables de acceder a un crédito.

La señora Saball consideró necesario discutir en algún momento cuántas restricciones o prohibiciones conviene imponer a los sectores vulnerables una vez que han adquirido su vivienda, sin afectar gravemente las facultades inherentes al derecho de dominio y la movilidad social. Por otro lado, se debe idear una forma efectiva de fiscalizar la observancia de esas prohibiciones y disponer de un sistema adecuado para exceptuar de ellas a las personas en casos fundados.

El señor **Hernán Calderón, Presidente de Conadecus**, planteó que el tema que aborda el proyecto ha sido una preocupación fundamental para la organización que preside desde su formación y por ello, resulta altamente relevante que se esté proponiendo legislar para declarar inembargables las viviendas sociales, dado el esfuerzo que ha hecho el Estado para aportar sumas importantes a su financiamiento.

Recordó que en los años noventa este esfuerzo tuvo por objeto sacar de la marginalidad a personas de escasos recursos que vivían en campamentos y consideró una aberración que producto de las artimañas que algunos puedan inventar sus viviendas terminen embargadas y sus legítimos propietarios desalojados de ellas. Afortunadamente, esto no es hoy tan recurrente, pero trae a colación el drama que vivieron las familias chilenas en los años ochenta, cuando miles de viviendas fueron embargadas porque sus dueños no podían pagar los dividendos o porque sus deudas se multiplicaron varias veces debido al traspaso de sus créditos de las cooperativas de ahorro y préstamos a los bancos privados.

Sostuvo que el bien más importante para una familia es su vivienda y probablemente la mayoría de las personas van a adquirir una sola durante su vida, por lo que su pérdida puede acarrear incluso la destrucción de la familia. Como ex dirigente de los deudores hipotecarios, desde los ochenta hasta 1996, afirmó haber logrado que muchas de esas deudas fueran condonadas después del retorno a la democracia, época en la cual perteneció a la Comisión de Calidad y Política Habitacional (sic) en representación de las organizaciones ciudadanas, una de cuyas demandas era precisamente aquélla.

Concluyó expresando que el proyecto en informe tiene la particularidad de satisfacer un anhelo de muchas personas que, como las organizadas hoy en Andha Chile, buscan lo mismo y no se explican que una vivienda social sea embargable. Afirmó que en otros países la inembargabilidad está establecida hace muchos años, por lo que considera muy relevante la propuesta legislativa y felicita a sus autores.

En síntesis, la vivienda de interés social forma parte del patrimonio familiar, por lo que, dada su naturaleza, a juicio de Conadecus debe ser inembargable. En consecuencia, su organización apoya la iniciativa para que las familias que adquieran viviendas sociales no puedan perder el derecho sobre los bienes inmuebles referidos a causa de deudas que pudieran contraer con terceros.

Para terminar, aseveró que en la legislación comparada siempre se han establecido ciertas condiciones para que las familias de escasos recursos se puedan endeudar bajo el control de la autoridad competente, de manera tal que en muchos casos no se permite hipotecar una vivienda por más del 30% de su valor. Sugirió incluir esta posibilidad en el proyecto para que, cuando las familias deban invertir en alguna mejora, reparación o ampliación de sus viviendas, una vez servida la deuda hipotecaria original, puedan acceder nuevamente a financiamiento en condiciones aceptables. Propuso incorporar, además, normas que permitan intervenir a la autoridad cuando las viviendas sociales sean abandonadas u objeto de algún contrato prohibido por la ley, ya que el Estado debe proteger también lo invertido en ellas.

El señor **Rodrigo Valdés, Presidente de Banco Estado**, estimó que el proyecto toca un tema muy importante, pero advierte que puede producir algunos efectos colaterales que vale la pena tener en cuenta antes de avanzar en su tramitación.

Observó que, en la actualidad, son inembargables las viviendas cuyo avalúo fiscal no supere las 50 UTM ($ 2,5 millones) y las viviendas de emergencia, y que el proyecto extiende dicha inembargabilidad a los siguientes inmuebles:

a) Bienes raíces cuyo avalúo fiscal no exceda las 400 UF, o las 520 UF en el caso de condominios de viviendas sociales.

b) Viviendas adquiridas mediante el decreto supremo Nº 49 (Fondo Solidario de Elección de Vivienda); el decreto supremo Nº 1, Título I, Tramo 1 (Sistema integrado de Subsidio Habitacional), o cualquier otro programa que garantice el acceso a una vivienda social sin deuda.

c) Viviendas adquiridas mediante el decreto supremo Nº 1, Título I, Tramo 2 y Título II, o por cualquier programa de acceso a la vivienda con uso de subsidios complementarios.

Con todo, no regiría la inembargabilidad respecto de aquellos juicios en que sean parte el Fisco, las Cajas de Previsión y demás organismos regidos por la ley del Minvu, por los créditos otorgados para la adquisición, construcción o mejora de una vivienda (casos de la letra a), ni respecto de aquellos que tengan el solo objeto de saldar las deudas provenientes de los créditos complementarios (caso de la letra c).

Al respecto, explicó el señor Valdés que, según datos de octubre-noviembre de 2014, Banco Estado es acreedor del 20% de los créditos para la vivienda otorgados en Chile, pero sus clientes representan el 47% de los deudores hipotecarios del país. En cuanto al monto de las deudas, Banco Estado tiene una participación del 99,6% en los créditos para el financiamiento de viviendas de hasta 400 UF de avalúo fiscal; del 62,8% en los créditos para viviendas de entre 400 y 1.000 UF; del 25,5% en las colocaciones para viviendas de entre 1.000 y 3.000 UF, y de solo 3,1% en aquellas operaciones destinadas a adquirir casas de valor superior a 3.000 UF. Esto significa que prácticamente todos los inmuebles a que se refiere el proyecto han sido financiados con créditos del banco estatal, aunque en los últimos años algunos bancos privados han comenzado a prestar más en estos segmentos, como es el caso de los créditos complementarios a un subsidio.

La cartera hipotecaria total de Banco Estado está compuesta por 460 mil créditos, de los cuales 109 mil han ido a financiar viviendas sin subsidio y con avalúo fiscal superior a 400 UF. Por tanto, hay en este segmento 351 mil operaciones sobre las que sí tendría incidencia. De ellas, 65 mil han servido para adquirir viviendas avaluadas en más de 400 UF, complementando algún subsidio, y 286 mil han sido la única vía de financiamiento para viviendas de este valor. Si se toma en cuenta el segmento de viviendas de hasta 520 UF de avalúo fiscal, los créditos afectados serían 377 mil, 27 mil de ellos complementarios a subsidios y 350 mil no complementarios.

De acuerdo con estas cifras, la mayoría de los deudores hipotecarios de Banco Estado estarían cubiertos por la inembargabilidad de sus viviendas, pero serían afectados por la excepción que se establece a favor del Fisco, las Cajas de Previsión y los organismos dependientes del Minvu. Por su parte, los adquirentes de viviendas superiores a 400 o 520 UF de avalúo fiscal, según los casos, no estarían protegidos por la inembargabilidad, salvo que hayan obtenido un subsidio habitacional, en cuyo caso podrían ser embargados por el banco acreedor para el solo efecto de saldar el crédito complementario a dicho subsidio.

Por otro lado, la inembargabilidad tiene varios inconvenientes. En primer lugar, produce un debilitamiento significativo de la garantía de los créditos hipotecarios, efecto que, en el caso de las viviendas adquiridas sin subsidio es de primer orden y, en el de las adquiridas con subsidio, afecta la obtención de créditos distintos al complementario (de consumo). En segundo lugar, produce un empeoramiento de la evaluación de riesgo de los clientes que gozan de ella, lo que a su vez genera un menor acceso a créditos en general y un aumento de las provisiones y márgenes para esos mismos clientes. Más allá de discutir si queremos que la compra de un televisor sea garantizada con una vivienda adquirida con apoyo estatal, hay que recordar que hay muchos créditos de microempresarios que se apalancan en sus casas. Por último, la inembargabilidad causa un desincentivo al cumplimiento de las obligaciones crediticias, ya que la posibilidad de pérdida de la vivienda deja de ser un factor que empuje a la normalización de los clientes.

Lo anterior se refleja en que hasta el año 2005 el 74% de los deudores hipotecarios de Banco Estado estaba al día en el pago de sus dividendos. Se implementaron entonces algunas políticas de apoyo selectivo a ciertos deudores, lo cual hizo que se afectara el comportamiento de pago del resto, reduciéndose en 10% la cartera hipotecaria al día. Las clasificadoras de riesgo pronosticaron que de generalizarse este fenómeno el capital del banco desaparecería, por lo que éste tuvo que refrenarse de rematar las viviendas de los deudores morosos. La situación se revirtió a partir del año 2009, cuando se empezaron a otorgar beneficios uniformes a los deudores y premios por pago oportuno de dividendos. En tanto, a través de remates selectivos, el banco ha logrado poner de manifiesto nuevamente la posibilidad de pérdida de la vivienda, sin perjuicio de la facultad de reprogramar deudas en casos calificados, ya que no existe la posibilidad de condonarlas. Sugirió el expositor que la política pública debería contemplar una salida para casos extremos (enfermedad u otro), pero si un deudor pierde el trabajo debiera tener seguro de cesantía, por ejemplo.

En conclusión, dijo tener aprensiones importantes respecto de los efectos que pueden producir medidas como la contemplada en este proyecto en el comportamiento de pago de los agentes y que pueden terminar impidiendo el funcionamiento del mercado crediticio, porque para compensar el riesgo habría que elevar en varios puntos porcentuales el *spread*.

La **diputada señora Nogueira** compartió las aprensiones manifestadas por el Presidente de Banco Estado en relación al proyecto. Preguntó si por efecto de esta iniciativa una vivienda social sería absolutamente intocable para la banca.

El señor **Rodrigo Valdés** respondió que hubo una discusión al respecto al interior del Banco Estado y hay quienes opinan que la inembargabilidad no impediría dictar alguna medida precautoria sobre la vivienda, pero efectivamente no se podría llegar a rematar.

La **diputada señora Nogueira** dedujo entonces que ningún banco estaría dispuesto a otorgar un crédito hipotecario al adquirente de esa casa.

El **Presidente de Banco Estado** señaló que se podría realizar ese tipo de operaciones si la persona contara con alguna otra garantía o si comprara con subsidio, porque en este caso el proyecto establece una excepción a la inembargabilidad que permite cobrar el crédito hipotecario original, mas no uno de consumo, por ejemplo. Pero el problema mayor lo tendrían quienes compren sin subsidio, pues no estarían exceptuados en ningún caso, lo cual no va en línea ni siquiera con el espíritu del proyecto.

El **diputado señor Pilowsky** celebró tener la oportunidad de debatir el tema que aborda esta iniciativa, pero compartió la preocupación sobre los efectos adversos que podría tener para las personas que se pretende beneficiar. Planteó la conveniencia de redefinir las viviendas sociales que quedarían sujetas a la inembargabilidad, siendo partidario de no interferir en el acceso a crédito de las personas que las adquieran sin ningún tipo de ayuda estatal. Y en el caso de las adquiridas con subsidio, propuso limitar la inembargabilidad a un plazo determinado, al tipo de créditos a que pueda acceder la garantía hipotecaria, o a ciertas condiciones personales del deudor, como la mayor edad u otra.

La **diputada señorita Cariola** defendió la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda de las personas y observó que la inembargabilidad cubre actualmente a las viviendas sociales de hasta 50 UTM de avalúo fiscal, que equivalen a 2,5 millones de pesos, razón por la cual se ha considerado conveniente adecuar la protección al valor real que esas viviendas tienen en la actualidad. Teniendo en cuenta las aprensiones manifestadas por el Presidente de Banco Estado, preguntó, ¿de qué manera podría compatibilizarse la inembargabilidad con el acceso al crédito, a fin de evitar que los recursos de todos los chilenos destinados a beneficiar a aquellas personas que requieren de una vivienda social terminen siendo hipotecados por la banca privada, sin ningún tipo de consideración? Citó el caso de una pobladora que adquirió su vivienda a través del Fondo Solidario I y que sirvió de aval a su marido en la obtención de un crédito complementario que éste dejó de pagar después de su separación, por lo que hoy corre el riesgo de perder su casa. Dijo estar dispuesta a modificar el proyecto en todo lo que convenga, pero no a renunciar a legislar sobre la materia para privilegiar un aspecto comercial como es el acceso al crédito, sacrificando los beneficios sociales que entrega el Estado y la debida protección del derecho fundamental de las personas de escasos recursos a tener una vivienda.

El **diputado señor Browne** sostuvo que el proyecto está bien inspirado, pero advirtió que una vivienda avaluada por el Fisco en 520 UF puede llegar a tener un valor comercial superior a 1.000 UF, siendo subsidiada en el mejor de los casos en 200 UF. Por tanto, gran parte de su precio tendrá que ser financiado o con ahorro previo o con crédito hipotecario y, en este último caso, si la vivienda es inembargable, se impedirá incluso el acceso del interesado al financiamiento necesario para adquirirla. Llamó a resguardar las viviendas sociales, pero cuidando de no poner cortapisas a quienes quieran acceder a ellas a través de un crédito bancario o mejorarlas por la misma vía una vez pagada la hipoteca original, sin perjuicio de discutir sobre la conveniencia de permitir que se garantice con este tipo de bienes la adquisición de otros menos relevantes.

El **diputado señor Jarpa** planteó que las políticas habitacionales desarrolladas en el país se han asociado siempre con el derecho de propiedad. Así, el derecho a la vivienda se ha traducido en el derecho a tener una casa, sin importar el destino que en definitiva se le dé. Sugirió focalizar tales políticas en la satisfacción de necesidades de quienes realmente requieran una solución habitacional.

La **diputada señora Carvajal** compartió la idea de que el Estado debe garantizar a las familias el derecho a la vivienda. Observó que las razones que se esgrimen para no declarar inembargables las viviendas sociales parecen apuntar a confeccionar un traje a la medida para que los bancos no puedan exceptuarse de embargar cualquier inmueble en el país. Coincidiendo con la necesidad de elevar el avalúo de las viviendas que deben ser protegidas por la inembargabilidad porque debe de haber muy pocas valorizadas hasta en 50 UTM, postuló que el Minvu debiera diseñar una política que permita enfrentar aquellas situaciones extremas en que las familias pierdan sus casas (comodato temporal o acceso a un nuevo subsidio, por ejemplo). Asimismo, propuso que la banca debiera asumir un compromiso en orden a buscar mecanismos para no privar a las familias de sus viviendas en caso de tener éstas dificultades para pagar sus deudas.

La **diputada señora Hoffmann** puso de relieve la necesidad de no coartar a las familias la posibilidad de acceder a otros bienes, como pueden ser la salud, la educación u otros, a través de un crédito con garantía hipotecaria. Sugirió al respecto restringir o dificultar, pero no impedir, la posibilidad de trabar embargo sobre sus viviendas.

El **diputado señor Tuma** estimó que la inembargabilidad no debería tomar en cuenta el avalúo fiscal de las viviendas porque en la región de que proviene hay viviendas rurales de autoconstrucción cuyo avalúo es muy bajo debido a su emplazamiento en loteos irregulares.

Comentó el caso de una jefa de hogar con tres hijos que, por falta de información, complementó un subsidio con un crédito otorgado por una financiera, lo que la llevó a perder su casa. Planteó que esto produce un enriquecimiento ilícito para la institución crediticia, pues se queda con el subsidio que el Estado le entregó al ejecutado e incluso con el valor total de la vivienda, aunque el préstamo haya sido menor.

Refiriéndose a las viviendas sociales arrendadas o abandonadas, hizo presente que muchas veces las personas deben trasladarse a otras regiones en busca de oportunidades de trabajo, por lo que necesariamente deben ceder sus viviendas en arriendo o desocuparlas por un tiempo. Hay, por tanto, complejidades que deben tomarse en cuenta si se quiere sancionar este tipo de conductas.

Finalmente, planteó la necesidad de que el Minvu levante automáticamente la prohibición de enajenar las viviendas sociales al término del plazo de su vigencia, dado que el procedimiento para solicitar la desafectación es bastante complejo. Comentó, además, que se está trabajando en la formulación de un seguro de incendio solidario, subsidiado

por el Estado, para proteger el patrimonio de las familias y los recursos del Estado comprometidos en la provisión de viviendas sociales.

La señora **Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo**, afirmó compartir la profundidad del drama de perder una vivienda y el deseo de garantizar que las personas que las han adquirido no corran ese riesgo, pero también está el dilema de procurar que las personas puedan usar ese bien para su propio desarrollo.

Agregó que lo expuesto por el Presidente de Banco Estado es doblemente complejo, pues hay una cantidad muy importante de viviendas con un avalúo fiscal igual o inferior al que menciona el proyecto que no han sido adquiridas con subsidio del Estado, lo cual demuestra que este beneficio no está llegando a todas las personas que lo requieren, o porque los recursos no alcanzan o porque no está bien focalizado. Quizá una manera de focalizar mejor la ayuda sería reduciendo la cantidad de subsidios del fondo solidario y generando mejores condiciones para que más familias puedan adquirir sus viviendas complementando sus ahorros con el subsidio estatal y, aun en otros casos, con un crédito hipotecario. En este último caso, habría que estudiar la forma de proteger mejor a las familias frente a la posibilidad de embargo, pero también reducir el riesgo que ellas puedan representar para la banca como deudoras.

Al respecto, explicó que el Minvu ha intentado contribuir a esos objetivos por tres vías. En primer lugar, explorando distintas fórmulas que permitan estimular, facilitar y premiar el ahorro. En segundo lugar, mejorando el aporte del Estado a los sectores medios para que constituya el veinte por ciento del valor de las viviendas que se adquieran. Y, por último, introduciendo por primera vez en Chile un subsidio al pago oportuno de dividendos, que puede cubrir hasta el 10, 15 o 20 por ciento de éstos; ampliando el seguro de cesantía, para reducir el riesgo crediticio de las personas frente a la banca, y mejorando las condiciones de otorgamiento de los créditos hipotecarios. En ese marco se inscribe la petición de la Presidenta de la República al Banco Estado para que recupere el rol que alguna vez tuvo en materia de crédito a personas de menores ingresos.

Reconoció la necesidad de mejorar los mecanismos de acceso a viviendas adecuadas y no solo a la propiedad de una vivienda. Esto implica asumir las condiciones de movilidad de las familias, que no siempre las hacen requerir una vivienda propia, ya sea por la edad que tienen o por el trabajo que desempeñan sus miembros. No existen políticas robustas en Chile que se hagan cargo hoy de esta situación, pero a través de las facultades conferidas a los Serviu por la Ley de Presupuestos se pretende gestionar proyectos habitacionales que incluyan viviendas que puedan ser entregadas en comodato o arrendamiento para atender esos casos.

Por otro lado, si bien actualmente no es posible acceder a un segundo subsidio habitacional estatal, sí está regulado que en casos de catástrofe se pueda hacer, lo que habría que perfeccionar para atender también ciertas emergencias familiares.

Finalmente, señaló que si no se facilita a los sectores vulnerables y sectores medios el acceso al crédito y a la vivienda, se estaría dejando a una gran cantidad de población sin derecho a herramientas importantes para su bienestar. Sin embargo, no es tan fácil conciliar ambos bienes. De ahí que, conjuntamente con las medidas para proteger a los deudores y mejorar sus condiciones como sujetos de crédito, el Minvu ha ejercido en unos pocos casos la facultad de resolver algunos casos catastróficos.

En síntesis, compartió la importancia del tema que aborda el proyecto, porque devela los cambios que ha habido en el país respecto del acceso a la vivienda, pero también respecto del rol que esta ocupa en relación a otras necesidades familiares, tales como el emprendimiento, que están asociadas a generación de ingresos y empleo.

En otro orden de cosas, respondiendo a una consulta del diputado Pilowsky, recordó que la ley aprobada a comienzos del año 2014 faculta a los Serviu para, además de fiscalizar el respeto a las prohibiciones de arrendar o enajenar las viviendas sociales, recuperar éstas para reasignarlas. Lo que ha ocurrido es que los Serviu no han tenido la capacidad institucional necesaria para ejercer esas facultades, cuestión que se pretende revertir este año instalando capacidades a nivel de las oficinas provinciales de dichos servicios.

La señora **Ericka Farías, de la Fundación Jaime Guzmán**, hizo presente que a lo largo de la historia han existido distintas concepciones sobre el derecho de propiedad. Primero, hubo propiedad comunitaria o de manos conjuntas; luego, propiedad familiar, y finalmente propiedad privada, radicándose el dominio en manos de particulares y, en algunos casos, en varias personas que lo ejercen sobre un todo, como en el caso actual de las comunidades. En nuestro derecho, existen bienes de propiedad privada y bienes colectivos, estando estos últimos generalmente en manos del Estado y, como dice el Código Civil, su uso pertenece a la Nación toda, que es la regla de excepción.

Por otro lado, en nuestro derecho el dominio se concibe con ciertas características: real, porque se ejerce sobre una cosa sin respecto a determinada persona; absoluto, porque el titular es soberano para ejercer su derecho como mejor le plazca, con tal que no sea contra la ley o contra derecho ajeno; exclusivo, porque se radica en un titular, que puede ser una o más personas, que lo ejerce sobre la cosa (*ius in re*), y perpetuo, porque el derecho existe mientras dure la cosa, extinguiéndose cuando esta perece, sea por destrucción material o por enajenación (extinción jurídica).

De estas cualidades del derecho de dominio y, en especial, de su carácter absoluto y exclusivo, se derivan sus atributos esenciales, como son el uso, el goce y la disposición. Según la doctrina clásica, la facultad de usar la cosa conlleva también la facultad de goce, que consiste en aprovecharse de los frutos que ella produzca. En tanto, la facultad de disponer consiste en poder enajenar la cosa, transferirla entre vivos o transmitirla por causa de muerte.

Ahora bien, la facultad de disponer supone que los bienes puedan circular libremente para evitar que se produzcan situaciones como los feudos o los mayorazgos, que en el pasado hacían que ciertos bienes permanecieran en el patrimonio de una persona y se transmitieran a sus descendientes de generación en generación. No deben ponerse trabas, por tanto, al ejercicio de las facultades del dominio, por cuanto ello altera todo el sistema de propiedad, como también el sistema económico. Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia acepta las limitaciones al dominio que los titulares se auto imponen voluntariamente, siempre que sea por tiempo limitado.

En cuanto al contenido del proyecto, planteó la expositora que este vendría a limitar la facultad de goce del dueño de una vivienda, estableciendo una nueva incapacidad específica (excepcionales en nuestro derecho), no solo respecto de quienes han adquirido un inmueble con subsidio estatal, sino también de un amplio espectro de personas de clase media, impidiéndoles hacerse cargo de las obligaciones que pudieran contraer solo por haber adquirido una vivienda a través de una fuente de financiamiento dependiente del Estado.

Como se ha dicho, estas limitaciones al dominio, según la jurisprudencia, deben ser por tiempo limitado, salvo algunas que consisten en otros derechos reales, como el usufructo, que dura toda la vida del usufructuario. Además, rige en nuestro derecho civil el principio de que las obligaciones contractuales se contraen para cumplirlas, pues todo contrato legalmente celebrado es ley para las partes.

Refiriéndose al embargo, explicó que éste consiste en una prohibición de enajenar dispuesta por decreto judicial en casos estrictamente determinados, con miras a asegurar que el acreedor de una obligación va a tener el día de mañana un patrimonio sobre el cual hacer efectivo el derecho emanado del contrato celebrado con el deudor.

En conclusión, sostuvo que establecer la inembargabilidad que propone el proyecto significaría admitir una situación de privilegio del deudor que no aparece claramente justificada. Asimismo, implica causar un perjuicio a los futuros acreedores, que no necesariamente pueden ser bancos o grandes empresas, sino incluso una persona en peor condición económica que el deudor. También podría ser perjudicial para una Pyme que se compromete, por ejemplo, a prestar ciertos servicios a una persona que no le paga, al no poder hacer efectivo su derecho de prenda general sobre el patrimonio del deudor si el monto de su crédito es superior a lo que éste posee en su casa. El embargo sobre bienes muebles, por lo demás, presenta la dificultad de que sus dueños pueden deshacerse de ellos momentáneamente y ocultarlos en otro lugar para evitar el embargo. La inembargabilidad, además, impide u obstaculiza el cobro ejecutivo de las obligaciones.

Advirtió que las restricciones a la facultad de disposición de los bienes no pueden ser arbitrarias, ya que la Constitución Política señala que ellas deben responder a los elementos que atañen a la función social de la propiedad y reiteró que el proyecto conlleva el peligro de establecer una

nueva incapacidad especial para ciertas personas por el hecho de haber adquirido una vivienda con financiamiento estatal, como también el de hacer incomerciables las viviendas sociales en forma permanente, siendo que hoy en día lo son solo durante los primeros cinco años. Con esto se limita además la capacidad del dueño de una vivienda social para acceder a un crédito, lo que ya es difícil para una persona de escasos recursos, pero hay que confiar en que esa persona podrá hacerse cargo de sus pasivos el día de mañana.

Por otra parte, planteó que el proyecto es arbitrario porque no solamente establece una excepción a la inembargabilidad en función de la fuente de financiamiento de una vivienda, sino que también discrimina entre quienes pueden embargar ese bien y quienes no. Así, por ejemplo, se dispone que la inembargabilidad no regirá 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 los créditos otorgados para la adquisición, construcción o mejora de la vivienda. Finalmente, advirtió el peligro que esto representa para los alimentarios del dueño de una vivienda inembargable, pues no podrían hacer efectivo su derecho sobre esa vivienda.

El **diputado señor Jarpa** afirmó que la idea matriz del proyecto consiste en que los recursos que el Estado destina al subsidio habitacional conserven su finalidad de proporcionar una vivienda a quien la necesita y no terminen siendo utilizados para pagar las deudas del beneficiario contraídas con terceros.

La **diputada señora Carvajal** observó que la inembargabilidad de ciertos bienes siempre ha existido en nuestro derecho y nadie ha pretendido que por ello sus dueños deban considerarse incapaces. Entendiendo que la legislación de un país refleja las necesidades de la comunidad en un tiempo determinado, no ve cómo se pudiera atentar contra esa institucionalidad al imponer restricciones excepcionales a un derecho por razones de índole social. Pidió conocer la opinión de la Fundación Jaime Guzmán sobre el mecanismo previsto en el proyecto para proteger las viviendas sociales frente a la posibilidad de pérdida por razones económicas, o sobre alguna forma alternativa de lograr dicho objetivo.

La **diputada señorita Cariola** planteó la necesidad de analizar la iniciativa en comento desde la perspectiva del rol que compete al Estado de garantizar el ejercicio de ciertos derechos sociales, como el derecho a la vivienda, en vez de hacerlo desde el punto de vista del derecho de propiedad. Con todo, reconoció que deben adoptarse ciertos resguardos para evitar que las personas, y sobre todo las pequeñas empresas, se vean impedidas de acceder a otros bienes por no poder garantizar el pago de un crédito. Compartió, sin embargo, la idea de que no corresponde atribuirles una incapacidad a las personas para hacerse cargo de sus obligaciones por el hecho de restringir sus facultades de disposición, pues ello responde más bien al objetivo de resguardar los recursos que el Estado invierte para procurar una vivienda a quienes la necesitan. No así el planteamiento de que la inembargabilidad haría permanentemente incomerciables las viviendas

sociales, ya que ella operaría solo respecto del primer adquirente y no se altera la posibilidad de enajenarlas una vez transcurridos cinco años.

La **diputada señora Fernández** enfatizó la necesidad de evitar que el Estado pierda los recursos invertidos en financiar una vivienda social cuando esta es embargada en favor de un banco u otro acreedor privado.

La señora **Carmen Gloria Bascuñán** afirmó que el **Colegio de Arquitectos** llevó a cabo una breve discusión sobre el tema que aborda el proyecto, a partir de la cual manifestó su respaldo al mismo, toda vez que, en términos generales, recoge un principio muy relevante, como es el rol del Estado frente a los derechos básicos de las personas, que está claramente establecido en la exposición de motivos de la iniciativa. En particular, opinó que al Estado no le corresponde ser subsidiario en materia de vivienda, sino garante y asegurar no solo el acceso a ella sino también la estabilidad de ese derecho, sobre la base de reconocer que hay un sector de la población afecto a una serie de vulnerabilidades que lo hacen objetivamente incapaz de acceder por sí solo a ese bien. En tal sentido, el Estado asume que hay una incapacidad relacionada con problemas sociales que no han sido resueltos y frente a ello tiene la responsabilidad de ser garante respecto de la solución de esos problemas. Este es el principio que subyace claramente en la iniciativa.

En segundo lugar, el proyecto también reconoce que el aparato administrativo del Estado tiene un procedimiento establecido para determinar quiénes están en condición de vulnerabilidad, por lo que no van a ser capaces durante un tiempo de proteger por sí solos su vivienda, exponiéndose al riesgo de perderla para poder acceder a un crédito.

Consideró igualmente plausible el propósito de proteger la inversión que hace el Estado para promover el desarrollo social mediante la entrega de viviendas, así como la que hace en espacios públicos rentabilizando bienes privados, cosa que en algún momento tendrá también que debatirse. En este caso, es importante que, al haber recursos públicos invertidos, la vivienda social sea manejada como un bien público, porque ayuda a una parte de la población a salir de la pobreza, lo cual es un beneficio público.

En resumen, más allá de hacer coincidir los tramos de avalúo de las viviendas contemplados en el proyecto con los niveles de pobreza establecidos en Chile, el Colegio de Arquitectos cree que, en términos generales, los elementos conceptuales antes referidos quedan resguardados en él y, desde ese punto de vista, se manifiesta a favor de la idea de legislar.

La señora **Paulina Enoch, del Instituto Libertad y Desarrollo**, consideró lamentable que una familia se vea expuesta al eventual embargo de su vivienda, pero advierte que los mecanismos de protección que contempla el proyecto afectarán principalmente a las familias más vulnerables y emergentes de nuestra sociedad.

En efecto, el proyecto amplía la inembargabilidad, en primer lugar, a las viviendas sin deuda cuyo avalúo fiscal no exceda las 400 UF, o las 520 UF, si pertenecen a un condominio de viviendas sociales, o si se trata de una vivienda de emergencia y sus ampliaciones. La adquisición de este tipo de viviendas se hacía antiguamente a través de los fondos solidarios de vivienda (FSV del decreto supremo Nº 174 de 2005) y actualmente, se regula por el decreto supremo Nº 49 de 2011, que exige un ahorro mínimo de 10 UF para acceder a un subsidio y está dirigido a familias del primer quintil de ingresos de la población, pero hay un caso especial para los subsidios colectivos, a los que pueden postular familias de hasta el tercer quintil con un ahorro mínimo de 15 UF. El valor de las viviendas en este caso no supera las 800 UF.

Otro caso es el de los antiguos FSV II y III, que hoy se rigen por el decreto supremo Nº 1, de 2011, y que permiten adquirir viviendas de hasta 2.000 UF. Estos programas están dirigidos a familias emergentes y de clase media con capacidad de endeudamiento, con ingresos de entre 750 mil y 1,5 millones de pesos mensuales, exigiéndoseles un ahorro mínimo de 100 UF.

Refiriéndose a los efectos que produciría el proyecto, señaló la expositora que, en primer lugar, se afecta directamente el fin por el cual se crea la política habitacional, que es entregar una solución a las familias que requieren la ayuda del Estado para obtener una vivienda, y especialmente a aquellas que requieren un crédito hipotecario complementario, puesto que la inembargabilidad constituye un obstáculo para acceder a éste.

En segundo, lugar, tiene un claro efecto en desvalorizar aquellas viviendas que se adquieren sin deuda, principalmente en el caso de los beneficiaros que ya eran dueños (construcción en sitio propio), ya que el propietario de un terreno perdería plusvalía por el solo hecho de construir en él una vivienda social que será inembargable.

Adicionalmente, el proyecto perjudica a las familias más vulnerables al impedirles acreditar su capacidad de endeudamiento.

Mostrando sendos gráficos basados en datos del Minvu, destacó la expositora que entre 2002 y abril de 2014 se entregaron en el país 432.394 viviendas sociales sin deuda, las cuales requieren ser potenciadas por la política habitacional, y 218.068 viviendas sociales con deuda, respecto de las cuales se aprecia una brecha entre los subsidios otorgados y los pagados desde 2011 en adelante, lo cual puede deberse a que las familias no han encontrado una solución habitacional acorde a sus necesidades o a una mayor dificultad de aquellas para acceder a un crédito hipotecario complementario, entre otras razones.

En conclusión, señaló que los cambios introducidos en el proyecto para las viviendas con deuda afectan fundamentalmente a la clase media emergente, ya que las familias de este segmento pueden optar a viviendas sin deuda, pero normalmente prefieren adquirir casas mejor ubicadas, de hasta 2.000 UF, para lo cual tienen capacidad de endeudamiento. Sin embargo, la inembargabilidad puede significar que en muchos casos no se les otorgue el crédito hipotecario, ya que la vivienda no puede ser constituida

en garantía y no cuentan con otro bien que pueda serlo, por lo que, eventualmente, estas familias se quedarían sin una solución habitacional.

El señor **Sergio Morales, del Instituto Libertad y Desarrollo**, agregó que, desde el punto de vista jurídico, el tema de la inembargabilidad se engloba dentro del llamado "derecho de garantía general del acreedor", consagrado en el artículo 2465 del Código Civil (CC), el cual dispone que: "Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables, designados en el artículo 1618.".

La inembargabilidad es entonces una excepción a la regla general, según la cual todos los bienes del deudor son embargables por sus acreedores. Esta regla se ha ido restringiendo a lo largo de los años dependiendo de las circunstancias y del momento político y social, exceptuando de ella determinados bienes.

Las razones para establecer esta excepción han sido varias. En primer lugar, dar una protección básica al patrimonio del deudor, de manera que el cumplimiento forzoso de sus obligaciones no ponga en peligro su subsistencia o la de su familia. Por eso es que, si se analiza el catálogo de los artículos 1618 del CC y 445 del CPC, donde se enumeran la mayoría de los bienes que se encuentran excluidos del derecho de garantía general, se puede apreciar que todos ellos apuntan a asegurar la subsistencia familiar y personal del deudor. En el fondo, se trata de evitar situaciones de inhumanidad que puedan afectar al deudor a raíz de las deudas contraídas, pero también evitar que se vea perjudicado en sus posibilidades de endeudamiento, ya que los bienes inembargables no podrán asegurar el cumplimiento de compromisos comerciales o financieros posteriores.

La señora **Verónica de la Paz** expresó que la **BCN** revisó cuatro legislaciones extranjeras relativas a la inembargabilidad (Argentina, Colombia, España y Francia), en todas las cuales aparece la declaración de bien familiar como medida de protección para la familia. Se encontró en Argentina la posibilidad de declarar inembargables todo tipo de viviendas por la sola voluntad de sus propietarios y de renunciar a ella según su conveniencia. En los casos de España y Francia, tienen la posibilidad de declarar inembargable su vivienda los emprendedores, como una forma de proteger temporalmente y respecto de ciertas deudas específicas (como las previsionales) su emprendimiento. En el caso de España, esto rige para todo el que desempeña un trabajo independiente y, en el de Francia, solo para los microempresarios.

El **diputado señor Tuma** estimó que el proyecto es claro en señalar que la inembargabilidad rige sólo para el primer adquirente de alguna de las viviendas a que alude, pues establece como requisito, entre otros, que hayan sido adquiridas en virtud de algún programa de subsidio estatal, con o sin crédito complementario. De todos modos, sugiere incorporar una norma que

así lo establezca expresamente para que no haya duda de que el segundo adquirente quedaría liberado de esta limitación.

La señora **Ericka Farías** explicó que el embargo de un bien inmueble debe cumplir con el requisito de inscripción en el Registro de Prohibiciones e Interdicciones del Conservador de Bienes Raíces correspondiente a su ubicación. A partir de entonces, para que este inmueble se pueda enajenar sin que haya objeto ilícito en la enajenación, conforme al artículo 1464 del Código Civil, es necesario que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello. Por eso se dice que estos bienes son incomerciables si no se sigue un procedimiento judicial para alzar la traba del embargo.

Por otra parte, todas las personas pueden, por regla general, celebrar actos y contratos sobre sus bienes y obligarse, salvo aquellas que la ley declara incapaces, y esta ley estaría impidiendo a quienes hubieran adquirido una vivienda social con subsidio del Estado contraer una obligación dando en garantía ese inmueble, por ejemplo, para iniciar algún emprendimiento. Por eso afirmó que el proyecto crea una incapacidad de ejercicio especial al consagrar la inembargabilidad de las viviendas sociales.

Estuvo de acuerdo con la idea de que el Estado debe ayudar a quien lo necesite y por eso los subsidios deben ser focalizados y no puede haber ciudadanos viviendo en la calle, pero una vez que cambian las condiciones, las personas deben tener la posibilidad de obtener otros bienes.

Reconoció que las viviendas sociales y los subsidios habitacionales son bienes del Estado, pero una vez que transfiere la propiedad de una vivienda sin deuda o la del dinero que constituye el subsidio, la persona que la recibe se hace dueña, con todas las características y facultades del dominio, de ese bien, por lo que tiene derecho a disponer libremente de él. Otra cosa es discutir si lo que el Estado debe hacer es entregar un subsidio transitorio a la gente que lo requiera hasta que pueda salir de su condición de vulnerabilidad, en cuyo caso se podría discutir la posibilidad de contar con un stock de viviendas para ser entregadas en arriendo, también con subsidio estatal, de modo que cuando la persona salga de esa situación pueda adquirir una vivienda en otro lugar y la que ocupaba hasta entonces pueda ser asignada a otro beneficiario.

Advirtió que la inembargabilidad haría difícil enajenar una vivienda social, con lo cual se estaría obligando a su propietario a permanecer en ella, impidiendo la movilidad social. Tampoco soluciona el problema de la fiscalización que ejerce el Serviu sobre los subsidios otorgados, y es que estos no siempre los obtienen quienes lo necesitan, por lo que se podría estar coartando la libertad de emprendimiento de un beneficiario (que no requiere esa protección).

El señor **Pablo Álvarez** planteó que la **CChC** tiene algunas aprensiones en torno al proyecto en estudio, ya que lo que aparece como un gran beneficio puede constituir una restricción importante. En efecto, al ampliarse la inembargabilidad a las viviendas adquiridas mediante programas de subsidio con uso de créditos complementarios, se estaría

afectando a los inmuebles de hasta 2.000 UF de avalúo comercial, que representan alrededor del 70% del mercado inmobiliario habitacional.

Observó que el proyecto contempla algunas excepciones a la inembargabilidad, que dicen relación con el pago de los créditos hipotecarios complementarios y con aquellos juicios en que la contraparte del deudor sea el Fisco o alguna de las entidades que indica. Pero no hay excepciones cuando las viviendas son adquiridas sin crédito complementario, lo cual restringe las posibilidades de contraer deudas con el sistema financiero para iniciar emprendimientos o solventar gastos por enfermedades catastróficas, ya que no se podrían ofrecer en garantía las viviendas para esos efectos. Lo mismo ocurre con las viviendas adquiridas con subsidio y crédito hipotecario, limitándose el derecho de propiedad del dueño al simple usufructo del inmueble, pese a que el aporte estatal es mínimo en comparación con el ahorro y el financiamiento bancario.

Por otra parte, las viviendas sin deuda tienen prohibición de arrendar o enajenar durante cinco años, quedando liberadas después de ese lapso, mientras que las adquiridas en su mayor parte con ahorro y crédito hipotecario no tienen restricción actualmente, pudiendo sus dueños disponer de ellas desde el principio, lo cual sería imposible en caso de aprobarse la iniciativa en comento, quedando al propietario sólo la alternativa de vender su vivienda para obtener financiamiento. Otro efecto de la inembargabilidad es que, al no poder darse en garantía la vivienda, se limita la movilidad social de las personas, lo que podría llevarlas a recurrir al mercado financiero informal.

Por todo ello, la CChC cree que debe ponderarse con mucho cuidado la amplitud de este aparente beneficio, afirmó, de manera que realmente se protejan los bienes y a las personas, pero teniendo estas la libertad de emprender usando su casa como garantía, que suele ser su único patrimonio. En tal sentido, el gremio se declara contrario a la idea de legislar, por estimar que afectaría muchísimo a las personas.

El **diputado señor García** compartió las críticas de la CChC, entre otras cosas, porque el proyecto considera sociales las viviendas de hasta 2.000 UF, que son el único bien que suelen tener las familias de clase media, por lo que, una vez pagadas, no debería prohibírseles ofrecerlas en garantía para iniciar algún emprendimiento o efectuar cualquier otro negocio lícito. Sostuvo que la definición de vivienda social debe restringirse a aquellas que no excedan las 600 o 700 UF (de valor comercial) y aún, en ese caso, consideró inconveniente limitar las facultades del propietario para gravarlas y poder así acceder a una vivienda de mayor valor. Estuvo de acuerdo en resguardar este tipo de viviendas mientras no estén pagadas, pero después el dueño es soberano para hacer con ella lo que quiera. Lo mismo ocurre en el caso de las viviendas sociales (propiamente tales), que ya están hoy protegidas por la prohibición de enajenar durante los primeros cinco años contados desde su adquisición, por lo que este proyecto no aportaría mucho más y produciría más efectos negativos que beneficios.

El señor **Pablo Álvarez** agregó que para la CChC la iniciativa en comento constituye una restricción muy importante al derecho de propiedad. En un país que se enorgullece de que más del 80% de las personas sean propietarias de sus viviendas, este proyecto vendría a impedirles disponer libremente de ellas. Por otra parte, los bancos no van a prestar dinero a quienes no puedan garantizar sus créditos, por lo que todo el emprendimiento privado se vería socavado.

La **diputada señora Carvajal** reconoció que las dificultades de acceso al crédito son el principal obstáculo para que el proyecto en debate prospere, pero sería deseable para sus autores que de parte del Estado y sus organismos hubiera voluntad de garantizar que las personas no pierdan sus viviendas cuando se vean enfrentadas a la imposibilidad de pagar sus deudas. De todos modos, planteó la posibilidad de presentar indicaciones al proyecto que permitan a las personas de clase media declarar embargables voluntariamente sus viviendas por tiempo limitado, lo que disminuiría el riesgo crediticio del dueño frente a la banca. Preguntó, ¿qué opinión le merecería esto a la CChC?

El señor **Pablo Álvarez** recordó que las viviendas sociales adquiridas sin deuda tienen actualmente cinco años de restricción para asegurar que las familias las ocupen durante un lapso mínimo, pero tampoco las limita indefinidamente para no afectar la movilidad social. Afirmó que podrían declararse inembargables esas viviendas hasta por cinco años, siempre que su valor no exceda las 1.000 UF, ya que en ese caso los subsidios cubren alrededor del 50% del precio de adquisición y más allá de eso el Estado no debiera restringir a las personas en sus facultades.

El señor **Daniel Jadue, Alcalde de la Municipalidad de Recoleta**, expresó que el proyecto avanza en la dirección correcta, pero que debido al envejecimiento de la población y al empobrecimiento de las personas, a medida que llegan a la tercera edad, la inembargabilidad debiera extenderse a todo adulto mayor que siga viviendo en la casa que adquirió y que tenga una sola vivienda, para resguardar el derecho al habitar digno que en nuestro país, lamentablemente, se ha confundido desde hace tiempo con el derecho a ser propietario.

Planteó, además, que la prohibición de enajenar o arrendar las viviendas sociales, así como la de darlas en garantía para cualquier tipo de crédito, no debiera sujetarse a un plazo, sino a una condición, extendiéndose hasta que el último hijo (del primer adquirente) cumpla la mayoría de edad, dando así protección a la familia, que es lo que debe inspirar la política habitacional del Estado.

Por otra parte, como es el Banco Estado el que otorga la casi totalidad de los créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas de hasta 400 UF, propuso evaluar otras formas de protección del patrimonio estatal. Así, por ejemplo, cuando el propietario no cumpla con el pago de su deuda hipotecaria, la vivienda podría pasar a manos del Ministerio de Bienes Nacionales, quedando en comodato para la misma familia mientras la necesite y hasta que el último hijo cumpla la mayoría de edad y pase a ser

independiente. De este modo, el Estado podría contar, además, con un parque de viviendas para atender situaciones de emergencia como las que hemos vivido con tanta frecuencia en los últimos años, al que podrían agregarse otras que se pudieran comprar a través de una agencia nacional de reconstrucción con financiamiento permanente, resguardando así el derecho al habitar digno de toda la población.

En síntesis, reiteró que el proyecto le parece bien encaminado, pero insiste en la necesidad de extender la inembargabilidad de las viviendas sociales a la tercera edad y de garantizar el derecho al habitar digno a las familias más que al primer adquiriente, prohibiendo su enajenación o gravamen mientras haya hijos menores y facilitando el Estado el emprendimiento a través de otros instrumentos, sin poner en peligro ese derecho.

El **diputado señor García** acotó que las casas comunitarias están pasadas de moda, porque los mismos países que tenían este sistema ya lo han desechado. Recordó que, a raíz de la crisis de mediados de los años noventa, el Minvu autorizó a las personas que tuvieran deudas hipotecarias a arrendar sus viviendas a condición de que no tuvieran dividendos atrasados, muchas de las cuales hoy se encuentran totalmente pagadas. Sin embargo, a quienes tienen viviendas de 2.000 UF y que recibieron un subsidio de 200 UF, se les impediría acceder a un crédito para financiar un emprendimiento porque sus casas serían inembargables. Está de acuerdo en que se prohíba enajenar o gravar las viviendas sociales por un plazo prudente para proteger el patrimonio familiar, pero aun cuando fuera hasta que el último hijo cumpla la mayoría de edad, siempre podrá al final venderse. Planteó que, si el Estado no va a financiar el emprendimiento privado, no se puede prohibir a las personas dar su vivienda en garantía para obtener un préstamo. Por lo demás, si la vivienda es inembargable, ni siquiera servirá para garantizar el crédito hipotecario que se requiera para financiar su adquisición. Sin perjuicio de ello, coincidió en la conveniencia de declarar inembargables las primeras viviendas adquiridas y habitadas por adultos mayores.

La **diputada señorita Cariola** señaló que el Presidente de Banco Estado le informó que mensualmente son rematadas entre 17 y 20 viviendas que este Banco ha financiado, lo que no deja de ser un número considerable, tratándose de personas que necesitan un techo donde vivir y que por no poder pagar una deuda quedan derechamente en la calle. Compartió la idea de que no puede limitarse la movilidad social a partir de la posibilidad que tienen ciertas familias de generar procesos de emprendimiento, pero consideró que los mecanismos para ello deben estar garantizados por el Estado por otras vías y no poniendo en riesgo la vivienda, porque, de lo contrario, se pone en juego el derecho de las familias al habitar digno a que aludió el señor Jadue, el cual ha sido confrontado durante este debate con el derecho de propiedad y malamente asimilado incluso a la capacidad del Estado subsidiario de regalar una vivienda a quien no la puede costear total o parcialmente.

El **diputado señor Norambuena** acotó que, según un estudio de la BCN, solo el 0,1% de las viviendas adquiridas con subsidio estatal han sido

rematadas. No compartió la idea de que las viviendas sociales puedan ser entregadas en comodato a las familias para garantizar el derecho al habitar digno más que el derecho de propiedad, porque todos los gobiernos han desplegado esfuerzos durante años para hacer propietarios y todos han sido testigos de la satisfacción que produce en la gente la entrega de títulos de dominio. Dudó igualmente de la conveniencia de establecer limitaciones a la capacidad de emprendimiento de quienes, siendo dueños de sus viviendas, no podrán disponer de ellas en caso de aprobarse esta iniciativa tal como está concebida.

La **Ministra de Vivienda y Urbanismo** reiteró que la Cartera a su cargo está absolutamente de acuerdo con la idea de legislar del proyecto. Sin embargo, reconoció que la política de garantizar el derecho a la propiedad raíz se contrapone con la necesidad de asegurar el acceso a una vivienda adecuada a todas las familias. Por otra parte, siendo hoy la propiedad la única forma de acceso a la vivienda, no parece adecuado poner limitaciones al patrimonio de las personas, ya sea desde por la vía de prohibir el arriendo o la venta cuando la vivienda es subsidiada, ya que eso colisiona, por ejemplo, con la movilidad laboral de quienes se trasladan de una región a otra y no saben qué hacer con su vivienda social porque no pueden disponer de ella, lo que genera a su vez el problema de las viviendas que permanecen desocupadas, en cuyo caso las restricciones al dominio colisionan también con el interés de las familias de poder transformar esa vivienda adquirida con aportes del Estado en otra vivienda. Una situación distinta es la de aquellas familias que adquirieron sus viviendas sin ningún aporte del Estado y que, perteneciendo a sectores vulnerables, las heredaron de sus padres o las fueron edificando mediante auto construcción, etcétera, en cuyo caso la disyuntiva es garantizar a esas personas que no se queden en la calle, sin imponerles restricciones para disponer de su patrimonio. Ahí hay un tema que es necesario trabajar para ampliar en Chile las formas de acceso a la vivienda. Con todo, ya se ha avanzado como país en facilitar el acceso a la vivienda sin deuda, precisamente para dejar a los sectores más vulnerables exentos de la posibilidad de que sus casas sean embargadas producto de la falta de pago de sus obligaciones y, en el caso de los sectores medios, otorgándoles un grado importante de protección mientras sirven su deuda hipotecaria, a través de un subsidio al pago oportuno de dividendos.

Compartió también la necesidad de analizar si es posible que las líneas de crédito asociadas a desarrollo productivo o a otros emprendimientos no estén asociadas a la embargabilidad del único bien que la mayoría de las familias poseen, ya que la mayoría de los créditos que otorga la banca, incluyendo el Banco Estado que se rige por las mismas normas de los bancos privados, exigen una garantía hipotecaria, lo que no es posible impedir, a menos que volviéramos a tener en el país un sistema de ahorro y préstamos vinculado solo a la vivienda como el que hubo en el pasado.

Con respecto al *leasing* habitacional, estimó que es un modelo de acceso a la vivienda que se ha mostrado muy débil y que no fue bien promovido en cuanto a quiénes podían acceder a él, porque se vendió como un sistema de fácil acceso, cuando en realidad para efectuar cualquier

operación de *leasing* se requiere tener un ingreso estable y una capacidad de pago permanente, y estar dispuesto a adquirir un bien a muy largo plazo pagando una cantidad importante de intereses, con el riesgo de perder la propiedad. Entonces, para la mayoría de las personas que requieren subsidio habitacional, el sistema de *leasing* no es el que les acomoda y por eso no se ha continuado promoviendo su aplicación.

El señor **Esteban Laval, Fiscal de ABIF** destacó que, primero, desde el punto de vista económico la ampliación del universo de bienes inembargables limita las expectativas de recuperación por la vía judicial, afectando con ello lo que se conoce como el derecho de prenda general y el derecho real de hipoteca. Por otro lado, los propietarios de viviendas sociales se verán limitados en su acceso al crédito. Además, los propietarios de viviendas adquiridas con subsidio habitacional también quedan limitados en cuanto al crédito, ya que estos bienes raíces no constituyen una garantía relevante para la contratación de un crédito distinto del hipotecario, y también se produce un riesgo para los proveedores de servicios financieros, ya que tiene que realizarse una verificación del avalúo fiscal antes del embargo, lo que coloca en riesgo la posibilidad de la transferencia del dominio de la propiedad. Además, estas restricciones limitan el acceso al crédito tratándose de hogares con viviendas sociales y viviendas adquiridas con subsidio habitacional que necesiten acceder a créditos de consumo. También en opinión de la ABIF podrían afectar a los micro y pequeños emprendedores que emplean la vivienda como colateral, o sea como garantía para financiar el capital de trabajo o la compra de equipos.

Cuál sería el efecto que la aprobación del proyecto de ley podría tener en lo que se conoce como el seguro de remate, que está contemplado en un convenio del Ministerio de Vivienda con los bancos y que está vigente desde el año 2002. Ese seguro de remate consiste en que, tratándose del subsidio habitacional para algunas viviendas básicas, en el caso de un remate judicial, el saldo insoluto que no logra cobrar el banco por el no pago del crédito hipotecario es asumido por el Serviu respectivo. Por lo tanto, sería conveniente que se evaluara el efecto que podría provocar esta limitación respecto del derecho de prenda general y respecto del derecho real de hipoteca.

Cuál es la situación actual en nuestro país derivada de los resultados de la encuesta financiera de hogares que realiza el Banco Central, porque, en general, el activo principal que tiene la gente para poder endeudarse es su vivienda; por lo tanto, si una persona quiere acceder a un crédito y el proveedor de servicios financieros tiene que evaluarla, va a considerar cuáles son las garantías que puede otorgar. Así, entre los activos financieros de que disponen los estratos uno y dos, el ingreso promedio es de $ 300.000 en el primer caso y de $ 732.000 en el segundo. En tanto, los activos inmobiliarios en el primer caso alcanzan el 62,2% y, en el segundo, casi el 77%. O sea, una gran mayoría de esas personas sí cuentan con una vivienda. Pero, ¿con qué activos cuentan ellas para poder entregar en garantía, por ejemplo, activos financieros? En el estrato uno estos representan el 3,6% de sus activos totales y, en el estrato dos, el 8,1%, pero eso tampoco dice nada porque la encuesta no logra capturar información

respecto de la calidad de ese activo financiero, ya que a la persona encuestada le preguntan si dispone de algún activo financiero y, si ella responde que sí, le piden especificar de qué tipo es, pero no se preguntan de qué monto es ese depósito a plazo. Por lo tanto, la persona puede tener un depósito a plazo de $ 100.000 y cuando quiera acceder a un crédito hipotecario, por ejemplo, y el banco realice la evaluación del crédito, quizás esa persona no va ser elegible para obtenerlo, y tampoco podrá optar a que el bien raíz que posee pueda constituirse en una garantía suficiente para ese proveedor de servicios financieros a la hora de evaluar su riesgo de crédito. En consecuencia, si este proyecto de ley tiene por objeto en definitiva sustraer del derecho de prenda general las viviendas que tienen un componente de subsidio, claramente podría estimarse que sus adquirentes podrían verse afectados en sus probabilidades de que un proveedor de servicios financieros les otorgue un crédito hipotecario para poder comprar una vivienda o para poder acceder a otros productos financieros.

En el caso de las microempresas, es relevante notar que los activos inmobiliarios que poseen en terrenos y edificios suman el 22% y su rango de ventas anuales alcanza hasta las 2.400 UF. Entonces, se produce también aquí el mismo efecto, cual es que, probablemente, por la aprobación de un proyecto de ley que tiene un objetivo loable, podría impedirse a los potenciales deudores acceder a financiamiento bancario.

El señor **Rogelio González, Presidente de Cajas de Chile A.G**., explicó que las cajas de compensación, a través de sus regímenes de crédito social, han sustituido los sistemas de préstamos que otorgaban a sus afiliados las cajas de previsión. Con la incorporación de los mutuos hipotecarios, el legislador intentó suplir este vacío en el acceso a financiamiento habitacional, el que, no obstante su importancia para los sectores atendidos por las cajas, está limitado en su desarrollo por requerir, necesariamente, refinanciamiento en un mercado de inversionistas institucionales de mayor envergadura. En consecuencia, la inembargabilidad que se establece en el proyecto, con la modificación al artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, debería excepcionar también a las cajas de compensación, al igual como lo hace con las cajas de previsión.

El señor González adujo que la posibilidad de otorgar créditos a sola firma depende del directorio de cada caja, pero cree que la mayoría de ellos optaría por buscar otra línea (de negocios) o los comités de evaluación de riesgos considerarían esto demasiado peligroso; y las cajas no pueden hacer distinción en cuanto a ingresos, ni patrimonio. En ese sentido, las cajas tienen que darles crédito a todos por igual, sin distinción ni de rango etario, ni de trabajo, ni de renta. En cuanto a la garantía hipotecaria, señaló que la posibilidad de embargar el bien hipotecado es clave, por lo que, de no ser así, las hipotecas serian nulas y no tendrían ningún respaldo.

El señor **Renato de la Cerda** complementó lo señalado por el Presidente de Cajas de Chile A.G., advirtiendo que, si la gente sabe que en caso de no pagar una deuda no le pasará nada, porque ni la propiedad raíz

ni el resto de los bienes que guarnecen la casa van a ser susceptibles de embargo en el caso de un crédito hipotecario, simplemente no va a pagar. Es decir, con la inembargabilidad, el incentivo para que la persona cumpla con un compromiso elemental que es pagar su dividendo, realmente se diluye bastante.

El señor **Eric Parrado, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras**, se refirió en primer lugar al funcionamiento del mercado del crédito hipotecario. Señaló que, cuando se diseñan políticas públicas, obviamente es mejor contar con todos los antecedentes posibles para tomar una mejor decisión, porque hay algunas situaciones en que, intentando velar por los más vulnerables, algo que se puede ver como un beneficio en el corto plazo al final del día podría afectar de alguna manera al mismo grupo que se está tratando de proteger. De ahí la necesidad de revisar todos los incentivos que se pueden crear con este proyecto de ley.

En el contexto del mercado del crédito, destacó que, del total de las colocaciones bancarias, el 61% corresponde a créditos comerciales, el 14% a créditos de consumo y el 25% a créditos hipotecarios. De todos los créditos hipotecarios que se dan en Chile, el 90% está asociado a instituciones bancarias y solamente el 10% se relaciona con instituciones no bancarias. Es importante decir, entonces, que hay una concentración bastante alta del crédito hipotecario en la banca.

Un segundo punto importante es que existe un número bastante grande de oferentes involucrados en la provisión de tales créditos. Así, por ejemplo, el 21% de la cartera hipotecaria –según el monto de los créditos otorgados-- corresponde al Banco Santander, el 20% al Banco Estado, el 17% al Banco de Chile y el 10% al Banco BCI, que son justamente los bancos más grandes presentes hoy en Chile. En cuanto al número de deudores por institución, las cifras son un poco diferentes, ya que de un total de 983 mil clientes hipotecarios, el 44% está concentrado en Banco Estado, lo cual responde obviamente a que esta entidad tiene un énfasis social, que tiende a cubrir los segmentos más vulnerables de la población. Ahora, si se hace la descomposición entre créditos hipotecarios con subsidio y créditos sin subsidio, se puede ver que, en términos de montos, los primeros representan el 10% de toda la cartera bancaria, pero en términos de número de deudores llegan casi al 40%. En cuanto al stock de créditos asociados a programas de subsidio habitacional, el 68% de ellos, según el monto de los mismos, se concentra en Banco Estado, pero según el número de deudores esta cifra se eleva al 81%, lo cual es también consistente con la presentación que hizo el Presidente de Banco Estado ante esta Comisión, en cuanto a que esta institución concentra la mayoría de los créditos hipotecarios asociados a viviendas de menor valor.

Por otra parte, informó que de un total de 400 mil viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional, solo 1.300 unidades han sido rematadas por los bancos, lo cual representa un porcentaje muy bajo respecto del universo total.

En cuanto al proyecto mismo, el Superintendente compartió el propósito de proteger de alguna manera a las familias más vulnerables, evitando que los acreedores usen las viviendas de interés social como una oportunidad para recuperar créditos, préstamos o inversiones de particulares, sobre todo por aquellas transacciones comerciales no relacionadas con la directa adquisición de la vivienda. En este aspecto, adquiere importancia un tema que es transversal a todos los sectores de la economía y que se ha discutido muchas veces en este Congreso Nacional, cual es el de la educación financiera, que es simplemente tener todas las herramientas posibles para tomar una buena decisión.

Observó que la iniciativa involucra un amplio espectro de viviendas, no solamente vinculadas al mundo social, sino también a segmentos medios y emergentes, cuyo valor podría llegar hasta las 2.200 UF. Por lo mismo, sugirió extender la excepción establecida en la letra c) del número 8 propuesto a todos los créditos complementarios para el financiamiento del precio de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, a fin de no crear desincentivos para el acceso a este mercado de aquellas personas que se está tratando de proteger. Destacó, además, que las limitaciones al uso de garantías pueden tener un efecto (negativo) sobre el acceso al crédito de unidades productivas de menor tamaño que quieran usar dichos activos para garantizar financiamientos asociados a activos fijos, inventarios, capital de trabajo u otros. O sea, si un emprendedor quisiera usar su casa que ya está pagada para garantizar un crédito que le permita financiar su negocio, no podría hacerlo por ser esa propiedad inembargable.

La **diputada señorita Cariola** afirmó que el objetivo del proyecto no es solamente proteger a las personas que viven una situación de vulneración de sus derechos más fundamentales, sino que también busca resguardar los recursos del Estado, ya que este desarrolla políticas sociales con un propósito determinado, que muchas veces se desdibuja por la posibilidad que tienen aquellos que han recibido apoyo estatal para adquirir una vivienda de buscar otras alternativas de vida u oportunidades de movilidad social. Aclaró que los autores de la moción no están en contra de la movilidad social. Por el contrario, creen que hay que buscar mecanismos para no hacer de la inembargabilidad una medida restrictiva, sino una medida de protección, pero no solamente del patrimonio familiar, sino también del rol que cumple el Estado en torno al derecho a la vivienda para los ciudadanos y las ciudadanas.

En cuanto al acceso al crédito para quienes han adquirido viviendas con apoyo financiero estatal, hizo notar que, según información proporcionada por el Presidente de Banco Estado, esta entidad otorga el 99,6% de los créditos complementarios para la adquisición de viviendas de hasta 400 UF y el resto de la banca solo entrega el 0,4%. Por lo tanto, ya existe para los bancos comerciales, sin la inembargabilidad, un desincentivo para el otorgamiento de tales créditos. Cabe preguntarse entonces cuántas personas que tienen viviendas sociales están hoy en condiciones de obtener un crédito comercial, de consumo o de otro tipo.

El **Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras** dijo compartir la visión de contar en el largo plazo con una banca sustentable, que no tenga simplemente como objetivo la última línea del balance anual, sino que piense en la ganancia de los años venideros, que sirva como un buen intermediario para que las personas sientan que aprovechan los mercados y no que los mercados se aprovechan de ellas. Sin embargo, la preocupación de la SBIF en términos legales es la estabilidad financiera, no en el sentido de que solamente algún sector privilegiado goce de estabilidad macroeconómica, sino que esta se comparta de alguna manera con todos los chilenos. Por eso hay que tener cuidado con los incentivos que se puedan crear con la implementación de ciertas políticas públicas, ya que "el diablo siempre está en los detalles". Así, por ejemplo, si hablamos de casas bajo las 500 UF quizá no haya tanto problema de acceso al crédito, pero tratándose de casas de hasta 2.200 UF puede haber una mayor actividad en que esas viviendas se puedan utilizar como garantía, incluyendo en este caso el propio crédito hipotecario para financiar la adquisición del inmueble y, por lo tanto, se pueden crear incentivos para no entregar ese tipo de créditos complementarios. Ese es el temor que produce esta moción, porque el financiamiento para viviendas de hasta 400 UF está concentrado en el BancoEstado, pero hay mucha más competencia en el tramo de hasta 2.200 UF y, en consecuencia, al incluir las letras b) y c) en el ordinal 8° propuesto hay que tener cuidado tanto con el crédito complementario para la vivienda, para no crear malos incentivos que impidan el acceso, como con la garantía asociada al crédito comercial, donde pueden tener una mayor importancia las viviendas más caras.

En cuanto a la disposición de la banca a prestar dinero a quienes no cuenten con una garantía real, señaló que la morosidad de los créditos hipotecarios en general es bastante baja, rondando en promedio el 1% del monto total de la cartera y ubicándose en torno al 1,3% en el caso de las viviendas sociales. Esto, porque la mayoría de la gente que compra una casa es cuidadosa y está pendiente de pagar oportunamente los dividendos. Entonces, existe un buen comportamiento de pago entre los deudores hipotecarios y, por tanto, la amenaza de embargar a veces se usa simplemente para mandar una señal a la persona que no ha cumplido sus obligaciones para conminarla a pagar, lo que puede parecer insensible, pero esos son los instrumentos que permiten a los bancos tener la disponibilidad de otorgar un crédito. Y esto es importante porque la banca es una de las pocas industrias que hace un gran negocio con dineros de todos los ahorrantes, quienes los confían a un banco para ir a dormir tranquilos pensando que el banco va a prestar bien esa plata y que después podrán recuperar esos recursos. Salvando esas consideraciones, estimó que el proyecto está bien inspirado en cuanto a sus objetivos, pero insiste en que hay que ser cuidadosos con los incentivos que pueda crear.

El señor **Rogelio González** recordó que todos los créditos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional tienen asociado un seguro de desgravamen y un seguro de cesantía que cubre 12 dividendos durante los 3 primeros años de vigencia, de manera que si una persona no ha pagado la compañía de seguros le paga hasta 36 dividendos. Entonces, es muy difícil que se llegue a rematar una vivienda por falta de pago de

dividendos hipotecarios, ya que el Ministerio de la Vivienda y BancoEstado han tenido la precaución en los últimos 10 años de exigir que todos los créditos complementarios cuenten con seguro de cesantía, además de seguros obligatorios de invalidez, de sismo e incendio y de inundaciones. Por lo tanto, cualquier entidad financiera tendrá todas esas coberturas antes de iniciar el remate y es por eso que, como dice el Superintendente, hay muy pocos remates, porque no es necesario llegar a esa instancia. En ese sentido, la gente que se dice más desprotegida está muy bien protegida por el Estado, sin contar con que ahora habrá otro subsidio que va a premiar el pago oportuno de dividendos, de manera que la gente que esté al día tendrá un descuento de entre 10 y 20 por ciento del monto pagado. Dijo estar de acuerdo en que hay que incentivar el pronto pago, pero a su juicio este proyecto va en contra de esa política pública.

*Sometido a votación en general el proyecto fue aprobado por 9 votos a favor y 1 voto en contra. Votaron por la afirmativa las diputadas señorita Cariola, doña Karol; señoras Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya, y Nogueira, doña Claudia; y los diputados señores Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; León, don Roberto, y Tuma, don Joaquín. Votó por la negativa el diputado señor Norambuena, don Iván.*

## IV. DISCUSIÓN PARTICULAR DEL PROYECTO

Por el artículo único del proyecto, se sustituye el número 8° del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, por el siguiente:

Artículo 445: No son embargables:

“8° El bien raíz que el deudor ocupa con su familia siempre que:

a) Su avalúo fiscal no exceda las cuatrocientas unidades de fomento; las quinientas veinte unidades de fomento, en el caso de condominios de viviendas sociales; o se trate de una vivienda de emergencia, y sus ampliaciones, a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N° 2.552, de 1979. Esta inembargabilidad no regirá 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;

b) El deudor lo haya adquirido de conformidad a lo establecido al Decreto Supremo 49 Fondo Solidario de Elección de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o mediante el subsidio correspondiente al Tramo 1 del Título I del Decreto Supremo N°1 Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o por cualquier programa que garantice el acceso a la vivienda social sin deuda.

c) El deudor lo haya adquirido mediante los subsidios correspondientes al Tramo 2 del Título 1 y al Título II del Decreto Supremo N°1 Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, o por cualquier programa de acceso a la vivienda con uso de subsidios complementarios, salvo respecto de aquellos juicios que tengan el sólo objeto de cancelar las deudas provenientes de los créditos complementarios para el financiamiento del precio de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda.

En ningún caso podrán ser embargados los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar y la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge y los hijos que viven a sus expensas.”.

Durante la discusión particular de la iniciativa, se formularon las siguientes indicaciones:

**- De las diputadas (os) señorita Cariola, señora Fernández, señores Espinoza, don Fidel, Jarpa, y León** para reemplazar el artículo único del proyecto por el siguiente:

"Artículo único.- Sustitúyese el número 8° del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, por el siguiente:

Artículo 445.- No son embargables: […]

"8° El bien raíz del deudor en que éste, su cónyuge, su conviviente civil o hijos residan, siempre que concurra algunas de las siguientes circunstancias:

a) Se trate de una vivienda de emergencia y sus ampliaciones a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N° 2.552, de 1979;

b) La vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de algún subsidio habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que garantice el acceso a la vivienda sin deuda;

c) La vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo distinto de aquellos a que se refiere el literal precedente, siempre y cuando dicho inmueble se encuentre exento del pago del Impuesto Territorial regulado por la ley N° 17.235, o la normativa que la reemplace;

d) Se trate de una vivienda social a que se refiere el artículo 3° del decreto ley N° 2.552, de 1979, o de cualquier otra vivienda certificada como vivienda social, que sea el único bien raíz de propiedad del deudor y cuyo avalúo fiscal no exceda las cuatrocientas unidades de fomento o las quinientas veinte unidades de fomento tratándose de viviendas acogidas al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado por la ley N° 19.537.

La inembargabilidad de que trata el presente numeral no regirá respecto de los juicios en que sean parte el Fisco y los organismos regidos por la ley N° 16.391, que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Tampoco se aplicará respecto de los juicios ejecutivos que tengan su origen en una sentencia que condene al deudor al pago de alimentos, ni respecto de la ejecución de hipotecas que tengan por objeto garantizar créditos hipotecarios destinados a financiar la adquisición, construcción o mejora de la vivienda respectiva y sus sucesivas reprogramaciones.

En ningún caso podrán ser embargados los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar y la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge, conviviente civil o de los hijos que viven a sus expensas.".

El señor Yuri Vásquez, asesor de la diputada Cariola, explicó que la indicación precedentemente transcrita tiene por objeto restringir la inembargabilidad a las viviendas adquiridas con subsidio estatal, pero sin deuda, o que estén exentas del pago de contribuciones de bienes raíces, y a las viviendas sociales así definidas por la ley o calificadas como tales por las direcciones de obras municipales, de hasta 400 UF de avalúo fiscal o 520 UF en caso de que ellas integren un condominio de viviendas sociales y que sean el único bien raíz del deudor. De esta manera, se evita declarar inembargables las viviendas vacacionales o de tamaño superior a 140 $m^2$ (acogidas al decreto con fuerza de ley Nº 2, de 1959).

La Ministra de Vivienda y Urbanismo destacó la conveniencia de limitar la inembargabilidad a todas las viviendas de que trata la norma y que constituyan el único bien raíz del deudor, por lo que sugiere trasladar la referencia a dicha circunstancia contenida en la letra d) al encabezamiento del numeral 8° propuesto.

*- Así se acuerda.*

*Puesta en votación la indicación sustitutiva, fue aprobada por 6 votos a favor y una abstención, con la enmienda de eliminar, en la letra d), la frase "que sea el único bien raíz de propiedad del deudor y", intercalando la misma en el encabezamiento del numeral 8°, a continuación del adverbio "siempre". Votaron por la afirmativa los diputados y diputadas Cariola, doña Karol; Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel, y Tuma, don Joaquín. Se abstuvo el señor Norambuena, don Iván.*

**- De la diputada señora Nogueira**, para:

1) Sustituir en el N° 8 la frase "siempre que" por "en los siguientes casos,".
2) Eliminar después del punto seguido de la letra a), lo siguiente: "Esta inembargabilidad no regirá 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;".
3) Eliminar el inciso final del proyecto de ley.

4) Eliminar la letra c).

5) Agregar el siguiente inciso final: "En todos las situaciones mencionadas, el propietario del bien inmueble deberá manifestar voluntariamente que se acogerá a estas disposiciones especiales sobre inembargabilidad, mediante declaración contenida en instrumento público que deberá anotarse al margen de la respectiva escritura matriz y subinscribirse en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces del lugar en que se encuentre ubicado el inmueble.".

*Puesta en votación la indicación precedente, fue* ***rechazada*** *por 6 votos en contra y dos abstenciones. Votaron por la negativa los diputados y diputadas Cariola, doña Karol; Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; Fernández, doña Maya; García, don René Manuel, y Tuma, don Joaquín. Se abstuvieron los señores Jarpa, don Carlos Abel, y Norambuena, don Iván.*

**- Del diputado señor García**, para agregar al ordinal 8° del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil los siguientes incisos:

"En los casos de las letras a), b) y c) del inciso primero, para ser oponible a terceros, la declaratoria de inembargabilidad deberá encontrarse inscrita en el Registro de Hipotecas y Gravámenes correspondiente y subinscrita al margen de la inscripción de dominio.

En todo caso, la inembargabilidad de este número podrá ser renunciada por el propietario del inmueble mediante escritura pública subinscrita al margen de la correspondiente inscripción en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces competente.".

La diputada señorita Cariola planteó que la renuncia a la inembargabilidad no se justifica al haberse restringido su aplicación a las viviendas de emergencia y a las sociales de menor valor, que pertenecen a las familias más vulnerables, y hace presente que por eso retiró una indicación que ella misma había presentado sobre la materia. Recordó, además, que el plazo de la prohibición de enajenar que afecta a las viviendas adquiridas con subsidio estatal se consideró insuficiente durante el debate de esta iniciativa, por lo que la inembargabilidad protegería a sus propietarios hasta que decidan vender, lo cual se espera que ocurra cuando su situación haya mejorado y puedan acceder a una vivienda de mejores características.

Los diputados señores García y Tuma consideraron que la vivienda seguiría siendo inembargable aun después que se haya vendido.

La Ministra de Vivienda y Urbanismo aclaró que las viviendas adquiridas con subsidio tendrán una doble protección durante los primeros cinco años contados desde su adquisición, ya que no podrán enajenarse ni embargarse, pero vencido ese plazo y vendida la propiedad se liberaría ésta de la inembargabilidad, a menos que el segundo adquirente la compre también con subsidio. Esto, porque la inembargabilidad protege al deudor que cumpla los requisitos señalados en la norma y no sigue necesariamente al dominio del bien raíz.

El diputado señor García decidió retirar el segundo de los incisos propuestos por la indicación en comento.

*Puesto en votación el primero de los incisos contenido en la indicación precedente, fue* ***rechazado*** *por 2 votos a favor y 6 votos en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores García, don René Manuel, y Norambuena, don Iván. Votaron por la negativa los diputados y diputadas Cariola, doña Karol; Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; Fernández, doña Maya; Jarpa, don Carlos Abel, y Tuma, don Joaquín.*

Se han introducido al proyecto modificaciones formales que se recogen en el texto propuesto a continuación.

## V. TEXTO APROBADO O RECHAZADO POR LA COMISIÓN

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las demás consideraciones que en su oportunidad dará a conocer la diputada informante, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, recomienda aprobar el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Sustitúyese el número 8° del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, por el siguiente:

Artículo 445.- No son embargables: […]

"8° El bien raíz del deudor en que éste, su cónyuge, su conviviente civil o hijos residan, siempre que sea el único bien raíz de propiedad del deudor, y que concurra algunas de las siguientes circunstancias:

a) Se trate de una vivienda de emergencia y sus ampliaciones a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N° 2.552, de 1979;

b) La vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de algún subsidio habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que garantice el acceso a la vivienda sin deuda;

c) La vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo

distinto de aquellos a que se refiere el literal precedente, siempre y cuando dicho inmueble se encuentre exento del pago del Impuesto Territorial regulado por la ley N° 17.235, o la normativa que la reemplace;

d) Se trate de una vivienda social a que se refiere el artículo 3° del decreto ley N° 2.552, de 1979, o de cualquier otra vivienda certificada como vivienda social, y cuyo avalúo fiscal no exceda las cuatrocientas unidades de fomento o las quinientas veinte unidades de fomento, tratándose de viviendas acogidas al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado por la ley N° 19.537.

La inembargabilidad de que trata el presente numeral no regirá respecto de los juicios en que sean parte el Fisco y los organismos regidos por la ley N° 16.391, que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Tampoco se aplicará respecto de los juicios ejecutivos que tengan su origen en una sentencia que condene al deudor al pago de alimentos, ni respecto de la ejecución de hipotecas que tengan por objeto garantizar créditos hipotecarios destinados a financiar la adquisición, construcción o mejora de la vivienda respectiva y sus sucesivas reprogramaciones.

En ningún caso podrán ser embargados los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar y la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge, conviviente civil o de los hijos que viven a sus expensas.".

Tratado y acordado en sesiones de fechas 14 de enero, 4 de marzo, 1, 15 y 22 de abril, 6 y 13 de mayo, y 10 de junio, de 2015, con la asistencia de los diputados señores Espinoza, don Fidel (Presidente); Arriagada, don Claudio; Browne, don Pedro; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; Norambuena, don Iván; León, don Roberto (Presidente); Norambuena, don Iván; Pilowsky, don Jaime; Tuma, don Joaquín; y las diputadas señorita Cariola, doña Karol y señoras Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya, y Nogueira, doña Claudia. Concurrió además la diputada señora Hoffmann, doña María José y los diputados señores Kort, don Issa y Urrutia, don Osvaldo.

Sala de la Comisión, a 17 de junio de 2015.



JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión

ÍNDICE


| | | Páginas |
|---|---|---|
| 1. | Constancias reglamentarias previas | 1 |
| 2. | Asistentes | 2 |
| 3. | Antecedentes | 2 |
| 4. | Discusión general | 4 |
| 5. | Discusión particular | 27 |
| 6. | Texto aprobado por la Comisión | 31 |
| 7. | Tratado y Acordado | 32 |


**Documentos adjuntos**

Antecedentes aportados a la discusión del proyecto por la BCN de fecha 7 de abril de 2015.