

EXPERIENCIAS internacionales en la EJECUCIÓN de Garantías Hipotecarias

JORGE LLADÓ* Y GONZALO CHÁVEZ**

En el país, el proceso de recuperación de las garantías hipotecarias es largo y engorroso. Para proponer recomendaciones de política para una ejecución eficiente de éstas, es conveniente revisar la experiencia internacional en la búsqueda de soluciones.

* Especialista Senior en Mercado de Capitales y Regulación del Sistema Financiero del BCRP.

** Analista de Proyectos de la Gerencia General de Pacífico Seguros.

En el Perú el Proceso de Ejecución Judicial de Garantías Hipotecarias (en adelante, PEJGH) es lento y su resultado es incierto.¹

En caso de incumplimiento del pago de una deuda hipotecaria, el acreedor financiero coordina con el deudor la venta del inmueble y le facilita la búsqueda de un comprador. Este acuerdo se logra en el 10% de los casos; en el 90% restante, se inicia el PEJGH.

El Gráfico 1 presenta un esquema del proceso que incluye la duración aproximada de cada etapa del PEJGH bajo dos escenarios (con oposición mediana del deudor o sin ella). Dependiendo del grado de oposición del deudor, el PEJGH se prolonga entre seis y 36 meses. El caso extremo (defensa malintencionada) puede tomar más de cinco años.

Adicionalmente, el resultado del PEJGH, favorable o no para el acreedor, es incierto. Ello obedece no solamente a la actitud del deudor sino también a factores de difícil predicción como el exceso de carga procesal del juzgado, la contratación del perito valuador del inmueble y la disponibilidad de salas judiciales para efectuar el remate del inmueble.

En este contexto, resulta relevante revisar la experiencia internacional en los PEJGH para extraer posibles recomendaciones de política. El artículo explica el procedimiento en los Estados Unidos de América y en algunos países latinoamericanos.

I. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Estados Unidos de América

Hasta 2007, el PEJGH tomaba 244 días. Hoy, 492

GRÁFICO 1 ■ Etapas y duración del proceso de recuperación de garantías hipotecarias



¹ Ver Chávez y LLadó (2011).

días, debido al elevado saldo de inmuebles por ejecutar y a los problemas procesales al interior de las instituciones financieras producto de la crisis hipotecaria que se inició en 2007. Este plazo varía en función del Estado donde se realiza la ejecución y del tipo de proceso. El Cuadro 1 muestra las principales clases de procesos, desde los más expeditivos (*Power of Sale*), hasta los más lentos (*Judicial with Redemption*).

Países latinoamericanos

En la experiencia latinoamericana, predomina la ejecución judicial. No obstante ello, el plazo de ejecución varía sustancialmente entre países: entre 12 meses para Argentina, Chile y Panamá; y 36 meses para Colombia y México (plazo similar al caso peruano).

Argentina

El marco legal dispone la existencia de dos regímenes de ejecución de garantías hipotecarias: el judicial y el extra judicial.³ El régimen extra judicial es el de mayor uso por parte de las instituciones financieras debido a su celeridad, ya que no involucra a un juez en diversas etapas del proceso,

como la admisión de la demanda, y la dación de la orden de ejecución, las cuales están sujetas a plazos máximos. El juez sí participa constatando el estado de ocupación del inmueble y emitiendo la eventual orden de desalojo.

Otras características del caso argentino son la existencia del derecho de recuperación por parte del deudor (30 días posteriores a la venta del inmueble) y la eliminación del precio base del inmueble en caso se produzca un tercer intento de remate.

Chile

La institución financiera acreedora solicita al juez que emita una resolución por la cual se fija el día, hora y lugar para que el deudor efectúe el pago del crédito hipotecario en mora. Si el deudor no realiza dicho pago, el juez ordena inmediatamente el embargo del inmueble; pudiendo ser objeto de remate o ser entregado en prenda pretoria a la institución financiera.⁴

El deudor cuenta con cinco días para interponer algunas de las pocas excepciones que permite la normativa, como por ejemplo demostrar el pago de la deuda o su prescripción.

CUADRO 1 ■ EE.UU.: Procesos de Ejecución de Garantía Hipotecaria

Clases de procesos	Duración del proceso (días)	
	Mínima (Estado)	Máxima (Estado)
Venta extra judicial (<i>Power of Sale</i>). Se permite en muchos Estados pero debe estar señalada en el contrato. El proceso se efectúa de forma privada (sin participación del Estado). El acreedor designa un fiduciario que subasta el inmueble.	220 (Montana)	390 (Massachusetts)
Ejecución judicial (Strict Foreclosure). El juez ordena al deudor el pago de la deuda. Si éste no lo hace, el acreedor adquiere el título del inmueble.	360 (Texas, Kentucky, Louisiana, Oklahoma)	480 (New York)
Ejecución por venta judicial con derecho de recuperación del deudor (Judicial with Redemption) ² .	360 (New Mexico)	900 (California)

FUENTE: [HTTP://WWW.MGIC.COM/PDFs/STATETIMEFRAMES.PDF](http://www.mgic.com/PDFs/STATETIMEFRAMES.PDF). OBTENIDO EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010.

² El derecho de recuperación (*Right of Redemption*) consiste en la posibilidad del deudor de recomprar el inmueble subastado; para lo cual deberá pagar el precio de venta más otros gastos al ganador de la subasta. El derecho se puede ejercer hasta un año después de la subasta.

³ Kíquel y Podjarny (2007).

⁴ La prenda pretoria implica que la institución financiera asumirá la posesión temporal del inmueble y, por ello, tendrá derecho a generar rentas del mismo (por ejemplo, el alquiler), que le servirán como parte de pago del saldo adeudado.

Sea que el bien vaya a ser rematado o que haya sido entregado en prenda al acreedor, el deudor tiene el derecho de efectuar en cualquier momento el pago del saldo deudor y recibir el inmueble.

Panamá

La celeridad del PEJGH radica en dos principales diferencias en comparación con el proceso peruano. En primer lugar, el juez solo permite que el deudor contradiga la demanda en caso demuestre el pago de la deuda o su prescripción, lo que limita las dilataciones al proceso que pueda efectuar el demandado. En segundo lugar, una vez admitida la demanda, se efectúa el embargo del inmueble desalojando al deudor; lo que reduce el incentivo de continuar con el proceso y ejecutar maniobras dilatorias.

Al igual que en el caso argentino, la legislación panameña prescinde del precio base del inmueble para el tercer intento de remate.

Colombia

El lento proceso de ejecución de garantías se explica por la carga de trabajo de los jueces, el elevado número de formalidades del proceso (por ejemplo, se exige originales de los documentos probatorios en vez de copias autenticadas) y la extensión de los plazos para que el deudor presente excepciones que dilatan el proceso (cambios de domicilio para aducir la no recepción de las notificaciones judiciales).

Recientemente, se presentaron dos proyectos de ley para agilizar el PEJGH.⁵ El primero, proyecto de Descongestión Judicial, establece un año de plazo máximo para que un juez dicte sentencia; caso contrario, él sería multado y removido de su cargo por tres multas acumuladas. El segundo proyecto, Código General del Proceso, otorga al juez facultades para rechazar las excepciones o pruebas dilatorias y dispone el remate único con reducción del precio base en la misma diligencia. Asimismo, este proyecto busca convertir el proceso judicial escrito en uno oral.

México

A pesar de la prolongada duración de los procesos de ejecución de garantía hipotecaria, existen dos mecanismos que permiten al acreedor reducir el riesgo de ejecución cuando el deudor en mora desea obtener una reprogramación del crédito hipotecario.

El primer mecanismo es el fideicomiso en garantía, que procede siempre y cuando la deuda impaga no ha sido llevada a los tribunales. La institución financiera acepta reestructurar la deuda si el inmueble se registra como un fideicomiso a

favor de la institución, lo cual facilitará la ejecución en caso de un incumplimiento posterior del deudor.

El convenio judicial es el segundo mecanismo que opera cuando el incumplimiento del deudor ya fue denunciado al poder judicial, pero el deudor no ha sido notificado aún. En este caso, la institución financiera aprueba una reestructuración de la deuda siempre y cuando el deudor suscriba un acuerdo (convenio judicial), que es puesto en conocimiento del juez. De producirse un nuevo incumplimiento, el inmueble es inmediatamente embargado y rematado.

El prolongado PEJGH en México varía sustancialmente entre Estados. Así y con la información provista por un estudio realizado en el 2008 (Ver Cuadro 2), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores divide a los Estados federados en tres categorías de riesgo (A, B y C); las que son utilizadas, a partir del primero de marzo último, para que las instituciones financieras establezcan provisiones diferenciadas a los créditos hipotecarios. Así, el regulador bancario obliga a las instituciones financieras a incorporar el grado de eficiencia del PEJGH en las tasas de interés que cobran por los créditos hipotecarios, dependiendo del Estado donde se origina la transacción. Se estima que en los Estados menos eficientes (categoría C), la tasa de interés se incrementa entre 100 y 200 puntos básicos.



Revisar la experiencia internacional resulta conveniente a fin de proponer recomendaciones de política



⁵ Canosa Suárez, 2009.

CUADRO 2 ■ Estudio sobre la Eficiencia de los PEJGH en los Estados de México

En el 2008, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el estudio de abogados Gaxiola Moraila Asociados y la calificadora de riesgo Moody's México, con el auspicio del Consejo Coordinador Financiero⁶, realizaron el estudio "Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipoteca: Indicadores de Confiabilidad y Desarrollo Institucional Local". Este estudio tenía como objetivo "presentar un diagnóstico sobre el nivel de eficiencia de las instituciones públicas locales involucradas en la administración de justicia, así como la idoneidad de las leyes estatales que se relacionan estrictamente con la ejecutabilidad de los contratos mercantiles e hipotecarios en disputa en los tribunales estatales mexicanos".⁷

Se obtuvo información a partir de cuestionarios para abogados litigantes y tribunales superiores de justicia y visitas a juzgados. Las variables analizadas para medir la eficiencia de los juzgados de cada estado fueron:

- La calidad institucional: 26 indicadores tales como la calidad profesional, imparcialidad y autonomía de los jueces; la calidad de las resoluciones; la uniformidad de los criterios; la confiabilidad de los servicios periciales.
- La duración de los procedimientos: 9 indicadores, como la rapidez de los juicios y la inactividad imputable a los jueces.
- La eficiencia en la ejecución de las sentencias: 4 indicadores como el apoyo de la fuerza pública; la ejecución con independencia de presiones de las partes o de terceros y la ausencia de criterios discrecionales para la ejecución.
- La suficiencia y la aplicación eficiente de recursos humanos y materiales: 13 indicadores, como por ejemplo los salarios de jueces y las condiciones materiales de los juzgados.

El estudio clasificó a los 31 estados federados más el Distrito Federal en cinco categorías de eficiencia, destacando Baja California, Guanajuato y Sinaloa como los estados más eficientes y Campeche, Chihuahua, Puebla y Veracruz, como los menos eficientes.

II. RECOMENDACIONES

A la luz de la experiencia internacional, el PEJGH peruano podría adoptar las siguientes prácticas:

- Limitar las excepciones que puede invocar el deudor demandado, cuando tienen como única finalidad dilatar la orden de ejecución del juez.
- Establecer un plazo máximo para que el juez dicte la sentencia y ejecute la venta del inmueble, bajo pena de multa o remoción de su cargo en caso de reincidencia.
- Introducir el juicio oral en los PEJGH que permitiría que el juez comprenda mejor el tema y que se agilice el proceso en general.
- Exigir la desocupación del inmueble antes del remate judicial para eliminar el incentivo del deudor de dilatar el proceso.
- Suprimir la exigencia de un precio base cuando se alcance el tercer intento de venta del inmueble.
- Establecer provisiones a los créditos hipotecarios dependiendo de la eficiencia de las salas judiciales de

los departamentos donde se colocan los créditos. Para ello, es necesario la realización de un estudio que clasifique el desempeño relativo de los distintos distritos judiciales y las razones que subyacen en el prolongado plazo de ejecución de las garantías hipotecarias.⁸ ■

BIBLIOGRAFÍA

- **Canosa, Ulises (2009)**, "Tendencias en la Ejecución de Obligaciones y de Garantías", Medellín, octubre.
- **Chávez G. y J. Lladó (2011)**, "Dificultades para la Recuperación de Garantías Hipotecarias en el Perú", en revista Moneda No. 147.
- **Kiguel, Miguel y Edgardo Podjarny (2007)**, "Impacto de Factores Macro y Microeconómicos en el Desarrollo del Mercado de Hipotecas: reflexiones basadas en Argentina, Chile y Uruguay". CONO SUR Serie de Estudios Económicos y Sociales CSC 07 010, BID, setiembre.
- **Moody's Investors Service (2009)**, Indicadores de Ejecutabilidad Contractual, Comentario Especial, noviembre.

⁶ Agrupa a la Asociación de Bancos, de Intermediarios Bursátiles, de Factoraje Financiero y Actividades Similares; Casas de Cambio; Arrendadores Financieros; Almacenes Generales de Depósitos; Afianzadoras; Administradoras de Fondos para Retiros; Entidades Financieras Especializadas; Instituciones Financieras Intermediarias y las de Seguros.

⁷ *Moody's Investors Service* (2009).

⁸ En México, es más probable que las diferencias obedezcan a diferentes legislaciones. En el Perú, el mayor plazo respondería a razones procesales imputables a los jueces y litigantes.