



# **Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe**



Reporte de la investigación en Panamá



## **Instituto Libertad y Democracia**

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: [postmaster@ild.org.pe](mailto:postmaster@ild.org.pe)

Web: <http://www.ild.org.pe>

El presente estudio forma parte de una serie de evaluaciones preliminares de la extralegalidad que se ha llevado a cabo en doce países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha sido co-financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y recursos propios del Instituto Libertad y Democracia. Su objetivo fundamental es crear conciencia acerca de la naturaleza, magnitud, e importancia de la extralegalidad.

Este reporte se presenta conjuntamente con un resumen ejecutivo.

## CONTENIDO

1   Descripción del proyecto	5
2   Evaluación del marco legal e institucional de Panamá	9
2.1   Marco general que rige la propiedad predial	9
2.1.1   Restricciones al uso de la propiedad	9
2.1.2   Mecanismos de seguridad jurídica	9
2.1.3   Utilización económica de los predios	12
2.2   Marco normativo para predios urbanos	13
2.2.1   Políticas del Estado respecto de la vivienda popular	13
2.2.2   Programas de regularización de vivienda extralegal	15
2.2.3   Regulaciones urbanísticas	16
2.2.4   Mecanismos para adquirir tierra	19
2.3   Marco normativo para predios rurales	21
2.3.1   Políticas del Estado para predios rurales	22
2.3.2   Mecanismos para adquirir tierra	24
2.4   Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	26
2.4.1   Formas empresariales contempladas en la legislación	27
2.4.2   Requisitos para acceder a la empresa formal	28
2.4.3   Mecanismos para actuar en mercados expandidos	34
2.5   Ejemplos del costo del marco legal	41
2.5.1   Acceso a la propiedad formal	41
2.5.2   Acceso a la empresa	42
2.5.3   Uso económico de la propiedad	43
3   La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	45
3.1   ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	45
3.2   Ejemplos de derechos de propiedad	46
3.3   Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	48
3.4   Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	50
4   Estimación del capital muerto predial y empresarial	51
4.1   Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	51
4.2   Importancia relativa del capital muerto	54
5   Oportunidades para Panamá	55
6   Anexos	56
6.1   Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	56
6.2   Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	58
6.3   Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	60



## 1 | Descripción del proyecto

### OBJETIVO

El objetivo fundamental de esta evaluación preliminar es despertar conciencia sobre la naturaleza, magnitud e importancia de la extralegalidad en los países de América Latina y el Caribe. Se espera que los resultados de este estudio constituyan a identificar temas que requieran de un análisis en mayor profundidad. Este reporte puede servir también como un antecedente útil para llevar a cabo un diagnóstico completo en el futuro.

### ALCANCES

Esta evaluación incluye:

- a) Una descripción y análisis preliminares del marco legal e institucional vigente en el país enfocados en: i) el acceso a derechos de propiedad sobre la tierra y el uso económico de los predios; y ii) el acceso a la empresa y su operación formal.
- b) Una imagen descriptiva de las características de la economía extralegal, sus organizaciones y prácticas.
- c) Una evaluación preliminar de la magnitud (cantidad y valor) del “capital muerto”.

Debido a su naturaleza de evaluación preliminar, este estudio no pretende hacer una descripción comprehensiva de los tres componentes descritos, sino un análisis general que profundiza en aquellos temas que son particularmente relevantes desde el punto de vista del marco teórico que maneja el ILD). A su vez, las estimaciones de capital muerto -antes que cifras precisas cuya elaboración resultaría solamente de un diagnóstico a profundidad- pretenden constituir aproximaciones gruesas que den cuenta de órdenes de magnitud.

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se progra-

### Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de panameños no puede acceder a tres instituciones básicas que debería proveerles el derecho y que son indispensables para aumentar su productividad y salir de la pobreza:

- Formas organizacionales legales que provean a los empresarios de instrumentos económicos que faciliten la división del trabajo, la administración de activos y riesgos y el apalancamiento de su patrimonio para conseguir crédito y capital.
- Medios legales y económicos para la operación de las empresas en el mercado expandido a través de las redes más amplias de la nación panameña (e inclusive en el mercado global), más allá de los círculos familiares y vecinales dentro de los cuales están atrapados aquellos que quisieran salir.
- Derechos de propiedad fungibles que no sólo permitan identificar y ubicar a los agentes económicos pobres y sus activos, dándoles una personería en los mercados expandidos, sino que también permitan que ellos puedan darles varias funciones económicas a sus activos para que capturen el mayor valor económico posible.

mó el trabajo de campo solamente en Ciudad de Panamá, la ciudad más poblada del país, en la que se concentra la mayor actividad de la administración pública y donde también se concentran las más importantes actividades extralegales.

## METODOLOGÍA

La metodología del ILD es esencialmente, aunque no exclusivamente, de naturaleza cualitativa. Tiene su base en un proceso inductivo a través del cual la información levantada mediante técnicas como entrevistas, observaciones y estudios de casos, es utilizada para la formulación de hipótesis que luego son verificadas a través de observaciones y entrevistas adicionales en profundidad con funcionarios públicos y privados, consultores, operadores del sector extralegal y otros interlocutores relevantes para la investigación. Para la elaboración de las estimaciones de capital muerto se privilegia el uso de información oficial, la que es complementada con datos de otras fuentes que son procesadas utilizando métodos generalmente aceptados por la disciplina económica.

Para el caso específico de esta evaluación preliminar, la selección de los informantes calificados ha sido esencial para acelerar el proceso de investigación -en políticas públicas, cuestiones legales e información estadística- en el corto tiempo disponible. La selección de las áreas de concentración de extralegalidad, así como de los casos de estudio, descansa de manera importante en el conocimiento de los expertos locales seleccionados, así como en el “ojo clínico” desarrollado por el ILD a lo largo de 20 años de experiencia en la investigación de la extralegalidad en diferentes partes del mundo. Con el objeto de reducir el riesgo de sesgos en el levantamiento de data, la metodología incluye el contraste de información obtenida de diversas fuentes (funcionarios, usuarios de distintos niveles socio económicos, expertos y académicos).

El proceso de investigación se ha realizado de la siguiente manera:

- Una **fase de investigación de gabinete** de dos semanas, en la cual se identificó y procesó información de fuentes secundarias. Durante esta etapa se obtuvo una idea inicial de la historia y evolución del régimen legal del país y se analizó las leyes y reglamentos disponibles; se identificó las entidades públicas que administran las regulaciones, los grupos de interés (*stakeholders*) directamente relacionados a ellas, las estadísticas y estudios disponibles, así como a los expertos locales en las distintas materias relevantes para el estudio.
- Una **fase de investigación de campo** de dos semanas, en la cual un equipo multidisciplinario compuesto por 4 especialistas del ILD:
  - recopiló estadísticas y datos complementarios, que sirvieron como base para las estimaciones económicas y la formulación de hipótesis de trabajo;
  - realizó entrevistas a funcionarios públicos, operadores del derecho, consultores, académicos, gremios empresariales y organizaciones populares, con el objeto de revisar el funcionamiento de las principales regulaciones y procedimientos e identificar el tipo de obstáculos y costos de acceder a la formalidad;
  - identificó concentraciones de extralegalidad y penetró el sector extralegal, a través de entrevistas con empresarios, talleristas, comerciantes, propietarios de zonas urbano marginales, líderes y activistas populares. La legitimidad que gozan los colaboradores de este estudio (dirigentes populares, trabajadores sociales, funcionarios de entidades de

- microcrédito, párrocos, ONGs, etc.) frente a los pobladores de asentamientos y empresarios informales, ha sido fundamental para la construcción de una relación de confianza que permitió a los investigadores del ILD obtener información sobre las prácticas extralegales;
- identificó, clasificó y cuantificó los activos extralegales, utilizando data estadística de diversas fuentes, observación directa y métodos y cálculos económicos.

- Una **fase de consolidación y análisis** de la información obtenida.

Con el objetivo de comparar los resultados de las distintas evaluaciones preliminares realizadas, la metodología ha sido la misma en los doce países incluidos en el ámbito del análisis regional.

Mucha de la información contenida en este informe ha sido entregada de manera confidencial por los empresarios y propietarios del sector extralegal que colaboraron en las entrevistas. En esos casos, a pesar que contamos con la información de detalle, el estudio evita referencias que pudieran ocasionar fiscalizaciones de las autoridades que perjudiquen a nuestros informantes.

En total, durante las 2 semanas de trabajo de campo, se consultó con un centenar de personas tanto del sector legal como extralegal, de acuerdo a lo previsto en el plan de trabajo.

A continuación se presentan los resultados obtenidos durante este ejercicio.

## LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE PANAMEÑOS

Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de Panamá no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.



## 2 | Evaluación del marco legal e institucional de Panamá

La revisión del marco legal e institucional se ha llevado a cabo con la finalidad de evaluar su capacidad para proporcionar las 3 instituciones básicas indispensables para impulsar el desarrollo: derechos de propiedad fungibles, organizaciones empresariales y mercados expandidos. Para ello se ha realizado una evaluación - desde el punto de vista de su contenido y su aplicación práctica -de las leyes y los reglamentos que explican los obstáculos institucionales para la inclusión de la mayoría de activos en la economía legal. Para ilustrar los obstáculos impuestos por el Estado, se ha identificado algunos ejemplos en los que se analiza en detalle sus características y los costos.

### 2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

Este análisis preliminar se enfoca en la evaluación de si el sistema de propiedad predial en Panamá está en camino a suministrar los seis efectos que debe proporcionar un sistema moderno para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado (ver box 2).

#### 2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

La Constitución de Panamá de 1972<sup>1</sup> reconoce el derecho a la propiedad privada y establece garantías para su protección.

El Estado Panameño establece, en el artículo 47° de la Constitución Política de 1972, que se encuentra garantizada la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley. La posibilidad de expropiación por parte del Estado, es reconocida constitucionalmente en el artículo 48° que establece que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización. Del mismo modo, el artículo 51° de la Constitución establece que en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Poder Ejecutivo podrá decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Durante nuestra misión, no se pudo identificar leyes que establezcan restricciones específicas al ejercicio del derecho de propiedad, salvo aquellas que se derivan de la declaración posterior de una zona como “área protegida”.

#### 2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

### REGISTROS

En Panamá el registro es constitutivo, es decir, que el derecho de propiedad se constituye mediante su inscripción en el registro. Desde el punto de vista de la utilización económica de los predios, un título sin inscripción está marginado del mercado formal, lo cual afecta negativamente su valor de mercado y restringe las oportunidades para su explotación. Sin embargo, el requisito de registro para la constitución del derecho de propiedad no garantiza que las transacciones se inscriban. Como se verá más adelante,

<sup>1</sup> Dada el 11 de octubre de 1972 y modificada por los Actos Reformativos del 5 y 25 de octubre de 1978, por el Acto Constitucional del 24 de abril de 1983 y por los Actos Legislativos de 1993 y 1994.

si bien éste no parece ser un problema muy grave en las zonas urbanas cercanas al canal, sí lo es en los distritos periféricos de las ciudades y en las áreas rurales.

El Registro Público de Panamá es la entidad responsable del registro de todas las transferencias de predios que se den en la República de Panamá. Esta entidad fue creada mediante Ley No. 13 del 27 de enero de 1913, como una dependencia de la Secretaría de Gobierno y Justicia, bajo el nombre de “Registrador General de la Propiedad”. Posteriormente, mediante Ley 3 de fecha 6 de enero de 1999, se le otorgó el estatus de entidad autónoma denominada “Registro Público de Panamá”, caracterizada por contar con personería jurídica y autonomía administrativa, funcional, presupuestaria y financiera. Cuenta con una oficina central en la ciudad de Panamá y una oficina regional en cada provincia.

En 1998, el Registro Público inició un proceso de modernización de su tecnología registral que no ha sido constante. Los últimos años, sin embargo, se adoptó la decisión de conceder prioridad al fortalecimiento tecnológico y a la capacitación de los recursos humanos en todos los niveles de la institución. Se contrató a una empresa para los trabajos de digitalización de la información contenida en los tomos, fichas y rollos (“folio magnético”); trabajo que aún no ha culminado. También se inició el Proyecto “Registro Digital” (REDI), por medio del cual el Registro Público se ha propuesto no sólo mejorar sus procesos internos, sino fundamentalmente la descentralización de los servicios registrales, a través de la interconexión de todas las oficinas regionales. Actualmente, se tiene descentralizados los servicios registrales en cinco oficinas regionales con una base única de datos que suministra información de manera simultánea.

En Panamá, no parece existir la percepción de que los costos de registro sean elevados. El costo de inscripción del derecho de propiedad es de \$10 por derecho de registro, que se calcula en base al costo de la finca, y un monto fijo de \$10 adicionales por derecho de calificación. Una certificación tiene un costo de \$30 (si aparece en una página) y \$10 por cada página adicional (la extensión depende de la información que se solicite). No se cobra por información suministrada de manera verbal.

Aún cuando la percepción de los usuarios entrevistados sobre la labor del Registro es muy positiva, se ha podido identificar algunos obstáculos y debilidades que le impedirían a esta entidad cumplir plenamente con la función de garante de las transacciones inmobiliarias y de la información que suministra al mercado.

- La información sobre las reglas a las que se somete la actividad registral se encuentra dispersa en un sinnúmero de leyes, decretos, resoluciones accesorias, de difícil compilación y acceso al público usuario.<sup>2</sup>
- La información no se encuentra actualizada. Según funcionarios del registro, en los distritos de menores recursos las transferencias suelen realizarse al margen del registro; generalmente a través de contratos privados en los que la figura del corregidor<sup>3</sup> certifica que la transacción se llevó a cabo en presencia suya.
- Para regularizar la interrupción de la “cadena de transferencias” se tienen dos vías: esperar a cumplir el plazo necesario para adquirir por prescripción adquisitiva (en Panamá se puede adquirir contra título inscrito)<sup>4</sup>, o ubicar a cada uno de los adquirentes cuyo derecho de propiedad no fue inscrito y proceder a inscribir cada uno de ellos, asumiendo el costo de las escrituras públicas y de los derechos correspondientes a cada inscripción. La dificultad para ubicar a cada uno de los adquirentes y el costo involucrado para reconstruir la cadena de transferencias, hacen que esta segunda opción no se de en la práctica.
- La información no es del todo confiable. Existe un gran problema de superposiciones y contradicción entre la información del Registro y la del Catastro. Por ello, es una práctica común que los abogados panameños recomienden a sus clientes la medición del terreno antes de proceder a la compra. La solución de este problema involucra el inicio de un proceso judicial de “deslinde y amojonamiento”.

<sup>2</sup> En el Código Civil de 1917 están las disposiciones generales del registro de la propiedad y del registro mercantil. La regulación de la actividad registral se encuentra dispersa en las siguientes normas: Decreto N° 9 de 13 de enero 1920, por la cual se reglamenta el Registro Público; Decreto N° 62, de 10 de junio de 1980, por la cual se dictan disposiciones en relación con el Registro Público (G.O. 19098, de 25 de junio de 1980); Decreto N° 203 de 1 de diciembre de 1982, por la cual se establecen disposiciones del Registro Público (G.O. 19708, de 13 de diciembre de 1982); Decreto N° 102 de 5 de octubre de 1983, por la cual se establecen disposiciones en relación con el Registro Público (G.O. 19992, de 21 de octubre de 1983); Decreto N° 73 de 31 de octubre de 1988, por la cual se dictan medidas sobre reinscripción de títulos de propiedad en el Registro Público (G.O. 21772, de 9 de noviembre de 1988); Decreto Ley N° 3 de 8 de julio de 1999, por la cual se crea la entidad Autónoma denominada Registro Público y se trasfiere las Direcciones de Archivos Nacionales y Gaceta Oficial a esta Institución (G.O. 23,837 de 10 de julio de 1999); Ley N° 3 de 6 de enero de 1999, por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones (G.O. 23,688 de 9 de diciembre de 1998); Resolución N° 99-2 de Junta Directiva, de 9 de marzo de 1999, por medio del cual se aprueba el reglamento orgánico y funcional del Registro Público. (G.O. 23,777 de 19 de abril de 1999); Resolución N° 99-8 de Junta Directiva de 7 de julio de 1999, por la cual se fijan la cuantías de las Tasas y Derechos por servicios prestados por el Registro Público. (G.O. 23,843 de 19 de julio de 1999); Resolución N° 4 de Junta Directiva, de 8 de abril de 2003, por la cual se adicionan el numeral 8 al artículo 20 de la Resolución N° 99-8 de 7 de julio de 1999 (G.O. 24,790 de 29 de abril de 2003); Resolución N° 13 de Junta Directiva de 30 de agosto de 1999, sobre correcciones de certificaciones. (G.O. 28,877 de 2 de septiembre de 1999); Decreto Ejecutivo N° 57 de 19 de mayo de 1999, por el cual se reglamenta la Ley 11 de 22 de mayo de 1998 que regula el almacenamiento tecnológico de documentos (G.O. 23,803 de 25 de mayo de 1999); Resolución N° 6 de la Dirección General de 9 de junio de 1990, por la cual se reglamenta el procedimiento a seguir para el almacenamiento tecnológico de documentos (G.O. 23,819 de 16 de junio de 1999); Decreto Ejecutivo N° 106 de 30 de agosto de 1999, por el cual se modifican disposiciones sobre procedimiento de calificación e inscripción de documentos en el Registro Público (G.O. 23,878, de 3 de septiembre de 1999); Resolución N° 27 de 10 de julio de 2001, por la cual se norma la devolución de sumas pagadas en exceso o indebidamente. (G.O. 24362, de 8 de agosto de 2001); Resolución N° 82 de 20 de diciembre de 2001, por la cual se establece el procedimiento que debe cumplir todo usuario que solicite la devolución de dineros de conformidad con la Resolución N° 27, de 10 de julio de 2001 (G.O. 24463, de 3 de enero de 2002).

<sup>3</sup> Es una figura administrativa del Código Administrativo que tiene funciones judiciales en función a la cuantía del litigio (por ejemplo, resolución de pequeños conflictos entre vecinos). Es una especie de “juez del pueblo” que también realiza diligencias por orden del juez, con las autoridades policiales; por ejemplo el desalojo en el caso de invasiones.

<sup>4</sup> La prescripción de buena fe exige 15 años; la de mala fe, 20 años. Implica un proceso judicial sumario, que involucra pruebas y por lo general toma más de 1 año. La sentencia se inscribe.

La interrelación con el catastro se encuentra en proceso a través del “Sistema Integrado de Información Catastro-Registro” (SIICAR); sistema de información que en los próximos años deberá integrar y relacionar la información legal de las propiedades con la información geoespacial o geográfica de los terrenos de la República de Panamá. Según la opinión de expertos este proceso tomará un aproximado de 5 años, luego de los cuales recién se tendrá la coincidencia entre la información suministrada por ambas entidades.

Este diagnóstico preliminar nos muestra que los esfuerzos de modernización del Registro de la Propiedad presentan importantes progresos que se harán evidentes especialmente para los usuarios del sector financiero. Las fortalezas del proceso de modernización son evidentes en aspectos de desarrollo tecnológico (digitalización, interconexión, interrelación catastro – registro), pero existen grandes retos pendientes en el terreno institucional. La evidencia recogida en Panamá indica que las actividades vinculadas al desarrollo de tecnología avanzan más rápido que las actividades normativas. Probablemente porque los temas legales e institucionales revisten mayor complejidad y requieren un balance delicado entre los distintos actores.

Estos obstáculos y debilidades de la operatividad de los registros tienen un correlato en la magnitud y características de la economía extralegal, puesto que obliga a los ciudadanos a encontrar mecanismos alternativos para alcanzar seguridad jurídica, como se ilustra en la sección 3.2.

### 2.1.3 | Utilización económica de los predios

#### **HIPOTECAS**

Durante nuestra misión en Panamá, se pudo apreciar que los bancos comerciales proveen recursos hipotecarios en condiciones favorables, con acceso para amplios sectores de la población.

El contrato de hipoteca debe celebrarse por escritura pública y para que tenga plena eficacia y validez ante terceros, la hipoteca debe ser inscrita en el Registro Público. Los requisitos para la inscripción son: Paz y Salvo de Inmueble e IDAAN de la finca que se hipoteca (artículo 792 del Código Fiscal, artículo 1 de la Ley 36 de 1963). Para mayor detalle sobre el trámite, el tiempo y los costos en los que se debe incurrir para la constitución de una garantía hipotecaria, véase la sección 2.5.3.

#### **ARRENDAMIENTOS**

El contrato de arrendamiento debe darse por escrito y registrarse ante la Dirección de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda<sup>5</sup>. Para ello, se debe llenar el formulario que para tal efecto el Ministerio de Vivienda tiene disponible al público; cuesta 50 centavos y es accesible vía internet. Cabe señalar que todo contrato de arrendamiento por un período de seis años o más también debe registrarse en el Registro Público.

En cuanto al contenido del contrato, los contratos de vivienda superiores a B/.150.00 balboas mensuales quedan a la libre contratación, por lo que las partes pueden establecer los pactos y condiciones que deseen, siempre que no sean contrarios a la Ley.

<sup>5</sup> Esta Dirección surge en 1973 con Ley 93 de 1973 que crea el Ministerio de Vivienda (MIVI).

Los arrendamientos con canon inferior a B/.150.00 balboas mensuales tienen una supervisión más estrecha por parte de la DGA, quien para ellos tiene la función de ser el ente mediador entre el arrendador y el arrendatario.

En general, se exige que el arrendatario cumpla con los siguientes requisitos:

- Demostración del ingreso por carta del empleador (en situaciones especiales, por ejemplo, trabajo informal del arrendatario, se puede obviar este requisito)
- Último talonario de pago
- Depósito de un mes de canon

Los entrevistados manifestaron que el problema del arrendamiento en Panamá es el tiempo y costo del desalojo del inmueble. En el caso de los contratos de vivienda con canon superior a B/. 150.00 balboas mensuales, el arrendador deberá recurrir al Poder Judicial. En el caso de los contratos de arrendamiento con canon inferior a los B/.150.00 balboas mensuales, las entidades competentes para resolver son las “Comisiones de Vivienda” de la DGA.<sup>6</sup> Estas “comisiones” juzgan los siguientes supuestos:

- Los lanzamientos por “alta morosidad”, esto es, por el atraso de dos meses en el pago del canon de arrendamiento. La resolución que ordena el desalojo del inmueble es ejecutada por el corregidor.
- Los desahucios por “necesidad o interés personal” hasta el tercer grado de consanguinidad del arrendador. Emitida la resolución que ordena el desalojo, el arrendador, deberá indemnizar al arrendatario en proporción al tiempo de vigencia del contrato: un mes por cada año y 6 meses como máximo.

En el caso de desalojo por “intruso” (ocupante sin autorización del propietario), la autoridad competente para ordenar y ejecutar el desalojo es el corregidor.

## 2.2 | Marco normativo para predios urbanos

### 2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda popular

El problema de las invasiones de tierras de propiedad pública o privada no es de reciente data en Panamá. En la década de los 40’ surgieron asentamientos como la Boca La Caja (primer asentamiento informal registrado en el Ministerio de Vivienda); en los 60’ surgió San Miguelito, y para los 70’, los asentamientos informales dejaron de ser un fenómeno netamente de la capital para convertirse en un problema a nivel nacional.

En sus inicios las invasiones eran protagonizadas por familias desplazadas de las áreas del interior, buscando esencialmente oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida. Esta situación comenzó

<sup>6</sup> Existen “Comisiones de Vivienda” en todas las provincias, salvo en Darien (La Palma) y San Blas donde sólo existen oficinas de enlace. Están conformadas por un funcionario del MIVI, una trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, y un representante de las juntas comunales donde se dirime el caso. Estos tres funcionarios forman el “tribunal” que concilia y decide, luego de evacuar las diligencias procesales. El recurso de reconsideración se interpone ante el Director General y el de apelación ante el Ministro de Vivienda. Luego, procede la acción contencioso administrativa ante la Corte Suprema, cuyo fallo es inapelable.

a cambiar a partir de los 80', dándose con más intensidad las migraciones internas o un reacomodo de la población por diversos motivos. Las invasiones se convirtieron en una vía de solución rápida para satisfacer necesidades habitacionales, principalmente en los centros urbanos.

A inicios de los 90' se han dado intentos de invasiones de tierras las que en su mayoría fueron desarticuladas por las autoridades. Sin embargo, a pesar de los muchos desalojos, se han dado invasiones nuevas principalmente en el Área Revertida de Arraigan, San Miguelito, La Chorrera y en la provincia de Colón.

Para atender la problemática del sector vivienda, el actual Gobierno ha diseñado instrumentos de política que oscilan entre el financiamiento y el subsidio directo con hipotecas comerciales. Así, por ejemplo, el “Fondo de Ahorro Habitacional” (FONDHABI) financia soluciones habitacionales que se canalizan a través de cooperativas, bancos y otras instituciones financieras; el “Programa PARVIS Mejorado” financia la construcción de unidades básicas de 36m<sup>2</sup> a un costo aproximado de US\$ 3,000; el “Programa de Vivienda Solidaria” (PROVISOL) financia la provisión de un subsidio con un valor de hasta de US\$ 2,000 por familia, para facilitar la adquisición de una vivienda nueva cuyo costo máximo no supere los US\$ 16,000.

Asimismo, con el objeto de mejorar las condiciones de vida en los asentamientos informales, el Ministerio de Vivienda con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lleva a cabo un piloto del Programa de Mejoramiento de Barrio (PROMEBA) en el asentamiento Villa María. La Dirección de Asentamientos Informales del Ministerio se encuentra actualmente evaluando qué otros asentamientos podrían formar parte del programa de mejoramiento de barrios.

En Panamá a escala nacional existen aproximadamente 517 asentamientos informales sobre terrenos públicos, privados y municipales, de los cuales 103 se encuentran en el área metropolitana.

#### MINISTERIO DE VIVIENDA - DIRECCIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

### CUADRO DE ASENTAMIENTOS

Provincia	Cantidad de Asentamientos	Familias	Población
Boca del toro	8	554	2,770
Cocle	10	550	2,750
Colon	42	10,039	50,195
Chiriqui	60	7,778	38,890
Darien	2	220	1,400
Herrera	6	158	790
Los santos	7	97	485
Panama	280	35,904	179,520
Veraguas	22	1,725	8,625
<b>Total</b>	<b>437<sup>1</sup></b>	<b>57,025</b>	<b>285,425</b>
	<b>80<sup>2</sup></b>		
<b>Gran total</b>	<b>517</b>		

<sup>1</sup> Estos Asentamientos son los registrados en el documento realizados por la Dirección de Asentamientos Informales en el año 2005. Existen registrados 145 asentamientos propiedad del Banco Hipotecario Nacional, según diagnóstico realizado en enero de 2005, que están incluidos en el total, y que corresponden a 7 municipios de la República de Panamá.

<sup>2</sup> Existen aproximadamente 80 asentamientos informales a nivel nacional que no han sido registrados entre privados, municipales, institucionales y en traspaso a la nación, y que hay que verificar en Documento realizado por la Dirección de Desarrollo Social, en el año 2004.

Elaborado por la Dirección de Asentamientos Informales

Arq. Aurora M. de Gómez.

### 2.2.2 | Programas de regularización de vivienda extralegal

El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) sólo se aplica en las áreas declaradas “Zonas de Regularización”, las que hasta el momento han sido rurales. Los próximos pasos del programa incluyen entrar en el área urbana, específicamente en las cabeceras marginales de las ciudades (San Miguelito, la Finca 42 y 46, etc).

En general, la labor de titulación de terrenos ocupados en el área urbana se encuentra a cargo de múltiples entidades, las que aplican su propia legislación y procedimiento de adjudicación. Son competentes para adjudicar predios ocupados en el área urbana los siguientes:

- El Ministerio de Vivienda<sup>7</sup>, conjuntamente con el Banco Hipotecario Nacional, cuando se trata de tierras patrimoniales (fincas del Estado) en la ciudad.
- El Catastro del MEF, cuando se trata de zonas habilitadas de la ciudad.<sup>8</sup>
- Municipios, cuando se trata de terrenos ejidales.
- El “representante del corregimiento”<sup>9</sup>, en los corregimientos.

Expertos en la materia nos manifestaron que a diferencia de la titulación en el área rural donde sólo adjudica el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), en el área urbana es difícil determinar la entidad competente para adjudicar un predio ocupado. Se han dado casos en que se ha realizado el trámite ante una entidad que al final resultó no ser competente (debiéndose iniciar el proceso nuevamente), casos en que un mismo predio se adjudicó 2 veces por dos entidades diferentes, o lo que es más grave, casos en que se adjudicó un predio que era privado.

Se nos explicó que el origen de este problema estaría en el desconocimiento por parte del Estado no sólo de los bienes que cada entidad administra (no se sabe con exactitud qué cosa es de quién), sino fundamentalmente en el desconocimiento por parte del Estado de lo que le pertenece, pues no se ha catastrado la totalidad del país.<sup>10</sup> Con el fin de solucionar este problema, se planea un “barrido masivo de oficio” por parte del Catastro, y para evitar la dispersión de esfuerzos en materia de titulación, la creación de un ente público, “El Instituto Nacional de Tierras”, que centralice la labor de adjudicación, con nuevos procedimientos simplificados.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> La Dirección de Asentamientos Informales cumple principalmente las siguientes funciones:

- Legalizar la tendencia de la tierra y de los asentamientos informales, con el objetivo de fortalecer a las familias en la definición del estatus de su hábitat.
- Elaborar Certificados de Asignación Provisional en coordinación con la Dirección de Desarrollo Social;
- Proporcionar información necesaria para las negociaciones que realizan los propietarios de tierras privadas con los invasores.

<sup>8</sup> Además del aspecto meramente fiscal, tendiente a la generación de impuestos sobre los inmuebles, la Dirección General de Catastro incide en el proceso de titulación de tierras al participar en la aprobación de los planos correspondientes, en la adjudicación de ejidos al municipio y, en la adjudicación de las tierras patrimoniales del Estado (Ley 63 de 1973 que crea la Dirección de Catastro).

<sup>9</sup> Especie de concejal elegido por el voto del corregimiento.

<sup>10</sup> Según personal del catastro, en el área rural se encuentra catastrado el 40% de los predios, mientras que en el área urbana, un poco menos del 70%.

<sup>11</sup> Existe un anteproyecto de Ley para que este año se cree el “Instituto de Administración de Tierras” que integraría a las siguientes entidades: (a) El Instituto Geográfico Tony Guardia; (b) El Catastro del MEF; (c) La Dirección de Reforma Agraria del MIDA; y, (d) La Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).



Los precios son simbólicos, a pagarse en varios años y sin tasa de interés. Los títulos se entregan con reserva de propiedad y se escrituran e inscriben a favor del beneficiario, cuando éste termina de amortizar el pago del precio. Anteriormente, los títulos se daban con primera hipoteca a favor del Estado.

La evidencia recogida indica que la titulación de la tierra urbana en Panamá enfrenta grandes retos en el terreno legal e institucional. La labor de titulación en el área urbana se encuentra dispersa a cargo de múltiples entidades, las que aplican su propia legislación y procedimiento de adjudicación, haciendo muy compleja la determinación del procedimiento a seguir. Agrava aún más la situación el desconocimiento por parte del Estado no sólo de los bienes que cada entidad administra, sino fundamentalmente de los bienes que le pertenecen. Por otro lado, los municipios parecerían no tener la capacidad necesaria para demandar del gobierno central el traspaso expedito de los terrenos ejidales objeto de adjudicación (ello puede demorar 2 ó 3 años). Adicionalmente, pareciera que no se le da la importancia debida a la creación de derechos de propiedad fungibles, pues los títulos se entregan con “reserva de propiedad”, lo que restringiría su transferibilidad y utilización económica de manera formal. Finalmente, la labor de titulación del gobierno se centra en el otorgamiento de títulos, dejándose de lado la regularización de aquellos títulos de propiedad en los que se ha interrumpido la cadena de transferencias, y que por lo tanto se negocian al margen del sistema formal.

### 2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

Recientemente, se ha elaborado el Plan Metropolitano, y se ha aprobado la Ley 6 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Esta ley busca fomentar la descentralización, otorgando a los municipios el rol de autoridades urbanísticas (conjuntamente con el Ministerio de Vivienda). Así mismo, crea la “Junta de Planificación Municipal” para la elaboración de los planes locales de ordenamiento territorial. El objetivo fundamental de estos planes sería la actualización de la información en materia de zonificación con la que actualmente trabaja el MIVI.

### **HABILITACIÓN URBANA**

Se ha mejorado mucho con la creación en 1994 del sistema de “Ventanilla Única” del Ministerio de Vivienda (MIVI). En un primer momento formó parte de la Dirección de Desarrollo Urbano, posteriormente se le otorgó el estatus de dirección independiente, encargada fundamentalmente de coordinar con las entidades que participan en la aprobación de los permisos de urbanismo.

La aprobación de un permiso de urbanización involucra cuatro etapas:

- Aprobación del anteproyecto: El arquitecto presenta en planimetría el desarrollo que pretende llevar a cabo con el objeto de que Catastro y el MIVI verifiquen si el proyecto cumple con la zonificación y los parámetros urbanísticos. Esta etapa tomaría de uno a quince días. A partir del 25 de mayo del 2006 existe la posibilidad de obtener la aprobación del anteproyecto por vía virtual.
- Aprobación de los planos de construcción de la urbanización. En esta etapa todos los documentos requeridos se presentan a la Oficina de Ventanilla Única para su revisión y



aprobación por las siguientes instituciones: Ministerio de Vivienda (MIVI), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Ministerio de Salud (MINSA), Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT). Cuando el plano general tenga el sello de aprobación de todas las instituciones, el interesado deberá obtener un juego completo de los planos de construcción y cuatro copias de la hoja de notificación, los que presentará al MIVI, para que esta institución apruebe finalmente los planos. Una vez que los planos son aprobados, se le devolverá al interesado tres copias (la institución se quedará con una copia que se archivará con las cartas de aceptación del MOP y el IDAAN en el expediente de la urbanización). Esta etapa tomaría de uno a seis meses dependiendo de la complejidad del proyecto.

- Visto Bueno de Catastro. El interesado presentará el original y la otra copia de la hoja de lotificación para su revisión a la Dirección General de Catastro del MEF. Esta etapa tomaría de uno a tres días.
- Inscripción en el Registro Público. Se presentará una nota explicativa dirigida al Director Nacional de Ventanilla Única solicitando la aprobación de los lotes para inscripción. El interesado deberá llevar una copia del plano aprobado por la Dirección General de Catastro y el MIVI, a una notaría para la confección de una minuta y su posterior elevación a Escritura Pública. Finalmente, inscribirá el lote o los lotes a nombre de los adquirentes en el Registro. Esta etapa tomaría una semana.

## LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Esta trámite también ha mejorado con la instauración de la “Ventanilla Única” en el Municipio de Panamá, donde hay personal asignado de cada una de las instituciones que participan en el proceso de aprobación. Esta Ventanilla Única atiende los permisos de construcción y aprobación de planos de los Distritos de Panamá y San Miguelito.

Este procedimiento involucra las siguientes etapas:

- Aprobación del anteproyecto. El arquitecto deberá firmar la Solicitud de Desarrollo Urbano de la Dirección de Obras y Construcciones (Departamento de Aprobación de Planos y Permisos del Municipio) y adjuntar el anteproyecto de la obra.
- Aprobación de planos.<sup>12</sup> Los planos se presentan en la Ventanilla Única del Municipio, en donde se le asigna un número para darles seguimiento. A partir de entonces se inicia el

<sup>12</sup> Los planos tienen que contener el siguiente detalle:

- Presentar prueba documental de la existencia y propiedad del inmueble, que indique sus medidas, linderos, superficie y ubicación.
- Desglose de las áreas de construcción (abiertas, cerradas, total, libres) indicando los usos específicos.
- Localización regional a escala 1:5000, con su orientación magnética, definiendo los puntos de referencia.
- Localización general
- Plantas arquitectónicas
- Elevaciones arquitectónicas
- Sección tipo esquemática aclarando los puntos críticos
- Indicar y definir servidumbres dentro y/o junto al lote
- Instalación contra incendio
- Firma del propietario y copia de cédula
- Sello y firma del arquitecto responsable del proyecto.

recorrido por todas las demás entidades, a parte del Municipio, que deben aprobarlos, a saber: IDAAN (trámite gratuito), MOP (\$10), MINSA (\$10), ANAM (trámite gratuito), DIMA (trámite gratuito), Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos (trámite gratuito), Estructura y Electricidad (trámite gratuito). El arquitecto deberá dar seguimiento al recorrido de sus planos, para subsanar los posibles errores y pagar las tasas respectivas por entidad. Las entidades que usualmente encuentran deficiencias en los planos son el Cuerpo de Bomberos (usualmente son muy estrictos con los “sistemas especiales” como las alarmas contra incendios, luces de emergencia, etc), Estructura y Electricidad (estrictos en materia de retiros, y otros detalles menores). Esta etapa culmina con la resolución del municipio que aprueba anteproyecto y los planos.

- Aprobación del aspecto eléctrico de los planos por UNIÓN FENOSA (trámite gratuito). De estar de acuerdo, manifiestan su aprobación plasmando su sello en los planos.
- Aprobación del permiso de construcción. Se debe presentar un memorial dirigido al Director de Obras y Construcciones del Municipio, refrendado y sellado por el responsable técnico de la obra (arquitecto o ingeniero) y un memorial dirigido al Director General de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá.<sup>13</sup> Deben adjuntarse a estos memoriales, 2 copias del plano aprobado por el Municipio. Cada memorial debe estar habilitado con US\$ 4 en timbres. El Municipio revisará toda la documentación, establecerá un estimado del costo total de la obra y cobrará al solicitante un 1% de este total para la emisión del permiso correspondiente. Una vez emitido el permiso y entregado al solicitante, este deberá exhibirlo permanentemente en el lugar de la construcción de la obra.

Durante la ejecución de la obra, el Municipio podrá efectuar una inspección para verificar que se cumplan todos los requisitos.

Una vez concluida la obra, el arquitecto deberá solicitar al Municipio el Permiso de Ocupación, para lo cual el Municipio efectuará una inspección a la obra, para determinar si la misma es apta para el fin para el que fue construida. Se deberá pagar US\$80 por el permiso de ocupación al Cuerpo de Bomberos y al Municipio el 1% del valor total de la construcción.

Posteriormente, se deberá proceder a la inscripción de la construcción (mejoras) en el Registro Público, previa elaboración de la minuta por un abogado y la escritura pública por un notario. Finalmente, se recomienda inscribir la mejora en el Catastro; este procedimiento es gratuito y evita multas posteriores. Sólo requiere la presentación de copia de la escritura.

En cuanto a los honorarios del arquitecto, generalmente cobran por los planos el 8% del valor total estimado de la construcción; y por el anteproyecto, el 20% del 8% del valor total de los planos. Lo usual es que el pago del valor total de la obra se vaya efectuando a medida que la misma va avanzando.

No se ha identificado un procedimiento de regularización de edificaciones concluidas, sin haberse tramitado el permiso de construcción.

<sup>13</sup> Se deben detallar: las características de la obra, la ubicación del lote, los datos de inscripción de la sociedad en el Registro Público (finca, tomo, folio o equivalente), el nombre del dueño de la construcción y del propietario del terreno en que se ha edificar, el valor aproximado de la obra y el responsable de la obra (arquitecto).

## 2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

El mecanismo más usual para adquirir tierra urbana de origen privado es la compraventa. Para el caso de tierras fiscales del Estado, el mecanismo de adquisición es la ocupación y posterior regularización que ha sido descrita en la sección 2.2.2.

### ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Se utilizan distintos procedimientos en función de la entidad a cargo de la adjudicación (Ministerio de Vivienda conjuntamente con el Banco Hipotecario Nacional, el Catastro del MEF, los municipios, etc). Como se explicó en la sección 2.2.2., la determinación del procedimiento a seguir, es la variable de mayor complejidad.

### HERENCIAS

Tanto en la sucesión intestada, como en la testada, se deberá contratar un abogado, pagar honorarios legales, pagar peritos evaluadores, iniciar un juicio de sucesión en un tribunal local y esperar a que los activos sean adjudicados por el juez.<sup>14</sup>

### TRANSFERENCIAS

Antes de la formalización de la transacción, se recomienda “el estudio de título”, que generalmente lo lleva a cabo un abogado. También se recomienda obtener previamente un certificado de Registro Público en el que conste la historia de la finca (reporte de los sucesivos cambios de propietario, así como de cualquier gravamen, hipoteca, cautelación, sentencias o similares). También se recomienda contratar un experto que mida la propiedad en el sitio y luego compare las cifras con las que aparecen en el título de propiedad.

El Código Civil panameño exige que los contratos sobre bienes inmuebles se den por escrito. De igual manera, exige que todos los contratos sobre inmuebles sean elevados a la categoría de escritura pública por un notario público autorizado. Si bien, se nos informó que el costo de los servicios notariales lo acuerdan las partes, el reducido número de notarios impediría una sana competencia para disminuir sus precios.<sup>15</sup>

Finalmente, es necesaria la inscripción de la Escritura Pública en el Registro para que se perfeccione la transferencia de propiedad. Los requisitos para la inscripción son los siguientes:

- Paz y Salvo de Inmueble e IDAAN de la finca que se vende que es el 2 % del valor del bien. (Artículo 792 del Código Fiscal, artículo 1 de la Ley 36 de 1963).
- Pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles (Ley 106 del 30 de diciembre de 1974).

<sup>14</sup> El proceso en general se encuentra regulado por el Código Judicial-Libro II, artículos 1481 y siguientes; específicamente, los artículos 1490 y siguientes para el caso de la sucesión testada, y 1508 y siguientes, para el caso de la sucesión intestada.

<sup>15</sup> En Panamá, el número de notarios lo decide el Presidente de la República sin concurso. El mantenimiento del cargo depende también de la decisión del ejecutivo. Hay 12 notarios en la provincia de Panamá (además, de uno “especial” en el Distrito de San Miguelito y otro adscrito al Banco Hipotecario Nacional), 2 en la provincia de Colón, 3 en la provincia de Chiriquí, 1 en la provincia de Veraguas, 1 en la provincia de Coplé, 1 en la provincia de Herrera, y 1 en la provincia de Los Santos. Bocas del Toro y el Darién carecen de notarios.

- Comprobante de Tasa Única, si las partes son sociedades anónimas. (Ley 77 del 22 de diciembre de 1976).

El costo de inscripción involucra un derecho de registro, que se calcula en base al costo de la finca (\$5 por los primeros mil y \$2.5 por cada mil extra), y un monto fijo de \$10 adicionales por derecho de calificación.

Finalmente, debe mencionarse la preocupación en el mercado inmobiliario por los problemas derivados de la costumbre notarial de tener “abogados satélites”, que en la realidad operan como “sucursales de notaría”, ofreciendo al público “servicios notariales” o “asistencia administrativa notarial”. Los usuarios se quejan de que algunos notarios reciben las minutas elaboradas por estos “abogados satélite” y proceden a elaborar las escrituras públicas sin tener ninguna relación con las partes involucradas, razón por la cual muchas veces se ven envueltos en situaciones fraudulentas (por ejemplo, falsificación de firmas).<sup>16</sup>

## **PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA**

Se lleva a cabo mediante el proceso judicial denominado Prescripción Adquisitiva de Dominio. Es un procedimiento declarativo y sumario (el hecho que sea sumario, indica, entre otras cosas, que una vez instaurado, todas las notificaciones se efectuarán por edicto, con la finalidad de hacerlo más expedito). Por lo general toma más de 1 año. La prescripción de buena fe exige 15 años; la de mala fe, 20 años.

<sup>16</sup> Los notarios responden sólo de lo formal, no de la sustancia (artículo 1739 CC); tampoco responden de la capacidad de las partes (artículos 1740, 1741 CC).

Del análisis realizado se puede afirmar que la mayoría de panameños que viven en las ciudades no cuenta con títulos de propiedad plenamente fungibles sobre los terrenos que ocupa por varias razones:

- El marco legal que regula la asignación, transferencia, reconocimiento y protección de los derechos de propiedad se encuentra disperso en múltiples leyes, decretos, resoluciones y directivas de difícil conocimiento, compilación y acceso al público usuario.
- El Registro de la Propiedad, entidad encargada de dotar de seguridad jurídica al sistema, atraviesa por un proceso de modernización con evidentes aciertos en materia tecnológica (digitalización, interconexión, interrelación catastro – registro). Sin embargo, dicho proceso aún no ha concluido. Así, actualmente el Registro suministra información que no es del todo confiable (existen contradicciones entre la realidad, la información del Registro y la del Catastro), y afronta el gran reto de actualizar e integrar las normas accesorias que regulan su actividad.
- La labor de titulación en tierras urbanas se encuentra a cargo de múltiples entidades, las que aplican su propia legislación y procedimiento de adjudicación, haciendo muy compleja la determinación del procedimiento a seguir. Agrava aún más la situación el desconocimiento por parte del Estado no sólo de los bienes que cada entidad administra, sino fundamentalmente de los bienes que le pertenecen. Por otro lado, los municipios parecerían no tener la capacidad necesaria para demandar del gobierno central el traspaso expedito de los terrenos ejidales objeto de adjudicación (ello puede demorar 2 ó 3 años).
- Se pone énfasis en la asignación de tierras, sin considerar la importancia de crear derechos de propiedad fungibles. Los títulos se entregan con “reserva de propiedad”, lo que restringiría su transferibilidad y utilización económica de manera formal.
- Finalmente, la titulación en tierras urbanas se centra en el otorgamiento de títulos, dejándose de lado la regularización de aquellos títulos de propiedad en los que se ha interrumpido la cadena de transferencias, y que por lo tanto se negocian al margen del sistema formal.

## 2.3 | Marco normativo para predios rurales

### REGULACIONES AGRARIAS

El marco legal y administrativo que rige la tenencia de las tierras en el área rural y está establecido principalmente por la Constitución Política, el Código Agrario, la Ley creadora del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

El Código Agrario, Ley 37 del 21 de septiembre de 1962, crea la Comisión de Reforma Agraria como entidad semi-autónoma, encargada de ejecutar una reforma agraria integral, que implicaba promover la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, suministro de crédito agrícola, asistencia técnica, explotación racional, seguridad de los mercados, etc. Esta ley, establece en su artículo 30, que la tierra cumple la función social y económica que le corresponde, cuando:

- Cultivada en pastos se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada 2 hectáreas de terreno.

- Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes de su extensión.
- Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente.
- Se conviertan en áreas urbanas conforme a las disposiciones legales vigentes.

En los años siguientes, sobretudo a partir de 1969, se dieron expropiaciones sobretudo en fincas precarias (ocupadas por campesinos con propietarios ausentes). Las tierras se adjudicaban, a elección del campesino, de dos maneras: a) individualmente y b) bajo la modalidad de “asentamientos campesinos”.

La Ley 12 del 25 de enero de 1973 crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) e integra a la Comisión Nacional de Reforma Agraria con el estatus de “Dirección” a dicho ministerio.<sup>17</sup> Ello, repercutió enormemente en el proceso de reforma agraria y para muchos este fue el inicio de un proceso lento de eliminación de la misma. La “comisión” perdió la mayor parte de sus funciones, conservando la de adquisición de tierras.<sup>18</sup> Desde 1985 no se adquieren tierras para su redistribución.

### 2.3.1 | Políticas del Estado para predios rurales

En materia de titulación el principal programa es el “Programa Nacional de Titulación de Tierras” (PRONAT), creado por el Decreto Ejecutivo 124 del 2001.<sup>19</sup> A través de este decreto se creó la estructura organizativa para la preparación del programa y se determinó que las instituciones ejecutoras del proceso de regularización de tierras urbanas en el país serían las siguientes:

- La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP)
- Los Municipios
- La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
- La Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (MIVI)
- El Registro Público

El proceso de regularización de la tierra que aplica el PRONAT es sistemático, masivo y temporal. Se aplica en las áreas declaradas “Zonas de Regularización”, las que básicamente han sido rurales.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Esta ley integró varias instituciones en el MIDA: el Instituto de Fomento Económico, el Instituto del Seguro Agropecuario (ISA), el Instituto de Investigación Agropecuario (IDIA), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), y la Comisión Nacional de Reforma Agraria (la que a partir de entonces se llamaría Dirección Nacional de Reforma Agraria).

<sup>18</sup> Con la Ley 63 de 1973 se faculta al MEF para que realice el catastro nacional, lo que según el artículo 7 del Código Agrario, era una función vital de la Comisión de Reforma Agraria.

<sup>19</sup> El marco legal específico para efectuar la regularización de tierras urbanas en Panamá, está integrado principalmente por las siguientes normas: la Constitución Política de la República de Panamá, el Código Agrario, el Código Civil, la Ley 38 del 2000, del procedimiento administrativo, la Ley No.3 de 1999 para el Registro Público de Panamá, la ley 1 de 1994, del patrimonio forestal, la Ley 41 de 1998, general de ambiente, la Ley 4 de 2000, sobre igualdad de oportunidades.

<sup>20</sup> Zonas rurales de Veraguas (zona de mayores conflictos), Zonas rurales de Herrera y los Santos, el oriente de Chiriquí, Boca del Toro, Parte de Colón. No abarcó la región occidental de la cuenca del canal, la Zona del Darien (tiene un programa propio financiado por el BID). También se excluyeron los “grandes centros urbanos”.

Desde el 2005 se tiene, además del financiamiento del BID, el financiamiento del Banco Mundial. Los componentes y la cobertura del programa varían según la fuente de financiamiento.<sup>21</sup> PRONAT-BID se enfocó en las zonas rurales; PRONAT-BM pretende entrar a las áreas marginales de las cabeceras de las ciudades.

El procedimiento de titulación básicamente consiste en las siguientes fases:

- Divulgación (general y específica)
- Levantamiento catastral. Involucra las siguientes sub-etapas:
  - Encuesta catastral (llenado de ficha catastral; se le considera la solicitud que da inicio al trámite)
  - Agrimensura catastral
  - Resolución de conflictos detectados en el campo
  - Firma del acta de linderación
  - Modificación de los datos de la encuesta catastral
- Evaluación legal de gabinete
- Cálculo del valor de la tierra
- Exposición pública
- Aprobación oficial (resolución firmada por el Director de Reforma Agraria).
- Inscripción masiva en el Registro Público
- Entrega oficial de los documentos inscritos

Según los expertos entrevistados, el desenvolvimiento del programa durante sus 5 años de existencia no ha sido uniforme; han habido altos y bajos en el liderazgo para impulsarlo. Actualmente, con el objeto de darle un mayor impulso al proceso de titulación, se encuentra en discusión la “**Ley de Titulación de Oficio**”, la que tendría por objetivo simplificar y agilizar los procedimientos de titulación. En esta ley se establecería:

- Que son **obligatorios** los procesos de adjudicación de los bienes inmuebles ubicados en las áreas declaradas zonas catastrales por el PRONAT y las respectivas inscripciones en el Registro Público.<sup>22</sup>
- Que en las áreas declaradas zonas catastrales por el PRONAT, la adjudicación e inscripción a favor del poseedor beneficiario pueda hacerse de oficio por la entidad competente cuando transcurridos tres meses a partir de la notificación personal del proceso de regularización del predio, el poseedor beneficiario no se haya acogido a alguna de las opciones de titulación existentes.

<sup>21</sup> Financiamiento BID: Componente I: Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras; Componente II: Servicios de regularización de tierras; Componente III: Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local. Financiamiento Banco Mundial: Componente I: Políticas de Tierras Marco Legal e Institucional; Componente II: Servicios de Regularización de Tierras; Componente III: Consolidación de Áreas Protegidas y Territorios Indígenas. Como resultado de la reestructuración sufrida por el programa en el 2005, se ha agregado un cuarto componente al programa: Administración.

<sup>22</sup> Para ello, los poseedores de bienes inmuebles no inscritos en el Registro Público ubicados en las áreas declaradas zonas catastrales por el PRONAT, cuya adjudicación compete a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, deberán acogerse a alguna de las opciones de titulación de la tierra contempladas en el Código Agrario; si la adjudicación compete a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del MEF o al Municipio, deberán acogerse a las opciones de titulación establecidas en las disposiciones legales y los acuerdos municipales pertinentes.

- Que en las áreas declaradas zonas catastrales por el PRONAT, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales pueda iniciar de oficio:
  - Las acciones necesarias para efectuar las correcciones en las inscripciones del Registro Público con base en los mapas y documentos catastrales generados en el proceso masivo de regularización de tierras, siempre que conste la conformidad del propietario y la notificación de los colindantes.
  - Los procesos de verificación de medidas y linderos de predios o fincas.

Estas medidas se complementarían con el Sistema Integrado de Información Catastro - Registro (SII-CAR), sistema a través del cual se integrará y relacionará la información legal de las propiedades con la información geoespacial o geográfica de los terrenos en el país.

### 2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

El mecanismo más común para la adquisición de tierras rurales en Panamá es la regularización de ocupaciones de hecho descrito en la sección 2.3.1.

#### **ADJUDICACIONES DEL ESTADO**

Como ya se explicó, la Comisión de Reforma Agraria fue creada mediante Ley 37 de 1962 (Código Agrario) con el propósito de ejecutar una reforma agraria integral, que implicaba promover la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, suministro de crédito agrícola, asistencia técnica, explotación racional, seguridad de los mercados, etc. Posteriormente, la Ley 12 de 1973, la incorpora al Ministerio de Desarrollo Agropecuario como Dirección de Reforma Agraria, y reduce su función prácticamente a la adjudicación de títulos de propiedad sobre tierras estatales. La Dirección de Reforma Agraria se constituye así en el principal generador de títulos de propiedad en todas las áreas rurales del país, que no hayan sido declaradas objeto de regularización por el PRONAT. Tiene oficinas regionales en cada provincia.

La adjudicación se da sobre dos tipos de bienes: tierras baldías nacionales y tierras patrimoniales del Estado (las que adquirió por expropiación, compra-venta, etc.) a título oneroso (con un precio simbólico de 6 dólares por hectárea y sin tasa de interés). Antes de los 80' se entregaban con primera hipoteca a favor del Ministerio; hoy se entregan con reserva de propiedad.

La máxima área rural adjudicable son 200 hectáreas, pero si hay una empresa que tiene en su plan de explotación un área mayor, puede pedir autorización al órgano ejecutivo para que le de hasta 500 hectáreas; para más de 500 hectáreas se requiere autorización del consejo del gabinete. No hay unidad mínima.

La principal debilidad de este proceso es la demora en la obtención del título de propiedad (de 2 a 4 años<sup>23</sup>) y el costo elevado del trámite y de atender las gestiones del mismo. Estos dos factores desestimularían la participación de los agricultores de bajos recursos en un procedimiento que asume la iniciativa del campesino para que se le adjudique individualmente el predio que ocupa.

<sup>23</sup> Si surge un litigio puede durar mucho más. Puede llegar a la corte en última instancia.



En relación a los costos del procedimiento, estos serían el pago de US\$ 15 á US\$ 20 por derecho de inspección, de US\$ 80 por la agrimensura (puede ser el doble si se recurre a un agrimensor privado), del transporte a la oficina donde se efectúa el trámite (varias visitas), de US\$ 4 por dos estampillas y de la elaboración de la solicitud. En cuanto a la demora, el mayor obstáculo serían las formalidades exigidas por el Código Agrario, cuya revisión cada vez se vuelve más necesaria; y la escasez de recursos que sufre la DINRA, los que han ocasionado la reducción del número de cuadrillas, problemas en la movilización y los viáticos del personal y la imposibilidad de organizar un Departamento de Cómputo.

El traspaso indebido de los “derechos posesorios” es hoy en día un grave problema en Panamá, sobre todo en las zonas turísticas, como Boca del Toro, donde es común su compra a precios irrisorios, para acumular grandes extensiones de tierra con fines especulativos. El derecho posesorio no es un título de propiedad, pero sí es una figura que otorga el derecho legal de uso, reconociéndose que la persona ha iniciado la tramitación legal del derecho de compra ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria<sup>24</sup>, incluyendo la mensura de la tierra y el registro de dicha mensura ante la Dirección de Reforma Agraria, pero que no se ha procedido a la compra. El reconocimiento se da en función de la inspección ocular (para verificar si el campesino cumple con la función social de la tierra) y la determinación de si las tierras son o no adjudicables (por ejemplo, no son áreas protegidas, ni están dentro de comarcas indígenas).

Estos derechos son heredables (aunque formalmente las tierras no formen parte del patrimonio de la persona, porque la propiedad sigue siendo del Estado). Pueden traspasarse a otra persona, siempre que sea dentro del trámite ante la oficina regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.<sup>25</sup> No son susceptibles de darse como garantía; aunque se sabe de casos en que dichos derechos han sido aceptados como garantía de créditos por entidades financieras que hoy no tienen cómo regularizar dicha situación.

## **HERENCIAS**

Los mecanismos para adquirir tierras agrarias vía herencia son los mismos aplicables a las tierras urbanas. Sin embargo, por la escasez de servicios legales y la distancia física de las ciudades, a lo que se suma el mayor índice de pobreza, la informalidad sería mayor que en el caso urbano.

La herencia de los “derechos posesorios” se rige por el Código Agrario y la Resolución 189 de 1979.

La sucesión depende del certificado de Registro Civil que demuestren la relación de parentesco, el Certificado de Defunción y la Inspección Ocular que determina si se cumple con la función social.

## **TRANSFERENCIAS**

La vía de adquisición más utilizada es la compra-venta de tierras privadas y su consiguiente inscripción en los registros públicos. El procedimiento a seguirse en este caso es el mismo aplicable a la adquisición de cualquier inmueble.

<sup>24</sup> La Dirección Nacional de Reforma Agraria por Ley es la única entidad autorizada para el otorgamiento del derecho posesorio.

<sup>25</sup> Su transferencia debe hacerse ante la Dirección, sin embargo, existen personas con derechos posesorios transferidos ante alcaldes, juntas comunales y corregidores; incluso se les suele protocolizar ante los notarios para darles mayor seguridad.

Del análisis hasta aquí realizado se puede afirmar que actualmente la mayoría de campesinos panameños no cuenta con un título plenamente confiable y seguro sobre los terrenos que ocupa por varias razones:

1. Han habido altos y bajos en el liderazgo para impulsar el proceso de titulación. El gobierno inició hace 5 años el PRONAT, programa cuyo desenvolvimiento no ha sido uniforme.
2. La Dirección Nacional de Reforma Agraria, a cargo de la titulación en las áreas sobre las que no trabaja el PRONAT, procesa con lentitud los títulos que se le solicitan, realiza sus labores manualmente, tiene personal y recursos escasos. Los solicitantes se quejan de la lentitud y el costo de los procedimientos, lo que explicaría el motivo por el cual en lugar de culminar el trámite de adjudicación y obtener su título de propiedad, se quedan en el “derecho posesorio”, el que posteriormente negocian de manera informal.
3. Las actividades vinculadas al desarrollo de la tecnología avanzarían con mayor rapidez que las actividades normativas. El Código Agrario, ley aplicable tanto por el PRONAT como por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se encuentra desactualizado y no ha habido por parte de ningún gobierno la decisión necesaria para gestionar su reforma.
4. Se pone énfasis en la asignación de tierras, sin considerar la importancia de crear derechos de propiedad fungibles. Los títulos se entregan con “reserva de propiedad”, lo que restringiría su transferibilidad y utilización económica de manera formal.
5. Finalmente, se necesita regularizar la situación de los títulos de propiedad que se transfieren al margen del registro. Fuera del perímetro urbano se elaboran documentos de venta privada, con los que los adquirentes se sienten protegidos porque van acompañados de la entrega física del bien. No existe un programa del Estado que regularice esta situación.

## 2.4 | **Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas**

Este análisis preliminar se concentra en evaluar si el marco institucional que rige el establecimiento y operación de las empresas en Panamá está en camino a proporcionar los mecanismos legales para:

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que sirva para dividir el trabajo, combinar activos y coordinar contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas;
- Acceder a los instrumentos institucionales de la separación patrimonial y la responsabilidad limitada. Sin separación patrimonial no puede distinguir y controlar los patrimonios aportados. Sin responsabilidad limitada no se puede limitar el riesgo de los socios al aporte. Tampoco se pueden proteger los derechos de todas las partes en cualquier negocio, aún si el dueño fallece;
- Acceder a mecanismos legales estandarizados en pos de una identidad empresarial que trascienda los círculos familiares y locales conocidos, y para que puedan contratar y realizar varias funciones a nivel nacional y global.

#### 2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

En Panamá los empresarios pueden optar por ejercer su actividad como *comerciantes individuales* o a través de una *sociedad mercantil*<sup>26</sup>. Las sociedades empresariales están reguladas en el Código de Comercio de Panamá (1916)<sup>27</sup>.

El **comerciante individual** puede acceder al reconocimiento por ley, pero no cuenta con personería jurídica y actúa siempre como persona natural a título personal.

El Código de Comercio<sup>28</sup> establece las siguientes modalidades de sociedades mercantiles: i) Sociedad Colectiva; ii) Sociedad en Comandita iii) Sociedad en Comandita Simple; iv) Sociedad en Comandita por Acciones; v) Sociedad Anónima.

La **sociedad anónima** (así como las otras formas societarias admitidas) adquiere personería jurídica con su inscripción en el registro mercantil<sup>29</sup>. La sociedad anónima es un tipo societario integrado por socios que responden y están obligados hasta el monto de los aportes que hayan suscrito. El capital en estas sociedades se encuentra representado por acciones cuyos títulos son negociables.

En general, las responsabilidades de la persona natural (la gran mayoría de comerciantes individuales) son amplias y totales, mientras que las de las sociedades son limitadas. En el caso de las personas jurídicas, en especial las sociedades anónimas, las responsabilidades se limitan a su propio patrimonio, pero no al patrimonio de sus miembros, lo que representa para estas últimas una ventaja de la cual no se benefician los comerciantes individuales.

La ley de sociedades anónimas (Ley No. 32 de 1927) de Panamá es considerada como un pilar fundamental del desarrollo económico del país. El Código de Comercio de Panamá señala que los requisitos para constituir una *sociedad anónima* son<sup>30</sup>: que la integren dos socios como mínimo (panameños o extranjeros), para lo cual cada socio suscribe por lo menos una acción del capital social. El capital autorizado no tiene que ser totalmente suscrito o pagado. El monto del capital autorizado, así como también el valor a la par de las acciones dentro del cual el capital está dividido, puede ser establecido por los fundadores debido a que la ley no establece algún mínimo o máximo.

En Panamá también existe la posibilidad de que una persona cree su propia empresa con la posibilidad de limitar su responsabilidad a los aportes realizados - *empresas individuales de responsabilidad limitada* (Ley No. 24 de 1 de febrero de 1966) Sin embargo, las empresas unipersonales de responsabilidad limitada casi no se registran en Panamá. El grueso de las comerciantes individuales se registra en el

<sup>26</sup> Código de Comercio de Panamá, Art. 249, “dos o más personas naturales o jurídicas podrán formar una sociedad de cualquier tipo o una o más de ellas podrán ser accionistas, directores, dignatarios, administradores, apoderados o liquidadores de la misma.

<sup>27</sup> Código de Comercio de Panamá, Ley 2 de 22 de agosto de 1916.

<sup>28</sup> El Código de Comercio (Título VII) establece las siguientes formas societarias: sociedad colectiva, sociedad en comandita, sociedad en comandita simple, sociedad en comandita por acciones, sociedad anónima.

<sup>29</sup> Código de Comercio, Artículo 251: La sociedad mercantil constituida con arreglo a las disposiciones de este código, tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la de los socios para todos sus actos y contratos

<sup>30</sup> Ley No 32 de febrero de 1927.

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), sin embargo, estas empresas no obtienen los beneficios de la personería jurídica con su inscripción en el MICI.

En general, de la investigación de campo en Panamá (entrevistas con funcionarios públicos, abogados y empresarios), se puede concluir que:

- La gran mayoría de negocios en Panamá se desarrolla bajo la forma de comerciante individual.
- Los que tienen acceso a las formas societarias optan generalmente por la Sociedad Anónima. Por ejemplo, en Diciembre de 2005 se registraron 2202 Sociedades Anónimas, mientras que sólo se registraron 15 sociedades limitadas<sup>31</sup> en el mismo mes. Sin embargo, es importante considerar que muchas de estas Sociedades Anónimas son extranjeras y no operan dentro del territorio nacional.
- Existen muy pocas sociedades colectivas y los demás tipos societarios prácticamente no se utilizan.
- La forma de empresa unipersonal se haya prevista en el Código de Comercio (Ley No. 24 de febrero de 1966) Sin embargo, casi no es utilizada en Panamá. Los comerciantes individuales optan por obtener un registro comercial o una licencia comercial en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). A diferencia de las sociedades mercantiles que están inscritas en el Registro Público, las empresas unipersonales que se registran en el MICI no adquieren personería jurídica con su inscripción.
- Por ello, el comerciante individual en Panamá (que son el grueso de los empresarios) no puede:
  - Limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa;
  - Hacer transparente la información sobre el monto del patrimonio comprometido en las transacciones / negocios de la empresa;
  - Desarrollar sistemas de organización y control de la operación de la empresa, donde la división del trabajo, la combinación de activos y la interconexión de contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas, pueda llevarse a cabo bajo una gerencia profesional

#### 2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

El inicio de operaciones legales de las empresas en Panamá requiere de la obtención de una serie de registros, permisos y autorizaciones ante diferentes entidades públicas como ministerios y municipios dependiendo de la forma empresarial, así como de la envergadura y actividad comercial a desarrollar. Los procedimientos de acceso a la empresa formal son iguales para todas las sociedades mercantiles.

### **INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD MERCANTIL**

La constitución o incorporación legal de la sociedad mercantil se lleva a cabo mediante una serie de trámites que culmina con la inscripción en el Registro Público.

<sup>31</sup> Según estadísticas del Registro Público, este número incluye las unipersonales de responsabilidad limitada.

El proceso para constituir una empresa con dos o más socios, se inicia con la elaboración de la minuta de constitución de la empresa (pacto social) por parte de un abogado. Este documento es de carácter privado entre las partes; es esencialmente un contrato que establece las condiciones contractuales entre los participantes del emprendimiento y define los límites de la responsabilidad de cada socio con la sociedad y ante terceros<sup>32</sup>.

El pacto social, debidamente rubricado por todos los participantes, es posteriormente protocolizado ante el notario e inscrito en el registro<sup>33</sup>. A partir de esta protocolización, el documento privado se convierte en instrumento legal público que da fe del contrato y de la constitución de la empresa<sup>34</sup>.

De acuerdo al Código de Comercio, las modificaciones al contrato de constitución de sociedades mercantiles; la disolución, transformación o fusión de las mismas; y la designación y cesación de administradores y representantes, deben ser inscritas en el Registro<sup>35</sup>. Las modificaciones deben hacerse mediante escritura pública y se debe pagar la tasa única.

En general, de la investigación de campo en Panamá, podemos concluir que:

- El Registro Público ha mejorado en gran medida en los últimos años. Actualmente, existen 7 oficinas a nivel nacional (no hay en el Darien y Bocas del Toro, las zonas más excluidas del país) que están interconectadas y computarizadas. Esto quiere decir, por ejemplo, que si uno inscribe una sociedad en una provincia puede hacer modificaciones en otra. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, todavía existen problemas institucionales de fondo que no han sido resueltos.
- El primer problema que enfrenta el Registro Público es la poca coordinación que existe con los demás registros administrativos. No existe un flujo de información adecuado ni coordinación entre ellos mismos. Esta situación ha generado una dispersión de la información estadística acerca de las empresas panameñas. Esto es de vital importancia, ya que la información correcta y actualizada permitiría identificar los grandes cuellos de botella en el proceso de formalización y, de esta manera, articular políticas públicas adecuadas para fomentar el desarrollo de las empresas.

<sup>32</sup> A diferencia de muchos países de América Latina, en Panamá, no existen las publicaciones para constituir una Sociedad Mercantil.

<sup>33</sup> Artículo 291, Código de Comercio. La escritura de sociedad deberá contener: 1. Los nombres, apellidos y domicilios de los otorgantes; 2. La razón o firma social, así como la denominación de la sociedad en su caso, expresando la clase y el domicilio de la misma; 3. El objeto y duración de la sociedad y la manera de computar dicho término; 4. El capital social especificando el aporte suscrito y pagado total o parcialmente por cada socio, y los plazos y modo como deba entregarse el resto en este último caso. Si la sociedad fuese anónima o en comandita por acciones, se expresará la naturaleza número, valor y demás circunstancias de estas, con indicación de si son nominativas o al portador y si son recíprocamente convertibles o no; 5. Mención de los socios que han de tener a su cargo la dirección o administración de la sociedad y el uso de la firma social; 6. La manifestación de lo que cada socio aporte a la compañía, sea en industria, dinero, créditos, efectos u otros bienes, con expresión del valor que se les diere; 7. El tanto por ciento destinado a fondo de reserva en sociedades por acciones que no sean cooperativas; 8. La manera y forma de hacer el inventario y balance, así como el reparto de dividendos, los medios y de fiscalizar esas operaciones y la época en que deban practicarse; 9 la participación que los fundadores de sociedades anónimas y en comandita por acciones se reserven en las utilidades, y la forma en que hayan de percibirlas, así como cualquier otra ventaja que hubiere de corresponderles.

<sup>34</sup> Trámite Registral: 1) liquidación; 2) Banco Nacional de Panamá; 3) Ventanilla Diario; 4) Digitalización Inicial; 5) Sección Mercantil; 6) Calificación; 7) Digitalización de datos; 8) Digitalización final; 9) Entrega al usuario.

<sup>35</sup> Código de Comercio Artículo 287-289. Artículo 289: Cualquier reforma, ampliación o modificación del contrato de sociedad, deberá, para tener efecto, formalizarse con las mismas solemnidades prescritas en los dos artículos anteriores. La omisión de tales requisitos no podrá ser alegada ni por los socios entre sí, ni por estos contra terceros

- En segundo lugar, el registro no tiene una política adecuada de comunicaciones para que los usuarios estén al tanto de la importancia de este registro. La gran mayoría de usuarios desconoce los requisitos, los procedimientos y los tiempos para constituir una empresa.
- En este sentido, hemos comprobado que la gran mayoría de empresas en Panamá no está inscrita en el registro mercantil y muchas operan únicamente con el Registro Comercial o la Licencia Comercial que otorga el MICI. Sin embargo, este registro no brinda las ventajas de la personería jurídica.
- Además, de las entrevistas con los distintos usuarios y funcionarios públicos, podemos concluir que las sociedades anónimas están sujetas a un mayor número de inspecciones por parte del Estado. Estas inspecciones no están reguladas y, por ello, existe discrecionalidad entre los funcionarios públicos. Esto tiene un impacto significativo en los costos de transacción y, por ello, el grueso de los empresarios opta por no registrarse.
- Existe un gran número de personas que no inscriben segundos actos. Esto tiene un efecto negativo para las sociedades mercantiles y para la información estadística del registro público.
- El costo para inscribir una sociedad en el Registro Público es bastante elevado. Actualmente, se tiene que hacer el pago de la tasa única de 250 dólares. Adicionalmente, se hace un pago de 300 dólares anuales por renovación. Este monto resulta bastante elevado para los pequeños empresarios panameños.

## REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Una vez obtenida la personería jurídica o el reconocimiento legal, las empresas deben obtener una serie de permisos o registros administrativos, que se pueden agrupar en dos grandes categorías.

**Las licencias del gobierno central** son otorgadas a través de ministerios y otras entidades gubernamentales. La finalidad de estos es cautelar y supervisar la actividad empresarial para evitar perjuicios a la colectividad, así como controlar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones principalmente tributarias. Las principales son:

- Registro y Licencia Comercial o Industrial, ante la Dirección General de Comercio Interior<sup>36</sup>, Ministerio de Comercio e Industrias (Ley No. 25 de 1994 y Decreto No. 35 de 1996.)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Creada median Ley 1 de 11 de febrero de 1982. Todo el proceso de tramitación de licencias y registros comerciales se hacía en forma manual, hasta que se implementó el Sistema de Licencias Comerciales. El sistema funciona desde 1997.

<sup>37</sup> Los establecimientos comerciales con capital menor a B/.10 000 sólo necesitan el *Registro Comercial*. Los establecimientos comerciales con capital mayor a B/.10 000 deben tramitar la *Licencia Comercial*. Existen tres (3) clases de Licencias:

- Registro y Licencia Comercial Tipo A:** Se concede para ejercer exclusivamente el comercio al por mayor y para amparar las prestaciones de servicios.
- Registro y Licencia Comercial Tipo B:** Se otorga para ejercer indistintamente el comercio al por menor y por mayor (sólo para panameños o naturalizados por más de 3 años)
- Registro y Licencia Industrial:** Ampara la actividad extractiva o manufacturera, así como las ventas al por mayor y al Estado de los productos extraídos o manufacturados por ella. Se incluye en esta categoría la actividad de la construcción en el caso de empresas que utilizan el trabajo asalariado de terceros y la industria manual casera o de artesanías en la cual se utilicen más de cinco trabajadores.

Los **requisitos** para obtener una licencia comercial o registro son los mismos: 1. Nombre o razón social del solicitante y su cédula o datos de inscripción en el Registro Público, según se trate de persona jurídica o natural; 2. La actividad a la cual se dedicará el petionario de que se trate; 3. La dirección física del establecimiento; 4. El capital invertido; 5. Nombre comercial del establecimiento; 6. El domicilio legal del solicitante, teléfono y apartado postal; 7. Fecha de inicio de la actividad comercial o industrial. En el caso de **personas naturales** la solicitud deberá ir acompañada de 1. Fotocopia de la cédula de identidad; 2. Comprobante de pago de los derechos. En el caso de **personas jurídicas** la solicitud deberá ir acompañada de 1. poder del abogado autenticado por la notaría; 2. fotocopias de cédulas del representante legal y los directores y dignatarios de la empresa autenticados por el Tribunal Electoral; 3. Certificación del registro público.

- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos:
- Obtención del Registro Único del Contribuyente<sup>38</sup>
- Pago de impuestos sobre la renta
- Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS)
- Inscripción en la Caja de Seguro Social (Decreto Ley 14 de 1954)<sup>39</sup>
- Registro del Contrato Laboral ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral<sup>40</sup>
- Obtención de certificado de buena salud y carné para manipular alimentos<sup>41</sup>
- Permiso de Operación Sanitaria para establecimientos de alimentos (MINSA)<sup>42</sup>

**Las licencias municipales** tienen por finalidad velar por el crecimiento ordenado y seguro de la actividad empresarial dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los más importantes son:

<sup>38</sup> **Requisitos: Si es persona natural:** 1. Llenar formulario de inscripción que entrega el Ministerio de Economía y Finanzas en la recepción. En dicho formulario debe poner sus datos personales completos (nombre, dirección, apartado postal, teléfono, profesión). Para especificar su negocio poner el nombre comercial y las actividades a las que se dedica el negocio. Debe firmar el contribuyente; 2. Fotocopia de cédula; 3. Fotocopia de recibo de luz, agua o teléfono donde señale el domicilio; 4. Pagar B/.10.00 si es trabajador independiente. Si es asalariado fotocopia de una ficha del Seguro Social donde se le hagan las deducciones correspondientes a la renta. Si es **persona jurídica:** Llenar formulario de inscripción que entrega el Ministerio de Economía y Finanzas, puede solicitarlo en la recepción de la entidad. Dicho formulario debe contar con los datos generales de: (Fecha de Constitución de sociedad en el Registro Público y número de inscripción, razón social, nombre comercial, dirección, apartado postal, teléfono, actividades económicas, naturaleza jurídica y los datos generales del Representante Legal). Deber firmar el Representante Legal; 2. fotocopia de cédula del representante legal; 3. Fotocopia de la escritura de constitución de la sociedad; 4. Fotocopia de Recibo de Luz, agua o teléfono de la empresa para confirmar dirección (si la empresa todavía no cuenta con los servicios debe presentar un recibo a nombre del Representante Legal.); 5. Copia de la Certificación vigente de la sociedad.

<sup>39</sup> La sociedad debe inscribir su número patronal para poder listar bajo el mismo a los trabajadores que trabajaran en ella.

<sup>40</sup> Inscripción en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), para lo que debe seguirse el siguiente procedimiento: Llevar los 3 originales de cada contrato y solicitar verbalmente el refrendo de los mismos. Este trámite es gratuito, y los contratos son refrendados inmediatamente

<sup>41</sup> **Certificado de Salud** emitido por un Centro de Salud (público). Para esto, el Centro de Salud les ordena hacerse diversos exámenes médicos (papanicolau, exámenes de sangre, dentales, etc...). Esto toma toda una mañana y al final entregan un “carné blanco” (de buena salud). Aclaramos que este trámite se puede llevar a cabo en una mañana siempre y cuando no se ordenen exámenes ni tratamientos médicos adicionales; es decir, siempre y cuando se considere que en efecto los solicitantes gozan de buena salud. **Carné:** es otorgado por un Centro de Capacitación de Manipuladores de Alimentos (aprobado por el MINSA). En este Centro de Capacitación se le da un breve curso de capacitación en manipulación de alimentos y luego se le hace un examen (el curso tiene una duración de 8 horas). Ese mismo día se otorga el carné (“carné verde”).

<sup>42</sup> **Requisitos: ii)** Solicitud dirigida al Director Médico del Ministerio de Salud (MINSA), la cual debe llevar timbres. Junto con la solicitud, deben adjuntarse los siguientes documentos: Copia del plano de construcción, o del levantamiento del plano del local existente, donde se indicará: disposición de agua potable, disposición de residuos sólidos, instalaciones sanitarias para el desalojo de desechos líquidos, instalación de equipo y mobiliario, facilidades sanitarias para los trabajadores y el público, con el sello del MINSA (para otorgar este sello, tiene que llevarse el plano a la ventanilla única del MINSA, donde verificarán la información y efectuarán una inspección al local); Copia de la Licencia Comercial de la sociedad; Copia del Pacto Social; Listado de operarios o manipuladores de alimentos (en este caso, serían 3); Certificado de buena salud de cada operario o manipulador de alimento (carné blanco); Copia del carné de adiestramiento sanitario (“carné verde”); Copia del Permiso Sanitario de Operación (expedido una vez terminada la construcción del local, antes de que pueda ser ocupado); Manuales de limpieza y aseo (SSOP y GMP); **ii)** El MINSA efectuará una inspección al local, y en caso de cumplir con los requisitos, emitirá una nota dirigida a la Región Metropolitana de Salud indicándolo, para que emitan el correspondiente permiso sanitario de operación, el cual tendrá vigencia de 1 año renovable. Debe exhibirse en un lugar visible dentro de la panadería.



- Inscripción en el Municipio de Panamá<sup>43</sup> (Ley 106 de 1973)

Adicionalmente existen otras licencias, permisos o autorizaciones que aplican dependiendo de la envergadura y giro del negocio<sup>44</sup>.

De la evaluación del funcionamiento de las licencias y permisos requeridos tanto a nivel de gobierno central como de los municipios, se puede concluir lo siguiente:

- En los últimos años se han hecho una serie de mejoras e innovaciones tecnológicas en las instituciones involucradas en el procedimiento de formalización de las empresas. Claros ejemplos de estas mejoras son el procedimiento ante Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) para obtener una licencia o un registro comercial y el trámite ante Ministerio de Economía y Finanzas para obtener un Registro Único del Contribuyente (RUC). Sin embargo, todavía existen problemas institucionales de fondo que tienen que ser atendidos.
- En general, uno de los principales problemas que los usuarios enfrentan es el hecho de tener que acudir a una serie de instituciones (muchas de estas instituciones no tienen oficinas en las zonas alejadas del país) y cumplir con una serie de requisitos (que se duplican) y que incrementan los costos de transacción.
- En Panamá no existe coordinación ni colaboración entre los distintos registros administrativos. El marco jurídico y reglamentario se ha desarrollado de forma sectorial (cada institución ha elaborado su propia normativa). Por ello, los requisitos se duplican entre los distintos registros administrativos.
- No existe un flujo de información entre los distintos registros administrativos. Por ello, la información estadística registral se encuentra dispersa entre diferentes entidades públicas. Además, esta información se encuentra desactualizada y se manejan distintas estadísticas entre las diversas autoridades. Un claro ejemplo es la falta de unificación entre el Registro Único del Contribuyente a nivel nacional y el municipal. Una unificación de estos registros incrementaría el número de contribuyentes que actualmente es bastante bajo.
- Existen requisitos innecesarios que incrementan los costos de transacción. Por ejemplo, en el Ministerio de Comercio e Industria existe el requisito de obtener un poder de abogado en los casos de personas jurídicas para obtener una licencia comercial.
- Por otro lado, es muy común el requisito de presentar copias autenticadas por el Tribunal Electoral de la cédula de identidad personas, como por ejemplo en algunos trámites ante el MICI.

<sup>43</sup> Las Empresas con fines de lucro deben registrarse en el Registro de Contribuyentes de cada Municipio. **Requisitos:** **Contribuyentes Naturales:** 1. Registro o Licencia comercial; 2. Copia de cédula de identidad del titular de licencia o de registro; 3. Croquis de ubicación del negocio. **Contribuyentes jurídicos:** 1. Registro o licencia comercial (original y copia); 2. pacto social (original y copia); 3. Certificado del registro público actualizado (original y copia); 4. Cédula del representante legal; 5. Croquis de ubicación del negocio. **Procedimiento:** 1. inscripción en departamento de servicios al contribuyente; 2. inspección realizada por los agentes fiscales de vigilancia fiscal; 3. Remisión de inspección a la Dirección de Administración Tributaria; 4. Confección de la notificación de impuestos; 5. Refrendo de la notificación; Entrega de la notificación al contribuyente.

<sup>44</sup> Ministerio de Salud: Licencia de operación para establecimientos farmacéuticos y no farmacéuticos y Registro Sanitario de medicamentos y otros productos. Autoridad Nacional del Ambiente: Estudios de impacto ambiental; Permisos para viveros y zoológicos; licencias de importación de especies de fauna y flora silvestre. Instituto Panameño de Turismo: Licencias para operación de agencias de viajes; licencias para operación de establecimientos de hospedaje público. Ministerio de Desarrollo Agropecuario: Licencias fito y zoonosanitaria de importación.



## **Autoridad de micros, pequeñas y medianas empresas (AMPYME)**

Panamá se caracteriza por no haber tenido una política coherente y articulada de fomento de los pequeños empresarios. Sin embargo, mediante la Ley 8 de 29 de mayo de 2000, se creó la Autoridad de las Micros, Pequeñas y Mediana Empresa (AMPYME). AMPYME es una entidad autónoma con el objetivo de fomentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante políticas de promoción orientadas a la consolidación, productividad, y autosostenibilidad del sector.

Actualmente, AMPYME cuenta con un registro de empresas. Sin embargo, este registro no brinda los beneficios de la personería jurídica. Por otro lado, existe un incentivo para registrarse en AMPYME, ya que las empresas que lo hagan están exoneradas del impuesto a la renta durante los dos primeros años (Ley 33 de 2000, Artículo 11).

Adicionalmente, se promulgó la Ley 33 de 2000, que enfatiza la disposición estatal de lograr un procedimiento administrativo expedito, abreviado y de costos reducidos, función asignada expresamente a la AMPYME. De esta manera se estableció, una ventanilla única (Artículo 10) donde se podrá centralizar bajo la coordinación de AMPYME, los procedimientos de formalización, legalización exigidos para el inicio de operaciones de las micros, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, se creó igualmente el Fondo de Garantía (Artículo 22) para préstamos de hasta un máximo de 25 000 Balboas y cubre hasta un monto del 80%.

### **Ventanilla Única**

La ventanilla única representa una excelente iniciativa para la formalización de las empresas ya que tiene por objeto la prestación de servicios integrados de tramitación y asesoramiento empresarial.

Un plan piloto de ventanilla de orientación e información fue puesto en práctica en noviembre de 2004 en el distrito especial de San Miguelito, sin embargo, este plan piloto no alcanzó las metas previstas de motivar a las micro, pequeñas y medianas empresas a formalizarse.

No obstante los avances de este proyecto, parecería que aún está pendiente resolver problemas institucionales de las entidades involucradas en el proceso. Es decir, si bien de cara al ciudadano se reducen los trámites, los procesos administrativos internos siguen siendo complejos.

Adicionalmente, no se ha determinado qué entidad va a ser la responsable de la administración de la ventanilla única. Como el proyecto involucra agregar competencias a algunas instituciones gubernamentales y quitárselas a otras, ello podría conllevar un problema político.

- Las relaciones de la autoridad con las empresas se caracterizan por la falta de transparencia y predictibilidad. Los procedimientos y los requisitos no se encuentran establecidos en normas públicas, sino que se consideran trámites internos de la autoridad.
  - Los usuarios no están al tanto de los requisitos ni los procedimientos del trámite. No tienen como obtener la información completa de antemano y mucho menos saber cuánto pueden durar los trámites.
  - No existen manuales ni textos de difusión para los propios funcionarios, ni para el usuario.
- En el caso de inspecciones, no existen plazos establecidos para que las inspecciones sean realizadas. Esto es de fundamental importancia ya que las inspecciones no están reguladas. Los funcionarios tienen total discrecionalidad para ejercer la autoridad. Esto ha llevado a una serie de actos de corrupción por parte de los oficiales. Además, en Panamá, existe el concepto del control previo. En la medida en que se desconfía del usuario, se le somete a una serie de controles que no agregan valor y que simplemente sirven para cumplir con un mandato establecido por la normal legal y reglamentaria. Por otro lado, diferentes ramas de una misma institución pueden realizar el mismo tipo de inspección. Este es caso del Municipio de Panamá, ya que Vigilancia Fiscal y el área de Inspección Legal realizan el mismo tipo de inspecciones a las empresas.
- Algunos usuarios tienen que seguir un trámite ante las Juntas Vecinales de Panamá para obtener un “visto bueno”. Para obtener este visto bueno, el usuario tiene que aportar una “donación”. Esta donación no está regulada, y existe un alto margen de subjetividad para pedir estas donaciones y otorgar el visto bueno. Debido al poder de las juntas vecinales, este trámite se ha convertido en una barrera burocrática para los empresarios, ya que tienen que lidiar con la corrupción de las juntas.

#### 2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

Para que las empresas puedan acceder a mercados expandidos que les permitan hacer negocios con extraños, es necesario contar con instrumentos eficientes que les permitan ejecutar **contratos** comerciales, acceder al **crédito** y tener acceso a mecanismos alternativos de solución de **conflictos**.

#### **Procedimientos judiciales de ejecución de títulos valores**

El ordenamiento jurídico panameño pone a disposición de los empresarios diversos procedimientos para hacer cumplir los contratos. Estos procedimientos son conducidos a través de los Juzgados Municipales o de Circuito (dependiendo de la cuantía), Tribunales Superiores y la Corte Suprema. Como se verá más adelante, los procedimientos arbitrales son reconocidos por la ley, pero muy poco utilizados.

Los conflictos se pueden resolver extrajudicialmente, aunque no es una práctica muy utilizada en Panamá (ver sección mecanismos alternativos de resolución de conflictos). El procedimiento aplicable para la ejecución de títulos valores<sup>45</sup> es un procedimiento judicial especial, conocido como juicio ejecutivo<sup>46</sup>, que es más corto y expeditivo que un juicio ordinario<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Los títulos valores están regulados por la Ley 52 de 1917. Esta es una ley bastante antigua basada en una ley de Delaware, Estados Unidos.

<sup>46</sup> El proceso ejecutivo está regulado por Art. 1612 al 1733 del Código Judicial de la República de Panamá

<sup>47</sup> El Código Judicial, en su artículo 1613 establece cuales son los títulos ejecutivos

La primera instancia puede ser el Juzgado Municipal (si el monto no excede 2500 balboas) o el Juzgado de Circuito (si el monto excede 2500 balboas). Los Tribunales Superiores actúan como segunda instancia. Los juicios pueden ser llevados a la Corte Suprema en casación para analizar tanto el fondo como la forma.

El juicio se inicia normalmente con la interposición de una medida precautoria<sup>48</sup> en la que se efectúa un secuestro de todos los bienes conocidos del deudor<sup>49</sup>. Después del secuestro<sup>50</sup> se presenta la demanda y se le notifica al deudor. El deudor tiene 8 días hábiles para presentar excepciones. Si no se presentan excepciones<sup>51</sup>, se dicta la sentencia ordenando la ejecución del título. Si se realizó un secuestro (como normalmente se hace) el secuestro se eleva a embargo, se efectúa un avalúo y se procede con el remate<sup>52</sup>.

De acuerdo a la opinión de expertos, el trámite tarda aproximadamente un año. Sin embargo, en los casos más largos que incluyen la presentación de excepciones y medidas dilatorias, un juicio ejecutivo puede durar hasta 7 años.

### **Procedimientos judiciales de ejecución de hipotecas**

El juicio ejecutivo analizado anteriormente se aplica también para la ejecución de hipotecas. Es muy similar, pero difiere en algunos aspectos. En el caso de un juicio ejecutivo con garantías reales no hay necesidad de realizar un secuestro y con la demanda<sup>53</sup> se efectúa un embargo directo sobre el bien.

Es importante notar que los deudores hipotecarios renuncian expresamente al domicilio y a los trámites de juicio ejecutivo y conviene también que en el caso de remate del bien, la base del remate es la suma que el Banco presente en la demanda.

El procedimiento para la ejecución de una hipoteca es: i) preparación y presentación de la demanda; ii) auto ejecutivo; iii) notificación; iv) excepciones; v) orden de remate; vi) remate; vii) adjudicación definitiva; viii) Inscripción del auto de adjudicación definitiva en el Registro Público.

De acuerdo a la opinión de expertos, el trámite tarda aproximadamente ocho meses. No obstante se conoce de casos que han durado alrededor de cinco años. Esto se debe principalmente a las excepciones y medidas dilatorias.

De la investigación de campo, podemos concluir que:

- A pesar de que no es necesario que los títulos valores sean llevados a una notaria, muchas veces los jueces requieren que sea autenticado por un notario para darle mayor seguridad jurídica.

<sup>48</sup> La medida precautoria es opcional

<sup>49</sup> Se puede secuestrar por ejemplo el salario (solo el 15% de lo que exceda el salario mínimo), propiedades, cuentas por pagar, bienes muebles, etc.

<sup>50</sup> Seis días hábiles después de practicado el secuestro

<sup>51</sup> Se abre un mini proceso ordinario (probatario, etapa de pruebas, alegatos, sentencia) La sentencia es apelable. Hay casación ante la corte suprema.

<sup>52</sup> Publicación por tres días consecutivos del remate en un diario de circulación nacional

<sup>53</sup> Las pruebas que se presentan en la demanda son: original de la escritura pública, Certificación expedida por el Registro Público sobre la vigencia de la primera hipoteca, Certificación del Registro Público de la existencia y representación legal del banco, Certificación del Banco Acreedor indicando el monto de la deuda

Según la ley, esto no es un requisito<sup>54</sup>, sin embargo, se ha convertido en una costumbre que incrementa los costos de transacción para los usuarios.

- En Panamá no existen tribunales de comercio. Los que existen, son para tratar temas de propiedad intelectual principalmente.
- Existe una alta carga procesal que retrasa el funcionamiento de los juzgados.
- Existe un gran problema con las notificaciones en Panamá. A pesar de que se ha creado un Centro de Comunicación Judicial, todavía el emplazamiento es casusa de importantes demoras. Si no se encuentra al deudor, se le notifica por edicto y se publica el emplazamiento en un diario de la localidad.
- En los contratos de hipoteca existe una cláusula de renuncia de trámites ejecutivos, donde las únicas excepciones son de pago y de prescripción. Sin embargo, los jueces tienden a proteger al deudor en la falsa creencia de que es la parte débil de la relación contractual. Por ello, en muchos casos dan trámite a otras excepciones. La más común es la de pago parcial. Si se le da trámite a estas excepciones, el juicio puede durar entre cuatro y cinco años.

### **Mecanismos alternativos de solución de conflictos**

En la legislación panameña, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos se encuentran regulados por el Decreto Ley No. 5 de 1999<sup>55</sup>, que establece como mecanismos alternativos el Arbitraje, la Conciliación Extrajudicial y la Mediación.

En Panamá existen pocos centros de arbitraje. Entre las instituciones que brindan estos mecanismos, el centro más reputado es el Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá (CeCAP)<sup>56</sup>. El CeCAP se fundó en 1995<sup>57</sup> y está auspiciado y respaldado por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá y otros gremios empresariales<sup>58</sup>. Existen otros dos centros de arbitraje, pero no son tan populares como el CeCAP.

### **MEDIACIONES Y CONCILIACIONES**

La conciliación y la mediación son métodos pacíficos de solución de conflictos, a través de los cuales las partes gestionan la solución de su propia controversia, mediante un trámite informal, rápido y económico, orientado por un facilitador imparcial llamado conciliador o mediador, legalmente cualificado.

Cualquier persona, natural o jurídica, puede solicitar al Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá, la administración de conciliaciones o mediaciones, independientemente de si existe un acuerdo previo de resolver el conflicto a través de estos métodos.

<sup>54</sup> Importante notar que todavía este tema es un debate.

<sup>55</sup> Decreto Ley No. 5, de 8 de Julio de 1999, “Por la cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y la mediación”.

<sup>56</sup> El CeCAP atiende casos comerciales y civiles, nacionales e internacionales como controversias sobre incumplimiento, interpretación y ejecución de contratos de construcción de obras, compraventa, corretaje de bienes raíces, arrendamiento de bienes, banca, navieros, de seguros, de servicios bursátiles, transferencia de conocimiento y tecnología, comercialización de bienes y servicios, contratos de suministro, conflictos entre accionistas, entre otros

<sup>57</sup> En 1997, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá acuerda con el BID un proyecto para dinamizar la utilización de los métodos alternos de solución de conflictos.

<sup>58</sup> El CeCAP es miembro de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), máximo organismo latinoamericano de arbitraje

El procedimiento de conciliación o mediación en CeCAP es el siguiente: i) solicitud; ii) notificación a la contraparte; iii) aceptación de la conciliación / mediación; iv) designación del conciliador / mediador certificado; iv) fijación de hora y fecha de la conciliación / mediación; v) sesión conciliatoria / de mediación; vi) acuerdo conciliatorio / de mediación entre las partes; vii) firma del acuerdo por las partes y el conciliador / mediador.

## ARBITRAJE

El arbitraje es un procedimiento legalmente establecido por el cual dos o más personas (naturales o jurídicas) someten una controversia por acuerdo de las partes a un árbitro o a un tribunal compuesto por tres árbitros (tribunal arbitral) que dicta una decisión (laudo). Los efectos del laudo son iguales a los de una sentencia judicial y no cabrá contra él recurso alguno, salvo el de anulación.

Para solicitar un proceso arbitral ante el CeCAP se requiere haber pactado una cláusula<sup>59</sup> o convenio arbitral dentro del contrato del cual se deriva la controversia y, además, presentar una solicitud de arbitraje ante el CeCAP.

Una vez iniciado el arbitraje, el Tribunal Arbitral dictará el laudo en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la aceptación del cargo por el último de los árbitros, salvo que las partes o el reglamento aplicable establecieren un plazo distinto. El plazo podrá ser prorrogado en la forma que convengan las partes o determine el reglamento aplicable.

El grueso de los casos que se llevan al arbitraje son sobre construcción. El resto de las materias son compra-ventas.

El proceso arbitral es el siguiente<sup>60</sup>: i) solicitud de arbitraje; ii) traslado y contestación de la solicitud inicial; iii) designación de los árbitros; iv) constitución de tribunal arbitral; v) formalización / contestación de la solicitud de arbitraje; vi) fijación de la causa; vii) fase probatoria; viii) trámite de conclusiones; ix) declaración de conclusión del procedimiento; x) laudo arbitral.

De la investigación de campo en Panamá es posible concluir que:

- A pesar de que el arbitraje es un procedimiento más rápido y expedito que el de un juicio ordinario o un proceso ejecutivo, que goza de cierta reputación y prestigio por su imparcialidad, el arbitraje es poco utilizado por los pequeños empresarios en Panamá. El arbitraje en Panamá, hoy en día, es básicamente utilizado por los medianos y grandes empresarios.
- Por ejemplo, en CeCAP, se da trámite a un promedio de 30 casos por año de los cuales el 70% llegan a laudo.
- A pesar, que los arbitrajes son más rápidos, expeditivos y que el laudo tiene los mismos efectos que una sentencia judicial, los costos inmediatos de acceder a los centros de

<sup>59</sup> Modelo de Cláusula Arbitral: “Cualquier litigio o controversia proveniente de, o relacionado con este contrato, así como la interpretación, aplicación, ejecución y terminación del mismo, deberá resolverse por medio de arbitraje, previo intento de conciliación, por el Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá y conforme a sus reglas de procedimiento”.

<sup>60</sup> El Reglamento de Arbitraje de CeCAP (marzo de 2000) contiene el procedimiento mediante el cual se desarrollarán los procesos arbitrales.

conciliación y arbitraje privados son elevados para la pequeña empresa. Por ejemplo, el solicitante del servicio de arbitraje debe acompañar su solicitud con la suma de 300 dólares americanos y luego cubrir los costos de acuerdo a la cuantía.

- Por otro lado, en Panamá existen pocos centros de arbitraje y los más importantes y reputados del país se encuentran en Ciudad de Panamá. Resulta demasiado costoso para las personas que viven en el interior del país o en zonas rurales poder acceder a estos mecanismos.
- De las entrevistas de campo, podemos concluir que existe un desconocimiento generalizado de los centros de arbitraje como sistemas alternativos de resolución de conflictos.

## REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

Para conocer el grado de dificultad para acceder al crédito por parte de las empresas en general, y las pequeñas empresas en particular, resulta pertinente revisar las fuentes de acceso al crédito existentes, los requisitos y condiciones que se exige a los solicitantes de crédito, así como estimar los costos que esas condiciones involucran para las empresas.

### LA BANCA TRADICIONAL

Panamá cuenta con uno de los centros financieros más importante de América Latina<sup>61</sup>. Sin embargo, a pesar del gran número de bancos que operan con una alta liquidez en Panamá, los pequeños empresarios tienen un acceso limitado a la banca tradicional. Esto se debe principalmente a una serie de requisitos exigidos que no pueden ser cumplidos por los pequeños empresarios. En este sentido, es importante considerar que en Panamá existe una gran diferencia entre los requisitos que exige la banca tradicional y el tipo de información que los pequeños empresarios manejan.

Requisitos Banca Tradicional	Empresarios Informales
Estados Financieros	Pagos a proveedores
Colateral	Años en el negocio
Experiencia Bancaria	Tipo de actividad
Flujo de Caja	Servicios Públicos
Tipo y valor de garantía	Número de dependientes

Las solicitudes de crédito suponen una evaluación de la documentación presentada sobre la existencia de la empresa; una investigación registral para verificar que tanto el bien inmueble, como la misma empresa no tengan algún gravamen o afectación; una investigación en las centrales de riesgo; una inspección a las instalaciones del negocio; y la elaboración de un avalúo del inmueble. En general, debido a los requisitos y el procedimiento para acceder al crédito, muy pocos pequeños empresarios tienen acceso a créditos de la banca tradicional.

A pesar de que la gran mayoría de bancos tradicionales en Panamá no prestan mucha atención a los pequeños empresarios, hoy en día, algunos bancos como Mibanco y Banco Azteca que operan con una Licencia de Micro Finanzas (BMF) están dando créditos a pequeños empresarios. En lo relativo al procedimiento para acceder a créditos de estas instituciones, los requisitos típicos son:

<sup>61</sup> Según la Superintendencia de Bancos de Panamá, actualmente hay 2 Banco Oficiales, 38 Bancos con Licencia General, 36 Bancos con Licencia Internacional, 5 Oficinas de Representación y 3 Bancos en liquidación forzosa.

- Que los empresarios no tengan problemas en el sistema financiero. Esto se comprueba mediante una revisión en la Asociación Panameña de Crédito (APC). Sin embargo, pocas veces se encuentra información acerca de estas empresas ya que son parte del sistema financiero.
- Una investigación de campo. Un asesor del banco se acerca al local del empresario para hacer una evaluación *en situ* de su situación del negocio. La evaluación es cualitativa y cuantitativa y se evalúa principalmente flujo de caja, recibos de proveedores, entre otros.
- Un año de experiencia en el mercado.
- Copia de cédula de identidad personal.
- Copia de recibo de luz, agua, o teléfono.
- Las garantías no son determinantes para el crédito<sup>62</sup>, pero el asesor si evalúa el patrimonio del empresario, el tiempo del negocio y el flujo de caja.

## **POR ENTIDADES DE MICROCRÉDITO**

Adicionalmente a la banca formal, existen instituciones financieras y ONGs que facilitan el acceso al crédito a los pequeños empresarios. Las microfinanzas son una forma de hacer banca para los pobres que se caracterizan por montos pequeños en las transacciones y sin garantías reales. El crédito se otorga basándose en el tiempo de vida de la empresa, la disposición de pagar, a partir de un análisis de flujo de caja combinada con su negocio y su hogar, un análisis de la red de clientes y una evaluación de la administración de la empresa.

En Panamá las financieras más populares son Microserfin y Financiera Solidaria. Por otro lado, una de las ONGs más reputadas que otorga créditos en el área rural es PROCAJA.

Los microcréditos en Panamá se otorgan de manera individual o a grupos solidarios. PROCAJA por ejemplo, utiliza los grupos solidarios con bastante frecuencia. Bajo este sistema, se junta un grupo de 3 a 7 personas y forman un grupo solidario. El crédito se otorga al grupo y se divide entre los miembros.

De la investigación de campo podemos concluir que en Panamá existen grandes obstáculos para que los pequeños empresarios puedan acceder al crédito:

- El sector bancario nacional ofrece créditos principalmente a grandes empresas y crédito de consumo de aquellos con empleo formal.
- Los requisitos de la banca formal no pueden ser cumplidos por las pequeñas empresas. Los pequeños empresarios no poseen títulos de propiedad de sus viviendas y no pueden presentar a sus empresas como garantía de sus préstamos pues no cuentan con los documentos de constitución de las mismas, ni cumplen con todos los requisitos exigidos para su operación legal.
- Quien no cuenta con un historial de crédito y referencias crediticias no tiene acceso al crédito formal. Por ello, los emprendedores generalmente tienen dificultades para acceder al crédito. Debido a la falta de oferta de crédito, una manera común de financiamiento en Panamá son los agiotistas, prestamistas y las casas de empeño.

<sup>62</sup> Sin embargo, también otorgan créditos con garantías. Esto reduce la tasa de interés y los plazos y, por otro lado, incrementa los montos de los préstamos.

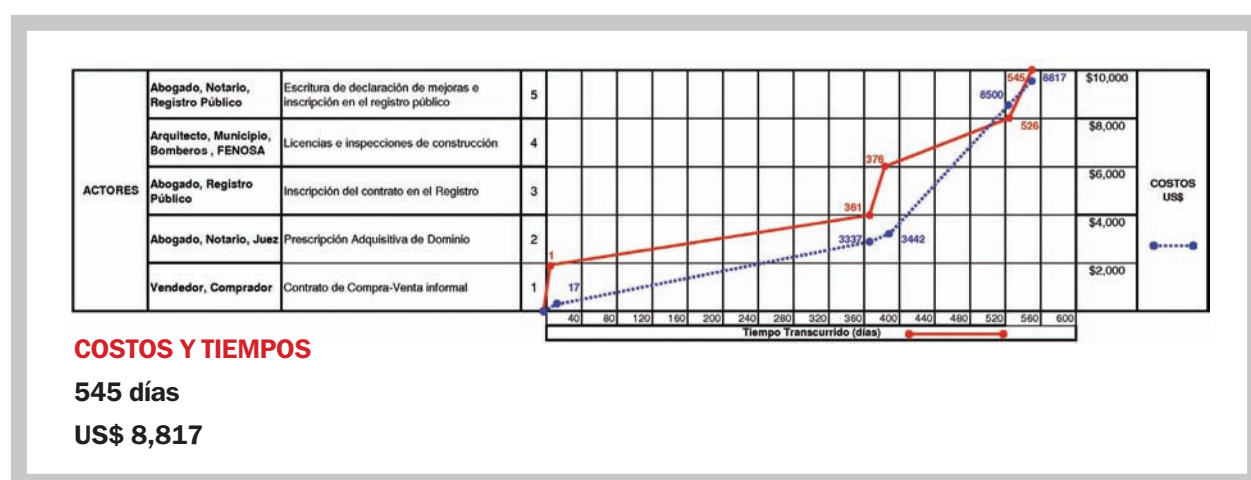
- Un número significativo de entidades financieras no acepta como garantía hipotecaria predios rurales. Esto se debe a la poca seguridad jurídica de los derechos de propiedad en el área rural (duplicidad registral, falta de definición clara de linderos). Esta situación ha generado un incremento del financiamiento del sector informal.
- Los bancos que están otorgando créditos a pequeños empresarios como MiBanco tienen un alcance limitado ya que sus oficinas están concentradas en los centros urbanos. Además, este crédito se limita a empresarios con cierta trayectoria, ya que uno de los requisitos es por lo menos un año de vida de la empresa con cierta estabilidad.
- El acceso al crédito a las empresas en Panamá, especialmente a las pequeñas así como de aquellas empresas que no cuentan con todos los registros exigidos para ser consideradas formales, se da básicamente a través de financieras y ONGs. Normalmente, si bien estas entidades no exigen garantías reales, trasladan el riesgo del crédito otorgado a los solicitantes ya que las tasas de interés son bastante más elevadas que las de la banca formal. Además, los montos que se otorgan no son muy elevados y los plazos son mucho más cortos.
- En este sentido, los microcréditos, por su tecnología, cobertura y por otorgar montos bajos a miles de familias, los costos son altos y, por consiguiente para ser sostenible se requieren tasas de interés más altas.
- En Panamá existen muy pocas centrales de información crediticia que faciliten el acceso a información para poder analizar quiénes son buenos o malos. La falta de bureaus de crédito incrementa las barreras para los empresarios. El acceso a información mediante una base de datos de pequeñas empresas reduciría las barreras y los obstáculos para que los empresarios emprendedores tengan acceso a financiamiento.



## 2.5 | Ejemplos del costo del marco legal

### 2.5.1 | Acceso a la propiedad formal

El ejemplo trata de ilustrar los costos que debe enfrentar un ciudadano de sectores populares para adquirir un inmueble y edificarlo cumpliendo con los requisitos legales. El caso más típico es que el vendedor no cuenta con titulación saneada, por lo que el ejemplo incluye la regularización de la titulación y la obtención de licencia de construcción.

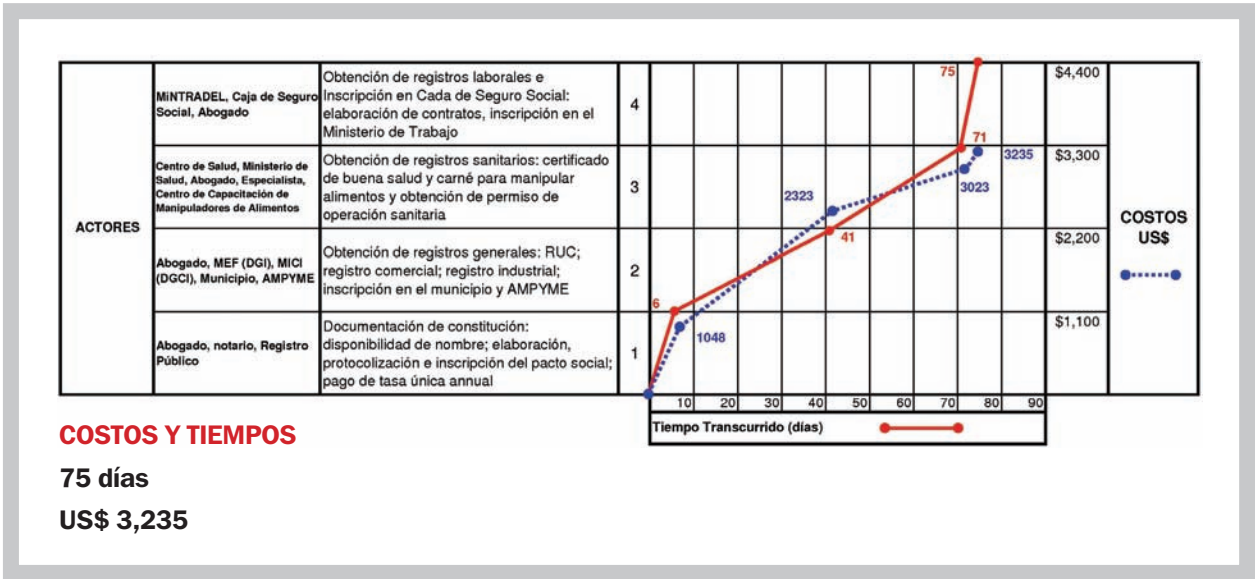


### SUPUESTOS:

- El terreno objeto de la compra pertenece a un propietario que no tiene problemas para acreditar su identidad.
- El vendedor es propietario único (no es copropietario) y no tiene problemas con poseedores precarios.
- El terreno objeto de la compra carece de título de propiedad aceptable por el sistema legal.
- La regularización se hace mediante un procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio.

2.5.2 | Acceso a la empresa

El ejemplo ilustra lo que costaría contar con las autorizaciones para arrancar un negocio de panadería con uno o más socios en Panamá. Aun cuando la forma más extendida para hacer empresas en Panamá es el negocio unipersonal, el ejemplo ilustra las barreras a la cooperación que enfrenta una empresa con socios.

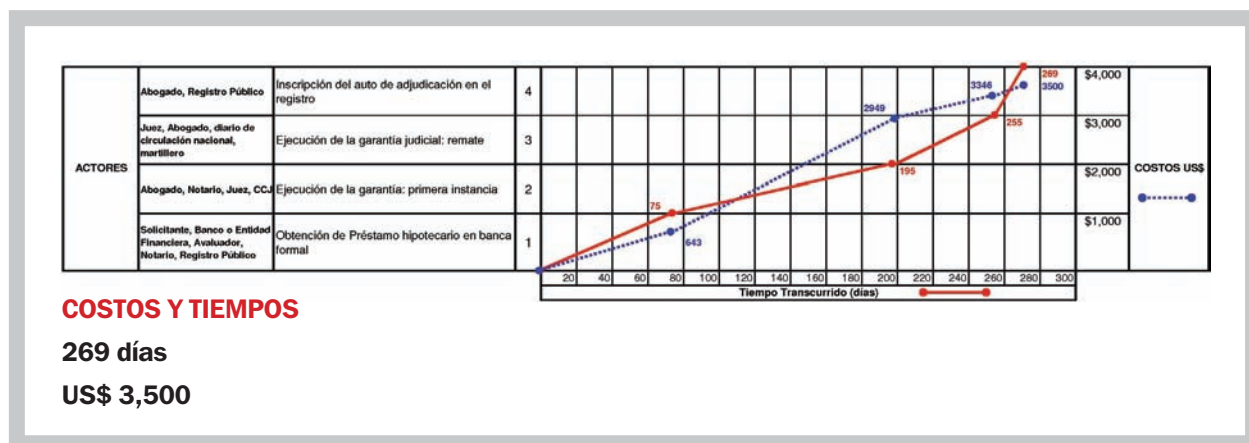


SUPUESTOS:

- La empresa la constituyen dos o más socios.
- La forma societaria utilizada es la Sociedad Anónima.
- La panadería está ubicada en una zona popular de la ciudad.
- Se asume que la zona donde se ubicará el negocio cuenta con habilitación urbana. Sin embargo, el que el predio cuente o no con habilitación urbana no es requisito legal ni operativo para el funcionamiento de las empresas. La mayoría de empresas opera en predios que no cuentan con habilitación urbana y ello no impide su desempeño ni los aparta de la legalidad.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.
- El caso no incluye la inscripción del nombre comercial (p.e. “Panadería Panamá”). Sí incluye la inscripción de la razón social de la empresa para efectos de la constitución.
- La empresa cuenta con al menos 3 trabajadores al momento de iniciar los trámites.

### 2.5.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales

El ejemplo ilustra los obstáculos para acceder a los mecanismos legales para el uso económico de la propiedad predial. Incluye la obtención de crédito empresarial con garantía hipotecaria y su ejecución. Se incluye la ejecución de la garantía hipotecaria para ilustrar si es que los costos de ejecución inhiben el uso de garantías inmobiliarias.



### SUPUESTOS:

- El solicitante de crédito es una empresa (panadería) con 5 años de operación.
- El monto del crédito solicitado es de entre US \$ 10,000 a 20,000.
- Es el primer crédito obtenido por la empresa.
- Aun cuando la constitución de la hipoteca es un trámite que realiza el banco, se incluye el procedimiento expresamente.
- En este procedimiento casi no hay maniobras dilatorias ya que el marco legal no posibilita la introducción de éstas. El marco legal brinda las ventajas de una renuncia de trámites en el contrato de hipoteca. Las únicas excepciones que el demandado puede interponer son de pago y prescripción y tampoco se admiten incidencias de ningún tipo.
- El proceso de ejecución no considera apelaciones.



### 3 | **La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas**

#### 3.1 | **¿Dónde se encuentra la extralegalidad?**

##### **TIPOLOGÍAS URBANAS**

1. Ocupación de hecho de terrenos privados
2. Ocupación de hecho de terrenos del Estado
3. Ocupación de hecho de terrenos municipales (ejidales)
4. Pedios adjudicados por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) cuyo otorgamiento de escrituras finales se encuentra suspendido hasta la culminación del pago del precio.
5. Predios privados con problemas de titularidad por transferencias no registradas.
6. Predios con problemas de superposiciones o propiedad en conflicto (no coincidencia entre registro públicos y el catastro)
7. Independizaciones irregulares
8. Edificaciones clandestinas

##### **TIPOLOGÍAS RURALES**

1. Invasión de tierras de propiedad privada
2. Invasión de tierras del Estado (baldías nacionales y patrimoniales del Estado)
3. Invasión de áreas protegidas/forestales (campesinos)
4. Invasión de tierras dentro de comarcas indígenas (conflictos entre latinos e indígenas)
5. Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por transferencias no registradas
6. Tierras agrícolas privadas con problemas de linderos o propiedad en conflicto (no coincidencia entre registro público y el catastro)
7. Tierras agrícolas sobre las que se tienen derechos posesorios

##### **TIPOLOGÍA EMPRESARIAL:**

1. Empresas no constituidas legalmente o que operan únicamente con licencia o registro comercial.
2. Empresas operadas por comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.
3. Empresas que no cuentan con los registros establecidos por ley.
4. Empresas que no cuentan con una organización empresarial jurídica, que les permita proteger el patrimonio de los dueños y contar con una división del trabajo eficiente.
5. Empresas que no cumplen con las obligaciones tributarias y laborales establecidas por ley.

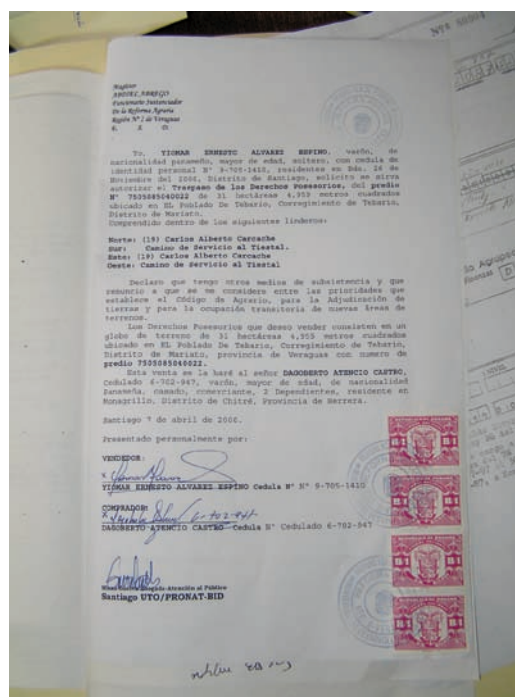
## 3.2 | Ejemplos de acceso y protección de los derechos de propiedad

### Mecanismos extralegales de transferencia de predios: el uso de derechos posesorios.

El presente ejemplo da cuenta de cómo los habitantes de Veraguas utilizan mecanismos extralegales como los contratos de transferencia de derechos posesorios para la transferencia de inmuebles. Las autoridades estatales – reconociendo las dificultades para acceder a los mecanismos de titulación y registro de propiedad – participan en la elaboración de estos contratos contribuyendo a darles validez.

En el Departamento de Veraguas, pese al trabajo del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), todavía existe una gran cantidad de predios que no tiene títulos de propiedad.

Cuando un poblador de Veragua quiere comprar un inmueble y la parcela carece de título, lo que hace es confeccionar un contrato de “transferencia de derechos posesorios”. Aunque para comprador y vendedor lo que se está transfiriendo es la propiedad, lo que legalmente se transfiere es el hecho de la posesión y la expectativa de que si ese hecho se mantiene en el tiempo, el comprador pueda eventualmente ser declarado propietario.



DOCUMENTO MEDIANTE EL CUAL SE SOLICITA A LA AUTORIDAD DE REFORMA AGRARIA LA VALIDACION DE UNA TRANSFERENCIA DE DERECHOS POSESIORIOS. LOS TIMBRES Y SELLOS EN LA PARTE INFERIOR DERECHA SIGNIFICAN QUE LA TRANSFERENCIA FUE APROBADA.

Lo interesante de esta práctica es que las partes hacen intervenir a la autoridad de Reforma Agraria (ver Figura 1) que con su participación reviste de cierta seguridad a la transacción. La intervención de la autoridad en una transferencia de derechos posesorios es un reconocimiento de las dificultades que tienen los ciudadanos para regularizar su propiedad y ser capaces de utilizar los mecanismos del registro.

#### ¿Por qué se recurre a este tipo de mecanismos?

Porque los costos de regularizar los derechos de propiedad sobre los predios (en este caso, la regularización del título, del cambio de uso del suelo, y, eventualmente, de la construcción de inmuebles) son prohibitivos para la mayoría de las personas. Esto es especialmente crítico en las zonas rurales como Veraguas, en las que las personas deben trasladarse grandes distancias para poder realizar esta clase de trámites.

#### LIMITACIONES DE LA PRÁCTICA

Si bien estas prácticas extralegales permiten la circulación de los activos inmobiliarios sin título, es evidente que no permiten extraer todo el valor económico que estos potencialmente tienen. En primer

lugar, si es que el propietario extralegal encontrara una oportunidad de negocio, ningún inversionista estaría dispuesto a realizar inversiones sobre la tierra si no cuenta con la seguridad de que la inversión rendirá sus frutos y no será aprovechada por un tercero que alegue un mejor derecho. Si es que el propietario quisiera vender, el precio será mas bajo que el de una parcela titulada porque el precio refleja el mayor riesgo de estas transacciones. Si el propietario quisiera dar el predio en garantía de créditos, independizar los aires o el subsuelo, no podría hacerlo. En general, no podrá hacer efectivas todas las funciones que ofrece un sistema moderno de propiedad.

### **Las restricciones legales a la transferencia de predios como fuente de extralegalidad.**

La señora Agripina llegó a Río de Jesús, Veraguas hace más de veinte años y, junto con su esposo, tomo posesión de un terreno baldío de propiedad del Estado para cultivarlo y construir su vivienda. Gracias a los programas de titulación del PRONAT ya cuenta con un título de propiedad debidamente inscrito sobre su parcela.

Pero la inscripción tiene una “anotación marginal que constituye una limitación al dominio hasta tanto el adjudicatario cancele la totalidad del precio fijado”. Aunque no se establece con claridad en qué consiste esta limitación de dominio, cuando doña Agripina y su esposo quisieron pedir un crédito hipotecario, el banco rechazó la propiedad como garantía.

**QUINTO:** Consta en el expediente que el adjudicatario, cuyas generales se describen en el Artículo Tercero de esta Resolución, no ha cancelado la totalidad del precio fijado del lote de terreno; por lo tanto, se inscribe la presente Resolución en el Registro Público con una marginal, la cual, constituye una limitación al dominio hasta tanto el adjudicatario cancele la totalidad del precio fijado. Esta marginal solo podrá liberarse mediante Acuerdo Municipal firmado por Alcalde y Presidente del Consejo Municipal, previa certificación extendida por la Tesorería Municipal que compruebe la cancelación total del precio del lote de terreno. Ambos documentos se presentaran debidamente autenticados por el municipio de RIO DE JESUS y serán remitidos al Registro Público mediante oficio del Despacho del Alcalde del Distrito de RIO DE JESUS.

ACERCAMIENTO DEL  
TÍTULO DE PROPIEDAD  
DE DOÑA AGRIPINA.

Es cierto que si el adjudicatario no ha pagado el total del precio debe implementarse algún mecanismo para asegurar el pago pero, ¿no sería mejor darle el dominio pleno del bien y constituir una hipoteca? Limitaciones al dominio como la descrita son una fuente de extralegalidad, pues incentivan a los propietarios a realizar transacciones sobre sus predios fuera del registro.

### 3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

#### Sociedades extralegales sin jerarquías claras ni separación patrimonial: la cabina de Internet de doña Vilma y sus socios

El caso ilustra cómo las empresas panameñas se organizan como una firma, pero que al no tener a su alcance las formas organizacionales adecuadas, sufren una serie de limitaciones.

#### DESCRIPCIÓN DEL CASO

La señora Vilma notó una demanda insatisfecha de servicios de Internet en su barrio en el distrito de San Miguelito. Junto con un primo y un sobrino, decidió abrir una cabina pública, para lo cual aportaron en partes iguales el capital inicial. Los socios se reúnen periódicamente en juntas en las que se decide por mayoría de votos sobre los asuntos más importantes, han definido una organización según la cual Vilma administra el día a día del negocio y representa a la empresa frente a proveedores y autoridades. Además han decidido repartir las utilidades mensualmente en partes iguales.

¿Estamos acaso ante una sociedad anónima? No, doña Vilma y sus socios han optado por llevar a cabo su actividad sin constituir forma organizacional alguna. Jurídicamente, la empresa es una empresa unipersonal, con un registro comercial a nombre de Vilma.



LA SEÑORA VILMA  
EN EL NEGOCIO DE  
CABINAS DE INTERNET  
QUE COMPARTÉ CON SU  
PRIMO Y SOBRINO.

#### ¿Por qué la señora Vilma y sus familiares no regularizan su situación?

Porque los costos de constituir y mantener una forma organizacional empresarial son muy elevados, especialmente debido a la gran cantidad de tributos cobrados a las empresas. Permaneciendo bajo la forma de empresa unipersonal, puede lidiar más fácilmente con gran parte de los tributos y regulaciones contemplados por la legislación panameña.

#### LIMITACIONES DE LA PRÁCTICA

Si bien esta forma de realizar su actividad le permite a los socios hacer negocio evitando los altos costos del sistema legal, no les permite organizar eficientemente el trabajo. Como las reglas de la organización



no están escritas, dependen de la buena voluntad de las partes. Al no poder establecer jerarquías claras ni hacer una evaluación objetiva del trabajo, se frena la eficiencia de la empresa. Si Vilma se excediera en sus atribuciones o hiciera un mal uso de los fondos, los demás tendrían pocas posibilidades de deslindar la actividad de Vilma de la de la empresa, porque para el mundo “Vilma *es* la empresa”.

Para efectos de la facturación o la representación legal, sólo Vilma “da la cara” como si fuera ella la que contratara. Eso significa que ella asume todo el riesgo de la empresa y responde con su patrimonio personal y familiar por lo que suceda con ella. Por otro lado, en el supuesto caso que se presentara una disputa entre los socios, éstos podrían ser fácilmente desembarcados con muy pocas posibilidades de hacer valer sus derechos. Por eso los socios son muy conservadores cuando se trata de reinvertir las utilidades.

### **La reversión a la extralegalidad empresarial: la sociedad que quiere liquidarse para hacer negocio como empresa unipersonal**

Don Alcibiades no es el típico empresario que se suele encontrar en el mundo extralegal porque lleva adelante su negocio de servicios automotrices a través de una Sociedad Anónima, está inscrito ante la autoridad tributaria, y cuenta con todas las licencias requeridas. En otras palabras, su empresa es formal.



VISTA EXTERIOR  
DEL TALLER  
DE DON  
ALCIBIADES.

Al menos en teoría, goza de los beneficios que las formas organizacionales otorgan para hacer negocio. Pero, ¿qué pasa en la realidad? Según nos relató, el gran costo que la ley impone a las sociedades anónimas para permanecer en la formalidad no permite que su negocio sea rentable. Los costos de renovación de licencias, tributarios y laborales han hecho que don Alcibiades esté considerando liquidar su sociedad anónima y obtener una licencia como persona natural, porque así tendría un tratamiento tributario más benevolente. Él es consciente de que si empieza a ejercer su actividad perderá los beneficios de la separación patrimonial y de la responsabilidad limitada pero, según nos dijo, “cuando se trata de sobrevivir lamentablemente eso pasa a segundo plano”.

### 3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

#### Las empresas extralegales no pueden hacer publicidad para extender su mercado: el caso de la carpintería de don Roberto

El ejemplo muestra cómo las empresas extralegales se ven impedidas de utilizar mecanismos publicitarios tan sencillos como colocar un cartel en la puerta de su establecimiento o, por ejemplo, poner un aviso en alguna publicación. Si bien logran evadir el control de las autoridades, pierden posibilidades de expandir su mercado más allá del circuito inmediato de conocidos.

Don Roberto es un empresario de ebanistería de la zona de Arraiján, en las afueras de la Ciudad de Panamá. En su taller trabaja con 4 personas, con las que en la práctica funciona en muchos aspectos como una empresa. Don Roberto es quien centraliza los cobros, las relaciones con los clientes y los gastos. Sin embargo, prefiere no asociarse con ellos sino que les arrienda espacio y maquinaria.

A decir del entrevistado, es preferible no asociarse a largo plazo con terceros porque *“la ley no te protege del abuso de un socio”*. En su opinión, formalizarse le reportaría más costos que beneficios, principalmente por la renovación de patentes, tributos y costos laborales.



VISTA DEL  
FRENTE DEL  
TALLER DE  
CARPINTERÍA DE  
DON ROBERTO.

#### ¿Cómo desarrolla su actividad empresarial?

Don Roberto desarrolla su actividad empresarial prácticamente a escondidas de las autoridades. El local de su empresa no tiene un cartel o alguna otra señal que lo identifique (ver Figura 5), ni ha publicitado sus servicios en algún medio de comunicación, principalmente porque *“si (las autoridades) saben que tienes un negocio vienen a querer cobrarnos impuestos y exigir requisitos innecesarios”*.

En ese contexto, don Roberto no puede ampliar su clientela, su mercado está restringido a aquellas personas que ya conocen su trabajo y lo recomiendan. Así, la empresa está condenada a no tener más de algunas decenas de clientes.

## 4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en Panamá indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a aproximadamente **US\$ 12 mil millones**.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **633** mil predios urbanos extralegales, que representan **83.5%** del total de predios en Panamá y cuyo valor estimado es **US\$ 10.1** miles de millones.
- b) Cerca de **2** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **72%** de la superficie total rural de Panamá y cuyo valor estimado es **US\$ 1.2 mil** millones.
- c) Alrededor de **265,364** empresas extralegales, que representan **87.5%** del total de empresas de Panamá y que poseen **US\$ 940** millones en activos fijos empresariales.

### CAPITAL MUERTO DE PANAMÁ

TIPO DE ACTIVO	VALOR (MILES DE MILLONES de US DÓLARES)
Predios Extralegales	10.13
Tierras Rurales Extralegales	1.24
Empresas Extralegales	0.94
<b>TOTAL CAPITAL MUERTO</b>	<b>12.31</b>

#### 4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

##### PREDIOS URBANOS

En el caso de los predios urbanos dedicados a viviendas, se consideró como extralegales aquellos predios cuya tenencia tiene un origen extralegal. Esta categoría incluye las ocupaciones irregulares de tierras del Estado, las ocupaciones irregulares de tierras privadas, y las ocupaciones irregulares de tierras cuyo dominio no se sabe si es público o privado. También se consideró como extralegales las tenencias cuyo origen fue legal pero que se extralegalizaron por diversas causas. Entre ellas puede mencionarse las viviendas construidas por el Estado y distribuidas a los usuarios sin otorgar título de propiedad, las viviendas edificadas sin contar con permiso de construcción, las viviendas construidas en áreas que carecen de autorización para ser urbanizadas, y las viviendas con problemas de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos.

El procedimiento para calcular el número de viviendas extralegales fue el siguiente:

- a) Según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida del año 2003, en Panamá habitan **3.0** millones de habitantes en **758** mil viviendas. De este total, **63%** de los jefes de familia señalan ser dueños de las viviendas y haberlas pagado totalmente, y **14%** manifiestan estar pagándola. Asimismo, **11.3%** dice estar alquilándola y sólo una minoría (**11.5%**) afirma ser ocupantes de hecho o por alguna cesión o préstamo.

- b) Para evaluar la condición legal de las viviendas se utilizó la información que resume las respuestas de los jefes de hogar de las viviendas “propias” con relación al tipo de documentos que poseen para acreditar la tenencia de la vivienda. El resultado indica que **26.2%** de aquéllos (y **20%** del total de viviendas) señala no tener ningún documento, mientras que **13%** (**10%** del total) manifiesta contar sólo con un derecho posesorio. Por otro lado, **21%** (**16%** del total) dice tener recibo o factura, una escritura sin registrar o una escritura en trámite. Sólo **40%** de los jefes de hogar de las viviendas “propias” (**30%** del total) cuenta con escritura o título debidamente registrado.
- c) Excluyendo al último grupo de viviendas mencionadas (**30%** del total) se obtuvo la primera aproximación a la estimación de la extralegalidad en predios, que indica que alrededor de **70%** de los predios urbanos sería clasificable como extralegal. A esta cifra debe restarse la proporción de viviendas en alquiler que cumple con todos los requisitos correspondientes que otorguen seguridad jurídica a sus propietarios. Se estima que tiene esta condición alrededor de la mitad del total de predios alquilados; es decir, **5.5%** del total. En consecuencia, la primera aproximación a la estimación de la extralegalidad en predios indica que alrededor de **64.5%** de los predios urbanos de Panamá sería clasificable como extralegales.
- d) Sin embargo, no todos los predios con título de propiedad debidamente registrado escapa a la clasificación de extralegales. En efecto, en **45 mil** de esas viviendas (**6%** del total) la titularidad del predio no corresponde con la del jefe de hogar actual, debido a transferencias o sucesiones no regularizadas. Además, en **100 mil** de esas viviendas (**13%** del total) sus dueños realizaron mejoras que modificaron la estructura original del predio y que no fueron debidamente autorizadas y registrados. Por tanto, es necesario agregar al total de predios extralegales estas **145 mil** viviendas, que representan **19%** del total.
- e) Consolidando los resultados, se concluye que **83.5%** de los predios urbanos de Panamá es clasificable como extralegal. Esto representa un total de **633 mil** viviendas que albergan a **2.5 millones** de panameños.

Para estimar el valor de los predios extralegales de Panamá se calculó, primero, el valor de una vivienda extralegal promedio en Panamá. El resultado (**US\$ 16,000**) fue establecido utilizando información sobre costos netos de reposición y alquileres pagados en las principales áreas urbanas de Panamá, obtenidos en reuniones con los operadores más importantes del sector construcción. Esta cifra es consistente con el valor máximo establecido en el Programa de Vivienda Solidaria que actualmente el gobierno de Panamá tiene en curso. Seguidamente, dicho valor fue multiplicado por el número de viviendas extralegales (**633,235**).

El resultado obtenido indica que los predios urbanos extralegales de Panamá tienen un valor de **US\$ 10.1** miles de millones.

## **PREDIOS RURALES**

El procedimiento para calcular el número de hectáreas extralegales fue el siguiente:

- a) Según el Censo Agropecuario de 2000, existen alrededor de **237,000** predios agrícolas en Panamá, que ocupan **2.8 millones** de hectáreas y que están divididos en **301,534** parcelas. Alrededor de **46%** de estos predios rurales tienen dimensiones inferiores a **1 hectárea** de extensión; sin embargo, la superficie que ocupan sólo representa **0.3%** del total. El censo

también indica que **42%** de los terrenos rurales posee título de propiedad y ocupan **45%** de la superficie rural de Panamá.

- b) Para determinar el grado de extralegalidad en las zonas rurales de Panamá se clasificó como extralegales: i) a los predios que tienen una extensión menor a una hectárea (**46%** del área rural total); ii) a los predios que contando con título de propiedad fueron parcelados de manera irregular (**8%** de la superficie rural); y iii) a los predios que contando con título de propiedad fueron transferidos de manera irregular o tienen sucesiones pendientes por regularizar (**9%** de la superficie rural de Panamá).
- c) En consecuencia, la extralegalidad afecta a **72%** de la superficie rural de Panamá; es decir, a alrededor de **2 millones** de hectáreas.

Para valorizar los predios extralegales rurales, se estimó, primero, el valor promedio de una hectárea de tierra rural en Panamá, la cual asciende, en opinión de los diversos expertos consultados, a aproximadamente **US\$ 620**. Seguidamente, se multiplicó este valor por el número de hectáreas de superficie rural extralegal (**2 millones**).

El resultado indica que las tierras rurales extralegales de Panamá tienen un valor de **US\$ 1,236 millones**.

## **EMPRESAS**

Según AMPYME, existen en Panamá, **303,200** empresas, de las cuales **84%** corresponden a autoempleo, **12%** a microempresas y **3%** a pequeñas empresas. Estos tres grupos de empresas representan, entonces, **99%** del total de empresas y dan trabajo a **47%** del total de la población ocupada en Panamá (**1'146,600** personas).

El procedimiento para calcular el número de empresas extralegales fue el siguiente:

- a) No se incluyó en el universo de extralegales a las empresas medianas y grandes (**0.9%** del total).
- b) También se excluyó a las microempresas y pequeñas empresas que operan en actividades modernas y de alta productividad.
- c) Utilizando la clasificación realizada por AMYPE de las microempresas y pequeñas empresas según su productividad, se clasificó como extralegales a las empresas orientadas a la auto-subsistencia (**47.8%**).
- d) Asimismo, se clasificó como extralegales a las empresas de baja productividad; es decir, aquellas clasificadas en los grupos de acumulación simple o de acumulación ampliada, grupos que representan **28.3%** y **11.3%** del total, respectivamente.
- e) Consolidando los resultados anteriores, se estima que **87.5%** de las empresas de Panamá son clasificables como extralegales. Esto representa **265,364** empresas que emplean a cerca de **400 mil** panameños.

Estas empresas son clasificadas como extralegales debido a que no exhiben las siguientes tres características:

- a) Contar con todos los registros establecidos por ley.

- b) Contar con una organización empresarial jurídica que les permite proteger el patrimonio de los dueños y contar con una división del trabajo eficiente.
- c) Cumplir con las obligaciones tributarias y laborales establecidas por ley correspondientes al total de sus ventas y no solo a una parte.

Para estimar el valor promedio de los activos empresariales de las empresas extralegales se utilizó la información de ventas y tamaño de activo fijo del Censo Económico del año 2002, realizado por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República; además se utilizó información proporcionada por AMPYME.

Inicialmente se tomó como referencia el Censo Económico 2002 que indica que el valor de los activos fijos de una empresa de menos de 5 trabajadores que se desempeña en la actividad comercial asciende a **US\$ 5,440**. Sin embargo, este valor está claramente influido por el tamaño de los activos de las empresas que tienen entre 3 y 5 trabajadores y la información evaluada indica que la gran mayoría de MYPEs son unipersonales. Debido a ello, se introdujo un ajuste hacia abajo en la cifra mencionada, obteniéndose un valor de **US\$ 3,544** como valor promedio de los activos de las empresas extralegales de Panamá.

Multiplicando este valor por el número de empresas extralegales de Panamá (**265,364**) se concluye que el valor del capital empresarial extralegal de Panamá asciende a **US\$ 940** millones.

## 4.2 | Importancia relativa del capital muerto

### CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de Panamá (**US\$ 12** mil millones) es:

- 12** veces la ayuda neta bilateral recibida del Development Assistance Committee de la OECD entre 1970 y 2003 (**US\$ 950** millones).
- 12** veces las reservas internacionales totales del año 2003 (**US\$ 1** mil millones).
- 2** veces la inversión directa extranjera recibida entre 1980 y 2003 (**US\$ 6.2** miles de millones).

### CAPITAL MUERTO PER CÁPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de Panamá es **US\$ 3,704** <sup>(63)</sup>. Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de Panamá son **US\$ 2,481** y la deuda externa per cápita, **US\$ 2,863**.

<sup>63</sup> La población de Panamá es 3 millones.

## 5 | Oportunidades para Panamá

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Panamá ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en Panamá.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad panameña. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados concuerdan con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

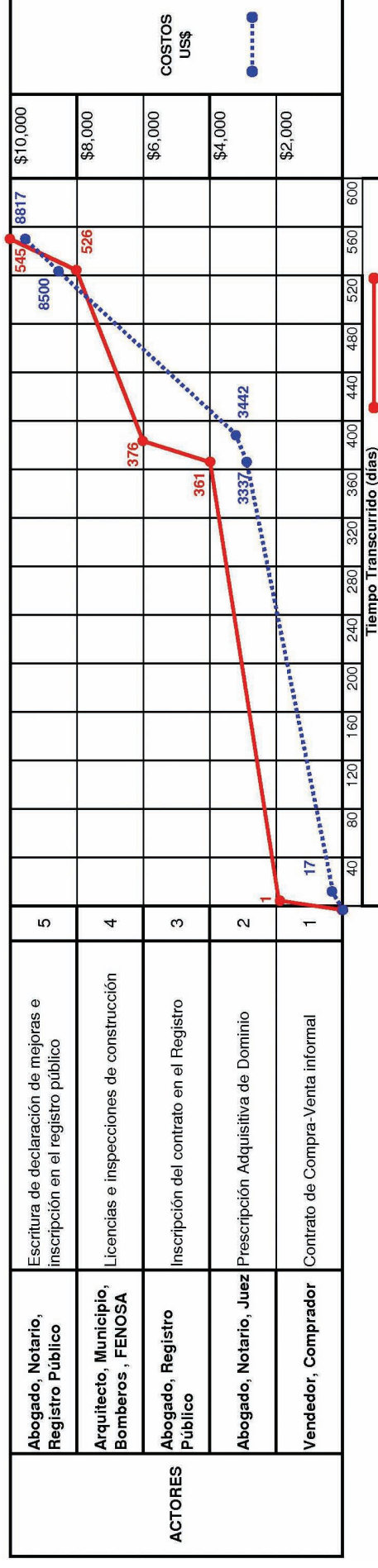
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado panameño debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de panameños no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ello permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.



## 6.1 | Acceso a la propiedad formal





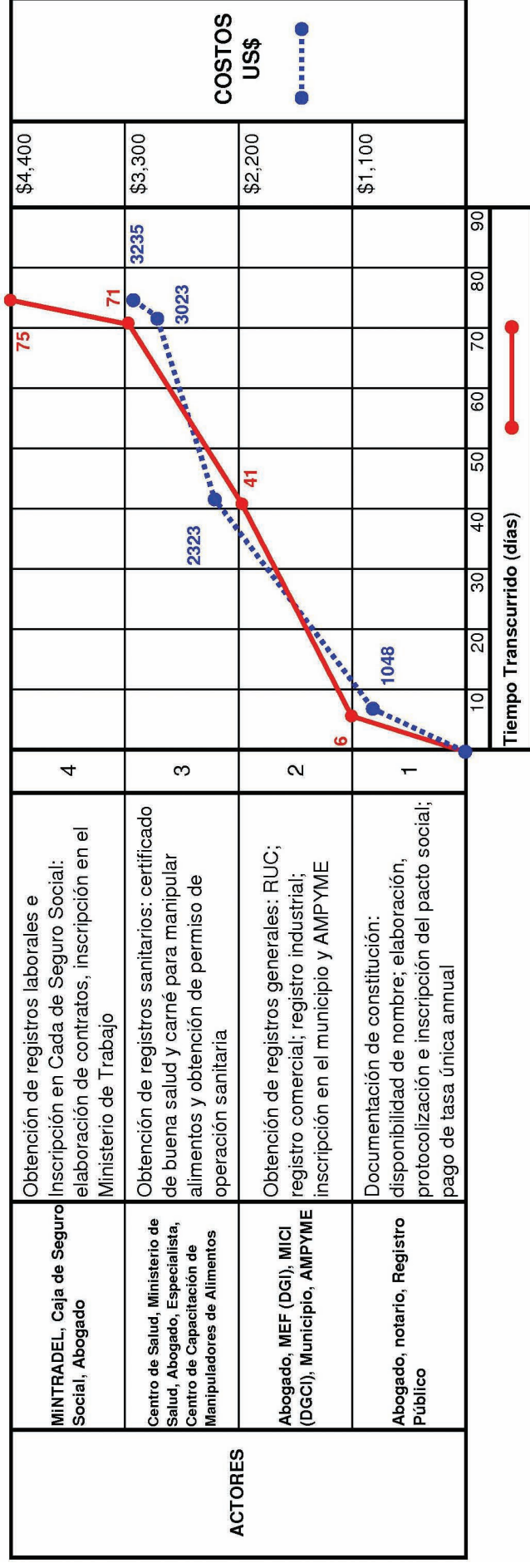
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales / Pagos en efectivo (1)	Costos de transporte (2)	Valor presente de pagos en efectivo (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para seguir el procedimiento (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del costo del tiempo de espera (8)	Valor presente del costo de oportunidad (9) = (6)+(8)	Valor presente de costos totales (10) = (3)+(9)
I Contrato de compra-venta informal	0	6	6	1	3	6	1	6	11	17
II Prescripción adquisitiva de dominio: proceso declarativo -sumario que se tramita ante un Juzgado de Circuito Civil	1,600	36	1,480	6	15	31	360	1,809	1,840	3,320
III Inscripción del contrato en el registro	10	6	16	1	3	6	15	83	89	105
IV Licencias e inspecciones antes y después de construcción: desde elaboración de planos, aprobación del aspecto eléctrico, permiso de construcción, aprobación de planos y anteproyecto, inspecciones y permiso de ocupación	4,360	42	4,221	7	18	38	150	799	837	5,058
V Escritura de declaración de mejoras e inscripción del contrato en el registro público.	190	12	201	2	5	11	19	105	116	317
<b>TOTAL</b>	<b>6160</b>	<b>102</b>	<b>5924</b>	<b>17</b>	<b>43</b>	<b>92</b>	<b>545</b>	<b>2802</b>	<b>2893</b>	<b>8817</b>

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+(0.10/360))^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y "n" es el número de días acumulados.  
 El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el salario promedio perdido por hora.  
 El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble.  
 El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento  
 k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario  
 El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

## 6.2 | Acceso a la empresa formal



ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*k	(4)	(5)	(6) = (5)*w*k	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1 Obtención de registros laborales e inscripción en Caja de Seguro Social: elaboración de contratos, inscripción en el Ministerio de Trabajo	900	20	917	4	10	23	6	109	131	1,048
2 Obtención de registros generales: RUC; registro comercial; registro industrial; inscripción en el municipio y en AMPYME	600	25	618	5	13	28	35	629	657	1,275
3 Obtención de registros sanitarios: certificado de buena salud y carné para manipular alimentos y obtención de permiso de operación sanitaria	87	35	121	7	18	39	30	540	579	700
4 Obtención de registros laborales e inscripción en Caja de Seguro Social: elaboración de contratos, inscripción en el Ministerio de Trabajo y Registro ante Caja de Seguro Social.	109	15	124	3	8	17	4	72	89	213
TOTAL	1696	95	1779	19	48	107	75	1,349	1,456	3,235

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.  
El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el salario promedio perdido por hora.  
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como las utilidades netas dejadas de ganar por no poder operar la empresa. Se estima que la empresa generaría una utilidad neta diaria de 750 lempiras.  
El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento  
k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario  
El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.



USO ECONÓMICO DE LA PROPIEDAD CON FINES EMPRESARIALES (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo (1)	Costos de transporte (2)	Valor presente de pagos en efectivo (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para seguir el procedimiento (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del costo del tiempo de espera (8)	Valor presente del costo de oportunidad (9) = (6)+(8)	Valor presente de costos totales (10) = (3)+(9)
1	350	36	370	6	15	33	75	240	272	643
2	2000	18	1,912	3	8	16	120	379	395	2,307
3	200	6	198	1	3	5	60	193	198	397
4	100	6	103	1	3	6	14	46	51	154
TOTAL	2650	66	2,584	11	28	60	269	857	917	3,500

a) La ejecución judicial incluye tercera de prelación que dilata el juicio en un año

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el salario promedio perdido por hora.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.