



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



Reporte de la investigación en El Salvador



## **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 El Salvador	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	10
2.1.3   Utilización económica de los predios	16
2.2   Marco normativo para predios urbanos	17
2.2.1   Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal	17
2.2.2   Programas de regularización de vivienda extralegal	19
2.2.3   Regulaciones urbanísticas	22
2.2.4   Mecanismos para adquirir tierra	27
2.3   Marco normativo para predios rurales	31
2.3.1   Políticas del Estado para predios rurales	31
2.3.2   Mecanismos para adquirir tierra	36
2.4   Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	36
2.4.1   Formas empresariales contempladas en la legislación	37
2.4.2   Requisitos para acceder a la empresa formal	40
2.4.3   Mecanismos para actuar en mercados expandidos	44
2.5   Ejemplos del costo del marco legal	50
2.5.1   Acceso a la propiedad formal	50
2.5.2   Acceso a la empresa	52
2.5.3   Uso económico de la propiedad	52
3   La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	54
3.1   ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	54
3.2   Ejemplos de derechos de propiedad	57
3.3   Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	59
3.4   Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	61
4   Estimación del capital muerto predial y empresarial	65
4.1   Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	65
4.2   Importancia relativa del capital muerto	70
5   Oportunidades para El Salvador	71
6   Anexos	72
6.1   Acceso a la propiedad formal	72
6.2   Acceso a la empresa formal	74
6.3   Uso económico de la propiedad con fines empresariales	78



## 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 contribuyan a identificar temas que requieran estudios 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 programó el trabajo de campo solamente en San Salvador, la ciudad más poblada del país, en la que se concentra la mayor actividad

### Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de salvadoreños 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 salvadoreña (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.

de la administración pública y donde también se concentran las más importantes actividades extra-legales.

## METODOLOGÍA

La metodología del ILD es esencial, 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 actualizando la información obtenida por el ILD en proyectos anteriores; 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 micro crédito, 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 detenida.

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 ESTAN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE SALVADOREÑOS

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 El Salvador 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 pueden 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 El Salvador

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 económico: 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 de la propiedad predial

#### La evaluación del marco legal e institucional

Esta evaluación, aunque preliminar, se ha efectuado para ver si el sistema de propiedad predial en El Salvador proporciona, o está en camino de hacerlo, los mecanismos necesarios para que se produzcan los seis efectos que todo sistema legal moderno debería estar en capacidad de brindar para facilitar la transacción de los activos prediales y su circulación en el mercado, así como para garantizar la protección de estos activos y de las transacciones que se realicen sobre ellos. La conclusión es que, no obstante las significativas reformas legales e institucionales diseñadas e implementadas en El Salvador durante los últimos 15 años, el sistema legal salvadoreño no ha logrado aún proveer todos los mecanismos requeridos para que se produzcan todos los efectos antes señalados.

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

La Constitución salvadoreña de 1983 reconoce el derecho a la propiedad privada, establece garantías para su protección<sup>1</sup> y señala las limitaciones a su ejercicio<sup>2</sup>.

En El Salvador existen una serie de leyes especiales que establecen restricciones específicas al ejercicio de la propiedad y que, desde la perspectiva de nuestro estudio, merecen especial atención por su escasa vigencia social. Entre estas restricciones encontramos:

<sup>1</sup> La Constitución Salvadoreña de 1983 señala que el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa (artículo 105); que la expropiación procede por causas de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa indemnización, estableciéndose, además, excepciones a la regla general (artículo 106). Por otro lado, el Código Civil vigente de 1859 establece que las limitaciones a la propiedad sobre la tierra sólo pueden establecerse por ley o por voluntad del propietario (artículo 568). Cabe agregar que, además de la “Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por el Estado”, existe un vasto número de leyes especiales que regulan la expropiación para casos específicos, (por ejemplo, la Ley para la Construcción, Administración y Operación del Nuevo Aeropuerto Internacional, la Ley de Mercados de la Ciudad de San Salvador, la Ley de Riego y Avenamiento y la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador).

<sup>2</sup> Ejemplos de estas restricciones son las siguientes: la extensión máxima de 245 hectáreas para la tierra rural de propiedad privada establecida por la Constitución, de la cual sólo se exceptúa a las asociaciones cooperativas y a las comunitarias campesinas (artículo 105); la adquisición de tierras en zonas de frontera por los extranjeros está limitada a aquéllos cuyos países de origen reconozcan iguales derechos para los salvadoreños (Artículo 109); y la prohibición de darle uso urbano a las zonas protegidas.

- Las Asociaciones Cooperativas Comunales y Comunitarias Campesinas están prohibidas de parcelar o subdividir y de transferir sus tierras sin autorización de la Junta de Vigilancia del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y del Fiscal General de la República. Se exige, además, el seguimiento de un procedimiento de subasta pública no judicial, salvo en casos de transferencias a entidades públicas o instituciones oficiales autónomas.
- Los títulos de propiedad entregados a los beneficiarios de ciertos programas de contribuciones para vivienda financiadas por el Estado tienen restricciones para vender, arrendar e hipotecar los inmuebles por un período de tiempo determinado<sup>3</sup>.

La evidencia recogida en la investigación sugiere que estas restricciones no tienen vigencia efectiva, no cumplen las funciones que las inspiraron; y, en cambio, constituyen fuentes de informalidad. En la práctica, existe un mercado dinámico sobre estos predios. Las restricciones legales no impiden su transferibilidad, pero privan de seguridad a quienes adquieren derechos sobre estos predios.

### 2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

#### REGISTROS

En El Salvador el registro es declarativo, pues la transferencia de propiedad sobre inmuebles y demás derechos sobre estos bienes se produce con el otorgamiento del instrumento público requerido y con la entrega de la posesión del inmueble<sup>4</sup>. No obstante, para proteger sus derechos ante una instancia administrativa o judicial, el propietario de un inmueble debe inscribir previamente su derecho en el registro de la propiedad, pues sólo se admiten títulos o documentos registrados<sup>5</sup>. Por tanto, en forma similar a lo que ocurre en la mayoría de países de la región, la inscripción del título en el registro no es constitutiva pero tiene la finalidad de dar publicidad y eficacia a los actos realizados sobre los inmuebles frente a terceros.

Se ha comprobado que la inscripción en el registro brinda seguridad en la tenencia, reduciendo el riesgo de disputas. Desde el punto 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.

El sistema de registro de la propiedad predial en El Salvador ha pasado por un importante proceso de transformación durante los últimos 20 años, período dentro del cual podemos diferenciar tres etapas fundamentales:

- *Primera etapa (1986-1991): se sustituye el sistema de folio personal del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) por un sistema de folio real<sup>6</sup>. No obstante, éste no se pudo implementar a cabalidad por la carencia de base geográfica. Además, no se solucionaron los principales problemas del sistema registral entonces vigente: sistema manual, complejo, sobrerregulado*

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello son los Programas de Contribuciones para la vivienda ejecutados por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), dirigidos a familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, pues los beneficiarios se obligan a no transferir la propiedad o el uso de la vivienda durante los 5 años siguientes a la fecha de asignación, salvo casos de fuerza mayor y previa autorización del fondo.

<sup>4</sup> Código Civil de El Salvador, Artículo 667.

<sup>5</sup> Código Civil de El Salvador, Artículo 717.

<sup>6</sup> Para dicho efecto, se promulgaron la “Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas” (Decreto 292, del 19-2-86) y su reglamento (Decreto 24, del 29 -4-86).

y oneroso; que exige acreditar el pago de solvencias tributarias y otras obligaciones ajenas a la prueba de la propiedad; que carece de mecanismos efectivos para acceder a la información registral; que está expuesto a alteración y pérdida de la información, con certificaciones poco confiables y con oficinas registrales no interconectadas que no cuentan con mecanismos que faciliten el intercambio de información a nivel nacional.

- *Segunda etapa (1991-1994): se crea en 1992 el Registro Social de Inmuebles (RSI)*<sup>7</sup>, como la institución oficial, dentro del RPRH, **encargada de la inscripción y publicidad de derechos sobre predios ubicados en comunidades marginales, lotificaciones ilegales urbanas y rurales y otros materia de proyectos de interés social**. El RSI fue dotado de un nuevo sistema registral y de procedimientos registrales rápidos, simplificados y poco onerosos. Su nuevo sistema registral, el “REGIS-SAL”, es computarizado, desregulado y con base geográfica, con capacidad para procesar inscripciones masivas. La información registral y sus certificaciones son plenamente confiables; cuenta con mecanismos efectivos de acceso a la información y elimina los riesgos de su alteración o pérdida. Gracias a su base geográfica, se puede conocer con precisión la ubicación y las características del predio, eliminando el riesgo de duplicidad de inscripciones y de superposición de áreas.
- *Tercera etapa (1994-2006): se crea el Centro Nacional de Registros (CNR)*<sup>8</sup> que inició actividades en 1995. Se trata de una institución pública con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Economía<sup>9</sup>. Alrededor del CNR se consolidan todas las funciones registrales - con la fusión de la Dirección General de Registros, el RPRH, el RSI y el Registro de Comercio. Por otro lado, se fusionan los servicios registrales con los catastrales, cartográficos y geográficos con la incorporación del Catastro Nacional y del Instituto Geográfico Nacional.

El proceso de unificación del registro y del catastro fue concebido para lograr la integración progresiva de todos los predios de las diversas regiones del país bajo un nuevo sistema registral computarizado, simplificado, desregulado y de base geográfica, que no sólo facilite la regularización de los predios en situación de extralegalidad sino que estimule la permanencia en la legalidad. La idea, por tanto, era dotar al nuevo sistema registral de los mecanismos necesarios para abaratar los costos de transacción, de forma tal que las futuras compraventas, hipotecas, herencias o arrendamientos, así como las desmembraciones y reuniones de los predios se hagan dentro del registro y no regresen a la situación extralegalidad<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> El RSI se crea con la promulgación del Decreto No. 734, del 5 de abril de 1991, dentro del marco de los Convenios del Cooperación Técnica celebrados, en 1990 y 1991, entre el Gobierno de El Salvador (GOES) y el Instituto Libertad y Democracia (ILD). Asimismo, en febrero de 1991, por Decretos No. 16 y 17, del 26 de febrero de 1991, se creó el **Programa Especial “El Salvador, País de Propietarios”** y se instituyó el *Instituto Libertad y Progreso* (ILP) como unidad pública descentralizada, adscrita a la Presidencia de la República. Una de las principales tareas encomendadas al ILP fue el establecimiento del RSI. El Reglamento de Inscripciones del RSI fue aprobado por el Decreto No. 49 (20-5-92).

<sup>8</sup> El CNR se crea con el Decreto Ejecutivo N° 62 (5-12-94), como una Unidad Descentralizada adscrita al Ministerio de Justicia, e inició actividades en 1995. Por Decreto Leg. 462 de 1995, se constituye como institución pública con autonomía administrativa y financiera, fusionando la Dirección General de Registros, el RPRH, el RSI, el Instituto Geográfico Nacional, el Registro de Comercio y el Catastro Nacional.

<sup>9</sup> Con la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 6, en junio de 1999, el CNR pasa a ser una unidad adscrita al Ministerio de Economía. La distribución de sus oficinas es la siguiente: el RPRH tiene 10 oficinas a nivel nacional y el RSI tiene 3. Los asuntos catastrales son atendidos por 11 oficinas departamentales; y el Registro de Comercio tiene 3 oficinas a nivel nacional. Además, durante el proceso de modernización del CNR, se implementaron 6 células del RPRH en el Fondo Social para la Vivienda (FSV), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y en ciertos bancos comerciales.

<sup>10</sup> La integración progresiva de los predios al nuevo sistema registral suponía la coexistencia temporal de dicho sistema con el sistema tradicional antes descrito, que hasta entonces había sido aquél del RPRH. En consecuencia, las inscripciones se continuarían realizando tanto bajo el sistema de folio personal – que es manual, inscribe en papel y carece de base geográfica - como bajo el sistema de folio real – que, además de tener base geográfica, es automatizado y se rige por los sistemas REGISAL I y II, y SIRYC (Sistema de Información Registral y Catastral).

## Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro

- Este proyecto, difundido como el Proyecto “Chambita Medidor”, se creó para lograr la plena integración entre registro y catastro. Ha sido ejecutado en dos fases:
  - **Fase I:** se inició en 1996 y culminó en 2004, a fin de poner en marcha un nuevo sistema de registro de la propiedad en base al folio real, que permitiera la integración de los componentes jurídicos y físicos de la propiedad y la actualización de la información registral y catastral en los 14 departamentos del país, para cuyo efecto se requería la implementación de nuevas tecnologías y de una adecuada administración, así como la reingeniería del marco legal vigente. Para financiar su ejecución, se celebró un contrato de préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de US\$ 50 millones.
  - **Fase II:** se inició a finales del 2005 y se encuentra actualmente en ejecución, estando programada para realizarse durante los próximos 5 años. Uno de sus principales objetivos es darle seguimiento a la fase I y completar la regularización y titulación de 600,000 propiedades en siete departamentos de El Salvador (1). Para financiar su ejecución, se ha celebrado un nuevo contrato de préstamo con el BIRF por un monto de US\$ 40.2 millones. (2) Los fondos para cancelar la deuda contraída serán pagados con recursos del CNR y serán amortizados durante un plazo de 15 años, contando con un período de gracia de 6 años (empezará a pagarse en el 2011 y se espera quede cancelada en el 2020 (3).
- Según datos del CNR, durante la primera fase de este proyecto (1996 a 2004) se habría logrado la modernización e interconexión de oficinas registrales de 10 departamentos y la incorporación de 1.2 millones de parcelas al nuevo sistema de registro y catastro, lo que equivale a más el 67% del total de parcelas del país, que se estima asciende a 1.8 millones. Del total de parcelas, 841,537 son urbanas (con densidad de 2090 parcelas/km<sup>2</sup>) y 362,092 son rurales (con densidad de 62 parcelas por km<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Se busca, además, mejorar la ejecución de los servicios de administración de tierras en el ámbito local; maximizar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la administración de tierras; apoyar el desarrollo municipal; delimitar las propiedades culturales y las zonas ambientales protegidas del país; y desarrollar un programa social de titulación masiva en beneficio de 15,000 familias de escasos recursos.

<sup>2</sup> Se prevé que los fondos sirvan para elaborar la cartografía de los departamentos de Chalatenango, Cabañas y San Vicente y los departamentos de la zona oriental del país que están aún pendientes.

<sup>3</sup> Se ha previsto desarrollar 3 componentes: componente 1: Regularización de la Tierras, para completar la regularización y titularización del 100% de las tierras de El Salvador (levantamiento sistemático de planos catastrales, provisión de títulos legales y registro de las tierras); componente 2: Servicios de Administración de Tierras, para lograr servicios accesibles y equitativos en el ámbito local y un mantenimiento efectivo del registro a nivel nacional; componente 3: Administración del Proyecto, para maximizar la coordinación entre las instituciones participantes.

A los programas antes señalados se suman las siguientes iniciativas:

- el reciente acuerdo de asistencia técnica y cooperación celebrado entre el CNR y el Colegio de Registradores de España, para la creación de la “Firma Electrónica” que será usada en transacciones por internet. Se prevé que este sistema permita al CNR: brindar una mayor seguridad jurídica, evitando falsificaciones; lograr una más pronta legalización de las pequeñas y medianas empresas; y efectuar operaciones registrales a través de Internet.

- el diseño de un sistema de Registro en Línea con los Estados Unidos, para que salvadoreños y otros residentes en dicho país puedan acceder a los servicios registrales del CNR sin tener que desplazarse hacia El Salvador; y;
- el desarrollo de programas para fomentar la cultura registral en El Salvador. Recientes investigaciones han revelado que un 97% de salvadoreños estaría consciente de la importancia del registro para otorgar seguridad jurídica a sus propiedades y a las transacciones que realicen sobre éstas.

## Principales problemas del sistema registral en la actualidad:

No obstante los logros antes señalados, aún queda pendiente la solución de problemas que no sólo limitan el cumplimiento de los objetivos trazados por las reformas planteadas originalmente, sino que estarían poniendo en riesgo los logros obtenidos por ellas. El porcentaje de predios pendientes de regularización en El Salvador continúa siendo muy elevado y se corre el gran riesgo de que se eleve el número de transacciones inmobiliarias que se realizan al margen del registro: se estima que el número de predios, tanto urbanos como rurales cuya titularidad real no coincide con la titularidad registral sería alrededor de 500,000. Entre los principales problemas figuran los siguientes:

- No se cuenta con todos los instrumentos legales necesarios para regularizar, de manera simplificada y poco onerosa, los distintos tipos de extralegalidad que se presentan durante las operaciones de “barrido” en el campo<sup>1</sup>. Ello ha llevado a que durante la primera fase del proyecto de modernización, se privilegie la ejecución de actividades catastrales por encima de las de regularización.
- Los costos de acceso al registro son elevados, lo cual desincentiva la inscripción de los actos de constitución y transmisión de derechos sobre predios<sup>2</sup>. Ello trae consigo la desactualización de la información registral y la catastral, con lo cual se corre el riesgo de perder la cuantiosa inversión realizada en los programas de regularización de la propiedad y de catastro. Los altos costos de acceso se deben, por un lado a las altas tasas registrales<sup>3</sup>; y, por otro, a la exigencia de acreditar el cumplimiento de obligaciones ajenas a la prueba de la propiedad, como es el caso de la

<sup>1</sup> Debe tenerse presente que los procedimientos simplificados de regularización del ILP sólo se aplican a inmuebles comprendidos en proyectos de interés social, no así al resto de predios. Por ello, la regularización de las transferencias de propiedad exige en la actualidad la reconstrucción de la cadena de transferencias – que es difícil y la mayor parte de veces imposible de lograr - o el seguimiento de los procedimientos individuales de titulación supletoria o de prescripción adquisitiva, según sea el caso. En el caso de sucesiones indivisas, la regularización implica, además, el seguimiento de largos y onerosos procedimientos legales para la declaración de herederos y la transmisión de derechos sobre los bienes que forman parte del patrimonio hereditario.

<sup>2</sup> Los costos de una inscripción pueden llegar a ser más de 16 veces mayor que el monto del ingreso mensual promedio de un campesino o pequeño productor (\$ 120) Así, por ejemplo, en 1998, el costo de escrituración de una propiedad pequeña (de 3.5 manzanas) era de aproximadamente \$1,800, que podría incrementarse significativamente de ser necesaria una remediación.

<sup>3</sup> Las tasas que cobra el RSI son las mismas que las del RPRH. No obstante, para facilitar la regularización de inmuebles a cargo del ILP, recientemente se ha aprobado una reducción de tasas para los proyectos calificados como proyectos de interés social, de conformidad con el Decreto No. 838 (13-10-05)., que está en el orden del 75% y sólo se aplica cuando el valor de los actos a registrar no sea mayor de US\$ 15,000. La inscripción de títulos otorgados dentro de programas especiales, como Proseguir, ha sido posible porque buena parte de los costos de inscripción fueron asumidos por este programa. Según el Director de Asesoría Jurídica del ISTA, la exigencia de pago de derechos registrales a adjudicatarios de la reforma agraria está impidiendo la inscripción de miles de títulos: el ISTA alega la gratuidad del pago de derechos registrales respecto a los títulos que adjudica; y el CNR exige dicho pago.

acreditación de solvencias tributarias – pago del impuesto a la renta y del IVA<sup>4</sup>. La acreditación de Hacienda suele tomar entre 3 meses y 1 año, con lo cual se bloquea el acceso al Registro;

- El sistema registral, exceptuando el del RSI, continúa careciendo de base geográfica real, al estar aún pendiente una interrelación automática entre el aspecto catastral (físico) y el aspecto registral (jurídico) de las parcelas incorporadas al nuevo sistema de folio real<sup>5</sup>. Como resultado, para inscribir un acto sobre un predio, se exige incorporar en las escrituras una descripción del área, ubicación y características del predio materia de inscripción, aún cuando esta descripción debiera extraerse directamente del catastro. Por otro lado, en muchos casos, la descripción registral del predio no coincide con la información del catastro, lo cual ocasiona observaciones o denegatorias de inscripciones y la exigencia de realizar re-mediciones de predios.
- Si bien los plazos para inscribir actos y contratos sobre predios con reducidos, éstos no son iguales para todos los usuarios. Así, por ejemplo, existe el trámite “ordinario” para inscribir hipotecas y trámite “rápido”, el primero toma 15 días y el segundo 48 horas. No obstante, para acogerse al segundo se requiere pagar una tasa registral más elevada, que no puede ser costeadada por la gran mayoría de salvadoreños.
- El acceso a la información registral a distancia es aún limitado. Los servicios de consulta “en línea” sólo permiten acceder a una parte de la información registral (p.e., a la información sobre el estado del trámite). Con excepción de la solicitud de certificados registrales, no se han implementado mecanismos que permitan intercambiar información entre las oficinas registrales del país, lo cual obliga al usuario a desplazarse para acceder a información registral o solicitar una inscripción.
- La discrecionalidad del registrador es muy amplia, lo cual se debe a la proliferación de normas registrales muchas veces contradictorias, que se superponen unas a otras y que contienen disposiciones complejas que requieren de interpretación.

<sup>4</sup> La acreditación de solvencias es una nueva exigencia que está contemplada en el recientemente aprobado Código Tributario y se aplica a las inscripciones en el Registro de Comercio desde enero de 2006. Para las inscripciones de actos y contratos sobre activos prediales, se prevé que entre en vigencia a partir de marzo de 2006.

<sup>5</sup> Esto sucede, con mayor frecuencia, respecto a predios cuyas inscripciones han sido trasladadas al sistema de folio real antes del paso de “Chambita Medidor”, y por tanto, está aún pendiente la integración de dichos predios al nuevo sistema de registro y catastro.

Todo lo antes señalado, nos lleva a la conclusión de que se ha perdido la visión inicial que estuvo detrás de la gran reforma registral iniciada en El Salvador, primero con la creación del RSI y luego con la unificación de los registros de propiedad y el catastro en torno al CNR. Los hechos descritos configuran una suerte de “contrarreforma”, que podría poner en riesgo incluso los logros ya obtenidos.

Como antes se señaló, la reforma del sistema registral no es un hecho aislado, sino que constituye parte de un proceso integral dirigido a otorgar derechos de propiedad claros y seguros, que permitan fijar el potencial de los activos y hacerlos fungibles<sup>11</sup>, integrar información dispersa, poner a las personas en

<sup>11</sup> Hacer fungibles los activos implica representarlos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizables, resulten más accesibles al mercado y tengan mayores funciones.

red y proteger las transacciones. Por tanto, el gran reto del marco institucional y legal vigente es, primero, facilitar la regularización del altísimo porcentaje de predios cuyos propietarios no pueden registrar sus derechos por carecer de un título registrable. Ello exige no sólo el levantamiento de mapas, sino el saneamiento legal de los derechos de propiedad. El segundo reto consiste en estimular la permanencia de los predios en la formalidad, para lo cual se requiere simplificar procedimientos registrales y abaratar los costos de transacción. Sin embargo, debido a las dificultades que se señalan en el presente informe, las entidades responsables de la regularización y registro de la propiedad predial en El Salvador están encontrando serios obstáculos para enfrentar los retos señalados de manera plenamente satisfactoria.

## **ABOGADOS Y NOTARIOS**

Al 2004 había aproximadamente 8,000 abogados ejerciendo la profesión en El Salvador. Su colegiatura no es obligatoria, pero los profesionales se aglutinan en 6 asociaciones que a su vez conforman la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador. De conformidad con la Constitución Política, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia su supervisión<sup>12</sup>.

A diferencia de otros países latinoamericanos, en El Salvador no hay ningún límite al número de abogados que pueden convertirse en notarios. De acuerdo a un reciente estudio, el 75% de los abogados (6,000) ejercen la función notarial. Los notarios también están supervisados por la Corte Suprema. Los notarios salvadoreños tienen competencia supranacional para realizar actuaciones en el extranjero, las mismas que tienen plena validez jurídica en el territorio de El Salvador (artículo 3 de Ley del Notariado). Además, los notarios son responsables por las omisiones incurridas en sus actuaciones, estando obligados, en tales casos, a extender a su costa una nueva escritura (artículo 698 C.C.)

### **Rol de los notarios salvadoreños en los programas de formalización de la propiedad**

Resulta relevante mencionar el importante rol que han cumplido los notarios salvadoreños en los programas de formalización de la propiedad predial en áreas urbanas y rurales. Un importante número de notarios integraron las brigadas de formalización encargadas de la promoción, saneamiento y registro de las propiedades, junto con funcionarios del ILP y registradores del RSI, ONGs, ingenieros y empresas medidoras y representantes de las organizaciones de las comunidades beneficiarias.

<sup>12</sup> Fuentes periodísticas destacan que habría unos 3.000 abogados en el país cuyos títulos son dudosos; debido, en parte, a “la venta” de títulos de abogado efectuada por ciertas universidades.



## HIPOTECAS

Una figura muy utilizada en El Salvador es la “hipoteca de porción”, cuya particularidad es que, recae sobre una “porción” no independizada del inmueble. Esta hipoteca es utilizada principalmente cuando se trata de un predio no construido o cuando, a pesar de haber construcción, el predio conserva un área significativa de terreno no edificado. En todos los casos, se exige que la porción no independizada del inmueble sea identificada en un plano para dejar claramente definida el área y ubicación de la porción objeto que se hipoteca.

### El mercado hipotecario en El Salvador, crecimiento y limitaciones para su desarrollo

- La re-ingeniería de los registros de la propiedad existentes y la simplificación de trámites registrales en El Salvador ha permitido la generación de los cimientos para el desarrollo de un mercado hipotecario. Así, por ejemplo, el tiempo para registrar una hipoteca se redujo de 1 año a 15 días en el trámite ordinario y entre 24 y 48 horas en el trámite rápido. Varios de los bancos comerciales cuentan con células registrales en sus oficinas, pudiendo tramitar las hipotecas que otorgan a través del trámite rápido. Además, la significativa reducción del tiempo para inscribir una hipoteca ha permitido abaratar los intereses del crédito garantizado<sup>1</sup>.
- En la actualidad, se están desarrollando una serie de programas dirigidos a fortalecer el mercado hipotecario en El Salvador, a través del desarrollo de mercados secundarios de hipotecas, del fortalecimiento de instituciones financieras de derecho público que otorgan créditos a personas de bajos recursos, y de la creación de normatividad supranacional en el ámbito centroamericano para incentivar la utilización de la hipoteca como principal mecanismo de garantía crediticia<sup>2</sup>. No obstante, aún queda pendiente reformar el procedimiento para ejecutarla, en caso de incumplimiento en el pago como se señala en el acápite 2.5.2 de este informe, no existe un procedimiento extrajudicial para su ejecución y el procedimiento judicial es largo y oneroso. El procedimiento “ejecutivo” toma 19.5 meses y cuesta unos \$ 4,452. Su duración se puede incrementar en 10 meses adicionales en caso de interposición de excepciones y tercerías.

<sup>1</sup> Ello se debe a que la demora en los trámites registrales, obligaba a las entidades financieras a hacer reservas para garantizar las hipotecas otorgadas, lo cual repercutía en las tasas de interés a cobrar.

<sup>2</sup> Con el Proyecto de creación de la Hipoteca Centroamericana se busca estimular la utilización de la hipoteca como principal mecanismo de garantía crediticia; y establecer reglas comunes entre todos los países de la región en materia de constitución, registro y ejecución de las hipotecas.

## ARRENDAMIENTOS

El artículo 102 de la Constitución de la República garantiza la libertad económica en lo que no se oponga al interés social. Es al amparo de este artículo constitucional que se habría emitido la “Ley de Inquilinato”, Decreto legislativo N° 2591 (18-2-58), así como las sucesivas leyes que la han ido reformando<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Estas son básicamente las siguientes: Decreto Leg.N° 2822 (31-3-59); Decreto Leg.N° 69 (18-1-61); Decreto Leg.N° 80 (20-3-61); Decreto Leg.N° 524 (4-12-67); Decreto Leg.N° 576 (4-12-69); Decreto Leg.N° 624 (30-5-74); Decreto Leg.N° 399 (10-11-77); Decreto Leg.N° 286 (18-7-89); y Decreto Leg.N° 641 (29-11-90).



La ley de inquilinato se aplica al arrendamiento y subarrendamiento de casas y locales que se destinen tanto a vivienda como a establecimientos comerciales, centros educativos, oficinas públicas y privadas (artículo 2). El problema fundamental con la ley de inquilinato es que en su afán de proteger al arrendatario desincentiva la oferta. La reforma de la ley de inquilinato para estimular el mercado de arrendamiento estaría ocupando un lugar importante en la Política de Vivienda del actual gobierno.

### Principales restricciones impuestas por la Ley de Inquilinato:

- El propietario no puede dar por terminada la relación jurídica al finalizar el plazo de arrendamiento pactado, porque la ley dispone la duración indeterminada de los contratos de alquiler. Ni siquiera puede terminar por muerte del inquilino<sup>1</sup> o del arrendador o por traspaso del inmueble, sea a título oneroso o gratuito; pues los nuevos adquirentes del inmueble se sustituyen en los derechos y obligaciones del arrendatario;
- No es posible incrementar el monto de la renta de los predios que hubiesen estado construidos y alquilados al momento de entrada en vigencia de la ley. La ley ordena que la renta no puede exceder el monto que se venía pagando en Diciembre de 1973 (artículo 7)<sup>2</sup>;
- Existe un reducido número de causales que autorizan al propietario a poner fin al contrato de arrendamiento. Los procedimientos para lograr la desocupación del inmueble son excesivamente largos y costosos.
- Las multas y penalidades que se imponen al propietario del inmueble en distintos supuestos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Los derechos de los inquilinos fallecidos pasan a sus herederos, y si no hubiere herederos declarados, pasan a su cónyuge, compañero de vida, ascendientes o descendientes que hayan habitado el inmueble.

<sup>2</sup> Sólo por la vía judicial se puede lograr un aumento de la renta y únicamente en caso de mejoras por un monto mayor al 20% del valor del inmueble y en casos de subarrendamiento, cuando, a criterio del juez, exista una notable desproporción entre el monto de la renta pagada por el arrendatario y aquella pagada por el subarrendatario (art. 89) Esta restricción se aplica a los predios que hubiesen estado arrendados a la entrada en vigencia de la ley aún cuando hubiesen terminado los contratos de alquiler entonces vigentes, pues la limitación beneficia, asimismo, al nuevo inquilino. Se exceptúan de esta limitación únicamente las casas y locales que se hubiesen edificado o alquilado en fecha posterior.

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, el propietario que establezca una renta mayor a la permitida deberá pagar una multa equivalente a 20 veces el monto que se hubiese excedido.

## 2.2 | Marco normativo para predios urbanos

### 2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal.

De acuerdo al texto constitucional (artículo 119) la construcción de una vivienda es una actividad de interés social y obliga al Estado a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

El órgano rector de las políticas de vivienda en El Salvador es el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)<sup>14</sup>; el que durante los últimos años ha venido impulsando una política descentralizadora en materia de planificación y desarrollo urbano, generando una diversidad de planes de desarrollo urbano regional y local, entre ellos, el Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNODT).

<sup>14</sup> El VMVDU tiene, además, las siguientes funciones: (i) diseñar las políticas, estrategias, programas y proyectos para producir soluciones habitacionales a la población de bajos ingresos que no tienen acceso a las viviendas producidas por empresarios privados; y ii) operar, junto a los gobiernos municipales, al ILP, al CNR, al Fondo Social para la Vivienda (FSV) y al FONAVIPO, como garante del cumplimiento de las normas y regulaciones vigentes.

En la década del 90 se modificó sustancialmente el rol del Estado. El rol intervencionista en las diferentes áreas de la política pública se sustituyó por un rol facilitador, regulador, supervisor y de control. En el sector vivienda este cambio se tradujo en la creación de un sistema de subsidios directos y focalizados y en una mayor atención en la legalización de las propiedades. Sin embargo, se mantuvieron algunos programas de subsidio vía tasa de interés. Para garantizar los derechos de propiedad a la familias cuyos ingresos no les permita acceder a un crédito bancario, se creó el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)<sup>15</sup>.

Los principales programas de viviendas de interés social en El Salvador han sido desarrollados por el *Fondo Social para la Vivienda (FSV)*<sup>16</sup>, en el caso de las viviendas destinadas para trabajadores del sector formal; y por el FONAVIPO, en el caso de las viviendas destinadas a trabajadores del sector informal. Desde su creación a la fecha, el FSV ha sido la principal fuente de financiamiento de viviendas de interés social en el mercado formal, habiendo otorgado cerca de 200,000 créditos. Recientemente, se han realizado una serie de reformas al FSV orientadas principalmente a incorporar a los trabajadores informales dentro de la población beneficiaria, a ampliar el precio de la vivienda a financiar (hasta US\$ 22,857), y facilitar un segundo crédito a los beneficiarios. No obstante, durante el año 2005 se habría producido una disminución significativa respecto a los créditos otorgados por el FSV durante el año 2004<sup>17</sup>. Dos factores han sido decisivos: la subida de la tasa de interés cobrado por

el FSV, que ha llegado a ser superior a la de un banco comercial (7% y 6% respectivamente). Segundo, a las mayores exigencias del FSV para el otorgamiento de créditos<sup>18</sup>.

Luego de los terremotos del 2001 se han desarrollado, además, varios otros programas y proyectos habitacionales financiados por diversos organismos de cooperación, cuyo objetivo específico es apoyar el proceso de reconstrucción, entre los que destacan: Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Asentamientos Humanos o de Comunidades en Progreso, Programa de Vivienda en Altura o de Condominios, Programa de Inversión sin Fronteras, Programa de Arrendamiento Inmobiliario, Programa de Certificación de Lotificadores, Programa de Manejo de Riesgos Ambientales, Programa “Construyendo un Sueño”.

<sup>15</sup> FONAVIPO fue creado en 1992, por el Decreto Leg.No. 258, para facilitar el acceso al crédito para vivienda a las familias cuyo ingreso mensual era inferior a 2 salarios mínimos (US\$288) y para brindar condiciones favorables de financiamiento habitacional de interés social. Maneja dos programas: (i) *programas de créditos*: para canalizar recursos a una Red de Instituciones Intermediarias Autorizadas, para el financiamiento de vivienda a familias con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos; y (ii) *programas de contribuciones para la vivienda*: para familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

<sup>16</sup> El FSV es una institución de crédito autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, que nació en 1973 como un programa de seguridad social en el que participan tanto patronos como trabajadores. Su finalidad es contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras.

<sup>17</sup> En el 2004, se otorgó 9,717 créditos por un monto de 84.7 millones de dólares, en el 2005 éstos disminuyeron a 8,084 por un monto de 72.5 millones de dólares).El Diario de Hoy on line: Mercado de bienes y raíces se dinamiza, por Alma López, 2 de Febrero de 2006. Esta reducción se produce en un contexto de disminución de la demanda de vivienda mínima debido, en gran parte, a la escasa oferta de financiamiento y al poco poder adquisitivo de la población

<sup>18</sup> Así, p.e., exige que los solicitantes estén comprendidos en la categoría “A”, lo que excluye a quien hubiera caído en mora en cualquier otro crédito (en cualquier otra institución), pues ello lo habría colocado en una categoría más baja y no hay forma de cambiar de categoría antes del plazo mínimo de 2 años.

## Programas de vivienda popular, principales logros y problemas a resolver

- La reducción del déficit habitacional en un 10% ha sido uno de los principales logros de las iniciativas y programas desarrollados entre 1999 y 2004. 179,150 viviendas fueron construidas a través de FONAVIPO, el FSV, la banca privada y aportaciones por iglesias, ONGs, fundaciones privadas, clubes de servicios, cooperación de países amigos y salvadoreños, etc. De éstas, 102,171 son viviendas nuevas.
- No obstante, aún existen problemas para acceder a la vivienda y el déficit habitacional es de 544,820 viviendas (en el 2004 fue de 32,508)<sup>1</sup>. Continúa la proliferación de parcelaciones y viviendas informales, que surgen como alternativa de vivienda para la mayoría de familias de bajos ingresos que no pueden acceder a un terreno o vivienda en el mercado formal<sup>2</sup>. Entre los principales problemas: (i) financiamiento habitacional insuficiente, especialmente para los sectores de menores ingresos; (ii) escaso desarrollo y bajo aprovechamiento de tecnologías y materiales de construcción de bajo costo, (iii) número importante de parcelas habitacionales sin regularizar, y en muchos casos familias ubicadas en zonas no regularizables (áreas protegidas, servidumbres, derechos de vías inseguras o de alto riesgo); (iv) inadecuadas condiciones de oferta de terrenos con vocación urbanizable que favorezcan el desarrollo territorial; (v) falta de coordinación entre las diversas entidades relacionadas con el sector y frecuente conflicto entre ellas; y (vi) marco legal deficiente, disperso y susceptible de ser aplicado de manera discrecional.
- Para solucionar los problemas antes señalados, la Nueva Política de Vivienda, lanzada en El Salvador el 13 de Junio de 2005 gira en torno a lo siguiente: (i) reducción del déficit anual de viviendas, estimado en 32,000 viviendas por año; (ii) modernización del marco técnico, institucional y legal; (iii) apoyo gubernamental para la adquisición de viviendas y promoción del esfuerzo propio a los beneficiarios; (iv) financiamiento de corto y largo plazo, incluido el desarrollo de mercados secundarios de viviendas; (v) ordenamiento de la propiedad de las tierras (concentrándose en la regularización y legalización de parcelas, la reubicación de familias asentadas en zonas marginales inseguras y de alto riesgo climático, la penalización para promotores de tenencia ilegal de parcelas habitacionales, la promoción de viviendas por pisos y apartamentos, y el establecimiento del bono comunitario para apoyar la introducción de servicios básicos en colonias y barrios carentes de ellos).

<sup>1</sup> El total del parque habitacional del país es de 1.5 millones de viviendas, de las cuales 63% son urbanas y 37% son rurales.

<sup>2</sup> Según datos del actual Gobierno, a la fecha, alrededor de un 60% de las familias de bajos ingresos estarían en situación de informalidad respecto a sus parcela.

### 2.2.2 | Programas de regularización de vivienda informal

En 1990 el Gobierno de El Salvador (GOES) inició un proceso de reestructuración y reforma del Estado dirigido a lograr la pacificación del país y a sentar las bases para el tránsito hacia una economía de mercado. La formalización de los derechos de propiedad constituía parte fundamental del proceso de reforma.

Para realizar el proceso de formalización de la propiedad el GOES celebró un Convenio de Cooperación Técnica con el Instituto Libertad y Democracia (ILD), en octubre de 1990. En febrero de 1991<sup>19</sup>, se creó el **Programa Especial “El Salvador, País de Propietarios”** y se instituyó el *Instituto Libertad y Progreso* (ILP) como unidad pública descentralizada, adscrita a la Presidencia de la República, cuyo objeto principal era diseñar, promover y aplicar la nueva legalidad que permita el acceso a la propiedad y registro a las personas de escasos recursos que habitan en tugurios, zonas marginales y lotificaciones no autorizadas o colonias piratas, y como entidad ejecutora de las acciones para dar cumplimiento a dicha normatividad. El convenio GOES-ILD que fuera ampliado para el período 1991-1992, comprendía la investigación, diseño y creación de la reforma institucional, así como la puesta en marcha del nuevo sistema de formalización y registro de predios. Su ejecución fue financiada con fondos provenientes de USAID El Salvador y del GOES.

### **Significado de la reforma de la propiedad iniciada con el Convenio GOES-ILD:**

La reforma institucional iniciada en El Salvador en 1991 fue significativa, pues por primera vez el Estado establece vías de acceso a la propiedad para los “marginales” en los sectores urbano y rural, abriéndoles las puertas hacia un título de propiedad individual, firme, seguro y registrable, cualquiera sea el modelo de propiedad y explotación elegido. Se creó un procedimiento de saneamiento técnico-legal para las comunidades marginales, estableciéndose canales de participación de la comunidad y se establecieron mecanismos financieros para incentivar la transferencia de propiedad de predios a favor de sus ocupantes. Asimismo, se crearon mecanismos legales para regularizar las lotificaciones ilegales o piratas, y se simplificaron trámites para la habilitación de terrenos con fines urbanos. Se estableció, además, la normatividad necesaria para permitir a las asociaciones cooperativas rurales creadas por la Reforma Agraria la libre elección del sistema de propiedad y explotación de la tierra que más conviniera a sus intereses<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entre las normas más importantes en esta materia, además de las que regulan las inscripciones en el RSI, figuran: el Decreto No 26 (4-3-06), que crea un procedimiento de saneamiento físico y legal para los tugurios y comunidades marginales; los Decretos No. 772 y 773 (25-4-91), que simplifican el procedimiento de regularización denominado “titulación supletoria”; el Decreto Leg.No. 708 y su reglamento (febrero y diciembre 1992), que simplifican el procedimiento de habilitación urbana para facilitar la legalización de las notificaciones de interés social, denominadas “Parcelaciones Habitacionales de Desarrollo Progresivo”; el Decreto Ley No. 747 y su reglamento ( abril 1991 y enero 1992), y los Decretos Ley No. 678 y 106, que establecen mecanismos legales para que los beneficiarios de la reforma agraria puedan elegir libre y permanentemente el sistema de propiedad y explotación de la tierra que más convenga a sus intereses, reduciendo, asimismo, el costo de los trámites de parcelación de las cooperativas agrarias; los Decretos Leg.446 y 447 (14-6-01), que contiene disposiciones para que las familias de escasos recursos afectadas por los terremotos del 2001 reciban una vivienda definitiva, con fondos provenientes de donativos nacionales o internacionales, de los municipios o privados; y el Decreto Legislativo 800 (23-4-02) (reformado por los Decretos N° 220 , 557 y 916), que simplifica los trámites para la regularización de los predios comprendidos dentro el Programa de Seguridad Jurídica para las personas afectadas por los terremotos del 2001; y el Decreto N° 961, que simplifica los trámites para regularizar los predios comprendidos dentro el Programa de Transferencia de Tierras.

En 1991, el 70% de la población se encontraba en situación de extralegalidad respecto a la tenencia de predios urbanos; debido a los altos costos que implicaba cumplir las normas vigentes para la adquisición, desarrollo urbanístico, construcción y registro de una propiedad. Como resultado, a principios de la década de los años 90, se habrían generado asentamientos o urbanizaciones informales, llamados

<sup>19</sup> Con la promulgación de los Decretos No. 16 y 17, del 26 de febrero de 1991

*Tugurios o Comunidades Marginales, Lotificaciones Ilegales o Colonias Piratas*<sup>20</sup>. La situación de extralegalidad alcanzaba, inclusive, a los programas de vivienda popular ejecutados por el Estado.

Desde su creación hasta el año 2004, el ILP había operado bajo un sistema centralizado en la planificación y coordinación, pero descentralizado en su operación, a fin de que las actividades operativas estuvieran en manos del sector privado y que los beneficiarios tuvieran una participación activa en la ejecución de las tareas de formalización y en la toma de decisiones. Le correspondía al ILP la coordinación con las ONGs que participan en la promoción y legalización, las empresas privadas de medición, los propietarios y poseedores, los notarios particulares que realizan las escrituraciones y los registradores del RSI. No obstante, durante los últimos dos años, el ILP ha modificado su forma de operación, habiendo asumido directamente gran parte de las funciones de promoción y saneamiento. La función registral le compete a la unidad del RSI localizada en las oficinas del ILP.

### **Logros de los programas de regularización de la propiedad y agenda pendiente:**

- Entre los principales logros:
  - 550,000 salvadoreños debajo de la línea de la pobreza se han convertido en legítimos propietarios de sus activos inmobiliarios<sup>1</sup>;
  - 28,000 ex-combatientes recibieron títulos de propiedad formalizados, consolidando los Acuerdos de Paz firmados en 1992;
  - 25,000 viviendas destruidas por los terremotos del 2001 fueron formalizadas y reconstruidas, beneficiando a 130,000 personas de bajos ingresos;
  - 20,000 propiedades están en proceso de regularización, como componente fundamental de las políticas de Seguridad Ciudadana –prevención de la violencia- y de Reducción de Vulnerabilidad y Desastres en El Salvador.
- No obstante, aún está pendiente la regularización de la gran mayoría de predios que está aún en situación de extralegalidad. Según datos del presente Gobierno, alrededor de un 60% de las familias de bajos ingresos estarían en situación de extralegalidad respecto a sus parcelas; no obstante, de acuerdo a las estimaciones del ILD, descritas en el capítulo 4 del presente informe, este porcentaje sería considerablemente mayor.

<sup>1</sup> Entre los años 1992 a 2004 se formalizaron 109,762 propiedades beneficiando así a 548,810 salvadoreños, a lo cual habría que sumarle los 1,800 predios regularizados por el ILP 2005- 2006.

<sup>20</sup> Las lotificaciones ilegales se han constituido en la gran fuente de viviendas para las familias de escasos recursos, evitando, a través de una vía privada y pacífica, la generación de invasiones masivas en terrenos ajenos. En 1991 el número de lotes involucrados era más de 300,000, gran parte de los cuales ya habían sido edificados, también al margen de la ley. Para facilitar su regularización se crearon mecanismos que simplificaban su legalización ((Ley para las “Parcelaciones Habitacionales de Desarrollo Progresivo” ,Decreto Legislativo No. 708 y su reglamento, de febrero de 1991 y diciembre de 1992). No obstante, sólo un porcentaje muy reducido de propietarios logró la regularización de sus lotes. Se estima que el número de propietarios afectados se habría, por lo menos, duplicado en los últimos 14 años y que el número de viviendas involucradas sería no menos de 600,000.

Los programas de regularización más relevantes desarrollados por el ILP son: Programa de Legalización de Tierras “El Salvador, País de Propietarios”, Programa de Seguridad Jurídica Rural (Proseguir), Programa de Seguridad Jurídica “Componente Terremoto”, Programa de Vivienda Fase I, Componente Legalización de Tierras.

### 2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

#### Gestión territorial en El Salvador, principales desafíos e iniciativas

- Los principales problemas a enfrentar son: escasez territorial, sobrepoblación, alto porcentaje de salvadoreños en situación de pobreza, graves problemas de contaminación, falta de alternativas legales de vivienda para personas de escasos recursos y lotificaciones sin autorización que surgen masivamente como la alternativa de vivienda no tugurizada para los más pobres.
- El GOES viene desarrollando una serie de iniciativas dirigidas a generar las bases para una adecuada gestión y ordenamiento territorial, orientadas a la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el ámbito municipal, micro-regional y departamental<sup>1</sup>. Asimismo, en los últimos 5 años, se ha diseñado el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorio (PNODT), coordinado por el VMVDU, que responde a una política nacional y comprende el desarrollo de procesos consolidados de concertación<sup>2</sup>; y está orientado a la integración de El Salvador con el resto de Centroamérica y el mundo en general, principalmente a través de los Acuerdos de Libre Comercio<sup>3</sup>.
- No obstante, la proliferación de planes territoriales desarrollados durante los últimos años y su falta de ejecución, ha traído una falta de credibilidad en gran parte de los salvadoreños, estando aún pendiente compatibilizar el PNODT con las iniciativas locales.

<sup>1</sup> La estrategia nacional de desarrollo territorial del GOES cuenta con los siguientes componentes: Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Plan Especial de Protección del Medio Físico; Sistema Nacional de Información Territorial.

<sup>2</sup> La elaboración del PNODT se inició en noviembre de 2001 y se ha realizado a través de un proceso abierto a la participación de representantes y especialistas de instituciones públicas y privadas.

<sup>3</sup> Retoma las propuestas de la CND, el Plan Puebla Panamá y el Plan de Gobierno 1999-2004 “La Nueva Alianza”.

Buena parte de las normas que regulan el desarrollo urbanístico y establecen las reglas para la aprobación de proyectos de urbanización y construcción en El Salvador están en proceso de revisión con fines de reforma; entre las principales figuran:

- La “**Ley de Urbanismo y Construcción**” y su **reglamento**<sup>21</sup>, que establecen la competencia del VMVDU y de las municipalidades en materia de planes de desarrollo urbano y rural; los requisitos para obtener la autorización para construcción; y los recursos en casos que se denieguen las autorizaciones.

<sup>21</sup> La Ley fue aprobada por Decreto No. 232 (4-6-51), reformada por Decreto Leg.Nº 2190 (31-8-56); Decreto Leg.Nº 142 (10-10-72); y Decreto Leg.Nº 708 (13-2-91). El reglamento fue aprobado por Decreto No 69 (26-9-73), reformado por Decreto No 70 (6-12-91).

- El “**Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones**”<sup>22</sup>, que establece los requisitos mínimos de seguridad estructural de las construcciones, tanto para las nuevas como para las que van a modificarse, repararse o demolerse.
- La “**Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los Municipios Aledaños**”, que se aplica a los 14 municipios que conforman el AMSS y que constituyen una unidad urbanística<sup>23</sup>. Contiene reformas a la legislación sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural<sup>24</sup>.
- El “**Reglamento de la Ordenanza del Control del Desarrollo Urbano y de la Construcción**”: tiene por objeto regular los instrumentos auxiliares del control del desarrollo urbano y de la construcción; la estructura urbana y los usos del suelo; la lotificación, equipamiento comunal y público, sistema vial e infraestructura y servicios; las normas mínimas de seguridad física y social de las edificaciones; y los procedimientos a seguir para la tramitación de todo permiso de parcelación y/o construcción que se realicen en los municipios del AMSS. El organismo encargado de velar por su cumplimiento OPAMSS<sup>25</sup>.
- La “**Ley del Medio Ambiente**”<sup>26</sup>, regula la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales; la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental; y los mecanismos para asegurar la aplicación de los tratados y convenios internacionales.
- La “**Ley de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador**”<sup>27</sup>, que regula el rescate, investigación, conservación, protección, promoción, fomento, desarrollo, difusión y valoración del Patrimonio o Tesoro Cultural Salvadoreño, a través del Ministerio de Educación o de la Secretaría de Estado que tenga a su cargo la Administración del Patrimonio Cultural del País.

<sup>22</sup> El reglamento fue aprobado por Decreto Ejecutivo N° 105 (30-10-96). De éste se han derivado normas especiales para el diseño y construcción de viviendas, el control de calidad de materiales estructurales, el diseño de cimentaciones y estabilidad de taludes; y normas técnicas para el diseño por sismo y por viento.

<sup>23</sup> Los municipios comprendidos en el AMSS son: San Salvador, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, Apopa, Nejapa, San Martín y Tonacatepeque, los cuales en razón de su desarrollo urbano constituyen una sola unidad urbanística o conurbación.

<sup>24</sup> Con esta ley se crea el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) y el Comité de Planeación del AMSS (organismo técnico consultivo, asesor del CODEMET); lo cual tiene como antecedente la creación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). Su expresión como instrumento de ordenamiento es el Plan Maestro de Desarrollo Urbano, cuya implementación corresponde a la OPAMSS, el cual para ser obligatorio debe ser refrendado por una ordenanza de cada municipio involucrado.

<sup>25</sup> La ejecución de proyectos debe ser aprobada por el VMVDU en los Municipios que no cuenten con sus propios planes de desarrollo local y sus Ordenanzas Municipales

<sup>26</sup> Aprobada por Decreto No 233 (14-4-98)

<sup>27</sup> Aprobada por Decreto No 513, publicado (26-5-93).



- La “Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados”<sup>28</sup>; que crea la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (A.N.D.A), cuyo objetivo es proveer y ayudar a proveer “Acueductos” y “Alcantarillados”, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes.

## HABILITACIÓN URBANA

El procedimiento de aprobación de proyectos de urbanismo y construcción está regulado por la Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento. Asimismo, el procedimiento y los requisitos necesarios para la aprobación de “parcelaciones habitacionales de desarrollo progresivo” está regulado por una normatividad especial<sup>29</sup>.

En el caso específico del AMSS, la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) produjo una modificación importante respecto a la gestión de la habilitación urbana. Hasta antes de su creación (inicios de los 90) la regulación y trámite de estos procedimientos se encontraba fragmentada entre las diversas alcaldías involucradas que integran el AMSS, las cuales actuaban en forma des-coordinada. El objeto de su creación es establecer una autoridad única para el desarrollo del AMSS, en relación a la planificación, regulación, administración e inversión pública urbana. Entre otras funciones, se le otorga a la OPAMSS la de otorgar los permisos de parcelación y construcción y la de velar por el cumplimiento de la normatividad urbanística vigente en el AMSS<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Decreto Ley No. 341 (19-10-61), reformado por 8 decretos posteriores.

<sup>29</sup> Las “urbanizaciones de desarrollo progresivo” o “de interés social” son parcelaciones habitacionales cuya plantación se concede bajo normas urbanísticas mínimas, que permitan una infraestructura evolutiva, y cuya realización exige la utilización de materiales de bajo costo, el esfuerzo de la comunidad y la asistencia institucional. El procedimiento para su aprobación está regulado por el Decreto Leg.No. 708 y su reglamento (febrero 1991 y diciembre 1992).

<sup>30</sup> Sus obligaciones principales son: (i) elaborar y proponer al COAMSS el esquema director del AMSS, las normas técnicas necesarias para implementar el plan metropolitano, y las políticas, planes y proyectos aprobados por cada Concejo Municipal; (ii) dirigir el proceso de formulación y evaluación técnica del plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS; (iii) dar curso legal a los trámites para calificar el uso del suelo; otorgar permisos de parcelación y construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval municipal para la realización de proyectos; y efectuar recepciones de obras de los proyectos en el AMSS, velando por el cumplimiento de la normatividad vigente.



## Principales obstáculos del procedimiento para urbanizar:

- El procedimiento para la aprobación de proyectos de urbanismo y construcción vigente es excesivamente largo, complejo y oneroso y muchas veces imposible de ser iniciado, por lo siguiente:
  - falta de titulación inscrita del propietario del terreno sobre el cual se va a desarrollar la urbanización, lo cual imposibilita el inicio del trámite;
  - dispersión de normas sobre requisitos y trámite del procedimiento; cada entidad involucrada del gobierno central y local crea sus propias normas;
  - amplia discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la normatividad vigente por cada una de las entidades intervinientes, siendo muchas veces arbitraria y sin amparo legal;
  - la demora en la obtención de ciertas autorizaciones sectoriales (como la autorización del Ministerio del Medio Ambiente, que puede tomar de 9 meses a 1 y ½ años) y la emisión de la aprobación definitiva (que suele tomar de 1 a 1 y ½ años más). El procedimiento puede complicarse aún más en la eventualidad que algún vecino de oponga a la autorización.
- En el caso específico del AMSS, aún no se ha logrado simplificar los trámites, gran parte de lo cuales continúan siendo largos y complejos. Además de los problemas antes descritos, se presentan los siguientes:
  - duplicidad de aprobaciones, ya que la parcelación debe ser aprobada tanto por la OPAMSS como por la alcaldía correspondiente;
  - discrepancia de criterios entre la OPAMSS y las alcaldías (la primera con facultades aprobatorias y la segunda con facultades sancionadoras), lo cual traba los trámites<sup>1</sup>; y,
  - un alto porcentaje de lotificaciones no pueden ser autorizadas por encontrarse en zonas de riesgo (el 75% del AMSS está compuesta por zonas de alto riesgo, debido al altísimo riesgo de desastres naturales).

<sup>1</sup> Ello ha llevado a que se desarrollen parcelaciones con autorización municipal, pero sin autorización de la OPAMSS, y esta última se encuentra imposibilitada de sancionar a los lotificadores por carecer de facultades sancionadoras. Para darle una salida al problema, la OPAMSS está solicitando la aprobación de una ley que le otorgue atribuciones para suspender las obras que no cuenten con su aprobación.

## El “Programa de Ventanilla Unica” para simplificar la aprobación de proyectos de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones de interés social<sup>1</sup>

- El objetivo de este programa es el siguiente:
  - evitar que el usuario tenga que visitar las 8 entidades vinculadas con la aprobación de los proyectos de urbanización y construcción de interés social. (VMVDU, Ministerio de Medio Ambiente, CONCULTURA, ANDA, Ministerio de Salud Pública, ILP y Municipalidades);
  - reducir en una primera etapa, hasta un 68% del tiempo global de trámites, lo que incidiría en una disminución de hasta un 4% en el costo la vivienda;
  - garantizar la propiedad del inmueble que se adquiera;
  - evitar que ANDA cobre el trámite por una serie de revisiones y autorizaciones y por el servicio de conexión domiciliar;
  - disminuir el cobro de las empresas distribuidoras de Energía Eléctrica hasta un 15% del monto por conexión domiciliar, y posibilitar el fraccionamiento del pago en cuotas mensuales hasta plazos de 6 meses sin intereses; y,
  - disminuir las tasas registrales para la inscripción de la propiedad en el RSI en un 75% en relación a las tasas vigentes.
- No obstante este programa, los trámites continúan siendo complejos y onerosos, principalmente por lo siguiente:
  - si bien se evita que el usuario se desplace hacia cada una de las entidades públicas intervinientes en el trámite, cada una de éstas le exige presentar los mismos documentos. Como consecuencia, el solicitante se ve obligado a presentar 8 juegos de los mismos planos y documentos firmados por el profesional responsable. En el caso del Ministerio del Medio Ambiente, éste exige, además, que los planos estén certificados por notario;
  - la dispersión normativa se mantiene y cada una de las entidades involucradas establece, interpreta y aplica sus propias normas y procedimientos a su leal saber y entender; y,
  - los trámites sectoriales continúan siendo complejos, largos y onerosos. Este es caso, por ejemplo, del procedimiento para obtener la autorización del Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>1</sup> Los “proyectos catalogados como de Interés Social” son los proyectos habitacionales de desarrollo progresivo antes señalados. El valor de dichas unidades habitacionales, incluyendo el terreno, no podrá exceder de \$ 15,000.00. Para quienes no califican para el procedimiento simplificado de la Ventanilla Unica, existe el Programa “Trámite Fácil” del VMVDU.

## LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Se aplica la Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento. Además, existe un código sísmico obligatorio para toda obra de construcción. Por tanto, el plan arquitectónico debe ser diseñado de acuerdo a dichas normas. En el caso del AMSS, dicho plan debe ser sometido a revisión de la OPAMSS. Los requisitos y trámites para obtener una licencia de construcción están descritos en el acápite 2.5.2 del presente informe.

## Principales obstáculos del procedimiento para obtener un permiso de construcción

- La obtención de un permiso de construcción resulta bastante difícil. Paradójicamente, el otorgamiento del permiso puede llegar a ser más complicado para una edificación pequeña que para una grande. El procedimiento es igualmente complicado para el caso de ampliaciones o modificaciones a las edificaciones existentes, pues se aplica el mismo procedimiento tanto para construir una casa como para cambiar el piso de una vivienda. Entre los principales obstáculos del procedimiento destacan los siguientes:
  - la falta de titulación inscrita del propietario del terreno sobre el cual se va a realizar la edificación, lo cual le imposibilita el inicio del trámite para obtener el permiso;
  - la falta de aprobación de la parcelación de la cual se ha derivado el lote de terreno materia de la edificación, lo cual también impide el inicio del trámite para obtener el permiso; y,
  - la amplia discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la normatividad vigente respecto a cada una de las alcaldías competentes. Con la descentralización del trámite de otorgamiento de permisos de construcción en los gobiernos locales, los salvadoreños se han visto enfrentados a 262 formas distintas de normar, interpretar y ejecutar el procedimiento en cuestión<sup>1</sup>.
- En el caso específico del AMSS, aún no se ha logrado simplificar los trámites, gran parte de lo cuales continúan siendo largos y complejos. Como se ilustra en la sección 2.5.2, el trámite para obtener un permiso de construcción en el AMSS toma no menos de 54 días y cuesta unos \$ 503. No obstante, resulta frecuente que estos tiempos y costos se eleven significativamente por las siguientes causas:
  - duplicidad de aprobaciones, ya que la parcelación debe ser aprobada tanto por la OPAMSS como por la alcaldía correspondiente; y,
  - discrepancia de criterios entre la OPAMSS y las alcaldías (la primera con facultades aprobatorias y la segunda con facultades sancionadoras), lo cual trava los trámites<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para simplificar y unificar los trámites para obtener un permiso de construcción en los 262 distritos del país, el Gobierno viene trabajando en un Proyecto de Ley General de Construcción. Una de las reformas principales sería la creación de la Comisión Nacional de Construcción, que tendría sede en cada uno de las regiones del país y tendría como misión vincular al gobierno regional con el local en esta materia.

<sup>2</sup> Ello ha llevado a que se desarrollen parcelaciones con autorización municipal, pero sin autorización de la OPAMSS, y esta última no puede sancionar a los lotificadores por carecer de facultades sancionadoras.

### 2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

#### ADJUDICACIONES DEL ESTADO

En el caso de El Salvador, la mayor parte de terrenos es de propiedad privada. Por tanto, no se dan adjudicaciones masivas de terrenos estatales. En el caso de predios urbanos, las adjudicaciones más frecuentes las realizan instituciones encargadas de implementar programas de vivienda para las personas de escasos recursos. Por otro lado, en cuanto a los requisitos y trámites a seguir, éstos dependen del tipo de la institución que tenga a su cargo el terreno a adjudicar. Teniendo en cuenta la escasez de terrenos estatales, el denominador común – y el principal obstáculo – en todas las adjudicaciones es

la exigencia que la transferencia sea aprobada al más alto nivel: por la Asamblea Legislativa, cuando se trata del Gobierno Central o de Instituciones Oficiales Autónomas<sup>31</sup>, y por el Concejo Municipal en caso de tierras municipales<sup>32</sup>.

## HERENCIAS

La transferencia de inmuebles por causa de muerte se verifica cuando ésta es aceptada por los herederos. No obstante, éstos no podrán enajenar los bienes (ni constituir ningún derecho real sobre ellos) sin que preceda la inscripción del dominio en su favor. Para que se lleve a cabo la inscripción de propiedad del o los bienes a favor de los herederos se requiere: que el dominio del causante sobre dichos bienes esté inscrito en el registro; que los herederos acrediten su condición de tales; y que acepten la herencia.

La aceptación de herencia, sea ésta testada o intestada, puede realizarse a través de dos vías alternativas: la notarial o la judicial<sup>33</sup>. La elección corresponde a los herederos. En el caso del **procedimiento notarial**, el tiempo mínimo que toma el trámite es de 5 meses (4 meses sólo para la Declaratoria de Herederos, y no menos de 1 para los trámites de inscripción); y los honorarios notariales mínimos son de US\$ 500.00. De optarse por el **procedimiento judicial**, el tiempo mínimo que toma es de 6 meses (5 meses sólo para la Declaratoria de Herederos –que se incrementa con una mayor carga judicial, y no menos de 1 para los trámites de inscripción); y los honorarios mínimos de un abogado –cuyo patrocinio es obligatorio– ascienden a US\$ 600.00.

### Principales obstáculos para la transferencia de derechos de propiedad por herencia

El principal obstáculo para la transmisión de derechos de propiedad de la persona fallecida a sus herederos sería, por un lado, la exigencia de título de propiedad inscrito a favor del causante; y, por otro, la onerosidad de los procedimientos legales para la declaración de herederos y la transmisión de derechos sobre los bienes que forman parte del patrimonio hereditario. En el caso de las familias más pobres en las que los predios heredados estaban originariamente en condición de irregularidad, lo común es al fallecer los ocupantes originarios se continúe con la ocupación irregular y la partición entre los herederos se hace informalmente.

## TRANSFERENCIAS

El mecanismo más común de transferencia es la compraventa privada. El Código Civil establece que la transferencia de propiedad sobre inmuebles y demás derechos sobre estos bienes se produce con el otorgamiento del instrumento público requerido y con la entrega de la posesión del inmueble<sup>34</sup>. No

<sup>31</sup> Para que proceda la escrituración se requiere previamente una declaración de desafectación de la Asamblea Legislativa, para levantar la intangibilidad de los predios calificados de “dominio público” e introducirlos al comercio en igual situación que los bienes de particulares.

<sup>32</sup> En este caso, se requiere una declaración de desafectación del Concejo Municipal.

<sup>33</sup> La Ley de Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y Otras Diligencias estipula que se puede seguir ante Notario Público siempre que no exista conflicto ni esté involucrado un menor de edad.

<sup>34</sup> Código Civil de El Salvador, Artículo 667.

obstante, para efectos de proteger sus derechos ante una instancia administrativa o judicial, el propietario de un inmueble debe inscribir previamente su derecho en el registro de la propiedad, pues sólo se admiten títulos o documentos registrados<sup>35</sup>. En general, para que la transferencia surta efecto contra terceros debe inscribirse en el registro de la propiedad.

Para poder inscribir una transferencia se requiere que el predio que se adquiere esté inscrito en el registro a nombre del transferente. De no ser así (porque el inmueble no está inscrito o porque a pesar de estarlo no se puede reconstruir el tracto) sólo puede inscribirse por las vías excepcionales de la titulación supletoria o de la prescripción adquisitiva, según sea el caso.

### Principales obstáculos para inscribir una transferencia de propiedad en el registro

Como se señaló anteriormente, los principales obstáculos para la inscripción de una transferencia de propiedad en el registro son los siguientes:

- la falta de inscripción del derecho de propiedad del transferente; y,
- Los costos de acceso al registro son elevados, los cuales se deben, por un lado a las altas tasas registrales; y, por otro, a la exigencia de acreditar el cumplimiento de obligaciones ajenas a la prueba de la propiedad, como es el caso de la acreditación de solvencias tributarias – pago del impuesto a la renta y del IVA. Como se ilustra en la sección 2.5.2, el trámite para otorgar una escritura notarial de compraventa de un inmueble cuyo valor es de \$21,000, y para inscribirla en el registro, toma 16 días y cuesta unos \$ 360<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ello no incluye el tiempo y costos para obtener la acreditación de Hacienda, ya que, en el caso de inmuebles esta exigencia aún no había entrado en vigencia cuando se realizó la investigación.

### TITULACIÓN SUPLETORIA

El problema de falta de inscripción de los derechos de propiedad de un elevadísimo porcentaje de salvadoreños ha determinado la existencia de una categoría de predios denominada “**terrenos sin dueño conocido**” y al uso intensivo de la “**titulación supletoria**” como vía de acceso a la propiedad. Esta se aplica a aquéllos que hayan poseído estos terrenos como propietarios, en forma quieta, pacífica, pública e ininterrumpida, por más de 10 años.

<sup>35</sup> Código Civil de El Salvador, Artículo 717.

## La titulación supletoria notarial:

- Un aspecto importante de la reforma de los años 90 fue establecer un procedimiento notarial de titulación supletoria, que delegó a los notarios una facultad que antes estaba exclusivamente en manos de los jueces<sup>1</sup>. En consecuencia, se asigna a los notarios la facultad de comprobar la posesión, declarar la propiedad y solicitar su inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH). Asimismo, para el caso de predios comprendidos en proyectos de interés social, cuya calificación y regularización le compete al ILP, se estableció un procedimiento simplificado de titulación supletoria, que culmina con la inscripción de la propiedad en la Unidad del RSI del RPRH.
- No obstante, la titulación supletoria aún presenta ciertas limitaciones:
  - No es una vía de titulación masiva, implica seguir un procedimiento individual de declaración de propiedad. Como se ilustra en la sección 2.5.2, el trámite para lograr la titulación supletoria notarial de un inmueble cuyo valor es de \$21,000, y para inscribirla en el registro, toma 51 días y cuesta unos \$ 862. En los casos de predios cuya regularización está cargo del ILP, para disminuir los tiempos y costos de los procesos individuales de titulación supletoria, se ha recurrido a mecanismos que en la práctica permiten declarar la propiedad (vía titulación supletoria) de varios predios al mismo tiempo<sup>2</sup>.
  - La declaración de propiedad no tiene carácter definitivo, ya que, si luego de su inscripción en el registro se presenta un tercero que prueba haber sido el titular registral con anterioridad a dicha declaración, ésta podría quedar sin efecto en mérito a una resolución judicial y la propiedad regresaría a quien fuera el titular registral<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Decreto N°. 772, publicado (29-5-91), que reforma la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias, Decreto N°. 1073 (13-4-82).

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, se tramita la declaración la titulación supletoria del "inmueble general" (predio matriz) dentro del cual pueden estar comprendidos decenas o cientos de lotes, según sea el caso.

<sup>3</sup> Ello suele ocurrir con inmuebles que continúan inscritos bajo el sistema de folio personal, en el que es común que haya más de un titular con derecho inscrito sobre el mismo predio y que se realicen transacciones al margen del registro, por lo que el titular registral difiere del actual propietario.

## PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

La **prescripción adquisitiva**<sup>36</sup> es una vía excepcional de acceso a una propiedad de “**predios con dueño conocido**” (sin que medie transferencia de ese dueño) a favor del poseedor que viene ocupando un predio como propietario, en forma pacífica, pública, e ininterrumpida por el tiempo establecido por la ley. El tiempo de posesión requerido para adquirir la propiedad varía de 10 a 30 años, según se trate de **prescripción ordinaria** (el poseedor se cree propietario, por contar con un título que sustenta su derecho) o de **prescripción extraordinaria** (el poseedor no tiene título alguno, sabe que no es propietario, y el predio puede estar inscrito en el registro a nombre de un tercero).

<sup>36</sup> Art. 2231 y sgts. del C.C.

En forma similar a la titulación supletoria, la prescripción adquisitiva constituye una vía individual y no masiva para acceder a la propiedad; y, diferencia a la primera, ésta implica el seguimiento de un engorroso trámite judicial para su declaración.

## 2.3 | Marco normativo para predios rurales

En los últimos 20 años, la estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador ha sufrido modificaciones radicales, como consecuencia de diferentes procesos de reforma agraria y distribución de tierras, acompañados de otros procesos de guerra civil y ajuste estructural. A pesar de los diferentes esfuerzos, los beneficiarios (productores individuales y cooperativistas) no han obtenido, en general, el desempeño deseado en términos de productividad y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la migración interna y externa ha dejado muchas tierras sin cultivadores, lo que se evidencia por el alto número de tierras ociosas en el país, especialmente en el sector reformado.

### 2.3.1 | Políticas del Estado para predios rurales

- **La reforma agraria** surgió como parte de una estrategia de guerra de contrainsurgencia y se desarrolló en tres fases:
  - **Fase I**, se inicia en marzo de 1980, con el objeto de imponer un **modelo colectivo de explotación de la tierra agrícola**, disponiendo la expropiación y redistribución de las predios rurales que excedían las 500 ha<sup>37</sup>. En forma paralela, se estatizó la Banca Privada y el Comercio Exterior;
  - **Fase II**, también iniciada en marzo de 1980, buscaba establecer un **cambio del límite inafectable**: de 500 a 245 ha., dentro de los mismos principios y con la misma finalidad que en la etapa anterior; y se pretendía expropiar y distribuir tierras mayores de 100 hectáreas, lo que cubriría el 24% del área cultivable del país. No obstante, esta fase nunca se puso en marcha<sup>38</sup>;
  - **Fase III**, (1980-1984)<sup>39</sup>, conocida como el “Programa de Tierra para quien la trabaja”. El objetivo de esta fase era fortalecer el **modelo de adjudicación y explotación individual de la tierra agrícola**, en contraposición a las etapas anteriores en que predominó el modelo colectivo; para lo cual se dispuso la expropiación de tierras de cualquier tamaño (un máximo de 7 ha) que estuvieran siendo explotadas bajo la modalidad de arrendamiento, para transferirlas a sus cultivadores directos, a los aparceros o arrendatarios<sup>40</sup>. También se designó a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) y al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), como las instituciones encargadas de la transferencia y el cobro de la deuda agraria y bancaria de las cooperativas y de los productores individuales.

<sup>37</sup> Se inicia el 5 marzo de 1980 con la Ley Básica de Reforma Agraria (Decreto 153) y la Ley para la Ejecución de la Fase I (Decreto 154). Las haciendas afectadas representaban un 15% de la tierra cultivable. Se indemnizó a los ex-propietarios con bonos estatales redimibles entre 5 y 30 años, con una tasa de interés anual del 6 a 7%. Los campesinos fueron organizados en cooperativas y el gobierno les proveyó de créditos, asistencia técnica y ayuda para comercializar sus productos. Se beneficiaron 46,991 agricultores (en 197,373 ha.)

<sup>38</sup> Ello se debió, por un lado, a presiones políticas de los propietarios y, por otro, a las dudas sobre el resultado. Muchas de esas fincas eran administradas directamente por sus propietarios y se temía una eventual pérdida de divisas en café y algodón como consecuencia de la reforma.

<sup>39</sup> Se inició con la dación de la Ley para La Afectación y Traspaso de Tierras Agrícola (Decreto 207).

<sup>40</sup> Se benefició a 30,268 agricultores (en 70,622 hectáreas, el 7% de la tierra agrícola del país).

## Resultado de la Reforma Agraria

Evaluaciones oficiales de la Reforma Agraria señalan que ésta sólo afectó al 20% de la tierra cultivable del país (296,257 has), de las cuales el 66.2% (196,176 has) se encuentran en propiedad de unas 327 cooperativas de la Fase I<sup>1</sup>. Durante estas tres fases sólo se produjo una modificación parcial de la estructura de la tenencia de la tierra, ya que el sector reformado llegó a cubrir en 1986 el 25.4% de la superficie en las fincas y a representar el 12.1% de las familias rurales, mientras que el 54.2% del área continuaba en manos del 2.8% de propietarios de fincas, reflejando la persistencia de la concentración de la tierra en pocas manos. Esta situación aunada a la tierra, la extrema concentración del ingreso y la riqueza y al cierre de espacios de participación democrática fueron sin duda algunos de los factores estructurales que generaron el conflicto armado que tuvo lugar entre 1980 y 1992.

Por otro lado, la Reforma Agraria impuso un sistema colectivo de propiedad y explotación de la tierra que no respondía a la realidad del agro salvadoreño, creando cientos de cooperativas y emitiendo normas que dificultaran e incluso impidieran la parcelación de sus tierras. Luego de 10 años más el 50% se habían parcelado de hecho y en muchos casos, los miembros de las asociaciones cooperativas habían transferido la propiedad de dichos terrenos (a asociados o a terceros), todos los cuales se encontraban en situación de extralegalidad y sin contar con mecanismos para regularizar sus derechos.

<sup>1</sup> No obstante haber transferido el 25% de la tierra con vocación agrícola del país, existiría una precaria viabilidad económica y social que caracterizaría a la mayoría de las cooperativas y de los minifundistas que fueron beneficiados por la Reforma Agraria.

- A principios de los años 90 se inicia una **política de “Liberalización y Reactivación del Sector Rural Reformado”**, dirigida a convertir el proceso de Reforma Agraria en un efectivo instrumento de desarrollo económico y social, mediante la participación activa de los beneficiarios. Ello suponía adoptar medidas técnicas, económicas, financieras y jurídicas, que permitieran el desplazamiento del esquema cooperativo de producción vigente hacia otras alternativas empresariales asociativas e individuales más eficientes; que brindaran a los beneficiarios la oportunidad de elegir libremente el sistema de propiedad y explotación de la tierra que más convenga a sus intereses; reduciendo, además, el costo de los trámites de parcelación, venta y arriendo de las tierras de las cooperativas<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Para este efecto, se promulgan: la “Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria” (Decreto Ley 747, del 12-4-91) y su Reglamento (Decreto 63, del 17-1-92) y la “Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripciones de Títulos de Propiedad Expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) (Decreto Ley 678 y 106). También se dicta la “Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas Comunes y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria” (Decreto 719 de mayo de 1996), para facilitar la venta o el arriendo de las tierras de las asociaciones cooperativas.



## Obstáculos legales para la venta y la parcelación de tierras de asociaciones cooperativas

- No obstante los buenos propósitos de la ley, el procedimiento para la venta de tierras de asociaciones cooperativas vigente resulta largo y engorroso. Se exige realizar un procedimiento de subasta pública no judicial –se exceptúan los casos en que el comprador es alguna entidad pública o institución oficial autónoma– que ha demostrado ser un procedimiento largo, complejo y oneroso. Como consecuencia, en la mayoría de casos las transacciones se realizan extralegalmente, sin seguir el procedimiento establecido. Las principales trabas del procedimiento para la venta de tierras vía subasta pública son los siguientes:
  - la toma de decisión para la venta exige una mayoría muy elevada de asociados (Asamblea General Extraordinaria, con el voto favorable de 2/3 de los asociados) y exige la participación de representantes de diversas entidades públicas, incluyendo a la Fiscalía General de la República (además: delegados del Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura). La decisión y las condiciones del contrato deben ser ratificados por el ISTA.
  - existen límites para la fijación del precio de venta, el cual no puede ser inferior al valor catastral. Tratándose de un predio no catastrado, el precio es definido por tres peritos<sup>1</sup>. El nombramiento de peritos y valorización de las tierras puede fácilmente agregar 3 meses de trámites.
  - se exige la publicación de la venta en avisos en dos periódicos en fechas diferentes y con un intervalo de 7 días entre cada una (con un tamaño mínimo de tres columnas por doce pulgadas de página) cuyo costo es asumido en la práctica por la cooperativa.
- Los trámites para parcelar tierras de propiedad de asociaciones cooperativas también resultan largos y onerosos, principalmente por lo siguiente:
  - la toma de decisión para la venta exige una mayoría muy elevada de asociados (Asamblea General Extraordinaria, con voto favorable de 2/3 de los asociados). La decisión y las condiciones del contrato deben ser ratificados por el ISTA<sup>2</sup>;
  - debe presentarse planos que delimiten claramente el área liberada – que pasaría a ser propiedad individual de los parceleros- y el área que la cooperativa mantiene en propiedad<sup>3</sup>;
  - se exige la publicación de la parcelación en avisos de periódico, cuyo costo es asumido en la práctica por la cooperativa.
- Como consecuencia de ello, las asociaciones cooperativas parcelan de facto y venden los lotes a terceros, muchos de los cuales son utilizados para hacer lotificaciones no autorizadas, la mayoría de las cuales se destina a uso urbano. En estos últimos casos, la regularización de la propiedad de los compradores de los lotes es complicada, puesto que la parcelación de tierras rurales con fines urbanos no va a ser materia de aprobación por el ISTA. Unas 600 cooperativas estarían involucradas en parcelaciones ilegales de sus tierras.

<sup>1</sup> Uno de los peritos es nombrado por la Junta de Vigilancia de la Cooperativa, un segundo por el Banco de Fomento Agropecuario y un tercero por el Ministerio de Hacienda.

<sup>2</sup> Corresponde al ISTA aprobar la "liberación del área" que va a ser parcelada y adjudicada en propiedad individual a cada uno de los asociados; y verificar que no existan gravámenes previos sobre la propiedad (de existir, debe comunicarse la decisión de parcelación a los acreedores) y que la parcelación no afecte recursos naturales ni el medio ambiente.

<sup>3</sup> Como producto de la parcelación, se constituyen dos regímenes de propiedad: la propiedad individual de los lotes resultantes de la parcelación y la colectiva, que comprende el área que continúa como propiedad de la cooperativa.

- Con la firma de los **Acuerdos de Paz de Chapultepec** el GOES se comprometió a: (i) garantizar el efectivo cumplimiento de los artículos 105 y 267 de la Constitución de la República que establecían que aquellos propietarios cuyos inmuebles sumaran un área que excediera las 245 hectáreas (350 manzanas), deberían ser expropiados<sup>42</sup>; así como a vigilar que no se evadiera la aplicación del mandato constitucional por parte de los propietarios; (ii) asegurar la transferencia de las tierras rústicas con vocación agropecuaria, que fueran propiedad del Estado y que no constituyeran reservas forestales a los beneficiarios de la Reforma Agraria, según lo establecido en el Artículo 104 de la Constitución de la República. En este caso, se daría preferencia a los ex\_combatientes de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

## REGULACIONES AGRARIAS

Entre los principales decretos, leyes y acuerdos que han normado el proceso de transferencia de tierras figuran: Decreto 842 Sector Tradicional, cuyo objetivo es la adjudicación de tierras adquiridas por el ISTA con anterioridad a la Ley Básica de Reforma Agraria (Decreto 153, del 5 de marzo de 1980) y Ley que autoriza al ISTA para proceder a la intervención y toma de posesión de inmuebles mayores a 500 ha (Decreto 154, del 5 de marzo de 1980); Decreto 895 artículos 105-267, sobre la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 Has; Decreto 719, que establece el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución, consolidando el proceso de la reforma agraria y garantizando la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra; Decreto 761 (del 23 de julio de 1981, que regula a las Reservas de Porciones de Terreno en Inmuebles Adquiridos por ISTA para el Establecimiento de Centros de Investigación y Servicios Públicos); Acuerdo del 3 de julio, ISTA, por el cual se transfirió tierras a miembros de la Alianza Democrática Campesina, en forma proindivisa; Acuerdos de Paz de Chapultepec, por los cuales se transfirió tierras a desmovilizados de FAES y del FMLN a través del PTT; La Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma, de 1996; la “Ley Transitoria para la Agilización Agraria (Decreto 719, mayo de 1996); Ley de las diligencias de partición de inmuebles rústicos del Programa de Transferencia de Tierra (Decreto 961, 5-2-97), y norma de creación del Programa de Seguridad Jurídica Rural (Decreto Ejecutivo No. 20, 9 de marzo de 1997); la Ley Especial transitoria para la delimitación de derechos de propiedad o de posesión en inmuebles proindivisos (Decreto Leg. No 1076, 27 de noviembre de 2002).

<sup>42</sup> El pago a los propietarios y la transferencia de las tierras debía realizarse a precio de mercado y en las mismas condiciones de crédito otorgadas a los beneficiarios del sector reformado (6% de interés anual, tasa fija, no capitalizable con 4 años de dispensa y 30 años plazo). Para la compra de las propiedades, se consideró la conformación de un fondo compuesto por recursos internos que serían proporcionados por el GOES, complementado con recursos externos producto del apoyo que proporcionaría la cooperación internacional. El Banco de Tierras procuraba comprar tierras ofrecidas en venta por sus propietarios para luego transferirlas a pequeños productores.

## Principales programas en tierras rurales

- El Programa de transferencia de tierras (PTT) (1992-1999)

El PTT se creó en Octubre de 1992 para dar cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados entre el GOES y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este programa, tenía como propósito beneficiar a excombatientes del FMLN, población civil de las zonas ex-conflictivas y ex-soldados de la Fuerza Armada. Con el fin de ejecutar el programa, el Estado se comprometió a velar porque el sistema financiero contara con los recursos necesarios para atender la demanda crediticia de los beneficiarios. Debido a ello, el PTT fue ejecutado tanto por el ISTA como por el Banco de Tierras. El PTT transfirió 3,305 propiedades en régimen de indivisión o copropiedad<sup>1</sup>, beneficiando a 36,100 personas. Esta podría ser considerada como la última etapa del proceso de Reforma Agraria. La transferencia de estas propiedades afectó el 15% de las tierras agrícolas en El Salvador, lo que sumado al 25% transferido en la Fase I y III de la Reforma Agraria, representa el 40% de la tierra cultivable (unas 480,000 manzanas de un total de 1, 200,000 manzanas que constituyen la frontera agrícola del país). Hasta este momento, la mayoría de las tierras transferidas continuaban en manos de campesinos y cooperativistas, lo cual evidencia que con esta reforma se modifica la estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador.

- El Programa de Seguridad Jurídica Rural (Proseguir) (1997-2001)

Proseguir fue creado por Decreto Ejecutivo No. 20 (9-4-97). Su objetivo fundamental era solucionar el problema de los beneficiarios del PTT, que no deseaban continuar siendo propietarios en forma proindivisa de los inmuebles rústicos que les fueron transferidos<sup>2</sup>. La meta del programa era “convertir en propietarios individuales a más de 27,000 beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras (PTT), pertenecientes a FAES y al FMLN, que de conformidad con los Acuerdos de Paz, recibieron tierras bajo el régimen de proindiviso, es decir, varios beneficiarios eran copropietarios de un mismo inmueble sin definirse la propiedad individual”<sup>3</sup> Para su ejecución de promulgaron una serie de normas para agilizar las diligencias para la partición extrajudicial y judicial de los inmuebles rústicos y la delimitación de los derechos de propiedad o de posesión en estado de proindivisión<sup>4</sup>.

- Otros programas que vale la pena mencionar son el Programa de Solidaridad Rural, iniciado en 1999; y el Programa de Legalización de Tierras (1999-2004), para regularizar la tenencia entregando escrituras de propiedad a través del ISTA<sup>5</sup>

No obstante los programas descritos, se han venido generado diversos tipos de extralegalidad en la tenencia de la tierra rural que estarían afectando al sector reformado y al no reformado, y que, en su conjunto, según estimaciones del ILD (acápite 4.1.3), estarían afectando el 74% de los predios rurales y al 87% de las viviendas rurales del país.

<sup>1</sup> La figura jurídica empleada para transferir las propiedades rurales en el marco del PTT, fue el proindiviso. Si bien esta forma de propiedad proporcionó cierta seguridad jurídica a los beneficiarios, también generó incertidumbre sobre la propiedad y el área de tierra que le correspondía a cada uno.

<sup>2</sup> Este programa tuvo como antecedente al Proyecto CONVIVIR el cual contribuyó a generar una visión y una metodología para la ejecución del proceso de seguridad jurídica rural, generando un consenso sobre la importancia de impulsar la partición del proindiviso y la distribución de las áreas de las propiedades para mejorar la calidad de vida de la población. Uno de los aspectos más importantes del programa fue la participación integrada de quienes durante la guerra civil (1980-1992) estuvieron ligados directa o indirectamente a las partes en conflicto: instituciones que representaban intereses de los excombatientes del FMLN y pobladores de zonas ex-conflictivas incluidos en el PTT. Participaron también el ILP, CARE, y AID.

<sup>3</sup> Ello implicaba modificar la figura jurídica del pro indiviso respecto a 2,281 propiedades con una extensión de 122,837.27 manzanas a favor de 30,748 copropietarios. Al final del programa el universo fue de 27,304 copropietarios, en 2,069 propiedades en un área de 113,151 manzanas ubicados geográficamente en 14 departamentos y 148 municipios del país, contribuyendo, así, a la consolidación de los Acuerdos de Paz de 1992.

<sup>4</sup> Entre las principales normas figura: la “Ley Transitoria para la Agilización de las diligencias de partición de inmuebles rústicos del Programa de Transferencia de Tierra (Decreto 961, 5-2-97), y la Ley especial transitoria para la delimitación de derechos de propiedad o de posesión en inmuebles en estado de proindivisión” (Decreto legislativo N° 1076 “, 27-11-02).

<sup>5</sup> Al 2004 se habían entregado 72,613 escrituras que respaldan la seguridad jurídica de 11,339 ha. No obstante, en mayo de 2004, existían 601 proyectos pendientes con 37,390 lotes y 58,482 solares en un área total de 73, 671 ha. Asimismo, faltaba registrar 2,773 escrituras elaboradas y habían unas 135,000 escrituras pendientes de elaboración.

### 2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

#### ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Las adjudicaciones de tierras rurales del Estado a particulares se han dado básicamente a favor de los beneficiarios de la Reforma Agraria y han estado precedidas de un procedimiento expropiatorio, a través del cual el Estado (representado por el ISTA), se convertía en propietario de las tierras afectadas.

#### Principales problemas con las adjudicaciones a beneficiarios de la Reforma Agraria

Los principales problemas se presentan con los procedimientos expropiatorios inconclusos, en los que el titular registral continúa siendo el dueño que fuera expropiado, por lo cual no son registrables los títulos de propiedad de los beneficiarios. El problema se agrava en los casos de falta de pago de las tierras expropiadas a sus antiguos dueños, lo que ha dado lugar al inicio de reclamos por el pago del precio, generándose discrepancias casi insalvables: el Estado pretende pagar el precio de acuerdo al valor declarado por el propietario a principio de los 70 (como sucedía durante la reforma agraria) y el propietario exige se le pague a valor actual de mercado. Estos reclamos podrían afectar, incluso, a aquellos predios expropiados respecto a los cuales se pagó el íntegro del precio, pues algunos de los ex-propietarios están demandando, por la vía del amparo, el pago de la diferencia entre el valor pagado en aquel tiempo y el valor actual de mercado y en algunos casos habrían obtenido sentencia favorable.

#### HERENCIAS

Los mecanismos para adquirir tierras rurales por vía de herencia, son los mismos aplicables a las tierras urbanas. No obstante, debido a los mayores índices de pobreza y la distancia física respecto a notarios y juzgados, los habitantes de tierras rurales encuentran mayores dificultades para seguir los procedimientos antes descritos.

#### TRANSFERENCIAS

Al igual que en el caso de los predios urbanos, la transferencia de propiedad sobre predios rurales se produce con el otorgamiento del instrumento público requerido y la tradición, y el objeto de su inscripción es darle eficacia frente a terceros. Como ya se explicó anteriormente, sólo la transferencia de tierras de asociaciones cooperativas está sujeta a requisitos y trámites especiales, que involucran la realización de una subasta pública no judicial.

### 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 El Salvador está en camino a proporcionar los mecanismos legales para:

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que sirve 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

Las formas empresariales se encuentran reguladas básicamente en el Código de Comercio de 1970. Un empresario puede optar por ejercer su actividad como comerciante individual o a través de una sociedad mercantil. Se requiere una Matrícula de Comercio para llevar a cabo actividades comerciales, las mismas que son emitidas por el Registro de Comercio (a favor de sociedades o comerciantes individuales) y tienen que ser renovadas anualmente<sup>43</sup>.

**El comerciante individual**, puede acceder al reconocimiento por la ley, pero no cuenta con personería jurídica y actúa siempre como persona natural a título personal. La matrícula de comercio puede obtenerse ante el Registro de Comercio<sup>44</sup>.

Las sociedades, en cambio, gozan de personalidad jurídica, a partir de su inscripción en el Registro de Comercio, y se consideran independientes de los socios que las integran. El Código de Comercio establece las siguientes modalidades de sociedades mercantiles i) La Sociedad en Nombre Colectivo; ii) La Sociedad en Comandita Simple; iii) La Sociedad de Responsabilidad Limitada; iv) La Sociedad Anónima; v) La Sociedad en Comandita por Acciones<sup>45</sup>.

De las mencionadas, la más utilizada es la **Sociedad Anónima de Capital Variable** -S.A. de C.V. La S.A. así como las otras formas societarias admitidas adquiere personería jurídica con su inscripción en el Registro de Comercio. Tiene responsabilidad limitada, lo que significa que sus socios no responden por las deudas sociales sino sólo hasta el límite de sus aportaciones.

El Código de Comercio, señala los requisitos para constituir una S.A de C.V. : (i) que haya un mínimo de 2 socios<sup>46</sup>; (ii) que el capital social no sea menor de Colones 100000.00 o US\$ 11428.57, íntegramente suscrito; (iii) que se haya efectuado el pago en efectivo del 25% del capital social suscrito (verificado mediante cheque certificado); y (iv) que se establezca el régimen de administración (administrador único o Consejo Directivo). Además de obtener la inscripción en el Registro de Comercio, todo comerciante

<sup>43</sup> No obstante lo expuesto, se ha verificado que gran parte de empresarios salvadoreños llevan adelante su actividad comercial sin Registro Comercial, constituyendo el permiso municipal el elemento que permite operar a las empresas.

<sup>44</sup> Artículo 2 y subsiguientes del Código de Comercio.

<sup>45</sup> Artículo 306 y subsiguientes del Código de Comercio.

<sup>46</sup> Si la sociedad queda con un único accionista por más de 3 meses, se la considera una compañía irregular en la cual el accionista único tendrá responsabilidad ilimitada respecto de los acreedores (artículo 257 del Código de Comercio).

(sea persona natural o jurídica) debe tener una Matrícula de Comercio ante el mismo registro, la cual no reviste ninguna utilidad (pero sin la cual no pueden iniciarse legalmente actividades), que no sea la de constituir una fuente de ingresos para el Estado, pero es obligatoria y renovable anualmente.

La evidencia recogida en esta evaluación preliminar indica que:

- La gran mayoría de los negocios en El Salvador se desarrollan bajo la forma de comerciante individual. No obstante, la realidad ha demostrado que es frecuente que comerciante individual esté representando un negocio en el que participan otros miembros de su grupo familiar<sup>47</sup>.
- El comerciante individual no puede: i) limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa, ii) hacer transparente la información sobre el monto del patrimonio comprometido en las transacciones/negocios de la empresa; iii) desarrollar sistemas de organización y control de la operaciones de la empresa.
- Los empresarios/comerciantes que tienen acceso a las formas societarias optan generalmente por la S.A. de capital variable y, en menor proporción por la sociedad de responsabilidad limitada. Muchas de las sociedades anónimas de capital variable se constituyen, con el concurso del cónyuge o algún familiar muy cercano, para dar un perfil de mayor seriedad y solvencia a un negocio que en realidad es personal.
- Si bien el Código de Comercio regula la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada –E.R.L.<sup>48</sup>, éste tipo de empresa es escasamente utilizado, lo cual se debe en gran parte al hecho de que quienes contratan con pequeñas empresas que han adoptado un régimen legal de responsabilidad limitada les exigen el otorgamiento de una serie de avales y garantías personales, lo cual termina por extender la responsabilidad del empresario a su patrimonio personal.
- La exigencia de contar con una matrícula de comercio (distinta a la obtención de la personería jurídica) y de renovarla anualmente es incumplida por la gran mayoría de empresas; pues en la práctica sólo es requerida por las pocas empresas que tienen expectativas de acceder al crédito formal.

<sup>47</sup> Se ha podido detectar una falta de voluntad asociativa muy marcada en este país, en gran parte por un muy alto nivel de desconfianza que el reciente proceso de pacificación no ha podido erradicar. Ello hace que los salvadoreños mayoritariamente emprendan negocios sólo con miembros de su núcleo familiar, situación que se verifica cuando uno se detiene a revisar la conformación accionaria de muchas sociedades anónimas.

<sup>48</sup> Artículo 600 y subsiguientes del Código de Comercio.

## Modernización del Registro de Comercio

- En el curso del último año, se han producido importantes avances en el Registro de Comercio: hoy cuenta con un sistema automatizado, funcionarios capacitados, y proporciona buen acceso a la información; habiendo recibido el certificado de calidad ISO 9000 (el único registro en América Latina en haberlo recibido). Entre los principales aspectos: el registro cuenta con una oficina central de infraestructura moderna, con sede en la ciudad de San Salvador, y ha inaugurado en enero de 2006 un servicio de ventanilla única de recepción. En ésta, se pueden tramitar en 5 días: la inscripción de la sociedad, la inscripción de su Balance General inicial, la objeción de los registros de IVA y NIT, así como el formulario de facturas, la obtención de la matrículas de empresa y establecimiento, y la inscripción en el Seguro Social<sup>1</sup>.
- A pesar de los avances, continúan presentes ciertas dificultades:
  - falta de difusión del sistema a nivel nacional;
  - las oficinas regionales únicamente actúan como una suerte de “mesa de partes”; sólo pueden recibir documentos, no pueden calificarlos ni realizar la inscripción solicitada<sup>2</sup>;
  - continúa vigente la duplicidad de registros: uno para obtener la personería jurídica y otro para obtener la matrícula de comercio, el segundo de los cuales no aporta nada nuevo, que no sea costos adicionales para los usuarios; y,
  - el recientemente aprobado Código Tributario introduce la acreditación de solvencias tributarias como una nueva exigencia para realizar inscripciones, que se aplica a las inscripciones en el Registro de Comercio desde enero de 2006. Esta exigencia demora y encarece de manera significativa los costos de acceso al registro, pues la acreditación de Hacienda toma entre 3 meses y 1 año.
- Hoy están en curso nuevos proyectos dirigidos a:
  - incrementar las capacidades de las oficinas regionales y contribuir a la descentralización de los trámites registrales;
  - crear una ventanilla única virtual, que permitiría la inscripción electrónica de todos los registros comerciales, lo cual beneficiará, en forma especial, a los salvadoreños que residen en el exterior; y a
  - crear un Registro de Bienes Muebles, para facilitar el acceso al crédito a los micro y pequeños empresarios, dándoles la posibilidad legal de preñar sus activos mobiliarios conservando su posesión.

<sup>1</sup> Permite la realización de los trámites básicos para la formalización de empresas en un solo lugar, con carácter resolutivo. Asimismo, disminuye el número de instituciones o dependencias públicas a visitar, logra que se eliminen requisitos (al compartir información las diversas dependencias involucradas en el proceso), disminuye el tiempo empleado en la formalización, así como el costo total de la misma.

<sup>2</sup> Debe tenerse presente, sin embargo, que considerando el tamaño de El Salvador, la centralización parece ser un problema menos grave que en otros países.



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

El inicio de operaciones legales de las empresas en El Salvador requiere de la obtención de una serie de registros, permisos y autorizaciones ante diferentes entidades públicas (del gobierno central y el gobierno local) dependiendo de la envergadura y actividad comercial a desarrollar. En general, para que una empresa pueda iniciar actividades como persona jurídica se requiere seguir los siguientes procedimientos<sup>49</sup>:

1. Elaboración de minuta de constitución –Abogado / Notario.
2. Inscripción de la sociedad –Registro de Comercio.
3. Registro del NIT e inscripción de registro de IVA –Ministerio de Hacienda.
4. Registro de Balance Contable Inicial –Contador Público Certificado / Registro de Comercio.
5. Matrícula de empresa y establecimiento –Registro de Comercio.
6. Legalización de libros sociales y contables –Contador Público Certificado.
7. Registro de Número de Inscripción Patronal (NIP) –ISSS.
8. Inscripción del centro de trabajo<sup>50</sup>-Ministerio de Trabajo.
9. Inscripción de negocios / establecimiento comercial –Alcaldía.

Por medio de diferentes programas, el gobierno central ha establecido ventanillas únicas que buscan reducir los costos económicos y financieros que debe afrontar el empresario. Así, coexisten la ventanilla única de la Oficina Nacional de Inversiones -ONI- (mayormente dirigido a quienes deseen realizar actividades de comercio exterior), de la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa -CONAMYPE- (concentrada en atender micro y pequeños empresarios, aún cuando no de modo exclusivo) y, la recién inaugurada ventanilla única del Centro Nacional de Registros CNR. A diferencia de las primeras, que se desenvuelven como centros de asesoría y acopio de documentos, la ventanilla del CNR aspira a que en el mismo lugar se resuelvan los diferentes registros y permisos necesarios para el inicio de operaciones con arreglo a Ley.

<sup>49</sup> En caso se decida realizar actividades empresariales como persona natural, se realizarán únicamente los procedimientos 3, 4, 5 y 9.

<sup>50</sup> Si tiene más de diez trabajadores.



## Programa Presidencial El Salvador Eficiente (ELSE)

- Es un novísimo programa lanzado en el enero de 2006: constituye una alianza estratégica entre el sector público y privado, por medio de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, para facilitar y hacer más ágiles los trámites que realiza la empresa privada y los ciudadanos, con el objeto de impulsar la productividad y el desarrollo. El programa diferencia entre las medidas facilitadoras que pueden ser implementadas de manera inmediata de aquéllas que requieren de reformas legales para su implementación.
- A la fecha, la simplificación administrativa se ha dado estableciendo ventanillas únicas (“Ventanilla de Servicios Integrales para Iniciar Negocios” ) para realizar trámites legales para la constitución y puesta en marcha de un negocio (en el Registro de Comercio-CNR); la simplificación de requisitos, prohibiendo la exigencia de presentar documentos o información ya entregada a la administración pública o que ésta deba tener; y la desconcentración de los Centros de Trámites Empresariales de CONAMYPE hacia el oriente y occidente del país. También se han eliminado trámites innecesarios, como la solicitud de solvencia del Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).
- No obstante estos avances, aún no se ha hecho una reingeniería de los procesos que importe la simplificación integral de los requisitos para acceder a la formalidad. Asimismo, los costos registrales, así como los de honorarios de los profesionales involucrados en el proceso, constituyen un incentivo negativo para la incorporación legal de las empresas. Lo mismo sucede respecto del capital social mínimo. Tampoco se ha introducido facilidades para la salida legal de las empresas del mercado y no se cuenta con la información respecto al número de empresas que operan efectivamente. La liquidación de una empresa, a diferencia de la constitución de la misma, no es un trámite exclusivamente registral, pues necesariamente intervienen el mercado, la administración tributaria y el órgano judicial.

### Proyectos de Ley en curso<sup>1</sup>:

- Reforma del Libro II del Código de Comercio: “Obligaciones profesionales de los comerciantes y sanciones por su incumplimiento”, para mejorar el sistema de cumplimiento de los comerciantes individuales, de modo que se facilite el acceso, operación y salida del mercado.
- Promulgación de una norma para la formalización, operación y liquidación de MYPES<sup>2</sup>
- Simplificación de los trámites para la salida legal del mercado<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Según la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y la Dirección Ejecutiva del CNR, estas reformas están en la etapa de anteproyecto y podrían aprobarse durante el primer semestre de 2006.

<sup>2</sup> Se fijaría un capital mínimo de US\$ 2,000, del cual tendría que pagarse el 5%, ello facilitaría la asociatividad entre empresas (por proyectos o temporadas) sin que éstas pierdan su independencia jurídica. Asimismo, introduciría la constitución de sociedades o E.R.L. por formulario, sin requerir de escrituras, de modo que se abaraten los costos de formalización y se homogenicen los contenidos estatutarios. El activo máximo de una PYME sería 11.428.00, cifra que hoy constituye el capital social mínimo de las sociedades anónimas o E.R.L.s.

<sup>3</sup> Las alternativas que se vienen trabajando van por el camino de crear un estadio de inactividad tributaria entre la decisión de liquidar y la efectiva liquidación y disolución. Asimismo, se busca proveer a los liquidadores de herramientas que les permitan asignar a los socios, a prorrata, el patrimonio que no se pueda liquidar.

## INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD MERCANTIL

Los trámites – que se ilustran en la sección 2.5.1.– tienen las siguientes etapas:

- La formalización de la sociedad ante notario público: incluye: i) la elaboración de la Escritura Pública que contenga el Pacto Social y los Estatutos; para lo cual, el Notario debe verificar, los Documentos Únicos de Identidad o pasaportes de los socios, así como su solvencia tributaria; y ii) la gestión de un cheque certificado certificado por, cuando menos, el 25% del capital social a ser suscrito<sup>51</sup>;
- en paralelo, deberá efectuarse una búsqueda registral para verificar que la denominación social elegida se encuentre libre<sup>52</sup>.
- la inscripción del testimonio correspondiente en el Registro de Comercio para obtener personería jurídica y la Matrícula de Comercio y Establecimientos. Para obtener la matrícula debe acreditarse la existencia jurídica (anotación de inscripción), y presentarse un Balance Inicial de Operaciones (elaborado por Contador Público Certificado), el que quedará inscrito en el registro<sup>53</sup>;
- la publicación de carteles anunciando el registro de la sociedad en el Diario Oficial y en un de mayor circulación (durante tres días alternados);
- la presentación del Balance Inicial debidamente inscrito a la DIGESTYC<sup>54</sup>.

## REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Luego de obtenida la personería jurídica, por medio de la inscripción de la sociedad en el Registro de Comercio, y de obtenida la Matrícula de Comercio, las empresas aún deben gestionar una serie de permisos y registros administrativos ante dependencias del gobierno central y ante los gobiernos municipales en los que se fueren a establecer<sup>55</sup>.

**Las licencias del gobierno central** son otorgadas a través de sus Secretarías y Organismos Desconcentrados. La finalidad de éstos 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:

<sup>51</sup> En el caso de la sociedad anónima, no podrá ser inferior a US\$ 11.428,57 (equivalente a Colones 100.000,00).

<sup>52</sup> No es posible reservar la denominación social elegida hasta la presentación de la Escritura Pública; por tanto, si antes de su presentación terceros decidiesen utilizar la misma denominación para otra sociedad, podrían lograr su inscripción. En este caso, los primeros tendrían que modificar la denominación de la sociedad que pretenden constituir y sus Estatutos, de lo contrario la inscripción va a ser observada.

<sup>53</sup> Según la ley, la Matrícula de Comercio sirve para acreditar la calidad de comerciante y la titularidad sobre la empresa mercantil y sus establecimientos; además, es un medio para asegurar la solvencia moral y económica del comerciante. La sanción por carencia de esta matrícula es el cierre por el Alcalde del lugar (a pesar de no tratarse de un registro municipal), previo señalamiento de un plazo máximo de 30 días para que su titular obtenga la matrícula correspondiente.

<sup>54</sup> Si bien se ha eliminado la necesidad de contar con la solvencia de la DIGESTYC para la obtención de la Matrícula de Comercio, con posterioridad a la inscripción de la sociedad se deberá presentar ante dicha entidad el Balance Inicial debidamente inscrito y luego presentarlo anualmente. El incumplimiento de ésta obligación, impide la renovación de Matrícula de Comercio.

<sup>55</sup> En el caso de los comerciantes individuales, éstos requerirán presentar un Balance Inicial para la obtención de la Matrícula de Comercio. Adicionalmente, deberán obtener el NIT personal, si acaso no lo tuvieran ya, y solicitar el Registro de IVA ante Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda. Estos trámites, los puede realizar en la “ventanilla única” en un promedio de tres días.

- Registro tributario en la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda. Permite obtener el Número de Identificación Tributaria -NIT- de la sociedad y su registro en el Impuesto al Valor Agregado –IVA<sup>56</sup>;
- Si es que la sociedad tiene empleados, deberá obtener el Número de Inscripción Patronal -NIP- ante el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social -ISSS, e inscribirlos en Aseguradora del Fondo de Pensiones -AFP. Si los trabajadores son más de 10, corresponde, además, el registro ante el Ministerio de Trabajo.

**Las licencias municipales** tienen por finalidad velar por el crecimiento ordenado y seguro de la actividad empresarial dentro de sus jurisdicciones territoriales. La gestiones para inscribir el negocio deben realizarse ante las Alcaldías Municipales del lugar en que se vaya a abrir el establecimiento; la duración del trámite varía según las alcaldías, así como también hay ligeros cambios en cuanto a los requisitos que éstas solicitan<sup>57</sup>.

Cuando se trata de personas naturales, éstas deben presentar copias del Documento Único de Identidad (DUI) (o documento equivalente), del Número de Identificación Tributaria (NIT) y, en algunos casos, del Registro de Impuesto al Valor Agregado (IVA); y copia del Balance Inicial de Operaciones. Algunas alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador también exigen la presentación de una Declaración Jurada (en otros casos basta el formulario de presentación) y/o de la solvencia municipal del inmueble en que funcionará el negocio. En caso de una persona jurídica, no existe uniformidad entre las diversas Alcaldías respecto a los requisitos a exigir<sup>58</sup>.

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

- Los procedimientos para obtener autorizaciones municipales no son homogéneos, como tampoco lo son aquéllos que anualmente deben cumplir los negocios para mantenerse dentro de la legalidad. La capacidad de fiscalización, como la de sanción, también varía de un municipio a otro.
- El trámite en las alcaldías se torna engorroso, pues implica una serie de inspecciones y genera pérdidas de tiempo. Como resultado, muchas empresas no se acercan a la autoridad municipal a iniciar su trámite para solicitar una licencia, sino que esperan hasta que ésta se aproxime a ellos.

<sup>56</sup> Un Contador Público Certificado debe autorizar los libros sociales y los libros y documentos contables (el catálogo de cuentas, el manual de aplicaciones y el manual del sistema).

<sup>57</sup> No se han considerado los permisos especiales que requieren negocios de venta de bebidas alcohólicas o apertura en horarios nocturnos, por ejemplo.

<sup>58</sup> Así, p.e., mientras que la Municipalidad de San Salvador pide: copia del DUI y NIT del representante legal, del NIT de la sociedad, de la Escritura Pública de Constitución debidamente inscrita; y balance; la de Santa Tecla, exige, además, declaración Jurada, copia del DUI y NIT del representante legal, del Registro de IVA y solvencia Municipal del Inmueble en que funcionará el negocio (3 copias de todo).

## El Punto de Atención Empresaria (PAE) - “Proyecto de Simplificación de Trámites Municipales para el Registro y Funcionamiento de Empresas”

Este programa ha sido implementado en la Alcaldía Municipal de San Salvador, con el apoyo de FUNDES Internacional y FUNDAPYME y bajo el auspicio de la Secretaría Económica del Gobierno de Suiza (SECO), con el fin de desconcentrar y simplificar trámites. PAE es un espacio dentro de las instalaciones de las delegaciones de la Alcaldía Municipal de San Salvador, que facilita solicitudes de trámites a los empresarios, disminuyendo los requisitos, los tiempos de espera y permitiéndoles que inicien y finalicen sus trámites en un solo punto al interior de la Municipalidad<sup>1</sup>. El “Formulario Único de Trámites Empresariales” (FUTE), que se presenta ante PAE le permite al usuario realizar varios trámites simultáneamente en una sola visita a la Municipalidad o cualquiera de las oficinas de los distritos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Los trámites que se desarrollan en el PAE son: inscripción de negocios, constancia de negocio, cambio de dirección; traspaso de cuenta comercial, modificación de razón social, inactividad de operaciones, cambio de actividad económica, sustitución de vehículos, apertura y cierre de sucursales, licencia o permiso de bebidas alcohólicas, renovación de licencia o permiso de bebidas alcohólicas, permiso para rótulos, cierre o retiro de rótulos, permiso para colocar mantas, matrícula de equipo de sonido, renovación de matrícula de equipo de sonido y cierre de cuentas.

<sup>2</sup> La Alcaldía Municipal de San Salvador, para efectos administrativos, está dividida en 6 distritos; cada uno cuenta con una oficina en la que funciona un PAE.

### 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**.

El ordenamiento jurídico salvadoreño pone a disposición de los empresarios diversos procedimientos para hacer cumplir los contratos. La gran mayoría de estos procedimientos son conducidos ante el Poder Judicial a través de los Juzgados de Paz (un total de 322), los Juzgados de Primera Instancia (un total de 201), las Cámaras de Segunda Instancia (un total de 34) y la Corte Suprema<sup>59</sup>. Como se verá más adelante, los procedimientos arbitrales son reconocidos por la ley, pero muy poco utilizados.

El procedimiento judicial civil y mercantil en El Salvador se rige por el principio dispositivo, es decir, son las partes las que tienen la exclusividad en la interposición de la demanda, en la alegación de los hechos y en la actividad de probar. Es un procedimiento basado en lo escrito y la formalidad<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Los procedimientos judiciales son gratuitos (no se pagan derechos, tasas o aranceles por la presentación de demandas, solicitudes de embargo o de remate, recursos impugnatorios o apelaciones. Tampoco se deben adjuntar cédulas de notificación a los escritos que presenten las partes

<sup>60</sup> Toda petición se verifica por escrito y el Juez sólo actúa a petición de parte (con contadas excepciones). Tampoco se llevan a cabo audiencias. La legislación salvadoreña contempla, en el art.472 y subsiguientes del Código de Procedimientos Civiles, el Juicio Verbal. No obstante, éste está reservado para procesos por cuantías iguales o inferiores a US\$ 1150.00 que se tramitan ante Jueces de Paz. Actualmente, se encuentra en discusión un proceso de reforma del Código Procesal Civil, que considera incluir la oralidad en el proceso.

Un elevado porcentaje de las demandas interpuestas ante los juzgados mercantiles, y en materia mercantil ante juzgados no especializados, se encuentran fundamentadas en el incumplimiento de obligaciones de pago aparejadas en títulos valores. Entre éstos, los más difundidos serían el pagaré (que frecuentemente se suscribe en blanco y es completado por el acreedor al momento que éste decide efectuar su cobro) y la letra de cambio (con la que ocurre algo similar que con el pagaré). No obstante, otro de los procedimientos que inunda los juzgados mercantiles es el de ejecución de garantía hipotecaria (por las razones que se exponen en la sección 2.5.3.). En el caso específico del Municipio de San Salvador, los cinco juzgados mercantiles no sólo resultan insuficientes para satisfacer en tiempo adecuado la demanda de justicia, sino que difieren entre sí ampliamente en cuanto a la eficiencia de su trabajo<sup>61</sup>.

## **PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES**

En El Salvador, los títulos valores se encuentran taxativamente enunciados en el Título II del Código de Comercio y son los siguientes: letra de cambio, cheque, pagaré, facturas cambiarias, bonos, certificado de depósito, bono de prenda, certificados fiduciarios de participación, y conocimiento de embarque. Estos tienen fuerza ejecutiva (crean una presunción de deuda a favor del acreedor)<sup>62</sup>.

El procedimiento aplicable para la ejecución de títulos valores es un procedimiento judicial especial, conocido como Juicio Ejecutivo, que es más corto y expeditivo que el juicio ordinario. El procedimiento se puede seguir en sede civil<sup>63</sup> o mercantil<sup>64</sup> -según las partes intervinientes. La única defensa del demandado es alegar la falsedad o nulidad del documento (básicamente de su firma) o demostrar el pago de la deuda.

Normalmente el procedimiento ejecutivo mercantil se tramita en dos instancias judiciales. La primera es el Juzgado Mercantil, si es por un monto superior a US\$ 2857.14, o los juzgados de menor cuantía, si es por un monto inferior. La sentencia dada en juicio ejecutivo no produce los efectos de cosa juzgada, y deja expedito el derecho de las partes para controvertir en juicio ordinario la obligación que causó la ejecución. Si no se apelase, quedará consentida y se ejecutará sin necesidad de fianza.

<sup>61</sup> Dos de estos cinco juzgados son considerados muy por encima de los otros tres en cuanto a la celeridad con que tramitan sus procesos. Existe un amplio consenso en que debería ampliarse el número de juzgados mercantiles a la vez que homogenizar los criterios de evaluación de su performance.

<sup>62</sup> La acción cambiaria derivada de los títulos valores es ejecutiva sin necesidad de reconocimiento de firma ni de ninguna otra exigencia procesal, pero deben cumplirse con los requisitos señalados por el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Mercantiles para conservar esta naturaleza. Los títulos que requieran ser presentados dentro de cierto plazo para su aceptación o pago, solamente serán ejecutivos si se acompañan del acta notarial de protesto correspondiente, a no ser que se cumplan con otros requisitos que equivalen a éste.

<sup>63</sup> El Código de Procedimientos Civiles regula el juicio ejecutivo civil: (art.593 y sgts).. Este no difiere mayormente del juicio ejecutivo mercantil. Considera la ejecución de algunos títulos valores, como son el pagaré y la letra de cambio cuando las partes no son sujetos mercantiles.

<sup>64</sup> Artículos 2, 49 y subsiguientes del Código de Procedimientos Mercantiles.

## Problemas del procedimiento ejecutivo mercantil

- **Notificación de la demanda:** es un hecho común la no ubicación de los deudores de la relación cambiaria en el domicilio consignado cuando se pretende notificarles la demanda, lo que impide llevar a cabo dicho acto procesal. Ello obliga a nombrar un curador, quien por lo general es propuesto por el propio acreedor, para que defienda al deudor en el proceso. Lo expuesto añade al proceso mayores costos y lo prolonga.
- **Tercería excluyente de dominio:** este instrumento procesal, que puede ser interpuesto hasta el momento mismo del remate, contribuye a la prolongación del proceso ejecutivo. En el caso específico de El Salvador, por los problemas que existen -y han sido señalados en el presente informe- respecto de la seguridad de los títulos de propiedad inmueble (entre otras cosas, debido a las superposiciones o la falta de seguridad jurídica de los títulos supletorios), la resolución de las tercerías excluyentes de dominio resultan muy complejas.
- **Remate:** cuando el acreedor se adjudica el bien embargado y éste ha sido valuado por encima del monto total adeudado deberá abonar la diferencia (el “cambio” o “vuelto”) al deudor. Dado que no es posible castigar el precio de remate del bien embargado según los remates van siendo declarados desiertos, el marco legal conduce a que, en determinados casos, el acreedor deba adjudicarse un bien (en el caso de los bancos al 100% de su valor de tasación) que no hubiera adquirido en cualquier otra circunstancia y, además, efectuar un desembolso a favor del deudor.

Lo expuesto, importa un costo adicional para el acreedor, el mismo que es trasladado a sus clientes en la forma de mayores tasas de interés, o bien restringiendo el acceso al crédito

## PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS

La legislación salvadoreña no contempla la ejecución extrajudicial de garantías hipotecarias. Si una de las partes involucradas en el procedimiento de ejecución de la garantía hipotecaria tiene naturaleza mercantil (sociedad o comerciante), la ejecución judicial deberá ventilarse por vía del Juicio Ejecutivo Mercantil, descrito en el acápite precedente. Si ninguna de las partes fueran realizan actividad mercantil, se utilizaría el Juicio Ejecutivo Civil<sup>65</sup>, lo que raramente ocurre dada la naturaleza mercantil de la mayor parte de los acreedores hipotecarios. Tal y como se señala en el acápite 2.5.2 del presente informe, el procedimiento “ejecutivo mercantil” para ejecutar una hipoteca es largo y oneroso: toma 19.5 meses y cuesta unos US\$ 4,452. Su duración se puede incrementar en 10 meses adicionales en caso de interposición de excepciones y tercerías.

## REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

A fin de conocer el grado de dificultad para el acceso al crédito por parte de las empresas en general, y de las pequeñas y micro empresas en particular, es pertinente revisar las avenidas de acceso al crédito existentes, los requisitos y condiciones que se exigen a los solicitantes de crédito, estimar los costos que tales condiciones y requisitos importan para las empresas, así como la viabilidad de su verificación por éstas.

<sup>65</sup> Regulado por el artículo 586 y subsiguientes del Código de Procedimientos Civiles.

**Banca formal:** El sistema financiero de El Salvador está conformado por nueve bancos comerciales privados salvadoreños, dos sucursales de bancos extranjeros, dos bancos estatales, cinco cooperativas y once instituciones públicas de crédito<sup>66</sup>.

El acceso al crédito a través de la banca comercial se encuentra condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos y procedimientos por quienes soliciten un crédito. En el caso de la solicitud de un micro crédito con garantía hipotecaria, la tasa de interés se fijará entre el 12% y el 20% de conformidad con el resultado de la evaluación del cliente. En cualquier caso, se otorgarán las tasas más bajas a quienes soliciten mayores créditos, puedan prestar las más sólidas garantías de pago y/o tengan la mejor historia crediticia.

Por un préstamo de hasta US\$ 6000.00 se solicitará tan sólo una firma solidaria, por encima de dicho monto se requerirá presentar garantías prendarias o hipotecarias<sup>67</sup>. Los plazos de los créditos son acordados por las partes, teniendo en cuenta el monto del préstamo y el resultado de la evaluación de capacidad de pago del cliente. Los préstamos que la banca formal otorga a las formas empresariales extralegales están sujetos a mayores tasas de interés y son atendidos como préstamos personales.

Entre los documentos que se solicitan al cliente, están los referidos a la propiedad del inmueble a ser dado en garantía, la información de registros tributarios del cliente (y de sus directivos o propietarios, de ser el cliente una persona jurídica), la información financiera que aparezca en las centrales de riesgo, la información de la sociedad (registro y poderes), de ser el caso, y la información contable que corresponde mantener al cliente según su tipo empresarial. Además, el banco verifica la información financiera que aparezca en las centrales de riesgo.

El procedimiento para acceder a un crédito consiste en, primero, presentar una solicitud acompañada de la documentación requerida por el banco (según lo referido en el párrafo inmediato precedente). Acto seguido, corresponde al Banco llevar a cabo una evaluación tanto de la garantía ofrecida, como de la información financiera, tributaria, social y contable del solicitante. El cliente deberá abrir una cuenta en la entidad financiera, en caso no la tuviese ya, en la que se le cargarán los costos de las evaluaciones antedichas<sup>68</sup>. Una vez aprobado el crédito y antes de su desembolso, se procede con la anotación preventiva, en el Registro de la Propiedad, de la garantía hipotecaria, cuando se hubiese acordado su otorgamiento.

**Micro-crédito:** La mayor parte de la demanda de micro crédito en El Salvador es satisfecha por cooperativas de ahorro y crédito, ONGs y empresas privadas, las mismas que cuentan con apoyo técnico y monetario de la cooperación internacional. No obstante, la banca comercial viene incursionando en el negocio del micro crédito.

Las mayoría de las entidades de micro-crédito en El Salvador, otorgan préstamos a micro empresarios bajo la modalidad de crédito para capital de trabajo. No obstante, reconocen que los prestatarios de los montos más pequeños desvían aproximadamente hasta un 35% del monto prestado para satisfacer

<sup>66</sup> Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador.

<sup>67</sup> Varía el monto según los bancos. La información presentada provino del Banco Agrícola.

<sup>68</sup> Algunas entidades financieras están asumiendo dicho costo.



necesidades de consumo. Se ha podido observar la presencia de las siguientes modalidades crediticias: Banco Comunitario<sup>69</sup>; Grupos solidarios<sup>70</sup>; y Crédito individual<sup>71</sup>

## Programas especiales de microcrédito

- “Credicomunal”: es desarrollado por la empresa “Enlace Servicios Financieros” (con oficinas en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Santa Ana, San Miguel y Sonsonete), tiene como público objetivo los empresarios de las zonas urbano marginales y rurales. Agrupa entre 7 a 22 personas que se conocen entre sí, para formar un “banquito”<sup>1</sup>. Los socios del “banquito” nombran un Consejo Directivo que manejará la información de crédito y ahorro del grupo, definen las cuotas de pago y de ahorro (periodicidad y monto), fomentando así la autosuficiencia. A este nivel se otorgan préstamos de entre US\$ 50.00 y US\$ 1200.00, teniendo el “banquito” un ciclo de vida de 4 a 6 meses. Un 80% de los prestamistas bajo esta modalidad son comerciantes ambulantes. La tasa de morosidad es de 1.06 % y la tasa de interés de los préstamos de 5.83% mensual; los pagos se llevan a cabo semanalmente.
- “Credifácil”: también desarrollado por la empresa “Enlace Servicios Financieros”, está dirigido a los comerciantes de mercados en zonas urbanas, que se supone tienen un nivel económico superior al de los usuarios del “banquito”. El grupo se forma con 4 a 6 personas (una de las cuales puede ser no comerciante), que se conocen entre sí y están todos localizados dentro de un radio de 4 a 5 manzanas. Los montos prestados oscilan entre US\$ 200.00 y US\$ 2200.00, siendo la duración de los ciclos de préstamo entre 2 y 8 meses. Muchos de los integrantes de estos grupos son los “graduados” de los “banquitos”, quienes resultaron más exitosos en el nivel precedente y requieren prestarse un capital de trabajo mayor. La tasa de morosidad es de 3.3% y la tasa de interés de los préstamos de 3.5% mensual; los pagos se llevan a cabo semanalmente.
- “Credicomercial”: también desarrollado por la empresa “Enlace Servicios Financieros”, está diseñado exclusivamente para los “graduados” de “Credifácil”. Los montos mínimos y máximos varían según el público objetivo (desde US\$ 50.00 a US\$ 15000.00). Las garantías van desde el aval cruzado (con otro prestatario) a la hipoteca y dependen del monto prestado. La forma de pago está determinada por la capacidad de pago del negocio, el plazo del préstamo suele ser mayor que en los casos de bancos comunales y grupos solidarios, llegando incluso algunas entidades a establecer un sistema de líneas de crédito.

<sup>1</sup> El “banquito” se tarda entre una semana y un mes en formarse.

<sup>69</sup> Es un sistema de créditos y aportes (ahorros), que permite potenciar en pequeña escala las actividades económicas de los micro empresarios, que se agrupan para adquirir, ahorrar y administrar un crédito solidario avalándose mutuamente. La solidaridad se manifiesta en la existencia de una garantía solidaria en lugar de una garantía real, de esta manera los miembros del grupo o “socios” se apoyan mutuamente en el cumplimiento de las obligaciones.

<sup>70</sup> Se trata de un grupo de personas que se conoce entre sí y se dedica a actividades económicas rentables, que se juntan para avalarse mutuamente y acceder al crédito, siendo el uso del mismo independiente para cada miembro del grupo.

<sup>71</sup> Se otorga a micro y pequeños empresarios que operan en forma individual.



De la investigación, se puede determinar que son elementos importantes en el acceso al micro-crédito (con excepción de los niveles más bajos, que se consideran créditos para asegurar la subsistencia) contar con un buen record crediticio<sup>72</sup>, con experiencia mínima de un año en el negocio y cierto orden para llevar las cuentas.

### **MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MARC)**

La legislación salvadoreña contempla la mediación, la conciliación y el arbitraje como los mecanismos alternativos de solución de conflictos<sup>73</sup>. Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje, aprobada en el mes de julio del año 2002, la conciliación judicial -de carácter voluntario como acto preparatorio para el juicio en materia civil-<sup>74</sup> y el arbitraje comercial se encontraban regulados por el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Comercio, respectivamente.

La Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje introdujo la figura de la mediación, dio un nuevo marco legal al arbitraje, derogando las normas que lo regulaban, y estableció que la conciliación, siempre facultativa, podía darse tanto como acto preparatorio de un proceso judicial, como dentro de un proceso arbitral. De conformidad con la referida norma, se entiende por:

- **Mediación:** el mecanismo de solución de controversias a través del cual, dos o más, personas tratan de lograr por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado que se denomina mediador. Recién ha sido incorporada en la legislación.
- **Conciliación:** el mecanismo de solución de controversias a través del cual, dos o más, personas tratan de lograr por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda del Juez o arbitro, según sea el caso, quien actúa como tercero neutral, y procura avenir los intereses de las partes. Conforme se ha mencionado, la conciliación judicial, que se realiza previa a un proceso judicial o en el transcurso del mismo, se encuentra aún regulada en el Código de Procedimientos Civiles. No obstante, su inclusión en la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje responde a la voluntad de incluirla en el proceso arbitral.
- **Arbitraje:** el mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de naturaleza transigible, difieren su solución a un tribunal arbitral, el cual estará investido de la facultad de pronunciar una decisión denominada laudo arbitral. La Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje derogó toda la legislación sustantiva y procesal referida al arbitraje e introdujo flexibilidad en el procedimiento arbitral, de modo que éste responda a los acuerdos de las partes y facilite la resolución de su conflicto. Asimismo, introdujo la oralidad al procedimiento, permite que los arbitrajes sean de Derecho, de conciencia o técnicos, autoriza que no se utilice abogado en los procedimientos de menor cuantía (menos de US\$ 2.858,00) y establece que deberán ser resueltos en el plazo de noventa días, a no ser que medie acuerdo de las partes de extender su duración.

<sup>72</sup> Las centrales de información crediticia están basados en un sistema de información negativa. El sistema es, en si mismo, muy rígido y el incumplimiento de una obligación menor, a pesar de ser inmediatamente subsanada, genera perjuicios que se prolongan en el tiempo para el cliente.

<sup>73</sup> La Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje utiliza el término “medios” en lugar de “mecanismos” y el término “diferencias” en lugar de “conflictos”.

<sup>74</sup> Artículo 164 y subsiguientes del Código de Procedimientos Civiles, aún vigente.

El nuevo procedimiento arbitral no admite recursos contra las decisiones de los árbitros distintas del Laudo, evitando la dilación del proceso. Sólo cabe interponer contra el Laudo, Recurso de Nulidad de verificarse alguna de las causales establecidas en la propia norma. El Recurso de Nulidad, es revisado por la Cámara de Segunda Instancia Civil y no cabe contra el medio impugnatorio alguno, incluida la Casación.

A pesar de las ventajas que conlleva su modernización legislativa y del tiempo transcurrido desde la introducción de ésta, los MARC no han logrado constituir una alternativa real para el acceso a mercados expandidos por parte de los pequeños empresarios salvadoreños, quienes simplemente no los utilizan, si acaso los conocen. En el caso del arbitraje Los principales obstáculos para su utilización son:

- el costo de acceder a éstos<sup>75</sup> y el desconocimiento de los mismos;
- el uso abusivo de acciones de amparo contra las decisiones arbitrales y la falta de incentivos para cumplir estas decisiones;
- actualmente, sólo existe un centro de mediación y arbitraje en El Salvador<sup>76</sup>, que es el operado por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Las tarifas del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador se determinan sumando un componente fijo y otro variable, en función de la cuantía del conflicto. Así, la mediación de conflictos por US\$ 500.00, US\$ 1000.00 y US\$ 5000.00, cuesta US\$ 82.50, US\$ 163.50 y US\$ 217.50, respectivamente; mientras que el arbitraje, por las mismas cuantías, cuesta US\$ 214.00, US\$ 230.00 y US\$ 945.50, respectivamente.

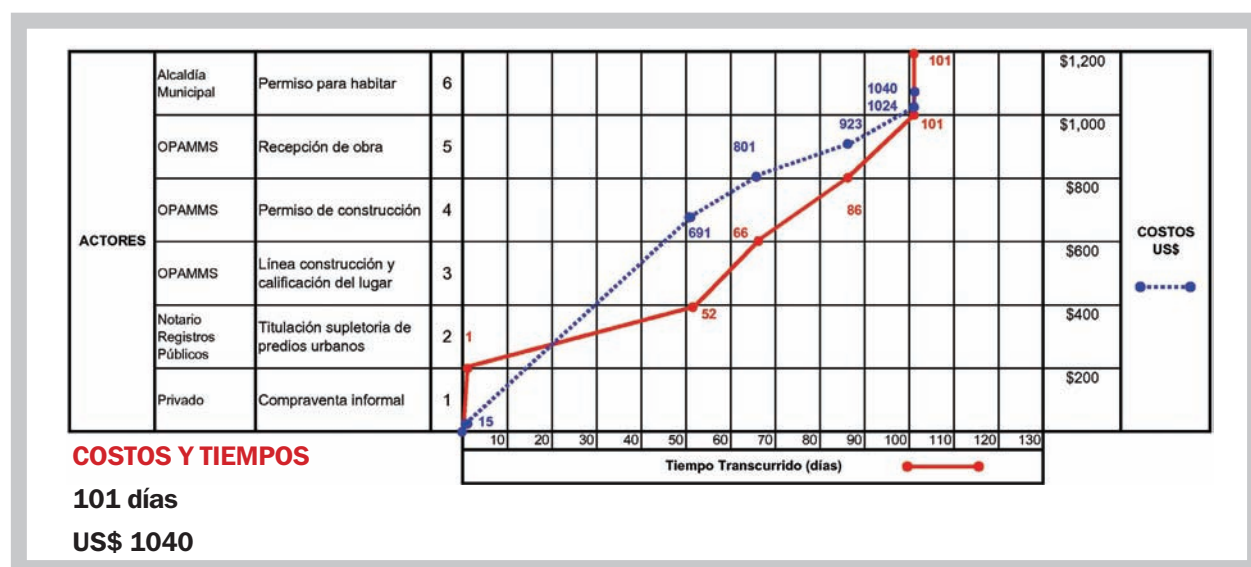
<sup>76</sup> Existe un Centro de Mediación al interior de la Procuraduría General de la República que brinda sus servicios de modo gratuito, pero no en materias comerciales.

<sup>77</sup> El Centro entró en funcionamiento en noviembre de 2003, bajo los auspicios de la cooperación internacional de los E.E.U.U. A la fecha no ha recibido ninguna solicitud de Mediación y ha intervenido en el trámite diez arbitrajes, siete de los cuales ya han sido laudados. De estos siete laudos, uno sólo ha sido ejecutado.

## 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:

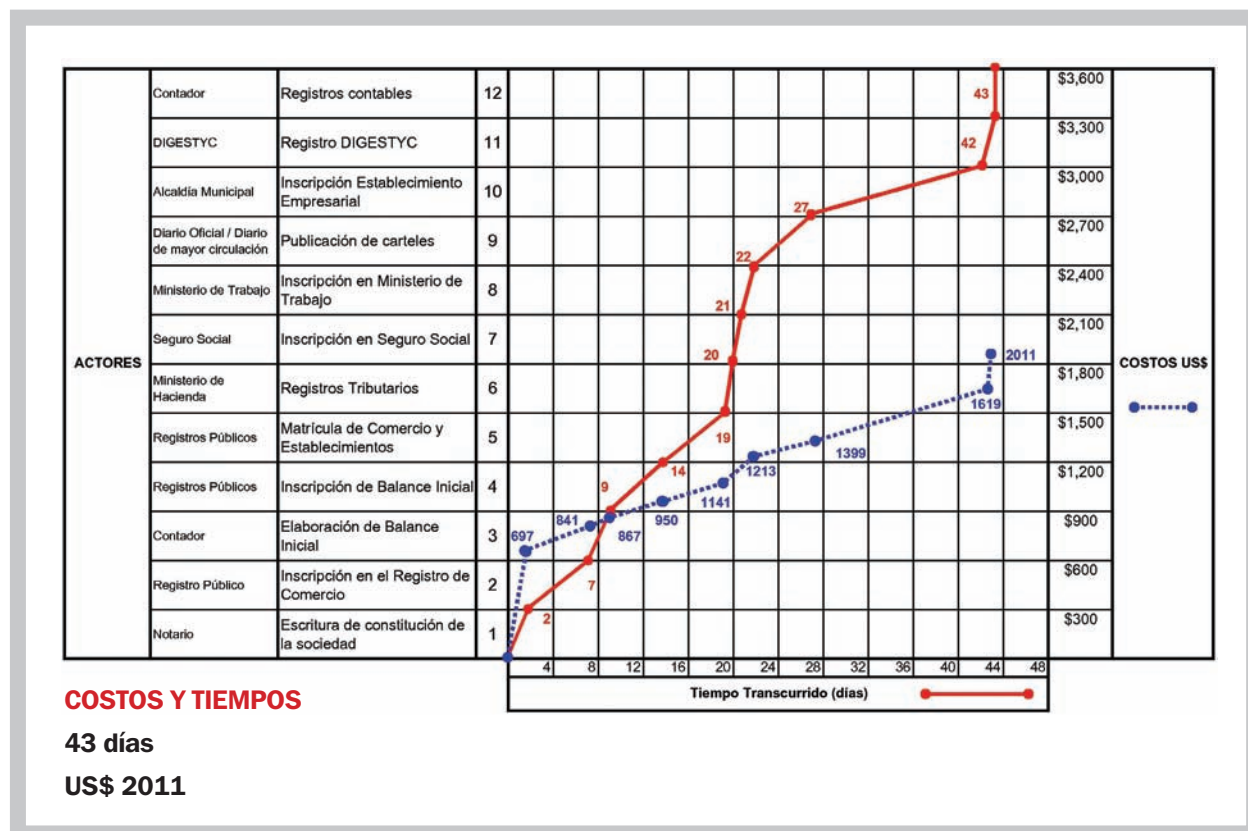
- El terreno objeto de la compra pertenece a un propietario que no tiene problemas para acreditar su identidad. El vendedor es propietario único (no es copropietario) y no tiene problemas con poseedores precarios.
- El terreno objeto de la compra carece de título de propiedad aceptable por el sistema registral. El procedimiento que se ilustra es el de titulación supletoria notarial, por ser la vía legal más utilizada para regularizar la propiedad predial urbana y obtener un título registrable (se rige por la Ley sobre Títulos de Predios Urbanos<sup>78</sup>).
- Se ha considerado un inmueble de los metros cuadrados de terreno ubicado en el Municipio de Soyapango dentro del Área Metropolitana de San Salvador. Asimismo, se ha considerado que el área de construcción será de 56 metros cuadrados<sup>79</sup>.
- El terreno está ubicado en una zona que cuenta con habilitación urbana. De no contar con la aprobación de la urbanización y con título de propiedad, sería imposible iniciar el trámite para obtener un permiso de construir.
- Debe tenerse en cuenta que el precio del inmueble es determinante fundamental del costo total del acceso a la propiedad, pues en función de éste se establecen una serie de costos específicos, tales como el monto de honorarios profesionales, las tarifas registrales, las tarifas municipales, el monto de los tributos a pagar, etc.

<sup>78</sup> La otra alternativa, según la Ley, es seguir el procedimiento ante la Alcaldía, pero el Municipio de Soyapango ha decidido no realizar dichos trámites y remitirlos a la vía notarial.

<sup>79</sup> Las áreas se han determinado en base a las dimensiones comunes en la zona elegida, a efectos de determinar los derechos que deben abonarse ante las diferentes instancias administrativas. Cuando el área a ser construida es inferior a 50 metros cuadrados en un solo nivel, el trámite de licencia de construcción se realiza únicamente ante el Municipio de Soyapango y no interviene la OPAMSS.1

### 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 El Salvador. Aun cuando la forma más extendida para hacer empresas en El Salvador es el negocio unipersonal, el ejemplo ilustra las barreras para se refiere a una empresa con socios para ilustrar las barreras a la cooperación.

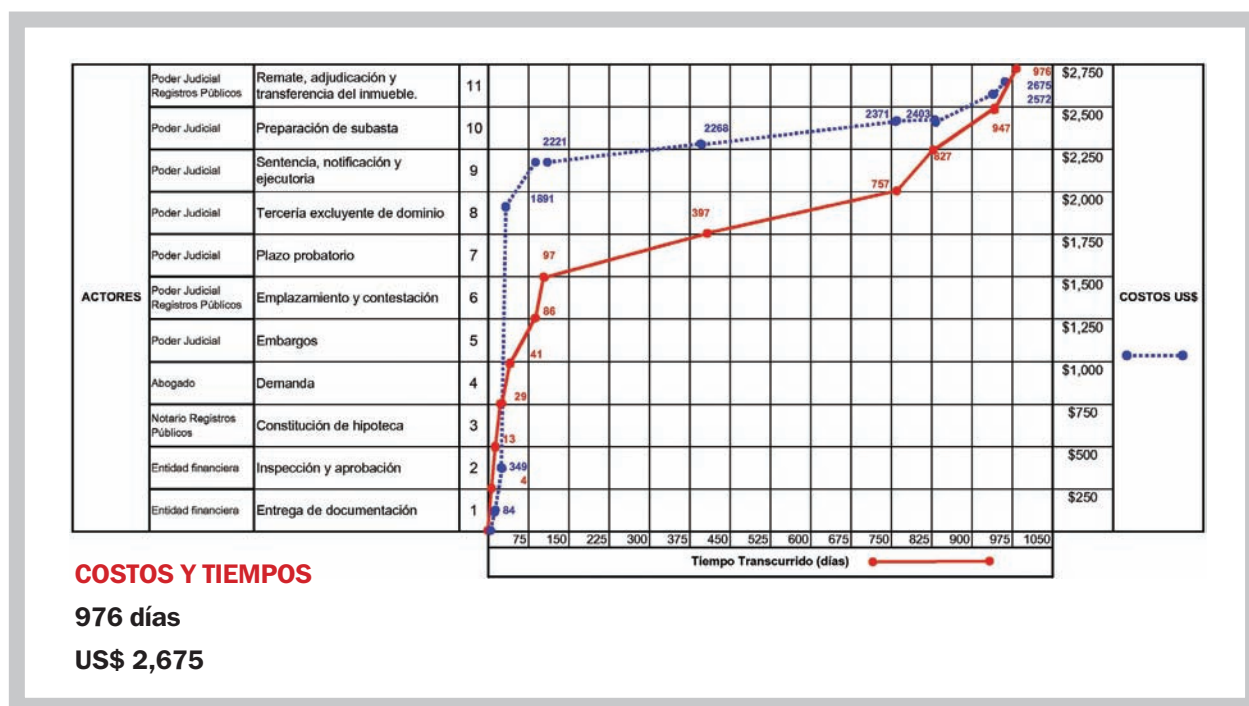


#### SUPUESTOS:

- La empresa la constituyen dos o más socios.
- La forma societaria utilizada es la Sociedad Anónima de Capital Variable, que es la forma societaria más difundida.
- La panadería está ubicada en el Municipio de Soyapango, dentro del Área Metropolitana de San Salvador.
- Se asume que la zona donde se ubicará el negocio cuenta con habilitación urbana.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.
- El caso no incluye la inscripción del nombre comercial (p.e. “Panadería Santa Cruz”). 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.
- La estimación de los costos está sujeta a la variabilidad de los costos de los servicios profesionales involucrados.

### 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 US \$ 12,000 y el otorgamiento de una hipoteca de hasta US\$ 14,400.00, para efectos de determinar los derechos de inscripción registral de la hipoteca. Asimismo, se ha determinado que el monto a ejecutar es de US\$ 10,000.00.
- Es el primer crédito obtenido por la empresa
- En lo que respecta a la ejecución, se ha considerado, que el deudor o su curador plantee excepciones y asimismo se interponga una tercería excluyente de dominio, que son dos maniobras delatorias muy comunes. Se asume, además, que el primer remate es declarado desierto y el banco se adjudica el inmueble.
- Como el desarrollo del proceso ejecutivo depende del impulso procesal del acreedor, toda vez que el Juez no resuelve de oficio, en el procedimiento ilustrado se ha asumido que el acreedor actúa diligentemente; de no ser así, se producirían una serie de dilaciones adicionales.
- En el supuesto ejemplificado no se ha considerado la interposición de recursos impugnatorios contra la sentencia de primera instancia, la misma que, incluso, puede luego ser elevada en Casación a la Corte Suprema, lo cual evidentemente afectaría en forma sustancial los costos, plazos y trámite en general del procedimiento antes descrito.
- La legislación salvadoreña no prevé la ejecución extrajudicial de la garantía hipotecaria.
- La mayor incidencia en el costo y duración del trámite se concentra en la etapa de operación de la garantía hipotecaria.
- El proceso de ejecución judicial no considera apelaciones.



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

La mayoría de Salvadoreños vive en tugurios y lotificaciones ilegales. Los primeros tienen su origen en la ocupación espontánea de terrenos públicos y privados durante las décadas de 1970 a 1990. Las lotificaciones ilegales o también denominadas lotificaciones “*pirata*”, se crearon por la acción de empresas privadas que han transferido predios que no han sido debidamente independizados y, por lo tanto no cuentan con títulos legales.

Los negocios existentes en San Salvador y otras ciudades del país son en su gran mayoría micro empresas que operan bajo la forma legal de empresas unipersonales, sin acceso a los beneficios de la responsabilidad limitada y la separación patrimonial. Estas empresas tratan de ser invisibles a las autoridades para evitar los obstáculos y costos de operar legalmente. Junto a éstas, predomina el comercio ambulatorio, concentrado en las calles principales del centro de las ciudades.

A continuación presentamos una serie de ejemplos que ilustran las prácticas en la que se desarrolla la extralegalidad en El Salvador, las mismas que han sido identificadas a partir de una serie de visitas exploratorias y entrevistas en profundidad realizadas en tres de los municipios más representativos de la zona metropolitana de San Salvador: San Salvador, Soyapango, Mejicanos y Quesaltepeque en el Departamento de La Libertad.

Asimismo, con la finalidad de adquirir mayores conocimientos sobre los problemas de la extralegalidad en materia de la empresa y la propiedad predial, se visitaron las ciudades de Quesaltepeque (Departamento de La Libertad), Zacatecoluca (Departamento de La Paz), Usulután (Departamento de Usulután) e Intipucá (Departamento de La Unión).

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

##### EN LAS ÁREAS URBANAS<sup>80</sup>:

- **Tugurios o Comunidades Marginales:** se trata de ocupaciones de hecho (invasiones) de terrenos públicos o privados; en su mayoría en zonas verdes (parques), zonas de vía, rellenos sanitarios, orillas de líneas férreas y quebradas. También se producen en cementerios, al costado de las tumbas<sup>81</sup>. En la mayoría de casos, las viviendas están tugurizadas (dos o tres familias en un área de 12 M2)<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Se consideran tierras urbanas todas aquellas que están siendo objeto de uso urbano, comprendiendo aquellas tierras que habiendo sido rurales han sido parceladas con fines urbanos.

<sup>81</sup> A la fecha, restarían por formalizar los 47,000 predios cuya regularización está pendiente desde 1992, a lo cual se adicionarían los lotes comprendidos en los tugurios generados en los últimos 14 años. En 1991 involucraban a unas 80,000 familias. Desde su creación, el ILP habría legalizado 33,096 predios en tugurios y zonas marginales, 31,296 entre 1991 y 2004 y 1,800 entre el 2004 y el 2006.

<sup>82</sup> En muchos casos se trata de invasiones concertadas, protagonizadas por organizaciones campesinas “de fachada”. El tiempo de permanencia de estos grupos en las áreas invadidas depende de la reacción de los propietarios. En casos de terrenos de propiedad privada lo usual es que éstos recurran a la fuerza pública – a la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO) - para lograr la desocupación de los terrenos invadidos..



- **Lotificaciones ilegales o Colonias Piratas:** se trata de parcelaciones no autorizadas de tierras agrícolas para fines urbanos, de propiedad de empresas lotificadoras o de ex-hacendados que se asocian con estas empresas<sup>83</sup>. La mayor parte de estas lotificaciones carecen de servicios básicos y la situación de extralegalidad les impide a sus propietarios solicitar su prestación. El área promedio del lote típico es de 10 por 15 y 15 por 20 M2 y el área construida es usualmente de 35 M2<sup>84</sup>.
- **Edificaciones levantadas o ampliadas sin permiso de construir:** se trata de edificaciones construidas o ampliadas sin haber obtenido el permiso de construcción correspondiente, a pesar de que se ubican en áreas que han sido desarrolladas cumpliendo con los trámites de urbanización vigentes<sup>85</sup>.
- **Viviendas de propiedad privada abandonadas por sus propietarios que han sido objeto de ocupación ilegal:** se trata de viviendas de propiedad privada que han sido abandonadas, en la mayor parte de casos por motivos de seguridad, y que hoy se encuentran ocupadas por familias que han accedido a ellas por la vía de la invasión<sup>86</sup>. Una parte importante de estas viviendas habrían sido edificadas con financiamiento del Fondo Social para la Vivienda (FSV), con créditos a largo plazo que a la fecha no han sido pagados en su totalidad<sup>87</sup>.
- **Predios cuyos titulares no pueden ejercer todos los atributos inherentes a la propiedad por estar sujetos a la Ley de Inquilinato:** se trata de viviendas cuyos titulares están sujetos a las restricciones impuestas por las normas que rigen el arrendamiento de predios, básicamente con fines de vivienda; lo cual impide al propietario tener plena seguridad respecto a la titularidad de sus activos y gozar de todos los atributos inherentes a su derecho (entre otros, no puede dar por terminados los contratos al vencimiento del plazo pactado ni elevar el monto de la renta cuando los predios se encontraban alquilados al entrar en vigencia la ley).
- **Predios con problemas de definición de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos:** tierras de predios cuyos adquirentes enfrentan problemas de titularidad por haber realizado transacciones al margen del Registro, actos

<sup>83</sup> Se estima, conservadoramente, que a la fecha el número de viviendas comprendidas en las lotificaciones ilegales sería de 600,000. En cuanto al universo de empresas lotificadoras, el número de las registradas en la Asociación de Lotificadoras de El Salvador (ALE), que es la entidad que las agrupa, asciende hoy a 200, y sus sistema de operación es similar. Cada lotificadora aporta 25 mensuales por su membresía. 4 de estas lotificadoras vienen operando en el país por más de una década y tienen la mayor parte del mercado de lotificaciones. Están encabezadas por Argoz (con 30 años en el mercado), seguida de Lotiversa (con 26 años en el mercado), Iván S.A. (con 20 años en el mercado) y Jumbo (con 15 años en el mercado). Estas dos últimas operan fundamentalmente en el occidente del país.

<sup>84</sup> Debido a la ilegalidad de las lotificaciones, los propietarios de las parcelas comprendidas se encuentran ante la imposibilidad legal tanto de registrar la propiedad de las parcelas a su nombre como de obtener un permiso de construcción para edificar sus viviendas.

<sup>85</sup> Teniendo en consideración que sólo pueden iniciar el trámite para obtener un permiso de construir quienes cuenten con título de propiedad inscrito en el registro y con una parcelación autorizada, podríamos concluir que un porcentaje elevado de edificaciones habrían sido levantadas en El Salvador sin contar con el permiso correspondiente.

<sup>86</sup> Se estima que el número viviendas en estas condiciones está entre 10,000 a 15,000, muchas de las cuales están ubicadas en zonas de altísimo nivel de violencia e inseguridad, que se encuentran totalmente controladas por las “clicas”, que constituye la organización que representa a las Maras en un barrio determinado.

<sup>87</sup> Para regularizar la situación de las familias que ocupan estas viviendas y evitar desalojos violentos se requiere de un largo y complejo trámite para: primero, conseguir la declaración judicial de reversión de la transferencia de propiedad de dichas viviendas a favor del FSV, al haber incumplido los beneficiarios iniciales en el pago del precio convenido; segundo, proceder a una negociación con los nuevos ocupantes, para convertirlos en los nuevos titulares de las viviendas, a condición de que éstos se comprometan al pago del saldo del precio.



jurídicos sobre predios indivisos o verse expuestos a litigios por el mejor derecho de propiedad aun cuando cuentan con derecho inscrito en los registros públicos<sup>88</sup>.

## EN LAS ÁREAS RURALES:

- **Tierras de tierras del Estado y de asociaciones cooperativas que han sido ocupadas ilegalmente:** se trata de tierras públicas de diversas naturaleza (bosques salados, reservas naturales estratégicas, entre otras) y tierras privadas de propiedad de cooperativas de la reforma agraria, cuyas tierras han quedado ociosas, que han sido ocupadas ilegalmente<sup>89</sup>.
- **Tierras en situación de pro-indivisión parceladas irregularmente por miembros de asociaciones cooperativas:** se trata de tierras que fueron adjudicadas bajo un sistema colectivo de propiedad y explotación de la tierra y entregadas a cientos de cooperativas; las que no obstante las prohibiciones y limitaciones legales, en su gran mayoría, han sido parceladas de hecho y transferidas sea a otros asociados o a terceros. No obstante la simplificación de algunos trámites para la parcelación de estas tierras, el procedimiento continúa siendo complejo y oneroso.
- **Tierras de asociaciones cooperativas con limitaciones a su transferencia:** la propiedad de estas tierras sólo puede ser transferida a través un procedimiento largo y complejo de subasta pública no judicial y previa aprobación del Estado, del cual sólo se exceptúan las ventas entidades públicas o instituciones oficiales. Estas restricciones a la transferencia, están afectando de manera especial a los colonos que ocupan tierras de las asociaciones, pues éstas se encuentran impedida de transferirles las tierras que ocupan en forma gratuita<sup>90</sup>.
- **Tierras de reforma agraria cuyos adjudicatarios carecen de título inscribible:** se trata de propietarios que o bien no tienen ningún título sobre las parcelas que ocupan o bien los títulos que tienen (p.e, escrituras notariales) no son inscribibles en el registro<sup>91</sup>.
- **Tierras con títulos provisionales:** se trata de títulos individuales otorgados, en forma provisional, por la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) a campesinos que tenían la condición de arrendatarios, que aún no han logrado ser canjeados por títulos de propiedad<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Problemas de inseguridad jurídica podrían afectar a buena parte del 40% de las propiedades que aún no han sido comprendidas en el Programa de Modernización de Catastro y Registra; e, incluso, a propiedades que habrían sido incorporadas al sistema de folio real. Esto se debe, principalmente, a la falta de interrelación que existe en la práctica entre el aspecto catastral (físico) y el aspecto registral (jurídico). A la fecha esta plena interrelación sólo existe en el sistema del RSI.

<sup>89</sup> Según datos del MAG, en mayo de 2004, unos 20,000 predios agrícolas habían sido invadidos en 60 lugares distintos, involucrando a unas 30,000 personas. En la actualidad, los usurpadores están tratando de legalizar su ocupación o de recibir parcelas en otros lugares. No obstante, hoy la regularización de dichas tierras resulta imposible por la carencia de mecanismos legales que permitan al ISTA retomar el control de las tierras adjudicadas por reforma agraria a fin de reasignarlas a otros beneficiarios. Por ello, el ISTA ha propuesto la aprobación de la “Ley Especial para la Recuperación del Dominio de Parcelas por parte del ISTA”, la cual le permitiría recuperar las tierras abandonadas por sus beneficiarios originales para luego reasignarlas a sus actuales poseedores, muchos de los cuales explotan las tierras por más de una década.

<sup>90</sup> No obstante haber emitido las escrituras de donación correspondientes, en el CNR se niegan a inscribir dichas transferencias alegando que las asociaciones cooperativas no pueden donar sus tierras, ya que sólo están autorizadas para venderlas, argumento que no es compartido por el ISTA. Ello constituye una traba insalvable para regularizar la propiedad de los colonos debido a que, como antes se señalara, en casos de venta de tierras de cooperativas, se requiere seguir un procedimiento de subasta pública, el cual resulta largo y oneroso, y por tanto, imposible de ser asumido por los colonos.

<sup>91</sup> Se estima que un 25% de propietarios carecería de título inscribible (12.8% contarían con algún documento que acredite su derecho) y el 12.2% carecería de éstos.

<sup>92</sup> Se estima que un 4.2% de propietarios tendría esta clase de títulos. Los problemas para el canje de documentos se agudizan cuando los tenedores de los títulos provisionales han transferido sus derechos a terceros, pues en dichos casos, el canje sólo podría ser autorizado en la medida que los adquirentes de dichos títulos cumplieran con los requisitos exigidos para ser beneficiarios de la reforma agraria.

- **Tierras con problemas de definición de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos:** tierras de tierras agrícolas predios cuyos adquirentes enfrentan problemas de titularidad por haber realizado transacciones al margen del Registro, actos jurídicos sobre predios indivisos o verse expuestos a litigios por el mejor derecho de propiedad aun cuando cuentan con derecho inscrito en los registros públicos.

## SECTOR EMPRESARIAL

- Empresas que operan sin incorporación legal, careciendo de responsabilidad limitada.
- Empresas operadas por comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.
- Empresas que no cumplen con las regulaciones fiscales y laborales.

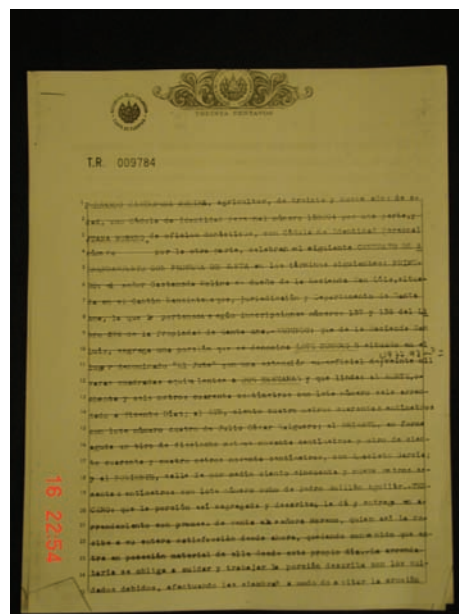
### 3.2 | Ejemplos de acceso y protección de los derechos de propiedad:

La lotificación y transferencia extralegal como forma predominante de acceso a la propiedad y a la vivienda en El Salvador

El ejemplo de las lotizaciones ilegales ilustra cómo los altos costos del sistema legal no impide que se realicen transacciones sobre predios que carecen de títulos de propiedad.

El régimen de propiedad de El Salvador contiene una serie de normas que establecen restricciones a la transferencia de los inmuebles. Pero en la práctica estas restricciones no tienen vigencia efectiva porque no impiden que diariamente se produzcan compraventas y subdivisiones no autorizadas. Por otro lado, las regulaciones urbanísticas son sumamente exigentes y no pueden ser cumplidas por la mayoría de ciudadanos. Esto explica en gran medida la existencia de un activo mercado extralegal de terrenos y viviendas urbanas

En las lotificaciones ilegales las empresas suscriben un Contrato de Arrendamiento con Promesa de Venta, que posteriormente - una vez que el comprador ha cumplido con el pago de la totalidad del precio pactado- da lugar a un contrato de compra venta inscribible.



Sin embargo, aun después de cancelar el total del precio de venta lo usual es que el comprador no pueda inscribir su derecho, porque los costos de regularizar los derechos de propiedad sobre los predios (en este caso, la transferencia y la regularización de la lotización informal) son prohibitivos para la mayoría de las personas.

Las Directivas Vecinales de los Asentamientos Humanos de San Salvador y su rol en la defensa de la propiedad y la seguridad pública.

El presente ejemplo ilustra cómo las organizaciones vecinales juegan un rol importante en la defensa de los derechos de propiedad en los asentamientos humanos de San Salvador, debido a que el Estado no está presente en todos los sectores de la sociedad.

La mayoría de barrios y colonias de San Salvador cuentan con Directivas Comunes que cumplen una serie de funciones, entre las más importantes organizar a la población para gestionar la provisión de servicios públicos y participar en los programas de ayuda social del Estado. Esto explica su gran difusión y su vinculación con los partidos políticos representados en los distintos municipios.



Cuando se trata de asentamientos humanos originados de la ocupación ilegal de terrenos – llamadas tugurios - la organización cumple la función de representar a la comunidad para obtener reconocimiento legal de las propiedades ocupadas de manera ilegal.

Además de estas funciones, las Directivas ejercen un control estricto sobre la población que habita en la zona, de manera que quien adquiere un terreno o alquila una vivienda debe ser presentado ante la directiva por el asociado para verificar si el nuevo vecino, o los miembros de su familia, se encuentran involucrados en alguna actividad delictiva que pudiera ocasionar problemas a la comunidad.

El deterioro de la seguridad ciudadana que ha experimentado El Salvador con la irrupción de las *maras* o pandillas ha impulsado la función que despliegan las organizaciones populares en la protección de la seguridad de los vecinos. Algunas Directivas negocian con los pandilleros ciertos acuerdos, como que no se atente contra la propiedad y la seguridad de los pobladores de la comunidad. El acuerdo en muchos casos supone que se respete la presencia de la *mara* en el lugar y no se denuncie la presencia de los líderes de las pandillas ante las autoridades.

La práctica descrita permite a los vecinos de las comunidades salvadoreñas proteger su patrimonio de la violencia urbana y, por ende, conservar su valor. No obstante, estos mecanismos resultan ciertamente insuficientes. Las directivas comunales no tienen, como sí el Estado, el monopolio de la fuerza pública ni la capacidad de detener la violencia urbana.

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

Empresas familiares de giros múltiples como una forma típica de organización empresarial en las colonias populares de San Salvador: El caso de doña Blanca

La empresa familiar de doña Blanca es el típico ejemplo de cómo se desenvuelve en pequeña escala la energía empresarial en El Salvador. Si bien procura una fuente de ingreso y empleo, sufre limitaciones propias de la carencia de una organización y jerarquías claramente marcadas que impiden la eficiencia empresarial. Además, la falta de acceso a la personería jurídica supone un riesgo para el patrimonio familiar.

El caso de doña Blanca, en Soyapango es representativo de las familias microempresarias de San Salvador. Doña Blanca dirige a la vez dos empresas familiares: una tienda de abarrotes y un pequeño taller de confecciones en el que ella opera dos máquinas. En ambos negocios cuenta con la ayuda de su hijo menor, quien se encarga de analizar el mercado para elegir qué productos se pueden comprar para la tienda y qué productos tendrían demanda en el rubro de las confecciones. El esposo, taxista la mayor parte del tiempo, colabora con el recojo de materia prima y mercadería y la entrega de los productos. En ambos casos, es la madre quien se encarga de la dirección del negocio y del trato con los proveedores y clientes.



DOÑA BLANCA EN EL INTERIOR DE SU TALLER DE CONFECCIONES.



DOÑA BLANCA EN LA PEQUEÑA TIENDA DE ABARROTES QUE TIENE EN LA SALA DE SU CASA.

Ambos negocios se ubican en su domicilio, y para llevarlos a cabo no ha solicitado permiso o licencia alguno. No está registrada ante la autoridad tributaria y mucho menos se ha valido de alguna de las formas organizacionales que la ley contempla para el desarrollo de actividades empresariales.

La señora Blanca trató en algún momento de aplicar a un crédito para ampliar su negocio, pero el banco no estaba dispuesto a otorgar un préstamo empresarial a una persona individual que decía – pero no podía demostrar- su capacidad empresarial. Doña Blanca es consciente que constituyendo formalmente una empresa estaría en mejor posición para obtener ese crédito. Pero ella, prefiere permanecer en la extralegalidad porque los costos de acceder y permanecer en la formalidad son prohibitivos para empresas tan pequeñas como la suya.



Por otro lado, sabe que al no dividir el patrimonio personal de aquél que se encuentra afectado al negocio, está poniendo en riesgo no sólo sus máquinas y stock, sino también todo su patrimonio familiar, incluyendo la vivienda. Por eso, se compromete únicamente en negocios de bajo riesgo, y por consiguiente de muy bajo retorno, dejando pasar oportunidades que aunque son atractivas, resultan muy arriesgadas.

Mecanismos extralegales de representación gremial y asociatividad:  
el caso de los mototaxistas de Quesaltepeque.

El ejemplo de los mototaxistas de Quesaltepeque ilustra cómo las organizaciones originadas en la necesidad de representación ante las autoridades, evolucionan hacia actividades de cooperación entre sus miembros que asemejan las funciones que cumple una empresa, aunque con una serie de limitaciones derivadas de su extralegalidad.

La asociación de mototaxistas de Quesaltepeque fue constituida originalmente con la finalidad de representar a sus asociados ante las autoridades municipales, para evitar ser retirados de las calles. Actualmente están negociando con el Alcalde para que los apoye en su reconocimiento oficial. La organización está conformada por 22 miembros, todos propietarios de mototaxis.



LOS  
MOTOTAXISTAS DE  
QUESALTEPEQUE  
REPLICAN UNA  
ORGANIZACIÓN  
EMPRESARIAL.

No obstante las funciones de la Asociación fueron originalmente sólo gremiales, con el tiempo fueron evolucionando hasta convertirse en una forma organizacional destinada al desarrollo de actividades empresariales. Así, por ejemplo:

- Han realizado un convenio con un taller de motocicletas que no sólo ofrece servicio técnico, sino también repuestos en condiciones ventajosas. Esto les permite a todos los mototaxistas beneficiarse de las economías de escala generadas al asegurar un volumen atractivo al proveedor de servicios.
- Regulan el acceso al mercado de mototaxis en su jurisdicción definiendo el número de unidades que pueden circular para evitar la saturación de la oferta.

Asociarse ha permitido a los mototaxistas obtener algunos beneficios en su actividad empresarial. Sin embargo la extralegalidad de su operación no les permite expandirse. No pueden, por ejemplo, acceder al crédito como empresa para financiar la renovación de su flota. A pesar que conocen de las ventajas

que ofrece negociar precios por volumen, no pueden hacerlo para operaciones de cierta envergadura, especialmente con proveedores del sector formal. Si bien es posible identificar que el grupo produce un flujo de ingresos que puede hacer atractivo el negocio, el no estar constituidos como empresa, les impide capitalizar la actividad grupal.

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

#### Mecanismos para brindar y obtener crédito en el sector extralegal salvadoreño.

El “cuchubal” y los créditos de prestamistas son las formas de financiamiento más difundidas entre los empresarios extralegales salvadoreños. Si bien les permiten reunir un capital al que no tendrían acceso, estos mecanismos tienen una serie de limitaciones.

El “cuchubal” es un mecanismo tradicional de ahorro que consiste en que se conforme un grupo de personas que aporta una cantidad de dinero que cada semana es sorteado y entregado a uno de sus miembros, el mismo que continúa pagando hasta que el último miembro del grupo haya recibido el pozo. Es utilizado principalmente por mujeres micro-empresarias y comerciantes en mercados, e influye de manera importante en la conformación del capital inicial para un negocio o para adquirir equipos y mobiliario básico.

Pero quizás la fuente de crédito más recurrida por los que no cuentan con acceso al crédito formal son los prestamistas. Los prestamistas están ampliamente difundidos en las zonas populares del país y cuentan con el apoyo de abogados para formalizar sus contratos. Suelen utilizar letras de cambio y contratos escritos para aparentar la legalidad y contar con algunos instrumentos que permitan hacer el cobro de la deuda. Uno de los mecanismos para garantizar la deuda consiste en exigir al deudor que transfiera su inmueble al prestamista con una cláusula de retro-venta que le permitiría —una vez pagado el préstamo— readquirir su propio inmueble. .

Al recurrir a los mecanismos extralegales descritos en busca de financiamiento, los micro y pequeños empresarios salvadoreños pagan un interés mucho más alto del que podrían pagar en el sector financiero formal. Por otro lado, se exponen a serios riesgos, no sólo de un eventual comportamiento oportunista del prestamista. Piénsese, por ejemplo, lo que sucedería si el prestamista fallece. Al ser co-propietario legalmente del bien “vendido” en garantía, éste tendría que ser rematado y la mitad del precio obtenido ser repartido a los herederos del prestamista.

## La importancia de las remesas enviadas por los salvadoreños en el exterior. El caso del pueblo de Intipucá

Ubicado cerca de la frontera con Nicaragua, al oriente del país, el pueblo de Intipucá es emblemático de la migración de salvadoreños hacia los Estados Unidos, que comenzó en la década de 1960 con una primera oleada de intipucueños hacia la zona de Washington. Según opiniones recogidas de autoridades y pobladores, de los 10,000 habitantes del pequeño pueblo, casi la totalidad tendría parientes cercanos en los Estados Unidos.

Una observación rápida revela el impacto que ha tenido la emigración en un pueblo tan pequeño. Según las entrevistas realizadas en Intipucá, la principal inversión que han realizado los salvadoreños residentes en el extranjero ha sido en terrenos y viviendas en su pueblo natal. Esta inversión ha incluido la regularización de los derechos de propiedad ya que estos nuevos propietarios han invertido en abogados y notarios que les han permitido contar con escrituras públicas legalmente registradas para asegurar sus direcciones. Además de la gran inversión inmobiliaria, buena parte de los negocios han sido creados y financiados gracias a las remesas de los parientes en el exterior.



INMUEBLES  
DE INTIPUCÁ  
REMODELADOS Y  
FORMALIZADOS  
GRACIAS A  
REMESAS.





## 4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en El Salvador indican que el Capital Muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 15.4** miles de millones.

El Capital Muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **1.3** millones de viviendas extralegales, que representan **82%** del total de viviendas en El Salvador y cuyo valor estimado es **US\$ 12.9** miles de millones.
- b) Cerca de **1.2** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que cubren **74%** de la superficie total de El Salvador<sup>93</sup> y cuyo valor estimado es **US\$ 1.8** miles de millones.
- c) Alrededor de **253** mil empresas extralegales, que representan **88%** del total de empresas de El Salvador y que poseen **US\$ 740** millones en activos fijos empresariales.

CUADRO 1

### CAPITAL MUERTO EN EL SALVADOR

Tipo de Activo	Valor (Millones US Dólares)
Viviendas Extralegales	77,932
Predios Rurales Extralegales	93,049
Empresas Extralegales	9,965
<b>TOTAL CAPITAL MUERTO</b>	<b>180,946</b>

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

##### Viviendas Urbanas y Rurales

Se clasificó como extralegales los *predios urbanos* dedicados a viviendas cuya tenencia tiene origen extra-legal, como los llamados tugurios o comunidades marginales. También se consideró como extralegales las tenencias cuyo origen fue legal pero que se extralegalizaron por diversas causas. Entre ellas puede mencionarse las lotificaciones ilegales o colonias piratas; las edificaciones sin licencia para construir; las viviendas privadas abandonadas y ocupadas ilegalmente por terceros; los predios sujetos a la Ley del Inquilinato; los predios con deficiencias en sus títulos, y los predios con deficiencias registrales.

En el caso de los *predios rurales* dedicados a viviendas, se consideró como extralegales aquellos cuya tenencia tiene origen extralegal; por ejemplo, las viviendas construidas en tierras del Estado y de asociaciones cooperativas que han sido ocupadas ilegalmente. También se consideró como extralegales las tenencias cuyo origen fue legal pero que se extralegalizaron por diversas causas. Entre ellas se puede mencionar

<sup>93</sup> Excluyendo bosques protegidos y zonas de reserva.

las viviendas construidas en lotificaciones ilegales de predios rurales y que aún no están integradas a los cascos urbanos; las viviendas construidas dentro de asociaciones cooperativas; las viviendas en tierras de reforma agraria cuyos beneficiarios carecen de títulos inscribibles o tienen títulos provisionales, y las viviendas en predios con deficiencias en sus títulos.

El número de *viviendas extralegales urbanas* fue estimado de la siguiente manera:

- a) Se utilizó la clasificación de viviendas urbanas y rurales que aparece en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004 (EHPM). De acuerdo con ella existen **1.6 millones** de hogares en el nivel nacional, de los cuales **63% (1.0 millón)** se ubican en áreas urbanas.
- b) Cuando el Instituto Libertad y Progreso (ILP) inició en 1992 el proceso de regularización de propiedades informales, existían **530 mil** predios en situación irregular, incluyendo los sujetos a la Ley del Inquilinato. Esta cifra representaba **84%** del total de predios urbanos existentes ese año (**630 mil**). A partir de ese año **75,500** predios han sido legalizados.
- c) Entrevistas con funcionarios municipales y lotificadores permiten concluir que en los últimos 15 años han surgido **351 mil** nuevos predios urbanos de los cuales **235 mil (67%)** forman parte de lotificaciones extralegales. De acuerdo con esas mismas fuentes, algo más de la mitad (**62 mil**) de los nuevos predios restantes (**116 mil**) son extralegales debido a que las viviendas construidas en ellos fueron edificadas sin licencia.
- d) Información obtenida en las municipalidades y en el Registro de la Propiedad indica que alrededor de **25% (25 mil)** de las viviendas legales construidas hasta 1992 se habría convertido en extralegal debido a dos razones principales: a) sus propietarios realizaron ampliaciones sin licencia; y b) se produjeron transferencias no registradas de propiedad por venta o herencia.

Consolidando los resultados, se concluye que **776,500** viviendas urbanas (**79%** del total) deben ser clasificadas como extralegales.

El número de *viviendas extralegales rurales* fue estimado de la siguiente manera:

- a) De acuerdo a la EHPM de 2004, existen **603 mil** viviendas en zonas rurales, de las cuales **436 mil (72%)** son habitadas por sus propietarios. Del total de viviendas, una gran mayoría (**80%**) están ubicadas dentro del llamado sector no reformado.
- b) Entrevistas con funcionarios municipales y lotificadores permiten concluir que alrededor de **145 mil** viviendas rurales fueron construidas en lotificaciones extralegales.
- c) Se estima que el costo de formalizar una propiedad en zonas rurales equivale a **16 veces** el ingreso mensual de un propietario rural promedio. Por ello, es muy probable que todos los beneficiarios de la reforma agraria y otros pequeños productores dentro del sector no reformado posean viviendas no adecuadamente registradas y que sean, por tanto, clasificables como extralegales. Es decir, existirían por esta razón **362 mil** viviendas rurales extralegales.
- d) Una pequeña fracción de viviendas rurales (**20 mil**) ha sido construida en terrenos invadidos y pertenecientes a zonas no agrícolas, como bosques salados y reservas estratégicas. Todas ellas han sido clasificadas como extralegales.
- e) Se ha excluido de la clasificación de extralegales a **76 mil** viviendas, la mayoría de las cuales se han acogido a programas especiales de titulación, principalmente a cargo del ISTA.

Como resultado de la aplicación de estos criterios, se concluye que **527** mil viviendas rurales (**87%** del total) deben ser clasificadas como extralegales.

Consolidando los totales de viviendas extralegales urbanas y rurales, se concluye que existen **1.3** millones de viviendas extralegales, las cuales equivalen a **82%** del total de viviendas urbanas y rurales de El Salvador.

Para estimar el valor promedio de las *viviendas extralegales urbanas* se obtuvo los valores actuales de costos de terreno y construcción por metro cuadrado, utilizando para ello una muestra aleatoria extraída de proyectos de construcción que se están efectuando en El Salvador, al mes de diciembre de 2005. Combinando esta información con la opinión de especialistas de la Cámara Salvadoreña de la Construcción, se estableció los precios y costos pertinentes para las categorías de extralegalidad urbana identificadas.

El valor promedio obtenido para una vivienda extralegal urbana fue **US\$ 14,780** y el valor total de las **776,500** viviendas extralegales urbanas es **US\$ 10.5** miles de millones.

Con el fin de estimar el valor promedio de las *viviendas extralegales rurales* se estableció, primero, cuatro categorías de viviendas extralegales: a) viviendas en fincas de más de 20 hectáreas; b) viviendas construidas en lotificaciones extralegales; c) viviendas en zonas agrícolas de sectores reformado y no reformado; y d) viviendas construidas en terrenos invadidos. Seguidamente, se recogió opiniones de lotificadores, de miembros de la Cámara Salvadoreña de la Construcción, y de funcionarios del Ministerio de Agricultura y se consultó cifras del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, para establecer los precios y costos pertinentes para las categorías de extralegalidad rural identificadas.

El valor promedio obtenido para una vivienda extralegal rural fue **US\$ 4,613** y el valor total de las **527** mil viviendas extralegales rurales es **US\$ 2.4** miles de millones.

Consolidando los valores de las viviendas extralegales urbanas y rurales, se concluye que las **1.3** millones de viviendas extralegales tienen un valor de **US\$ 12.9** miles de millones.

## PREDIOS RURALES

Los tipos de tenencia extralegal en las áreas rurales son:

- a) Tenencia de origen extralegal, constituida por tierras del Estado y de asociaciones cooperativas que han sido ocupadas ilegalmente.
- b) Tenencia extralegal que originalmente fue legal, constituida por: i) tierras en situación de pro-indivisión parceladas irregularmente por miembros de asociaciones cooperativas; ii) tierras de asociaciones cooperativas con limitaciones a su transferencia; iii) tierras de reforma agraria cuyos propietarios carecen de título inscribible; iv) tierras con títulos provisionales; v) predios con problemas de definición de titularidad por falta de coincidencia entre el propietario real y el titular registral; y vi) predios con problema de inseguridad jurídica por falta de confiabilidad del sistema registral.

El territorio de El Salvador tiene **2.06** millones de hectáreas. Alrededor de **75%** de la superficie rural está dedicada a uso agropecuario. Sin embargo, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) indica que sólo **45%** de la superficie rural es apta para la agricultura y la ganadería, por lo cual extensiones importantes de las tierras explotadas son poco productivas.

Para fines del análisis se ha definido un universo de **1.6** millones de hectáreas, compuesto por superficie rural dedicada a usos agropecuarios y forestales comerciales. Es decir se excluyó los bosques protegidos y las áreas de reserva.

Los criterios para clasificar la superficie rural como extralegal fueron los siguientes:

- a) Funcionarios del Ministerio de Agricultura estiman que alrededor de **85%** de las tierras forestales explotadas comercialmente no tienen autorización para ello por lo cual fueron clasificadas como extralegales. Esto representa **25** mil hectáreas. Adicionalmente, al interior de las zonas agrícolas existen alrededor de **20** mil hectáreas que vienen siendo objeto de explotación irregular. En total, existen **45 mil** hectáreas en tierras ocupadas ilegalmente.
- b) De un total de 426 asociaciones cooperativas, 282 han parcelado totalmente (parcelas y solares de vivienda) y 107 han realizado una parcelación mixta (sólo solares), involucrando casi **200** mil hectáreas. Estas parcelaciones han sido realizadas al margen de lo que indica la ley, y por lo tanto han sido clasificadas como extralegales.
- c) Las estadísticas del PNDOT indican que casi **80%** de las tierras entregadas en el marco de la Reforma Agraria han sido entregadas con escritura y debidamente registradas. Se supone que el **20%** restante (**79 mil** hectáreas) tiene categoría extralegal.
- d) Se estima que el costo de formalizar una propiedad en zonas rurales equivale **16** veces el ingreso mensual de un propietario rural promedio. Por ello, es muy probable que gran parte de los beneficiarios de la reforma agraria y otros pequeños productores dentro del sector no reformado posean predios no adecuadamente registrados, y que por lo tanto enfrenten problemas de titularidad en sus derechos de propiedad. El total de hectáreas involucradas asciende a **860** mil hectáreas.
- e) No fueron consideradas como extralegales las parcelas legalizadas por el ISTA (**62** mil hectáreas) y **50%** de la superficie ocupada por parcelas mayores a **100** hectáreas (**115** mil hectáreas) lo que suma **177 mil** hectáreas.

Según estos criterios, las hectáreas clasificadas como extralegales ascienden a **1.2 millones**, lo que representa **74%** de los **1.6 millones** de hectáreas que constituyen la superficie rural dedicada a usos agropecuarios y forestales comerciales, excluyendo los bosques protegidos y áreas de reserva.

No existe información oficial disponible respecto a precios de tierra en El Salvador. Un estudio particular reciente afirma sin embargo, que el valor de la tierra rural oscila entre **US\$ 0.30 y US\$ 2.20 por m<sup>2</sup>**. Los precios más altos se observan en San Salvador debido a la cercanía al área metropolitana y a la posibilidad de ser utilizados para vivienda e industria.

El valor promedio de las transferencias de tierra realizadas entre 1996 y 2000 por un grupo de productores encuestados por la CEPAL fue **9,685 colones** por manzana, equivalentes a **US\$ 1,550** por hectárea de uso agropecuario. Esta cifra fue usada para la valorización. En el caso de las explotaciones forestales comerciales se utilizó un valor de **US\$ 22** por m<sup>3</sup> de coníferas y de **US\$ 15** por m<sup>3</sup> de latifoliadas.

Consolidando los valores de las tierras extralegales rurales, se obtiene un valor de **US\$ 1.8** miles de millones.

## **EMPRESAS**

El primer paso para estimar la cantidad de empresas extralegales que operan en El Salvador, consistió en establecer el número aproximado de empresas en el país. La fuente principal fue la Encuesta Económica Anual 2002 (EEA) elaborada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) según la cual existen en El Salvador **155 mil** empresas, distribuidas de la siguiente manera: Industria, **13%**; Servicios, **33%**, y Comercio, **54%**. Esta información fue cruzada con las estadísticas de la PEA provenientes de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y se concluyó que el total de empresas que operan en El Salvador asciende a aproximadamente **286 mil**.

El total de empresas obtenido se distribuye en empresas que tienen menos de **4** empleados (**79.6%**); en empresas que contratan entre **5 y 9** empleados (**13.8%**); y en empresas que contratan **10** o más empleados (**6.6%**). Es decir, algo más de **93%** de las empresas tienen menos de **10** empleados.

Al clasificar las empresas de acuerdo con su constitución jurídica, se observa que **63%** son empresas unipersonales, mientras que las sociedades anónimas de capital variable representan **33%**.

Para estimar el número de empresas que son clasificables como empresas extralegales, se estableció lo siguientes requisitos:

- a) Son empresas extralegales las que no estando obligadas a llevar contabilidad ni a pagar IVA, carecen de responsabilidad limitada.
- b) También son empresas extralegales las que estando obligadas a llevar contabilidad y pagar IVA, no lo hacen.
- c) Por último, son empresas extralegales las que llevan contabilidad y pagan IVA pero carecen de responsabilidad limitada.

Al aplicar estos criterios se concluyó que 253 mil empresas de El Salvador, que representan 88% del total, son clasificables como extralegales.

No fue posible encontrar estimaciones confiables del valor de los activos empresariales. Por un lado, la EEA de la DIGESTYC ha generado cifras que parecerían sobrevaluar el valor de esos activos, mientras que la Encuesta de Seguimiento Sectorial 1999 de CONAMYPE (en el 2004 no se preguntó acerca del valor de activos) parecería subestimarlos. Así, por ejemplo, mientras que la EEA consigna un monto promedio de activos fijos de **US\$ 630** mil para una empresa constituida como S.A. de C.V. del ramo de comercio, la CONAMYPE estima un promedio general de **US\$ 570** para los activos de las MYPES.

Ante la ausencia de información confiable, decidió tomarse como representativas las cifras promedio estimadas para Honduras, donde el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 3,028**; el de una microempresa comercial, **US\$ 1,844**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 4,202**.

En consecuencia, el valor total de los activos fijos de las 253 mil empresas extralegales de El Salvador asciende a **US\$ 740** millones.

## 4.2 | Importancia Relativa del Capital Muerto

### CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de El Salvador (**US\$ 15.4** miles de millones) equivale a:

- 5 veces la Inversión Directa Extranjera recibida en el periodo 1974-2003
- 4 veces la deuda externa del país
- 1.6 veces el monto de Asistencia Oficial para el Desarrollo recibido en el periodo 1974-2003

### CAPITAL MUERTO PER CAPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de El Salvador es **US\$ 2,311**.<sup>94</sup> Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de El Salvador son **US\$ 500** y la deuda externa per cápita, **US\$ 632**.

<sup>94</sup> La población de El Salvador es 6.8 millones de habitantes.

## 5 | Oportunidades para El Salvador

Este estudio preliminar de la extralegalidad en El Salvador 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 El Salvador.

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

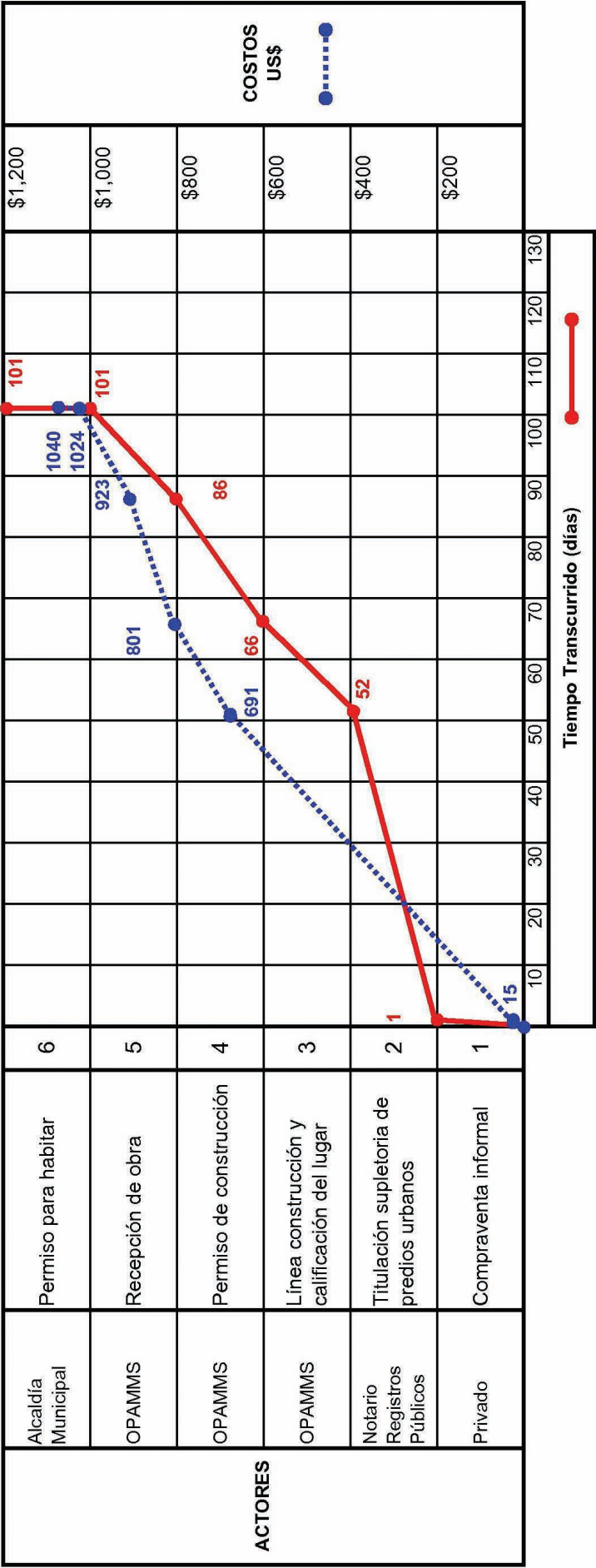
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado salvadoreño 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 salvadoreños 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 | Anexo

6.1 | Acceso a la propiedad formal





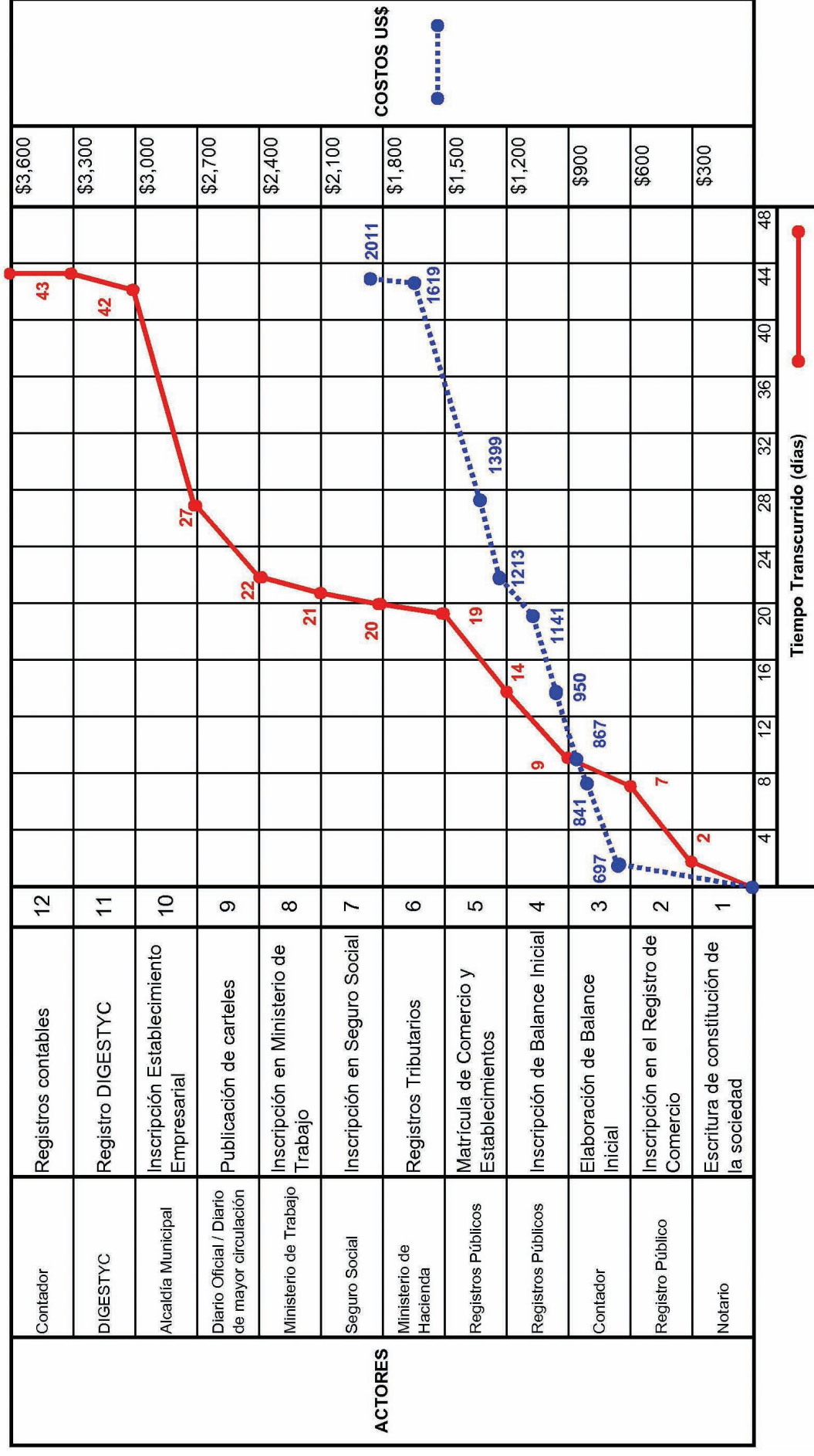
# ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

ETAPAS	Costos legales en efectivo (US\$) (1)	Costos de transporte (b) (US\$) (2)	Valor presente de pagos en efectivo (c) (US\$) (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para completar procedimiento (visitas) (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (d) (US\$) (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del tiempo de espera (e) (US\$) (8) = t*b*k	Valor presente del costo de oportunidad (US\$) (9) = (6)+(8)	Valor presente del costo total (US\$) (10) = (3)+(9)
I	0	4	4	1	4	7	1	4	11	15
II	423	20	437	5	20	33	51	206	239	676
III										
III.1. Línea construcción y calificación del lugar	23	12	34	3	12	19	14	56	76	110
III.2. Permiso de construcción	32	4	35	1	4	6	20	80	87	122
III.3. Recepción de obra	32	4	35	1	4	6	15	60	66	101
III.4. Permiso para habitar	6	4	10	1	4	6	0	0	6	16
TOTAL	516	48	555	12	48	78	101	407	485	1,040

## SUPUESTOS:

- El valor del predio es similar al promedio de un predio urbano (US\$ 14,780), calculado a partir de cifras tomadas de CASALCO. Cabe indicar que el área promedio del terreno es 103 m2 y el área de construcción, 56 m2
- El valor presente fue calculado utilizando un factor diario de descuento  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , 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 equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.
- El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como losa beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble. El valor del inmueble utilizado es el precio promedio de la vivienda extralegal en las zonas urbanas y el alquiler anual que se obtiene es equivalente al 10% del valor del predio.
- 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.
- 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.
- La última etapa se puede comenzar a realizar en paralelo con la recepción de obra, y toma 15 días, por lo que este tiempo de espera se encuentra subsumido en la etapas anterior.

## 6.2 | Acceso a la empresa formal



# ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

ETAPAS	Costos legales en efectivo (US\$) (1)	Costos de transporte (b) (US\$) (2)	Valor presente de pagos en efectivo (c) (US\$) (3) = $\frac{1}{(1+0.10)^n}$ * k	Visitas necesarias para completar procedimiento (visitas) (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (d) (US\$) (6) = (5) * w * k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del tiempo de espera (e) (US\$) (8) = (7) * b * k	Valor presente del costo de oportunidad (US\$) (9) = (6) + (8)	Valor presente del costo total (US\$) (10) = (3) + (9)
I Escritura de constitución de la sociedad	650	8	658	2	8	13	2	26	40	697
II Inscripción en el Registro de Comercio	57	8	65	2	8	13	5	66	79	144
III Elaboración de Balance Inicial	0	0	0	0	0	0	2	26	26	26
IV Inscripción de Balance Inicial	17	0	17	0	0	0	5	66	66	83
V Matrícula de Comercio y Establecimientos	126	0	125	0	0	0	5	65	65	191
VI Registros Tributarios	0	4	4	1	4	7	1	13	20	24
VII Inscripción en Seguro Social	0	4	4	1	4	7	1	13	20	24
VIII Inscripción en Ministerio de Trabajo	0	4	4	1	4	7	1	13	20	24
IX Publicación de carteles	100	8	107	2	8	13	5	65	78	186
X Inscripción Establecimiento Empresarial	4	8	12	2	8	13	15	195	208	220
XI Registro DIGESTYC	5	4	9	1	4	7	1	13	20	28
XII Registros contables	370	0	366	0	0	0	0	0	0	366
TOTAL	1,329	48	1,370	12	48	79	43	562	641	2,011

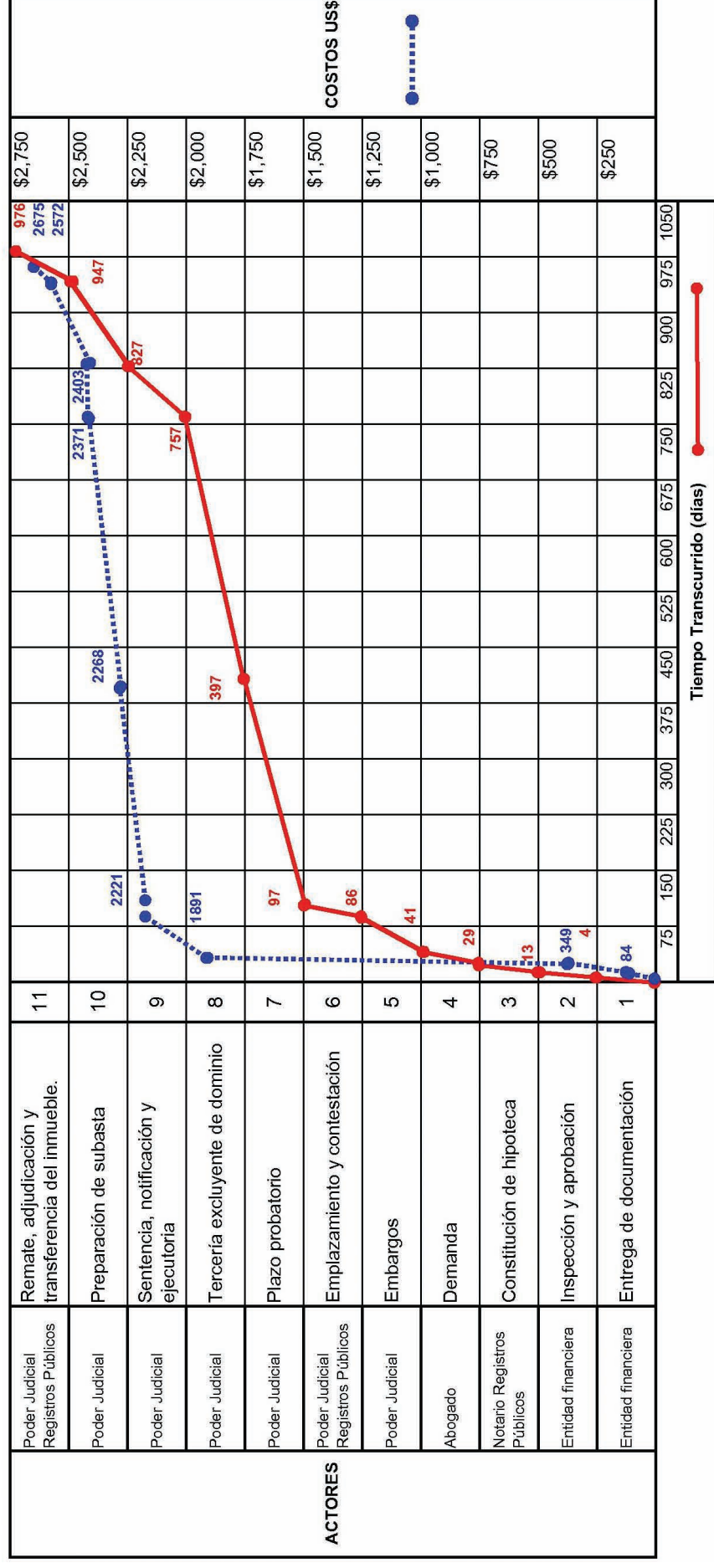
## SUPUESTOS:

- a) Empresa de panadería que se constituye con un total de US\$ 2,500 en activos.
- b) El depósito de capital social en el banco no genera ningún costo, porque lo retira casi inmediatamente.
- c) El valor presente fue calculado utilizando un factor diario de descuento  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual, y "n" es el número de días acumulados.
- d) El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.
- e) El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.
- f) 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.
- g) k: factor de descuento, w: salario mínimo por hora, t: número de días requeridos para completar el procedimiento, b: interés promedio diario.
- h) El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.
- i) La última etapa se puede comenzar a realizar a partir de la etapa V y toma 15 días, por lo que este tiempo de espera se encuentra subsumido en las etapas VI a XI.

## VARIANTES DEL PROCEDIMIENTO

En caso se opte por el uso de la ventanilla única, el procedimiento se reduciría de 43 a 30 días, y el costo total de US\$ 2,011 a US\$ 1,842.

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



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

ETAPAS	Costos legales en efectivo (US\$) (1)	Costos de transporte (b) (US\$) (2)	Valor presente de pagos en efectivo (c) (US\$) (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para completar procedimiento (visitas) (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (d) (US\$) (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del tiempo de espera (e) (US\$) (8) = t*b*k	Valor presente del costo de oportunidad (US\$) (9) = (6)+(8)	Valor presente del costo total (US\$) (10) = (3)+(9)
I										
Aprobación del crédito										
I.1. Entrega de documentación	9	12	21	3	12	20	4	10	30	51
I.2. Inspección y aprobación	0	4	4	1	4	7	9	22	29	33
II										
Constitución de hipoteca	185	16	199	4	16	26	16	39	65	265
III										
Proceso Ejecutivo										
III.1. Demanda	1,538	8	1,528	2	8	13	12	0	13	1,542
III.2 Embargos	338	0	330	0	0	0	45	0	0	330
III.3. Emplazamiento y contestación	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0
III.4. Plazo probatorio (incluye excepciones)	0	20	18	5	20	30	300	0	30	47
III.5. Terceía excluyente de dominio	0	48	39	12	48	64	360	0	64	103
III.6. Sentencia, notificación y ejecutoria	9	12	17	3	12	16	70	0	16	32
III.7. Preparación de subasta	178	16	149	4	16	20	120	0	20	169
III.8. Remate, adjudicación y transferencia del inmueble.	93	16	83	4	16	20	29	0	20	103
TOTAL	2,350	152	2,389	38	152	215	976	71	287	2,675

SUPUESTOS:

- a) El valor presente fue calculado utilizando un factor diario de descuento  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual, y "n" es el número de días acumulados.
- b) El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.
- c) El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como losa beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente a 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.
- d) k: factor de descuento, w: salario mínimo por hora, t: número de días requeridos para completar el procedimiento, b: interés promedio diario.
- e) El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.