



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



Reporte de la investigación en Guatemala



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

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 Guatemala	9
2.1 Marco general que rige la propiedad predial	9
2.1.1 Restricciones al uso de la propiedad	10
2.1.2 Mecanismos de seguridad jurídica	11
2.1.3 Utilización económica de los predios	13
2.2 Marco Normativo para Predios Urbanos	15
2.2.1 Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal	15
2.2.2 Programas de regularización de vivienda extralegal	16
2.2.3 Regulaciones urbanísticas	17
2.2.4 Mecanismos para adquirir tierra	19
2.3 Marco Normativo para Predios rurales	21
2.3.1 Políticas del Estado para predios rurales	21
2.3.2 Regulaciones Agrarias	24
2.3.3 Mecanismos para adquirir tierra	24
2.4 Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	25
2.4.1 Formas empresariales contempladas en la legislación	26
2.4.2 Requisitos para acceder a la empresa formal	29
2.4.3 Mecanismos para actuar en mercados expandidos	34
2.5 Ejemplos del costo del marco legal	37
2.5.1 Acceso a la propiedad formal	37
2.5.2 Acceso a la empresa	39
2.5.3 Uso económico de la propiedad	40
3 La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	41
3.1 ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	41
3.2 Ejemplos de derechos de propiedad fungibles	42
3.3 Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	45
3.4 Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	47
4 Estimación del Capital Muerto Predial y Empresarial	51
4.1 Criterios para Identificar y Valorizar los Activos Extralegales	51
4.2 Importancia Relativa del Capital Muerto	55
5 Oportunidades para Bolivia	57
6 Anexos	58
6.1 Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	58
6.2 Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	60
6.3 Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	62

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 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.

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

Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de guatemaltecos 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 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 guatemalteca (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.

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.

En 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 trabajo de investigación en Guatemala se basa en los primeros hallazgos de la misión que el equipo del ILD viene realizando en el Programa de Formalización de los Activos de los pobres y Clases Medias de Guatemala desde diciembre 2005 a abril 2006 y cubre principalmente las áreas de Ciudad de Guatemala, Huehuetenango y Quetzaltenango.

La investigación se ha realizado de la siguiente manera:

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

Con el objetivo de comparar los resultados de las distintas evaluaciones preliminares realizadas, la metodología utilizada 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 dos 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.

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTAN AUSENTES PARA LA MAYORIA DE GUATEMALTECOS

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 Guatemala 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 movilizables, 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 | Análisis del marco legal e institucional de Guatemala

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; derecho 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

El artículo 39 de la Constitución garantiza la propiedad como un derecho inherente a la persona que incluye la facultad de disponer libremente de sus bienes. Establece la obligación del Estado de crear las condiciones que faciliten el uso y disfrute de los bienes para el progreso individual y el desarrollo nacional.

En Guatemala existen 3 tipos de propiedad:

Propiedad individual, que otorga a su titular el derecho de gozar y disponer de sus bienes dentro de las limitaciones y obligaciones que establecen las leyes¹. El propietario tiene derecho a no ser perturbado y a ejercer todos los medios legales para reivindicar su propiedad contra cualquier poseedor o detentador².

Propiedad colectiva, que goza de protección especial reconocida constitucionalmente e incluye la propiedad de las cooperativas, comunidades indígenas, la tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, el patrimonio familiar y la vivienda popular³. La Constitución reconoce también la titularidad de las comunidades indígenas y otras colectividades que tradicionalmente han administrado y poseído las tierras. A su vez establece la obligación del Estado de proporcionar - mediante programas especiales y legislación adecuada - tierras estatales a las comunidades indígenas que las requieran para su desarrollo⁴.

Propiedad Pública, está constituida por los bienes públicos, cuyo titular puede ser el Gobierno Central o los Municipios. Se dividen en: bienes de uso público común⁵ y de uso especial⁶.

¹ Código Civil (Decreto Ley 106 -1963) artículo 464

² Código Civil artículos 468 - 469

³ La Constitución en su artículo 67 garantiza la propiedad colectiva.

⁴ Constitución, artículo 68.

⁵ El Código Civil artículo 458 enumera los bienes de uso público común de manera extensa. Los bienes de uso público común son los que pueden ser usados por los particulares con algunas limitaciones, como por ejemplo: Las calles, parques, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada, los puertos, muelles, embarcaderos y demás obras de aprovechamiento general, construidos o adquiridos por el Estado o las Municipalidades; las aguas de la zona marítima territorial, los lagos y ríos navegables, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional, etc.

⁶ Código Civil, artículo 459. También existen los bienes nacionales de uso no común, que en general son los que están destinados al servicio del Estado y de las demás entidades públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas o semi-autónomas y dentro de esta categoría están considerados los terrenos baldíos y las tierras que no sean propiedad privada, los excesos de propiedades rústicas o urbanas y los bienes que habiendo sido propiedad particular quedan vacantes.

2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

La legislación incluye las limitaciones ordinarias a la propiedad como la prohibición de actividades peligrosas nocivas o molestas, las restricciones por razones de vecindad, etc.⁷ La propiedad privada puede afectarse mediante expropiación por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público.⁸

La legislación establece regímenes especiales de restricción: sobre la propiedad de extranjeros en zonas de frontera, sobre las áreas protegidas⁹, sobre las áreas declaradas patrimonio cultural¹⁰ y sobre las reservas territoriales de dominio del Estado a lo largo de océanos, lagos y ríos navegables¹¹. Las limitaciones y restricciones más importantes se presentan respecto de la propiedad adjudicada por el Estado.

Respecto de la **propiedad adjudicada por el Estado en área urbana**, las viviendas adquiridas a través de programas promovidos por el Estado se otorgaron en calidad de patrimonio familiar, por lo tanto no son disponibles hasta la extinción del patrimonio familiar, que en algunos casos implica que todos los hijos de la familia adquieran la mayoría de edad. Por otro lado, muchos programas que adjudicaron inmuebles lo hicieron mediante documentos no susceptibles de inscripción y con restricciones hasta el pago del precio del bien.

Respecto de la propiedad adjudicada por el Estado en área rural, las adjudicaciones otorgadas en copropiedad en favor de colectividades - patrimonios agrarios familiares¹² y colectivos¹³- en los hechos son subdivididas y conducidas individualmente, convirtiéndose en una fuente de informalidad. De la misma manera, las tierras adjudicadas desde el año 2000 por el Fondo de Tierras – FONTIERRAS, se otorgaron en copropiedad a grupos de familias organizadas incluyendo la inscripción de hipotecas para asegurar el pago del crédito. En muchas de ellas hay gran índice de deserción y mora en los pagos, lo que impide el levantamiento de los gravámenes. Por otro lado, las adjudicaciones de fincas en aplicación de los Decretos 15-51, 60-70 y 38-75 orientados a dotar de tierras a los campesinos que carecían de ésta, son inalienables, indivisibles e inembargables por el plazo de 10 años y mientras que no se levante la tutela del Estado.

⁷ Código Civil artículos 465 al 467 y 473 al 484

⁸ Constitución, artículo 40.

⁹ Decreto 4-89 del Congreso, denominado Ley de Áreas Protegidas

¹⁰ Constitución, artículo 61. Están sometidos al régimen del Estado el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la Ciudad de Antigua.

¹¹ La oficina de Control de Áreas de Reserva –OCRET del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación-MAGA (Decreto No. 126-97), es la administradora de estas áreas y pueden darse en arrendamiento

¹² El patrimonio familiar agrario se constituye con la finalidad de brindar protección a la familia que establece una empresa agrícola. Para ello, se adjudica un fundo rústico y otros bienes de protección a una sola persona que aparece como su titular. Los bienes producidos por la empresa agrícola constituida en patrimonio familiar se orientan hacia el mercado.

¹³ El Patrimonio Agrario Colectivo se constituye para proteger a los bienes de una empresa campesina asociativa de trabajadores de campo, o cuando los beneficiarios de la reforma agraria constituyen una colectividad de campesinos para explotar tierra comunitariamente.

ANÁLISIS DE LOS REGISTROS

Organización. La organización a cargo es el Registro General de la Propiedad – RGP¹⁴, que forma parte del Poder Ejecutivo y está bajo la dirección de un registrador general nombrado por el Presidente de la República. El RGP tiene patrimonio propio y autonomía financiera, pero carece de personalidad jurídica por lo cual no puede actuar directamente para promover sus intereses institucionales.

En Guatemala existen dos registros: i) el Registro Central de la Propiedad de Ciudad de Guatemala que tiene jurisdicción sobre 14 departamentos¹⁵ y ii) el Registro de Quetzaltenango, que tiene jurisdicción sobre otros 8 departamentos¹⁶. Ambos registros tienen sedes regionales en el interior del país que funcionan como puntos de recepción de documentos, pero los procesos de calificación e inscripción sólo se llevan a cabo en las oficinas centrales.

Efectos de la inscripción. La inscripción en el Registro de la Propiedad es voluntaria. Sus efectos son simplemente declarativos de los derechos que se constituyen mediante contrato privado, salvo para el caso de las hipotecas y prendas que requieren de inscripción para ser exigibles. Sin embargo, la propiedad inscrita goza de mayor seguridad que las propiedades no inscritas en la medida que permite oponer el derecho inscrito frente a terceros. Además, los bienes registrados no son susceptibles de ser adquiridos mediante titulación supletoria¹⁷, es decir, que no cabe la adquisición por prescripción sobre ellos.

Registro y Catastro. El RGP no está integrado a un catastro. En el RGP se inscriben escrituras públicas en las que la identificación de los inmuebles se realiza a través de descripciones literales. Generalmente estas descripciones no coinciden con el área física realmente ocupada. Debido a que el RGP no permite la inscripción de planos y carece de mecanismos para verificar la exactitud de las descripciones de los predios, los problemas de derechos superpuestos y duplicidad de partidas son muy frecuentes.

Desde agosto de 2005 se viene implementando el Registro de Información Catastral – RIC, de alcance urbano y rural, como un ente autónomo con personalidad jurídica. El RIC aun no ha iniciado formalmente sus operaciones pero ya cuenta con información catastral de algunos municipios obtenida mediante planes piloto realizados previamente por la Comisión Institucional para el Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra¹⁸. Se espera que en el corto plazo se inicie el intercambio de información entre el RGP y el Catastro.

¹⁴ La Constitución, en su artículo 230 establece que el Registro General de la Propiedad deberá ser organizado para que en cada departamento o región que la ley determine se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal. El Código Civil en su libro IV regula aspectos relacionados con su organización y funcionamiento, los efectos, forma y alcances de las inscripciones registrales. Otras normas pertinentes son el Reglamento del Registro General de la Propiedad (Acuerdo Gubernativo número 359-87) y el Arancel General de los Registros de la Propiedad (Acuerdo Gubernativo número 339-96)

¹⁵ Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa, Zacapa, Chiquimula, El Progreso, Izabal, Escuintla, Petén, Alta y Baja Verapaz.

¹⁶ Retalhuleu, Suchitepéquez, Totonicapán, Huehuetenango, Sololá, Quiché, San Marcos y Quetzaltenango.

¹⁷ Ley de Titulación Supletoria Art. 5, literal d)

¹⁸ El RIC se está implementando por una unidad encargada de catastro rural y urbano que ha asumido las funciones antes desempeñadas por la Unidad Técnico Jurídica – UTJ de la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra creada por Acuerdo Gubernativo 307-97. Esta Comisión fue creada en 1997 para coordinar la ejecución de acciones dentro de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz relativos al tema de la tenencia de la tierra.

Para ello el Catastro realizará procesos de diagnóstico de la situación físico-legal de la tierra en las que se pondrá en evidencia las deficiencias en la identificación física de los inmuebles inscritos en el **RGP**. No obstante, los problemas no podrán ser resueltos hasta que se desarrollen mecanismos de regularización y resolución de conflictos que permitan modificar los errores sin afectar la seguridad jurídica¹⁹. De no contarse con los mecanismos adecuados, esta situación podría generar conflictos entre antiguos titulares registrales y los actuales ocupantes de predios transferidos o adquiridos informalmente.

Una innovación de la Ley del RIC sugiere que la inscripción pueda tener efectos constitutivos para casos específicos como el fraccionamiento de fincas.

Modernización de los registros. A partir de 1996 el RGP de Ciudad de Guatemala introdujo el uso de medios electrónicos para la inscripción, agilizando los procedimientos registrales, archivo y control. Según opinión de algunos expertos, el proceso de modernización sufrió una interrupción entre el 2000 y 2004, pero se reanudó en el 2005. Con la mejora de la calidad del servicio -por ejemplo, una compra-venta que en promedio tomaba inscribir 3 meses ahora toma 10 días- la opinión de los usuarios del RGP de la capital ha mejorado. Existe un proyecto que se iniciará en breve para la creación de una base de datos que permita generar estadísticas que permitan explotar la información para el diseño de políticas públicas y la generación de información útil para la promoción del uso económico de la propiedad.

El RGP de Quetzaltenango aun no ha iniciado procesos de modernización.

El costo de las inscripciones registrales se mantuvo estable los últimos 10 años, pero ha sido reajustado de manera notoria en el año 2005 para adaptar las tarifas a la devaluación y para generar recursos destinados a financiar el mantenimiento y mejora de los medios tecnológicos empleados.

Las principales limitaciones del RGP son:

- Las deficiencias en la identificación de los inmuebles por la ausencia de un soporte catastral producen duplicidades y superposiciones de derechos, lo que crea inseguridad jurídica.
- Las deficiencias en el archivo e indexación de la información registrada dificultan seriamente su acceso para los usuarios. No puede hacerse búsquedas por personas titulares, y si no se cuenta con el número de finca, folio y libro es prácticamente imposible ubicar una inscripción.
- El sistema no admite mecanismos como el bloqueo registral que se utiliza en otros países para otorgar seguridades a los bancos en los procesos de otorgamiento de créditos hipotecarios. Este mecanismo consiste en el “congelamiento” de la partida registral con el consentimiento del propietario durante un período de tiempo para dar seguridades a su acreedor.

¹⁹ En la Ley del RIC sólo se enuncia que los conflictos deberán resolverse por la vía administrativa o ante tribunales que deberán crearse para el efecto. Asimismo, la Ley del RIC abre la posibilidad del establecimiento de procedimientos para la regularización de tierras mediante mecanismos de reconstrucción de tracto sucesivo (reconstrucción de la cadena de transacciones cuando el titular actual carece de instrumentos que permitan demostrar su título) y procedimientos administrativos de titulación, los cuales no están implementados.

ABOGADOS Y NOTARIOS

El ejercicio de la profesión de abogado exige pertenecer al Colegio de Abogados y Notarios, que actualmente tiene aproximadamente 8 mil miembros activos.

La confección de escrituras públicas inscribibles en el RGP sólo la pueden hacer los notarios. Pueden ser notarios todos los abogados que quieran ejercer como tales y se inscriban en la Corte Suprema de Justicia. Según opinión de especialistas locales y usuarios, existe muy poca seguridad y un alto grado de corrupción en el ejercicio del notariado. Esto se debe a que las sanciones por el mal ejercicio son difíciles de imponer y los controles son complicados y nulos.

El Decreto 11-96 estableció un arancel de honorarios, pero en la práctica éstos se regulan por el mercado.

2.1.3 | Utilización económica de los predios

Los mecanismos más usados en Guatemala para la utilización económica de los predios son:

- La compraventa informal, que se produce cuando el vendedor no cuenta con título inscrito. Estas transacciones se plasman en documentos privados de venta de posesión, o venta de mejoras.
- La cesión de derechos sucesorios, que se produce cuando los procesos sucesorios no han concluido²⁰.
- La “hipoteca no convencional”, es una modalidad de garantía utilizada por entidades de microcrédito y entidades como Banrural, que opera mediante el depósito de títulos de propiedad o la escritura pública correspondiente al inmueble que garantiza la operación de crédito. Otra modalidad es la “hipoteca de la posesión”, que se produce cuando se garantiza el crédito mediante un contrato con mérito ejecutivo, el mismo que no constituye una garantía real sino personal.
- El arrendamiento.
- La compraventa formal, que se produce cuando el vendedor cuenta con título inscrito.
- La hipoteca formal.

HIPOTECAS

La hipoteca se constituyen mediante su inscripción en el RGP y otorga al acreedor el derecho de promover la venta judicial en la vía de apremio cuando la obligación garantizada no es cumplida (Código Civil, artículos 822, 1125 y 824).

La ejecución judicial ante incumplimiento del deudor es sumamente lenta y se extiende normalmente por más de 400 días. Los tribunales de justicia son muy lentos y es común el uso de maniobras dilatorias que incluyen la interposición de acciones de amparo.

²⁰ La venta de derechos de posesión y/o mejoras requiere de un procedimiento muy sencillo y desprovisto de formalidades legales, toda vez que el derecho que se ostenta es precario y por lo tanto su transferencia no requiere que se haga en un documento formal. Es usual que se haga un simple documento privado, a veces con firmas legalizadas por notario, otras veces únicamente con las firmas de las partes en un simple papel o recibo en el cual consta que se transfiere el predio a un precio determinado y que el mismo se pagó por el comprador.

En el caso de venta de cesión de derechos sucesorios, el adquirente puede subrogarse en el proceso sucesorio.

La hipoteca es conocida y usada por los propietarios formales y terratenientes tanto en zonas urbanas como rurales de Guatemala. Su uso no es extendido entre la población indígena y campesina, ni en los sectores populares urbanos.

En zonas urbanas, es extendido el uso de crédito hipotecario para el financiamiento de la “vivienda popular” por parte del Estado. El Fondo Guatemalteco para la Vivienda – FOGUAVI que actúa como banca de segundo piso, tiene un programa para subsidiar parcialmente la adquisición de viviendas de menos de \$ 17,500. El programa está dirigido a solicitantes con ingresos familiares superiores a 5 salarios mínimos.

En zonas rurales, el Fondo de Tierras – FONTIERRAS utiliza la hipoteca para garantizar créditos para la adquisición de fincas por campesinos.

Los requerimientos para el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria son uniformes en el sistema financiero. El tiempo de procesamiento entre la presentación de la solicitud de crédito y el desembolso del dinero toma usualmente no menos de 2 meses.

Salvo los programas de vivienda, no se utiliza la hipoteca tanto como los créditos fiduciarios: sólo el 17% de los créditos son garantizados con hipoteca²¹.

El Código Civil²² impide al acreedor cobrar el remanente de la deuda cuando el valor de ejecución de la garantía no cubre el monto adeudado. Por esta razón, y debido a los problemas en la ejecución de la hipoteca, usualmente se valoriza el inmueble un 30% por debajo de su valor real y sobre dicho valor se otorga un crédito del 60%. Por estas deficiencias, el acreedor no puede anticipar si es mejor solicitar una garantía y arriesgarse ante la eventualidad de no poder cobrar el saldo insoluto. Esta es una de las razones que inhiben el uso de las hipotecas.

ARRENDAMIENTOS

El contrato de arrendamiento está regulado en el Código Civil. En las áreas formales de Guatemala no hay un mercado activo de arrendamiento significativo y la inversión privada en viviendas para alquiler es muy baja. En las zonas informales existe una incipiente oferta de arrendamientos de habitaciones y locales comerciales, que se documenta mediante contratos verbales o por documento privado.

El proceso judicial de desahucio es lento y complejo. La legislación procesal y constitucional permite el abuso de medidas dilatorias –excepciones y amparos– hace muy difícil desalojar a un inquilino que incumple sus obligaciones. Según especialistas, un proceso de desalojo tarda no menos de 18 meses y cuesta Q. 12,000 cuando el predio está inscrito y el contrato ha sido legalizado o consta en escritura pública. De carecer esos documentos, es posible que se deba seguir un proceso ordinario para que se declare el derecho de propiedad previo al desahucio que se puede extender hasta 5 años y cuesta Q. 20,000 en promedio.

²¹ Informe sobre Derechos de Propiedad Inmueble en Guatemala del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales - CIEN, julio 2005.

²² El Código Civil, artículo 823 establece que la hipoteca afecta únicamente los bienes sobre que se impone, sin que el deudor quede obligado personalmente ni aun por pacto expreso

2.2 | Marco normativo para predios urbanos

2.2.1 | Políticas de Estado respecto de la vivienda extralegal

Durante los 50s y 60s, la migración rural se orientó a la ciudad capital y hacia las exitosas plantaciones de algodón del litoral del Pacífico. Durante los años 90 en un intento de afrontar el problema de déficit habitacional se crearon programas de vivienda para sectores populares. Se crearon, entre otras instituciones: el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), el Instituto de Vivienda Urbana de Guatemala (INVUG), el Instituto de Vivienda (INVI) y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). Según expertos consultados, el desempeño de estas ha sido deficiente debido a la poca transparencia en su manejo, su burocratización y manipulación política.

No se han desarrollado centros urbanos que permitan reducir la concentración poblacional urbana de las principales ciudades del país. Por el contrario, la precariedad de servicios básicos y falta de vías de comunicación adecuadas de los centros urbanos menores fomentan el crecimiento desordenado de las grandes ciudades, por lo tanto se ven poblaciones en zonas de riesgo y colonias sin servicios públicos.

El conflicto armado interno a partir de los años 80, agudizó aun más la migración hacia la capital, donde los campesinos se trasladan en busca de seguridad, vivienda y empleo. Pese a la firma de la paz en 1996, las migraciones no se han detenido.

Los inmigrantes invadieron tierras públicas y privadas construyendo sus viviendas en laderas de barrancos y cauces de ríos, que están clasificados como áreas de alto riesgo por su vulnerabilidad ante los desastres naturales. El elevado número de viviendas, la consolidación de las construcciones y el paso del tiempo obstaculizan los desalojos o la reubicación. Ante la insuficiencia de los intentos para atender la demanda de vivienda, la respuesta del Estado ha sido de tolerancia frente a las invasiones de terrenos públicos.

La consecuencia de este modelo de acceso a la vivienda ha sido la creación de un sector de propietarios informales que tienen que afrontar una serie de dificultades:

- Falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra,
- Carencia de servicios básicos de infraestructura,
- Hacinamiento, precariedad en las construcciones y deterioro de las viviendas,
- Alto riesgo por la ubicación en zonas vulnerables a terremotos, deslizamientos e inundaciones.

En respuesta a esta situación, a lo largo del tiempo se ha creado varias agrupaciones, comités, sindicatos y asociaciones de vecinos, pobladores y ocupantes de tierras urbanas que asumen la representación de los intereses de sus afiliados y que negocian con las autoridades y con los propietarios invadidos. Según la opinión de algunos entrevistados, no es infrecuente encontrar líderes que se convierten en “organizadores profesionales de invasiones” sobre tierras públicas y privadas, que aprovechan su conocimiento de áreas públicas libres y que potencialmente estaban destinadas a desarrollar proyectos de vivienda popular y que hacen de esta actividad un medio de vida.

Con los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a asignar al sector vivienda no menos del 1.5% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional. Se dio prioridad al otorgamiento de subsidios para viviendas populares fortaleciéndose el Fondo de Vivienda FOGUAVI y el Fondo de Subsidios para la Vivienda FOSUVI.

Mediante el Acuerdo Gubernativo 163-2004 se aprobó la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, que fijó los lineamientos para la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales dirigidos a la población de escasos recursos económicos, en especial a familias pobres.

Además se establecieron programas a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda – MICIVI, como los de regularización de viviendas sobre terrenos del Estado; programas de mejoramientos de barrios populares (Mejorando mi Barrio; programas de atención a los damnificados por la tormenta Stan; y programas de reubicación de poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo).

2.2.2 | Programas de regularización de vivienda extralegal

El Estado sólo regulariza las invasiones de terrenos públicos mediante adjudicaciones que irrogan un pago a los beneficiarios. Las invasiones de terrenos privados no son materia de regularización del Estado y son castigadas penalmente. No existen programas de regularización masiva de propiedad.

En el año 2002 el MICIVI creó la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular –UDEVIPO, para que cumpla las siguientes funciones:

- Concluir los procesos de adjudicación, legalización y escrituración de los proyectos del extinto Banco Nacional de la Vivienda – BANVI²³.
- Recaudar y administrar las cuotas pendientes de las adjudicaciones realizadas.
- Accionar judicial o extrajudicialmente para el pago de las cuotas en mora y la ejecución de las garantías hipotecarias, o renegociar el pago.
- Iniciar procesos para adjudicar, legalizar y escriturar las tierras invadidas ubicadas en proyectos iniciados por el BANVI.
- Constituir, modificar y cancelar patrimonios familiares.
- Constituir propiedad horizontal en los edificios construidos por el BANVI.

Hasta el año 2005 UDEVIPO ha formalizado 3,784 títulos de propiedad y tiene programado para los próximos dos años la escrituración de 9,000 adicionales²⁴. Sin embargo, este no es un proceso masivo pues se regulariza a pedido de parte. Los solicitantes acuden cuando ya han cancelado la totalidad del valor del inmueble o cuando ya se cumplieron las condiciones para levantar el patrimonio familiar.

UDEVIPO no recibe financiamiento externo directo. El FOGUAVI, que tiene un componente para regularización de propiedad, le transfiere recursos para la contratación de notarios que elaboren las escrituras públicas.

²³ Ley de Legalización de tierras provenientes del BANVI, Decreto 25-2004, del Congreso de la República

²⁴ Documento de presentación del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, “Seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

A juicio de los entrevistados, el impacto de la labor de UDEVIPO no se ha dejado sentir. A la población no le interesa tener a su nombre la propiedad para evitar el pago del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). No hay campañas de información acerca de las ventajas de contar con un título inscrito y seguro.

2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

PARCELAMIENTOS (LOTIFICACIONES) URBANAS

El parcelamiento urbano es la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores. Estos parcelamientos deben sujetarse a los reglamentos y planos reguladores que cada municipalidad establezca.

La autoridad competente para autorizarlos es el Consejo Municipal de la jurisdicción correspondiente. El principal obstáculo para la inversión en desarrollos urbanísticos es la existencia de múltiples procesos previos que deben tramitarse ante distintas instancias gubernamentales para obtener autorizaciones, regulaciones de uso y aportes.

Dictámenes previos requeridos para iniciar el proceso de parcelamiento urbano en Ciudad de Guatemala

En el caso de la Municipalidad de Guatemala se debe contar previamente con dictamen o resolución favorable de las siguientes Instituciones:

- Instituto de Antropología e Historia (IDAEH) para áreas protegidas que se encuentran ubicadas en las zonas: 1,2 3,4, 6, 7, 9, 10,11, 13 y 14 y áreas de amortiguamiento de Ciudad de Guatemala.
- Empresa de agua, en el caso de Guatemala EMAPAGUA.
- Instituto Nacional de Bosques (INAB).
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales - MARN.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Educación.
- Dirección General de Aeronáutica Civil, para la construcción de edificios mayores a 5 pisos dentro del área metropolitana.

Según los entrevistados de la Municipalidad y la Cámara Guatemalteca de la Construcción, estos trámites previos toman más de 1 año. Luego la municipalidad aprueba el parcelamiento y las subdivisiones (1 a 3 meses). Finalmente debe solicitarse la licencia de construcción.

El procedimiento para los parcelamientos ante las municipalidades está regulado en la Ley de Parcelamientos Urbanos²⁵. La Municipalidad de Guatemala cuenta con los respectivos reglamentos²⁶.

A juicio de los entrevistados – constructores del sector formal - la Municipalidad de Guatemala tiene una actuación muy buena en lo que se refiere al otorgamiento de permisos de construcción y autorización de parcelamientos y los costos para constructores formales son razonables. Sin embargo, según representantes de la Cámara Guatemalteca de la Construcción, el 70 % de los constructores a nivel nacional son informales.

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Para llevar a cabo cualquier construcción en el área urbana es necesario contar con una licencia otorgada por el municipio de la jurisdicción²⁷. En el caso de la Municipalidad de Guatemala, la entidad competente para expedir las licencias de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificaciones²⁸ es el Departamento de Control de la Construcción Urbana.

El servicio que brinda el Departamento de Control de la Construcción Urbana de la Municipalidad ha sido dado en concesión a una firma europea, la cual también manejaba el catastro municipal hasta diciembre de 2005. La Municipalidad delegó a esta empresa el diseño e implementación de un proyecto de modernización y flujo de trámites. Como resultado de la reingeniería de procesos y flujo de documentos y la tecnificación por medio de un sistema de cómputo integrado con el Catastro Municipal se ha mejorado sustancialmente la capacidad de respuesta. El proceso para la obtención de licencias de construcción en el municipio capitalino tarda de 8 a 10 días desde que la solicitud ingresa a la ventanilla única, siempre y cuando se cuente con toda la documentación requerida. El acopio de la documentación requerida para un interesado diligente y formal puede tomar de 5 a 7 días.

El procedimiento está regulado y es predecible. La municipalidad proporciona un formulario único que contiene instrucciones específicas, claras y con ejemplos de planos. Estos documentos también se pueden encontrar en la página web de la municipalidad.

A pesar de los avances descritos y de las exoneraciones establecidas para el pago de la tasa de construcciones de interés social, los pobladores de zonas deprimidas de la ciudad no solicitan licencias. La razón es que les resulta costoso obtener la documentación previa (planos, títulos de propiedad, copias). Adicionalmente, cabe señalar que la capacidad de fiscalizar el incumplimiento de las normas es muy limitada en estas zonas.

²⁵ Decreto 1427 del Congreso de la República.

²⁶ La Municipalidad de Guatemala cuenta con una serie de Reglamentos que regulan el tema de las urbanizaciones, como: RG-1 Reglamento de Construcción de la Ciudad de Guatemala, RG-3 Reglamento Específico de Construcción de Proyectos Habitacionales para la Construcción de Viviendas Individuales y Áreas Comunes en Copropiedad, RG-4 Reglamento Específico de Normas de Urbanización

²⁷ El artículo 68, inciso e) del Código Municipal (Dto.12-2002 del Congreso) establece como una de las competencias propias del municipio, la autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción de cada municipio. A su vez, el artículo 100, inciso q) del mismo Código, contempla como uno de los ingresos del municipio, el que proviene de las licencias para construcción de obras civiles.

²⁸ Reglamento de Construcción de la Ciudad de Guatemala (RG-1) emitido por el Consejo Municipal.

Hasta hace poco, en la Municipalidad de Guatemala se otorgaba licencia de construcción a los solicitantes que exhibieran un certificado de catastro de la propia municipalidad, aunque no contaran con título de propiedad. Esta situación ha variado recientemente en Ciudad de Guatemala, donde se exige escritura pública o título de propiedad. En el resto del país se puede obtener licencia de construcción sin exhibir título de propiedad inscrito.

2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

TITULACIÓN SUPLETORIA

A través del procedimiento judicial conocido como titulación supletoria, los ciudadanos guatemaltecos poseedores de inmuebles rurales o urbanos pueden inscribir su posesión y acceder a la declaración de propiedad si ésta no es impugnada luego de 10 años. El procedimiento se inicia en la municipalidad y luego pasa al poder judicial.

La ley de titulación supletoria (Decreto 49-79) estipula que aquel que tiene en posesión pacífica, pública y como propietario un inmueble por 10 años puede solicitar judicialmente que se inscriba su posesión. Esta posesión se convertirá en propiedad después de diez años de registrada (Código Civil artículo 637), pero el adquirente puede entablar juicio para que se le declare propietario antes del vencimiento de dicho plazo.

El procedimiento de titulación supletoria no puede ser invocado por: los extranjeros; los poseedores de inmuebles mayores a 45,125 Ha.; los poseedores de predios ubicados en la Franja Transversal del Norte y zonas de desarrollo agrario a que se refiere el decreto 60-70; los poseedores de inmuebles dentro de las reservas del Estado y los excesos de las propiedades rústicas o urbanas.

En la capital el proceso judicial tarda en promedio 18 meses. Aunque se trata de un proceso gratuito, los honorarios del abogado y los edictos que deben publicarse generan costos inaccesibles para la gran mayoría de la población.

Existen muchas críticas a este mecanismo de acceso a la tierra porque debido a las limitaciones del RGP, se han logrado inscribir un elevado número de fincas como nuevas, cuando existía antecedente registral, creando serios problemas de duplicidad.

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

La entidad encargada a nivel nacional de las adjudicaciones es Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular-UDEVIPO (Ver 2.2.3).

UDEVIPO tiene 2 procesos para las adjudicaciones en tierras invadidas del Estado: i) Legalización de Asentamientos Autorizados por Decreto del Congreso y, ii) Legalización de Asentamientos No Autorizados.

En el caso de programas de vivienda y lotes ya adjudicados que carecen de titulación, UDEVIPO tiene 4 trámites para completar la titulación: i) cambio de adjudicatario por fallecimiento del titular, ii) cambio de adjudicatario por cesión de derechos o compraventa (en proyectos autorizados), iii) cambio de adjudicatario por cesión de derecho o compraventa (en asentamientos) y, iv) cambio de adjudicatario por abandono de hogar.

Estos procedimientos de adjudicación presentan una serie de problemas: los trámites son engorrosos; no hay personal suficiente para atender oportunamente la demanda; no existen manuales ni instructivos claros para los usuarios. Si bien UDEVIPO no cobra por los trámites ni por la escrituración de los contratos, el elevado número de visitas a la oficina y el cumplimiento de los requisitos hacen que la población no acuda masivamente a regularizar su propiedad. Por ejemplo, en caso de cambio de adjudicatario por muerte del titular, el proceso sucesorio toma en promedio 3 años.

Otras razones por las que la población no utiliza estos procedimientos son: el temor a la imposición tributaria del Impuesto Único sobre Inmuebles - IUSI y la escasa divulgación sobre su existencia.

HERENCIAS

El Código Civil (artículo 934) permite la disposición testamentaria del total de los bienes. Ante la ausencia de testamento, aplican las reglas de sucesión cuyo procedimiento es regulado por el Código Procesal Civil y Mercantil como un “proceso sucesorio”²⁹. Fallecido el titular de los bienes, los herederos adquieren derechos sobre su patrimonio.

Además del proceso judicial, la sucesión se puede tramitar extrajudicialmente ante notario. En caso que se presentasen oposiciones el proceso extrajudicial se interrumpe y se tiene que ventilar ante el poder judicial. Los honorarios del abogado o notario por un proceso sin oposición (en el supuesto que el patrimonio heredado es un inmueble de aproximadamente Q.100 mil), ascienden a Q.15 mil, a lo cual habría que añadir la publicación de edictos que asciende a Q. 3 mil.

Los principales problemas de los procesos hereditarios:

- Los procedimientos son excesivamente largos. Suelen tomar más de 3 años, y cuando hay oposición hasta 20 años.
- Son excesivamente costosos para la mayoría de la población.
- Es muy común la venta de derechos sucesorios en Guatemala, lo que implica que la propiedad continúa estando a nombre de la masa hereditaria.
- El impuesto a las herencias promueve la informalidad.

TRANSFERENCIAS

La compraventa formal es un contrato consensual (Código Civil, artículo 1790). Para su registro debe constar en escritura pública (Código Civil. Artículo 1576). Normalmente el trámite de inscripción es realizado por el abogado notario que autoriza la escritura pública.

²⁹ El artículo 450 del Código Procesal Civil y Mercantil prescribe que el proceso sucesorio determinará: 1. El fallecimiento del causante o su muerte presunta; 2. Los bienes relictos; 3. Las deudas que gravan la herencia; 4. Los nombres de los herederos; 5. El pago del impuesto hereditario; y 6. La partición de la herencia.

Los gastos en los que debe incurrir el comprador son: i) honorarios del notario-abogado³⁰, ii) pago del 12 % del precio de venta por Impuesto al Valor Agregado - IVA³¹, iii) costos registrales³², iv) avisos de traspaso a la municipalidad y las empresas de servicios.

La escrituración y registro de una compraventa cuando el inmueble materia de la transacción se encuentra debidamente inscrito y comparecen los titulares registrales –lo que constituye la excepción en Guatemala - no debe tomar más de 15 días.

2.3 | Marco Normativo para predios rurales

2.3.1 | Políticas de Estado para predios rurales

Entre 1944 y 1954, durante la denominada “década revolucionaria” se estableció en la constitución la función social de la propiedad y la prohibición de los latifundios. Se dictó la Ley de Reforma Agraria (Decreto 900) que contemplaba la expropiación de tierras como eje central de la reforma orientada a la redistribución de las tierras ociosas de los latifundistas. El objetivo de la reforma fue aumentar la producción y hacer del campesino un empresario agrícola capitalista. Se crearon cooperativas. Uno de los objetivos de esta reforma fue redistribuir las grandes plantaciones de las empresas transnacionales. Los expropiados eran indemnizados conforme al valor de matrícula fiscal del impuesto y si mediaba oposición la expropiación se hacía sin indemnización. La tierra fue entregada a los beneficiarios bajo la figura de usufructo vitalicio y en propiedad estableciéndose que no podía ser embargada ni enajenada durante los primeros 25 años.

Durante la década siguiente, se deroga el Decreto 900 y se emite el Estatuto Agrario (Decreto 31). Mediante el cual los terratenientes expropiados solicitaron la devolución de las tierras expropiadas y distribuidas. Se prohibió cualquier tipo de expropiación y se suspendieron en forma indefinida las que estaban en proceso. Por medio del Decreto 57, se restituyó al Estado las fincas nacionales que se habían distribuido y se disolvió las cooperativas que se habían organizado en dichas tierras.

En el año 1962, en el marco de la “Alianza para el Progreso”, se promulgó el Decreto 15-51 Ley de Transformación Agraria por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria –INTA para promover la política de colonización de tierras nacionales ubicadas en Petén y la denominada Franja Transversal del Norte. A partir de 1971 se emitió otra Ley Agraria, que se refiere al uso, tenencia y adjudicación de tierras en el departamento de Petén (Decreto 38-71, reformado por el Decreto 48-78).

³⁰ Según el arancel oficial el honorario asciende al 3% del precio de venta, pero en la práctica se fijan por el mercado. Por ejemplo, para la compraventa de una vivienda popular de un valor ascendente a Q. 130,000 se cobra de Q. 300 a Q. 400 por la Escritura Pública.

³¹ Se exceptúa las viviendas de no más de 60 mts.2 de construcción y los lotes urbanizados no mayores a 120 m2. En todo caso, está exceptuado todo inmueble cuyo valor no exceda U\$.17,500.00. Inciso 12 artículo 8 de la Ley del IVA.

³² El art. 2, numeral 1 del Arancel del RGP establece un mínimo de Q.160 de base, cuando el valor sea menor a Q. 10 mil y cuando excede de dicha cantidad se debe pagar adicionalmente Q.1.50 por cada millar.

En 1996, después de 35 años de guerra interna se inicia el denominado Régimen Agrario de la Paz que establece 3 acuerdos vinculados a la tierra: i) Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, ii) Acuerdo Sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas y iii) Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado Interno que constituyen los ejes de las políticas sobre tierras de Guatemala.

Existen varias organizaciones y movimientos campesinos que reivindican los derechos sobre la tierra. Los más importantes e influyentes son: la Coordinación Nacional Permanente sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas CNP-TIERRAS, conformada por 13 organizaciones indígenas y campesinas; la Coordinación de Organizaciones no Gubernamentales y Cooperativas – CONGCOOP vinculada a los derechos relativos a la tierra y el desarrollo rural; y la Plataforma Agraria.

La reforma agraria es un tema de gran actualidad en la agenda política. Durante años se han llevado marchas y contramarchas en las políticas de Estado vinculadas a la tierra que antes de resolver el problema agrario, han contribuido a la deforestación de grandes extensiones de bosques y a un avance incontrolado de la frontera agrícola. Cabe tener en cuenta que Guatemala es un país que ofrece tierras fundamentalmente forestales con poca productividad agrícola.

Producto de los Acuerdos de Paz se crearon tres organizaciones fundamentales para llevar a cabo las políticas de tierras: i) la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos –CONTIERRA, ii) el Fondo de Tierras - Fontierras, y iii) el Registro de Información Catastral –RIC.

CONTIERRA. Está encargada de intervenir en controversias de tierras a solicitud de parte. Su actividad está limitada a promover la conciliación cuando no existan “medidas de hecho” ni procedimientos legales en curso. La conflictividad rural está librada a un proceso voluntario de conciliación y de “acuerdo de caballeros” que a pesar que no son exigibles judicialmente, según opinión de expertos, en los últimos 2 años viene dando buenos resultados.

A lo largo de sus 8 años de existencia Contierra ha estado adscrita a 5 entidades distintas³³ y ha cambiado de Director 9 veces, lo cual ha debilitado la continuidad de su personal técnico.

FONTIERRAS. Es la entidad encargada de atender la demanda de tierras rurales así como de la regularización de las adjudicaciones otorgadas por el Estado a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria y FYDEP. Tiene alcance nacional en el ámbito rural. Conduce tres programas: i) crédito para la adquisición de fincas, ii) regularización de adjudicaciones y, iii) adjudicación de fincas nacionales (que pueden haber sido ocupadas o no).

³³ Desde su creación en 1997 ha estado adscrita a las siguientes entidades:

1. Secretaría Privada de la Presidencia de junio 1997 a enero 2000
2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación - MAGA de febrero 2000 a abril 2002
3. Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de mayo 2002 a abril 2003
4. MAGA abril del 2003 a mayo del 2004
5. Secretaria de Asuntos Agrarios del MAGA desde mayo de 2004 a la fecha.

El programa de crédito para la adquisición de fincas, financiado por el Banco Mundial, es conducido por la Subgerencia de Acceso a la Tierra de Fontierras bajo el esquema de “reforma agraria negociada” que promueve la compraventa de tierras a sus propietarios legales, para lo cual se ha creado un fideicomiso que otorga créditos en condiciones ventajosas y con plazos de gracia de hasta 4 años. El programa incluye la calificación de los grupos solicitantes³⁴, el desarrollo de un programa productivo, la evaluación de la finca que se desea adquirir, la asistencia a los solicitantes en la negociación del precio y el otorgamiento de crédito a través de Banrural utilizando la hipoteca como garantía. Este proceso toma en promedio 1 año, cuando la finca a ser adquirida no presenta problemas.

Este programa ha sido el que más atención ha merecido por Fontierras y al cual se otorga la mayor parte de su presupuesto³⁵. Se ha adjudicado un total de 224 fincas a un costo total de más de Q. 640 millones, beneficiando a un total de 18,269 familias. Sin embargo, este programa ha sido objeto de una serie de críticas por:

- Sobre-valoración de las fincas
- Mala calidad de las tierras
- Difícil o nulo acceso a las fincas
- Algunos casos de fincas con existencia registral pero imposibles de ubicar en el terreno
- Cifras no oficiales arrojan que el 80% de los beneficiarios cuyo período de gracia de pago ha vencido están en situación de mora y un 30% de los beneficiarios han abandonado las tierras
- Se ha adjudicado la tierra en forma colectiva a grupos que sólo se han organizado para recibir la tierra y luego cada quien conduce individualmente sus parcelas. Tomando en cuenta los niveles de deserción y de movilidad (cambio informal de titular) de los copropietarios, la regularización final de estos inmuebles o su utilización económica se presenta como inviable.

Los otros dos programas no han sido debidamente impulsados por Fontierras, se tienen miles de expedientes pendientes de regularizarse y una cantidad considerable de terrenos baldíos ocupados sin adjudicarse.

El Registro de Información Catastral – RIC, inició sus operaciones desde agosto de 2005 (ver Análisis de los Registros). Durante el 2006 se tiene previsto planificar los trabajos masivos de catastro que serían implementados en el 2007 con el financiamiento del Banco Mundial y que supondría una inversión de aproximadamente US \$ 80 millones.

Respecto a **grupos étnicos** y sus tierras, se ha avanzado muy poco en la emisión de políticas para el cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas. Actualmente se encuentra en discusión en la Corte Suprema de Justicia la creación de los Tribunales Agrarios, así como la discusión de propuestas de ley de Regularización y Código Agrario.

³⁴ Los solicitantes deben reunir las siguientes características:

- (i) Ser campesinos (as) sin tierra o con tierra insuficiente (extensión sea igual o inferior a una hectárea y la calidad del suelo no le permita subsistir); ii) Ser campesinos (as) en situación de pobreza, cuyos ingresos familiares mensuales no superen cuatro salarios mínimos mensuales en el sector agrícola; iii) Contar con un certificado de carencia de bienes inmuebles otorgada por el Departamento de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles – DICABI del Ministerio de Finanzas Públicas y otra certificación otorgada por el alcalde municipal; iv) No haber sido sujetos de adjudicación de tierras agrícolas por parte del Estado

³⁵ Por ejemplo, en año 2004, el 78 % del presupuesto aprobado se dedicó a este programa.

Las **comunidades indígenas** se rigen por sus normas consuetudinarias, las cuales siguen siendo el elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades. El código municipal, Decreto No. 12-2002, prevé la existencia de municipios indígenas, sin embargo sólo existen 16 Alcaldías Municipales Indígenas³⁶ de 332 municipios a nivel nacional.

2.3.2 | Regulaciones agrarias

Extensiones máximas de tierras. La Ley de Titulación Supletoria establece que no se pueden titular bienes mayores de a 45 has. Fontierras no tiene limitaciones de extensión máxima para la entrega de tierras, porque éstas se hacen sobre la base de estudios técnicos que definen la productividad.

Las adjudicaciones de tierras en aplicación de los Decretos 15-51, 60-70 y 38-75 orientados a dotar de tierras a campesinos que avésan de esta, son inalienables, indivisibles e inembargables.

2.3.3 | Mecanismos para adquirir tierra

Se adquiere tierra por adjudicación del Estado e, individualmente, a través de la titulación supletoria.

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

La adjudicación de terrenos baldíos está a cargo de Fontierras, cuya capacidad de respuesta es limitada dado el elevado número de expedientes en lista de espera y las grandes presiones políticas.

El proceso administrativo para la adjudicación de un terreno baldío es largo y engorroso. Incluye la declaración del terreno como baldío; la calificación del grupo solicitante para asegurar que reúne las condiciones socioeconómicas para beneficiarse del programa; y finalmente la adjudicación propiamente dicha. Este proceso toma 4 años en promedio pero existen expedientes en lista de espera de más de 10 años.

Si bien los costos del procedimiento son asumidos por Fontierras, los solicitantes deben presentar una serie de certificaciones, copias y documentos que les resultan muy onerosos. Es frecuente que deban viajar a la capital para obtener algunas certificaciones, como la de inexistencia de bienes que se tramita ante el Departamento de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas.

El procedimiento de adjudicación está a cargo de Fontierras, no obstante se requiere el concurso de una serie de otras instituciones y agentes privados³⁷ que obstaculiza el procedimiento, lo alargan y resulta muy oneroso para los solicitantes.

³⁶ Estas municipalidades están ubicadas en Totonicapán, Panajachel, Chichicastenango, Momostenango, Joyabaj, Nebaj, Chajúl, San Pedro Pinula, San Antonio Ilotenango, Concepción Chiquirichapa, Tecpán, San Pedro Jocopilas, San Andres Semetabaj, Santa Cruz La Laguna y San Antonio Palopó.

³⁷ Entre ellos: i) el Ministerio de la Gobernación, ii) el Ministerio de Economía y Finanzas, iii) la Procuraduría General de la Nación, iv) el Municipio o la Gobernación Departamental donde se ubica el predio, v) el Registro General de la Propiedad, vi) el Instituto Nacional de Bosques, vii) profesionales independientes, viii) un banco autorizado y, ix) la Presidencia de la República.

HERENCIAS

Se presentan los mismos obstáculos que en el ámbito urbano (ver 2.2.4), pero en el ámbito rural presenta dificultades adicionales:

- **Difícil acceso físico al abogado o notario.** La mayoría de abogados/notarios trabaja en las ciudades o cabeceras departamentales.
- **Desconocimiento del proceso sucesorio.** Es muy común que las poblaciones indígenas no conozcan la existencia de este proceso ni las reglas civiles para decidir las proporciones que le corresponde a cada heredero.
- **Discriminación de derechos de las mujeres.** A pesar de las disposiciones legales que consagran la igualdad, en la práctica muchas comunidades no admiten los derechos hereditarios de la mujer y en otras ni siquiera se les reconoce el derecho a la tierra.

TRANSFERENCIAS

La compraventa informal es la figura más usada, pero evidentemente no permite a los beneficios de protección legal por los altos costos de acceso al sistema para la mayoría de guatemaltecos. Las compraventas de derechos sucesorios, de derechos de posesión y de mejoras son las más extendidas en el ámbito rural. En comunidades indígenas las transferencias se realizan a través de normas consuetudinarias.

En el caso de tierras adjudicadas en copropiedad por el Estado con reserva de dominio, las transferencias formales requieren la autorización del Gerente General de Fontierras. Usualmente este requisito no es cumplido y las operaciones se realizan en la informalidad.

Las transferencias de propiedad no son excesivamente onerosas ni complicadas para aquellos que cuentan con títulos inscritos. Pero esta no es la situación de la mayoría de propietarios del sector rural.

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

La empresa mercantil se constituye a través de su registro en el Registro Mercantil - RM es considerada un bien mueble que puede ser patrimonio de un comerciante individual o de una persona jurídica (Código de Comercio, artículo 4.2 y 655) y puede ser objeto de transacciones en el mercado que incluyen la prenda³⁸.

³⁸ Según el RM al 21 de febrero de 2006, en los últimos cinco años se han otorgado 355 empresas en prenda.

2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

Existen 5 formas de organización para actividades mercantiles:

Formas de organización:	Entidad a cargo
a. Comerciantes individuales registrados	Registro Mercantil
b. Sociedades mercantiles	
c. Cooperativas	INACOP*
d. Asociaciones de productores o comerciantes	Registros civiles municipales
e. Empresas no registradas	Registro Único Tributario

* Instituto Nacional de Cooperativas

Comerciantes Individuales son aquellas personas naturales que, en nombre propio y fines de lucro, realizan actividades industriales y comerciales. Para adquirir esta condición el comerciante debe inscribirse en el RM. Así mismo, debe inscribir ante el RM la (o las) empresa (s) cuyo capital no debe ser inferior a Q. 2 mil.

El RM otorga la patente de comerciante individual y la de la empresa, pero éstas no limitan la responsabilidad del patrimonio personal del comerciante.

Sociedades mercantiles. Se forman por acuerdo de dos o más socios y debe constar en escritura pública. Adquieren personalidad jurídica mediante su inscripción en el RM. Sus principales características son:

CLASE	Requisitos	Continuidad de la empresa	Protección del Patrimonio de los Socios	Protección del Patrimonio de La Empresa	Títulos / representación y voto
Sociedad Anónima	Capital mínimo Q. 5 mil Constitución por escritura pública 2 socios mínimo.	Subsiste más allá de la vida de sus socios. Las acciones se adquieren por transferencia o herencia.	La responsabilidad de cada accionista está limitada al pago de las acciones que hubiere suscrito.	Administrador responde ilimitadamente de daños ocasionados a Sociedad, acreedores o socios.	Acciones que pueden ser: nominativa o al portador. Cada acción da derecho a voto salvo pacto en contrario.
Responsabilidad Limitada	No hay capital mínimo Constitución por escritura pública 2 socios como mínimo.	Subsiste más allá de la vida de sus socios. La admisión de nuevos socios requiere el consentimiento de los otros.	Por las obligaciones sociales responde únicamente el patrimonio de la sociedad.	Administrador responde ilimitadamente de daños ocasionados a Sociedad, acreedores o socios.	Cada aporte da derecho a voto salvo pacto en contrario.

CLASE	Requisitos	Continuidad de la empresa	Protección del Patrimonio de los Socios	Protección del Patrimonio de La Empresa	Títulos / representación y voto
Comandita por Acciones	No hay capital mínimo Constitución por escritura pública 2 socios como mínimo.	La sociedad subsiste mas allá de la vida de sus socios.	Socios comanditados responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria, mientras que los socios Comanditarios responden de manera limitada al monto de sus acciones.	Administrador responde ilimitadamente de daños ocasionados a Sociedad, acreedores o socios.	Sistema mixto de acciones preferiblemente nominativas pero pueden existir al portador. Los aportes de los socios comanditados, si se hicieron, se documentan en la escritura constitución. Sólo los socios comanditados tienen capacidad de voto. Los socios comanditarios no pueden votar
Comandita Simple	No hay capital mínimo. Constitución por escritura Pública. 2 socios como mínimo.	La sociedad subsiste mas allá de la vida de sus socios.	Comanditarios responden de manera limitada al monto de su aporte. Comanditados responden ilimitadamente.	Administrador responde ilimitadamente de daños ocasionados a Sociedad, acreedores o socios.	Únicamente aportaciones documentada en la escritura de constitución. Los socios comanditarios no pueden votar.
Sociedad Colectiva	No hay capital mínimo. Constitución por escritura pública. 2 socios como mínimo.	La sociedad se disuelve con la muerte de uno de sus socios. la admisión de nuevos socios requiere el consentimiento de los otros.	Todos los socios responden de manera subsidiaria, solidaria e ilimitada por las obligaciones sociales.	Administrador responde ilimitadamente de daños ocasionados a Sociedad, acreedores o socios.	Únicamente aportaciones documentadas en la escritura de constitución. Cada socio tiene derecho a un voto salvo pacto en contrario.

La sociedad anónima es la forma más utilizada y en menor proporción la sociedad de responsabilidad limitada. Existen muy pocas sociedades colectivas y los demás tipos prácticamente no se utilizan.

Alrededor del 84% de los negocios registrados no son sociedades. Principalmente son comerciantes individuales (sin personalidad jurídica).

Cooperativas. Están reguladas por la Ley General de Cooperativas y deben registrarse en el INACOP. Tienen personalidad jurídica, responsabilidad limitada y no tienen fines de lucro. Requieren de un mínimo de 20 socios. La formación de las cooperativas fue promovida por los gobiernos militares de los 70s.

Las cooperativas tienen por objeto principal dar un servicio socioeconómico a sus asociados³⁹. Las utilidades no se reparten a sus asociados, normalmente se destinan a fondos de reserva⁴⁰. Sólo pueden repartirse excedentes y pérdidas en proporción al aporte de cada asociado. Actualmente es la modalidad de organización más extendida para reunir a productores agrarios y en menor grado de la ciudad.

A diciembre de 2005 hay inscritas en el INACOP 1,595 cooperativas y los asociados suman 579,819. Realizan las siguientes actividades: agrícolas, comercialización, ahorro y crédito, pesca, producción, vivienda, consumo y transporte⁴¹.

Asociaciones de productores y comerciantes. La organización a través de asociaciones no permite la distribución de utilidades ni la realización de actividades lucrativas⁴². Se inscriben en los Registros Civiles Municipales. No hay estadística disponible sobre el número de estas asociaciones. En áreas urbanas se usa principalmente para la colocación organizada de productos para las micro, pequeñas y medianas empresas-MIPYMES⁴³. En áreas rurales, para la comercialización de productos agrícolas a través de Empresas Campesinas Asociativas-ECAS⁴⁴. También es usada para tener representatividad ante el Estado.

Empresas no registradas. Un elevado número de empresas no cuenta con registro y opera únicamente con el Número de Identificación Tributaria -NIT que lo otorga la Superintendencia de Administración Tributaria-SAT. Tributan como pequeños contribuyentes.

Debe anotarse que la inscripción en el RM No es obligatoria y sólo es aplicable para quienes califiquen como comerciantes⁴⁵, no es así la inscripción en el registro tributario.

Los principales problemas encontrados en la organización empresarial en Guatemala son los siguientes:

- Menos de la quinta parte de los empresarios se organizan a través de sociedades mercantiles registradas.

³⁹ Art. 4 de la Ley General de Cooperativas

⁴⁰ Art. 19 inciso h de la Ley General de Cooperativas.

⁴¹ Fuente: presentación INACOP, febrero 2006

⁴² Art. 3, 15 y 18 del Código Civil Guatemalteco.

⁴³ Las MIPYMES suponen el 78.1% del empleo y el 37% del PIB. El 99.5% de las empresas son MIPYMES y de ellas el 97.1 % son microempresas; de éstas el 79.6% constituyen autoempleo. El 65 % tiene más de 5 años de estar establecidas y el 42 % más de 10 años. Fuente: Ministerio de Economía, “Boletín Financiero y Estadístico de Microfinanzas 2004” y “Caracterización Nacional de Oferentes de Servicios Financieros Especializados en Microfinanzas para el Sector MIPYME”. Guatemala, abril de 2005.

⁴⁴ Las ECAS son las entidades con personalidad jurídica propia preferidas de los Fondos Sociales de Inversión –FIS- para enviar sus aportes económicos, de servicios y de beneficio social a los agremiados y que estos los administren en su caso.

⁴⁵ No son comerciantes: 1° Los que ejercen una profesión liberal. 2° Los que desarrollen actividades agrícolas, pecuarias o similares en cuanto se refiere al cultivo y transformación de los productos de su propia empresa. 3° Los artesanos que sólo trabajen por encargo o que no tengan almacén o tienda para el expendio de sus productos.

- Los comerciantes individuales no cuentan con mecanismos para proteger su patrimonio personal de los riesgos de la empresa, pues la legislación no contempla al comerciante individual con responsabilidad limitada y a su vez las empresas de comerciantes individuales no están protegidas de los riesgos personales de sus dueños.
- La falta de contratación de personal especializado obstaculiza la división del trabajo al interior de la empresa, la combinación de activos y la interconexión de contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas.

2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

CONSTITUCIÓN DE LA EMPRESA

Registro de la sociedad. Se constituye la sociedad mediante su inscripción en el RM. El trámite es el siguiente:

- i) La constitución debe constar en escritura pública elaborada por notario.
- ii) Debe abrirse una cuenta bancaria para depositar el capital mínimo⁴⁶.
- iii) El RM efectúa una inscripción provisional y entrega los edictos.
- iv) Publicación de los edictos en el Diario Oficial de Centro América.
- v) Entrega de publicaciones al RM. Si no ha mediado oposición el RM procede a la inscripción definitiva y al otorgamiento de la patente⁴⁷.
- vi) Obtenida la patente de la sociedad, se solicita la patente de empresa mercantil.

Registro del comerciante individual. Estas empresas se registran mediante un informe de perito contador y un formulario/declaración firmado y legalizado por notario. La obtención de este registro otorga a los comerciantes individuales reconocimiento legal. La inscripción del comerciante y sus empresas tampoco asegura la protección del nombre comercial que se declare. Para ello debe realizarse un trámite adicional ante el Registro de la Propiedad Intelectual.

Este trámite es costoso y medianamente largo por lo que es accesible para los pequeños comerciantes.

Registro de segundos actos. Las sociedades mercantiles están obligadas a inscribir todas sus modificaciones (prórrogas, aumentos, reducciones de capital, cambio de razón social o denominación, cambio de dirección de sede social, fusión, disolución, etc.). Para inscribirlas deben constar en escritura pública y publicar los edictos⁴⁸.

En el RM se puede monitorear el trámite de cualquier expediente a través de Internet, así mismo el sistema permite hacer consultas en línea a un especialista y absolver dudas al instante. Este servicio sin embargo, debido a la escasez de operarios no es continuo. La creación de ventanillas únicas aún está en

⁴⁶ En el caso de Sociedades Anónimas el capital mínimo es Q 5 mil.

⁴⁷ La inscripción de una sociedad en el RM le otorga el derecho al uso exclusivo de su razón social o de su denominación la que no podrá ser adoptada por sociedad del mismo o semejante objeto mientras subsista inscrita la primera, tal como lo dispone el artículo. 26 del Código de Comercio.

En la práctica solo en un 10% de casos se ha registrado oposición.

⁴⁸ Se deberán realizar publicaciones de ley correspondiente por medio de edictos en el Diario Oficial.

proyecto, sin embargo en las oficinas del RM se encuentran ubicadas ventanillas del Diario Oficial y la SAT. El funcionamiento de estas ventanillas y la agilización de algunos trámites han permitido reducir de 290 a 250 días el tiempo que requiere la autorización de una empresa⁴⁹.

El RM cuenta con sedes departamentales en las principales regiones económicas del país, existiendo en la actualidad 11 oficinas a nivel nacional. Sin embargo, estas oficinas sólo funcionan como mesa de partes o lugar de recepción y entrega de documentos y tan sólo la principal tiene capacidad para realizar inscripciones en forma directa. Adicionalmente, los trámites sólo pueden realizarse en español aún en las localidades donde la mayor parte de la población es indígena. Sin embargo, el RM siguiendo sus planes de modernización tiene como proyecto un programa para descentralizar los servicios de inscripción en un plazo de dos años.

Los principales problemas encontrados en el registro de sociedades son los siguientes:

- El capital mínimo para constituir una S.A. es muy alto para los pequeños empresarios. Ascende a 4 veces la remuneración mínima vital.
- La inscripción de sociedades está centralizada en la capital, contando únicamente en provincias con oficinas de recepción y entrega de documentos.
- Los edictos sólo pueden publicarse en el diario oficial de Centro América, que no cuentan con oficinas descentralizadas.

REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Para que las empresas puedan operar formalmente, las sociedades o los comerciantes individuales deben contar con los siguientes registros administrativos:

SAT. La inscripción en el Registro Tributario Unificado (RTU) otorga al administrado un número de identificación tributaria - NIT. El NIT es obligatorio para la realización de toda actividad económica. Dicha inscripción debe realizarse dentro de los treinta días hábiles siguientes a la inscripción en el RM y antes del inicio de actividades. En caso de incumplimiento, la empresa es susceptible de cierre temporal y de la imposición de una multa que puede ascender hasta Q. 1 mil.

Para el comerciante individual la inscripción en la SAT conlleva la elección del régimen tributario dependiendo del volumen de ingresos que proyecte obtener en el año. Esta elección es bastante compleja y por lo general deriva en la elección de un régimen denominado de pequeño contribuyente, cuyas ventajas y desventajas no serán percibidas sino durante el cumplimiento de obligaciones tributarias⁵⁰.

Para las sociedades mercantiles la inscripción en la SAT conlleva la sumisión a un régimen tributario normal y a la elección de las diferentes alternativas para la declaración y pago de los diferentes impuestos que gravarán su actividad. Esta elección es también bastante compleja y por lo general requerirá de una asesoría contable cuya especialización será mayor según el tamaño de la empresa.

⁴⁹ Según el informe preparado por ASIES, estos cambios se produjeron dentro de las labores del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), en la parte de “clima de negocios” y bajo la denominación de “facilitación administrativa”.

⁵⁰ Este sistema supone una proyección de ingresos menores a Q. 60 mil y asumir el pago de una cuota fija del 5% de los ingresos brutos mediante con pagos trimestrales.

Autorización de libros. Todos los libros contables deben ser habilitados por la SAT y autorizados por RM. Si se trata de una sociedad mercantil los libros de asamblea y consejo de administración, registro de acciones también deben ser autorizados por ambas instituciones.

Adicionalmente para emitir recibos, facturas y notas de cargo, la SAT debe autorizar la impresión. Esta autorización deberá solicitarse cuantas veces el interesado imprima nuevas series o bloques adicionales de los documentos contables.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS. Cuando una empresa tiene 3⁵¹ trabajadores o más por un plazo mayor de 1 mes se debe inscribir en el Registro Patronal. Para este registro es necesario que la empresa cuente con: i) NIT, patente de sociedad o comerciante individual, iii) patente de empresa, iv) informe de perito contador. Las inscripciones patronales se realizan dentro de los cinco días de presentada la solicitud. Dentro de los tres días posteriores a la notificación de inscripción, el IGSS verificará la operatividad de la empresa y la veracidad de los datos. Obtenida la resolución de inscripción patronal el empleador podrá gestionar las constancias de afiliación de los trabajadores, para lo cual presentará una planilla de afiliación acompañada de las fotografías de los trabajadores.

Tanto la inscripción en la SAT como la del IGSS no tienen que ser renovadas y ambas instituciones realizan campañas de fiscalización para verificar el cumplimiento de las obligaciones descritas líneas arriba, sin embargo, estas campañas no comprenden todo el territorio de la República y el personal encargado enfrenta un problema de presupuesto lo que origina que la fiscalización en zonas alejadas nunca se realice o se prioricen otros sectores⁵².

LICENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Existen más de 50 diferentes licencias, permisos y/o autorizaciones para el desarrollo de actividades económicas, de las cuales las más relevantes son:

Entidad	Licencia
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1. Licencia Sanitaria
	2. Licencia de Referencia o registro Sanitario (en sus diversas acepciones)
	3. Licencia Sanitaria para apertura de farmacia
	4. Licencia para comercialización de medicamentos
Instituto Guatemalteco de Turismo - INGUAT	5. Licencia de operación
	6. Autorización para funcionamiento de una Agencia de Viaje
	7. Autorización para transportes turísticos
Ministerio de Agricultura Ganadería y alimentación	8. Licencia Sanitaria para manipulación de alimentos de origen animal o vegetal
	9. Permiso Zoo-sanitario de importación (Animales)
	10. Permiso Fitosanitario (semillas y plantas)
	11. Autorización o permiso Veterinarios
	12. Permiso para comercialización de semillas
	13. Licencia de transporte de productos de origen animal y vegetal
	14. 14. Permiso Zoo sanitario (peces y productos hidro-biológicos)

⁵¹ Tratándose de empresas de transporte esta obligación nace cuando se cuenta por lo menos con un trabajador.

⁵² Según funcionarios de la SAT, en muchos casos sólo cuentan con un viático de Q300 para cubrir el área de un municipio.

Entidad	Licencia
Ministerio de Gobernación y Gobernaciones departamentales	15. Licencia para juegos (billares, maquinas de juegos electrónicos, etc.)
	16. Permiso para venta de licores al público
	17. Licencia para cierre de calles o avenidas de la ciudad o centro histórico
	18. Licencia para eventos que impliquen recaudo de fondos públicos (rifas, loterías)
	19. Licencia para portar armas de fuego
	20. Licencia de tenencia de armas de fuego
	21. Licencia para apertura de entidades de seguridad
	22. Licencia de compraventa de armas defensivas y deportivas
	23. Licencia de Funcionamiento de Polígonos
	24. Licencia de conducir
Ministerio de Economía	25. Licencia para ejercer funciones de comisionista
	26. Licencia de Exportación
	27. Licencia de importación
	28. Autorización de zonas francas
Ministerio de Educación	29. Licencia para apertura de centro educativo
	30. Licencia para apertura de Guarderías y centros de cuidado
	31. Autorizaciones para director técnico administrativo de los centros de enseñanza
Ministerio de Energía y Minas	32. Licencia de construcción de gasolineras
	33. Licencia de expendio de gas
	34. Licencia para transporte y trasiego de combustibles
	35. Licencia de explotación minera y petrolera
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	36. Licencia Ambiental
	37. Licencia de uso de Recursos Naturales
	38. Licencia para explotación de bosques o Licencia forestal
Ministerio de Cultura y deportes	39. Eventos y espectáculos artísticos
	40. Espectáculos y Eventos extranjeros
	41. Espectáculos y Eventos Nacionales
	42. Eventos y Espectáculos de Mariachis
	43. Autorización de centros nocturnos
	44. Teatros
	45. Circos Nacionales y Extranjeros
	46. Fotografía y comercialización de patrimonio nacional.
	47. Fotografía y comercialización de patrimonio cultural.
	48. Realización de espectáculos públicos y privados en ruinas.
	49. Modificación, reconstrucción de monumentos nombrados como patrimonio cultural
Min. Comunicaciones Transporte y Obras Publicas	50. Licencia de Transporte para Línea
	51. Permiso temporal
	52. Permiso Expreso

Los principales problemas para obtener los permisos listados son:

- Estos permisos se regulan por su propia normativa, pero existen directivas internas y prácticas administrativas que no son de conocimiento público.
- No existen límites ni criterios claros a la facultad discrecional de los funcionarios encargados de su otorgamiento.

- No existen mecanismos de simplificación o de realización de trámites en ventanilla única.
- Algunas tienen requisitos anti-técnicos. Por ejemplo, para la licencia sanitaria es exigencia la boleta de ornato.
- Generalmente el silencio administrativo supone una denegación.

LICENCIAS DE GOBIERNOS LOCALES

Si bien no todos los municipios de Guatemala exigen la autorización de localización de establecimientos abiertos al público ésta es requerida en aquellas situaciones en las que la zonificación y la protección del patrimonio monumental están involucrados.

La autorización de localización de establecimientos abiertos al público está formalmente regulada en los municipios que forman la Ciudad de Guatemala: Guatemala, Mixco y Villanueva⁵³, sin embargo, una buena parte de empresarios desconoce la existencia de regulaciones sobre el particular y normalmente abren sus negocios prescindiendo de esta autorización⁵⁴.

Esta autorización no es compleja si se cuenta con la documentación requerida. En todo caso los obstáculos son:

- Pago del IUSI y del boleto de ornato.
- Si es propietario requiere certificado otorgado por el RGP.
- Las decisiones pueden ser discrecionales⁵⁵.

Además de la licencia de localización de establecimientos, los municipios administran otras licencias de obtención obligatoria para la realización de actividades sobre todo de aquellas vinculadas a la utilización de la vía pública, el transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales; la de construcción de obras públicas o privadas; el cumplimiento de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas; la gestión de parques, jardines y lugares de recreación; la gestión ambiental de los recursos naturales del municipio entre otras. Cada municipio tiene autonomía para la regulación de permisos y licencias.

Las licencias que otorga la Municipalidad de Guatemala, a través de los distintos departamentos u oficinas son:

⁵³ Lugares donde se concentra la mayor cantidad de centros comerciales y las mega-construcciones.

⁵⁴ En una breve encuesta realizada a veinte empresarios en la ciudad de Guatemala por el equipo de investigación, el 60% de los entrevistados declararon desconocer la utilidad o necesidad de la licencia, 25% confesaron no tenerla o no necesitarla y sólo 15% afirmaron haberla tramitado. Más aún, los directivos entrevistados en la Cámara de Comercio de Guatemala declararon en el mismo sentido.

⁵⁵ Las 23 zonas de la ciudad de Guatemala están zonificada por diferentes acuerdos municipales. La zonificación y los requisitos para la construcción y localización de un negocio en la ciudad de Guatemala está gobernada por al menos 17 reglamentos municipales que tienen lagunas y superposiciones y que, actualmente, el municipio piensa organizar en un solo plan de ordenamiento territorial (POT).

Departamento encargado	Licencia, autorización o permiso
Control y Construcción Urbana o Ventilla Única Centro Histórico-Zona 1	1) Licencia de construcción
	2) Licencia de apertura, localización de establecimiento abierto al público
EMETRA	3) Licencia para transporte de desechos
	4) Permiso para taxis estacionarios
	5) Permiso para taxis rotatorios
	6) Permiso para buses escolares
	7) Permiso para transporte público urbano de pasajeros
	8) Permiso para fletes
EMPAGUA	9) Permiso de cambio de flauta o grifo
	10) Permiso de construcción o apertura de drenajes
Medio Ambiente	11) Licencia para recolección, transporte y vertedero de basura
	12) Autorización para instalación de vallas publicitarias
	13) Permiso para instalación de infraestructura para telecomunicaciones

El único mecanismo de simplificación que se está tratando de implementar es la Ventanilla Única del Centro Histórico, pero este es sólo un servicio de recepción de documentos porque aunque pueden realizarse en esa misma ventanilla todos los trámites de licencias (siempre que el negocio este en la zona central) cada trámite se realiza por separado y con frecuencia los requisitos se presentan por duplicado.

Los principales obstáculos en el otorgamiento de las licencias es la excesiva discrecionalidad por parte de los entes administrativos locales, no hay plazos para la realización de las inspecciones y se cuenta con pocos inspectores por zona a pesar que, el dictamen que ellos emiten es decisivo para que el negocio comience a operar.

2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES

Los títulos valores más utilizados son el cheque, la factura cambiaria y el pagaré⁵⁶. El artículo 327 numeral 4 del Código Procesal Civil y Mercantil regula la ejecución de estos títulos.

Las etapas del procedimiento son: i) protesto, ii) presentación de demanda, iii) calificación de título y aceptación de demanda, iv) mandamiento de ejecución y embargo (inmuebles, cuentas, bienes muebles, intervención de negocios, v) audiencia - requerimiento de pago, vi) prueba, vii) resolución de las excepciones y sentencia, viii) remate.

Únicamente es apelable el auto que deniega la ejecución, la sentencia y la liquidación.

⁵⁶ La legislación guatemalteca reconoce como títulos ejecutivos los siguientes: i) Letra de Cambio, ii) Pagaré, iii) Cheque, iv) Obligaciones de las sociedades debentures, v) Certificado de depósito y bono de prenda, vi) Carta de porte o conocimiento de embarque, vii) Factura cambiaria, viii) Cédulas hipotecarias, ix) Vales, x) Bonos bancarios, xi) Certificados fiduciarios.

Los obstáculos de este procedimiento son:

- Es **lento y engorroso**. Tarda 1 año y 2 meses en promedio por el abuso de medidas dilatorias, impugnaciones, excepciones y amparos.
- Es **costoso**. Los honorarios del abogado se establecen de acuerdo al monto del título valor. Los abogados cobran entre un 10% a un 15%. Los costos se elevan aún más, dependiendo de la clase de bien embargado y el remate del mismo, pues en publicaciones se requiere Q. 3 mil. Estos costos están fuera del alcance del pequeño y micro empresario.

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS

Las etapas del procedimiento son: i) requerimiento de pago, ii) presentación de la demanda, iii) declaración de rebeldía del demandado, iv) publicación de edictos, v) audiencia de remate, vi) liquidación, vii) escrituración.

Generalmente las hipotecas se ejecutan en rebeldía del demandado, quién interviene sólo para plantear medidas dilatorias, en especial amparos, que suspende el proceso por un promedio de 6 meses.

Los obstáculos del proceso son:

- Es **lento y engorroso**. Tardan en promedio 400 días. Sin embargo el proceso podría demorar uno o dos años adicionales por el abuso de amparos, impugnaciones y excepciones.
- Es **costoso**. Los honorarios del abogado se fijan por el valor de la hipoteca (del 10% a al 15%). Las publicaciones cuestan Q. 3 mil. Estos costos están fuera del alcance de las grandes mayorías de guatemaltecos.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS

La Ley de Arbitraje, decreto número 67-95, regula esta materia. Las principales características de este procedimiento son la confidencialidad, especialización e imparcialidad de los árbitros, celeridad y seguridad.

Sólo hay 3 centros de arbitraje y se encuentran en la capital: i) Cámara de Comercio -CENAC, ii) Comisión de Resolución de Conflictos de la Cámara de Industria de Guatemala –CRECIG y, iii) Centro Privado de Dictamen de Conciliación y Arbitraje.

No es difundido el uso del arbitraje por los micro y pequeños empresarios. Es básicamente un proceso para las grandes empresas. Por ejemplo, durante el 2005 el CENAC tramitó sólo diez arbitrajes.

Este proceso no ha sido utilizado por los micro y pequeños empresarios cuyas transacciones son de valores muy bajos comparados con los montos que se discuten en los procesos de arbitraje. Aparentemente los costos no son tan elevados aplicando los aranceles mínimos que aplica el CENAC, así los costos del proceso considerando dichos aranceles y una controversia de valor Q. 200 mil ascenderían aproximadamente a Q. 30 mil (árbitros: Q. 3 mil cada uno, gastos administrativos del CENAC - Q. 3,675.00 – Secretario: Q. 1,750.00 - honorarios del abogado Q.15 mil). Sin embargo, si comparamos estos costos con los correspondientes a los procesos judiciales, los costos del proceso de arbitraje son más altos.

La ley se establece 6 meses como plazo máximo para emitir el laudo desde que se instala el tribunal pero en la realidad suele ampliarse como máximo hasta un año.

La ley no permite **mecanismos alternativos o extrajudiciales** de ejecución de hipoteca. Sin embargo, el sistema bancario está empleando como alternativa la constitución de “fideicomisos de garantía”. El fideicomiso no es técnicamente una hipoteca sino la traslación del bien, comprometiéndose el fiduciario a devolvérselo cuando cumpla con su obligación. Si el deudor incumple, se realiza una rápida y expedita acción extrajudicial de remate o venta directa⁵⁷.

REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL ACCESO AL CREDITO

La **banca formal** principalmente otorga créditos fiduciarios y en menor grado hipotecarios. Para acceder al crédito se requiere:

- Formulario de estados patrimoniales lleno, con firma del solicitante y contador puede emitirse libremente con certificación de contador autorizado.
- Estados de cuentas de depósitos monetarios y/o ahorro de los 3 últimos meses (no es necesario si es cliente del Banco).
- Constancia de ingresos firmada por un contador registrado o constancia de trabajo, en caso de persona natural.
- Para sociedades, acreditar solvencia y capacidad de pago mediante la presentación de estados financieros auditados de los 2 a 3 últimos años.
- Fotocopias de las patentes de sociedad y empresa mercantil.
- Fotocopia del nombramiento del representante legal.
- Punto de acta emitido por notario donde se hace constar la autorización para contratar el crédito solicitado.
- Certificación original y reciente o copia electrónica del bien inmueble que se ofrece en garantía, si el crédito es hipotecario.
- Recibo de agua, luz, teléfono y último recibo de pago del IUSI del inmueble objeto de la hipoteca.
- No tener reportes por deudas, juicios civiles de cobro de deudas (que incluyan intervención, embargo o secuestro de la garantía, procesos penales por delitos económicos o tributarios).
- Presentar fiadores solidarios solventes.

⁵⁷ Se nos informó que este tipo de prácticas las estaba realizando Bancafé.

Las **entidades de micro finanzas** no están fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y son conducidas generalmente por organizaciones no gubernamentales-ONGs⁵⁸. Están dedicadas especialmente al otorgamiento de créditos para la micro, pequeña y mediana empresa o para las personas de escasos recursos económicos, y sus operaciones se han concentrado en las áreas urbanas y en la capital. Es generalizado el uso de garantías no convencionales y sus tasas de interés son mayores que las de la banca formal.

El 90% de los créditos otorgados por estas entidades constituyen créditos individuales, garantizados generalmente con uno o dos fiadores, mientras que el 5.1% se otorgó a través de bancos comunales y un 3.8% a través de créditos solidarios. La mayor parte de estos créditos se otorgan por montos menores a Q. 15 mil. Generalmente se otorgan créditos a negocios en marcha y previa evaluación del mismo, no para el inicio de operaciones. Así mismo, se evalúa las condiciones personales del titular de la empresa.

2.5 | Ejemplos del costo del marco legal

2.5.1 | Acceso a la propiedad formal

El ejemplo ilustra lo que debe enfrentar un guatemalteco de un sector popular para tener una propiedad saneada y edificar sobre ella de acuerdo a ley. El caso más típico es que el vendedor no cuenta con titulación saneada, por lo que el ejemplo incluye la regularización de la propiedad, la venta y la obtención de la licencia de construcción por el adquirente.

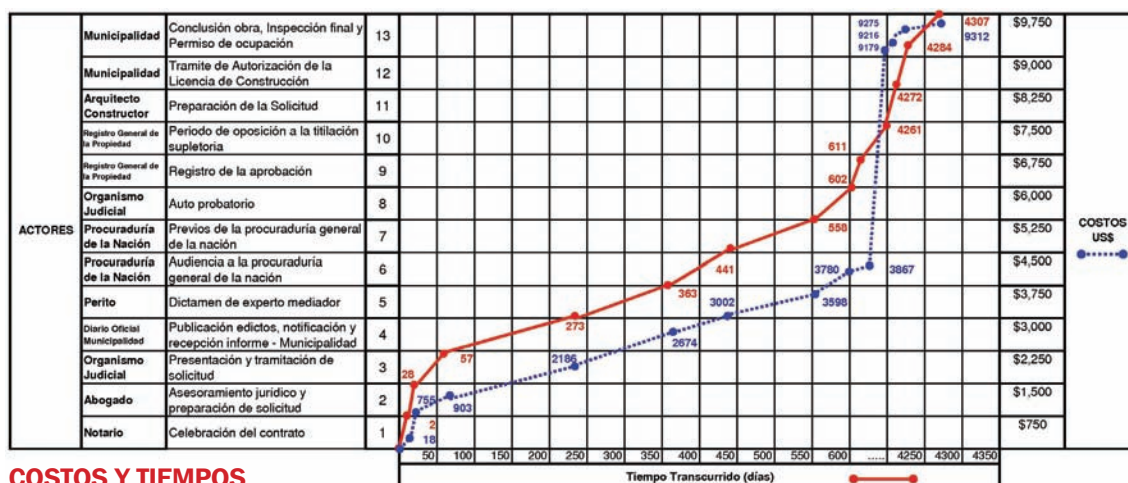
⁵⁸ Sobre una muestra de 2 bancos (Banrural y Bancafé), 16 cooperativas y 20 Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero - OPDFs, el mercado de operadores de servicios micro financieros reportó, al 31 de diciembre 2004, 573 puntos de servicio, cubriendo los 22 Departamentos del país.

Los bancos, de conformidad con la información analizada, tenían el 61% de la totalidad de los puntos de servicio; las OPDFs el 20%; las cooperativas federadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito – FENACOAC el 12%, y finalmente las cooperativas no federadas el 7%.

El Departamento de Guatemala es el que mayor cobertura registra con 111 puntos de servicio, equivalente al 19% del total, seguido de San Marcos con 35 (6%), Petén con 32 (5.6%), Quetzaltenango con 31 (5%), Quiché y Alta Verapaz cada uno con 30 (5% cada uno), Huehuetenango y Jutiapa cada uno con 29 (5% cada uno), y Chimaltenango con 26 (5%).

Los demás departamentos presentan una cobertura menor al 5%.

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala. “Boletín financiero y Estadístico: Microfinanzas 2004”. Guatemala, Abril de 2005.

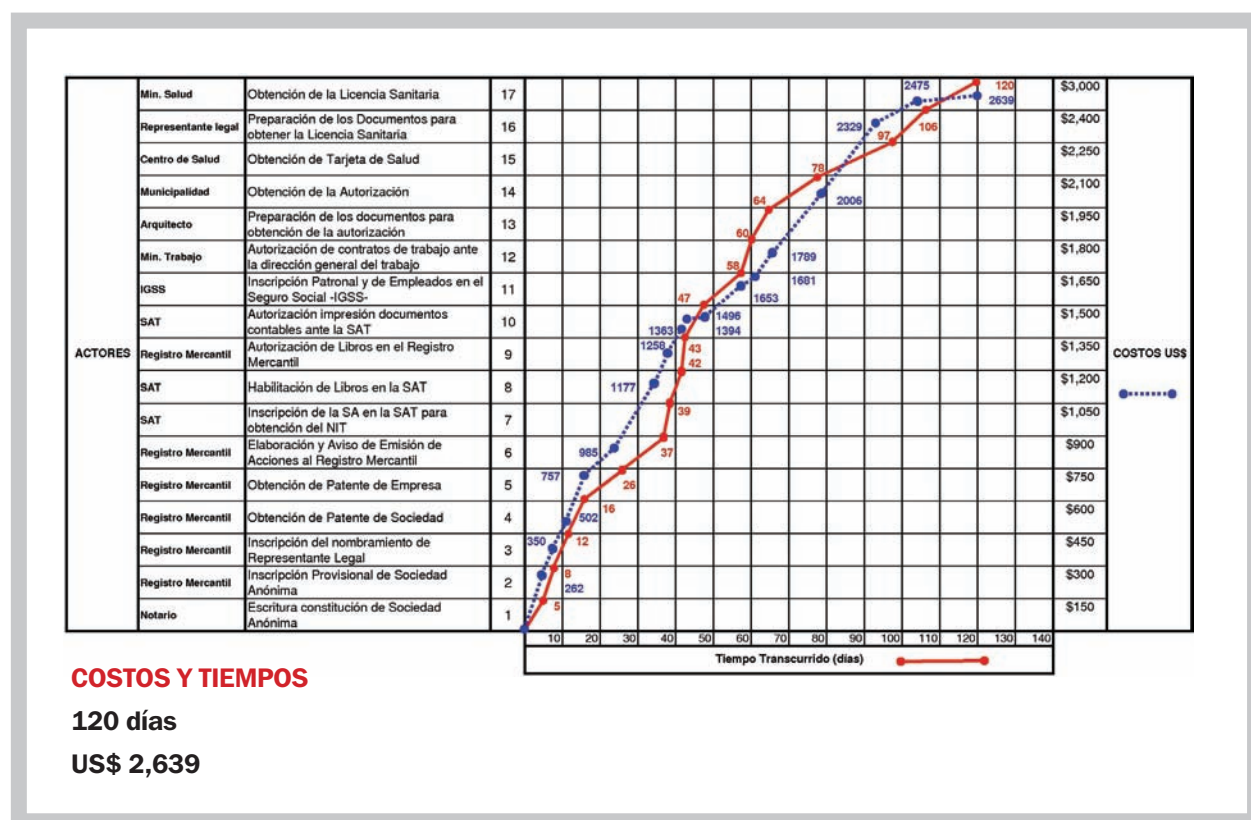


SUPUESTOS:

- El inmueble tiene 100 m², tiene una edificación precaria y está ubicado en una zona popular de la Ciudad de Guatemala. Pertenece a un titular único, no tiene problemas con poseedores precarios, pero carece de título de propiedad registrable.
- El vendedor acredita poseer por más de 10 años, ser el único titular del inmueble y no tener problemas con proveedores precarios. El vendedor carece de título de propiedad registrable. El precio de venta pactado es de US\$ 17,109. La transferencia se formaliza mediante una escritura pública no registrable.
- El adquirente sigue un proceso judicial de titulación supletoria e inscribe su posesión. Luego, debe esperar 10 años adicionales para que la posesión inscrita se convierta en propiedad.
- El nuevo propietario obtiene licencia de construcción para edificar una nueva vivienda de 60m² valorizada en US\$5,600. La zona ya cuenta con parcelamiento (habitación) urbano.

2.5.2 | Acceso a la empresa

El ejemplo ilustra lo que significa para los empresarios de sectores populares contar con las autorizaciones para arrancar un negocio de panadería con uno o más socios. Aún cuando la forma más extendida de arrancar un negocio es unipersonal, el ejemplo se referirá al caso de una empresa con socios para ilustrar las barreras a la cooperación.

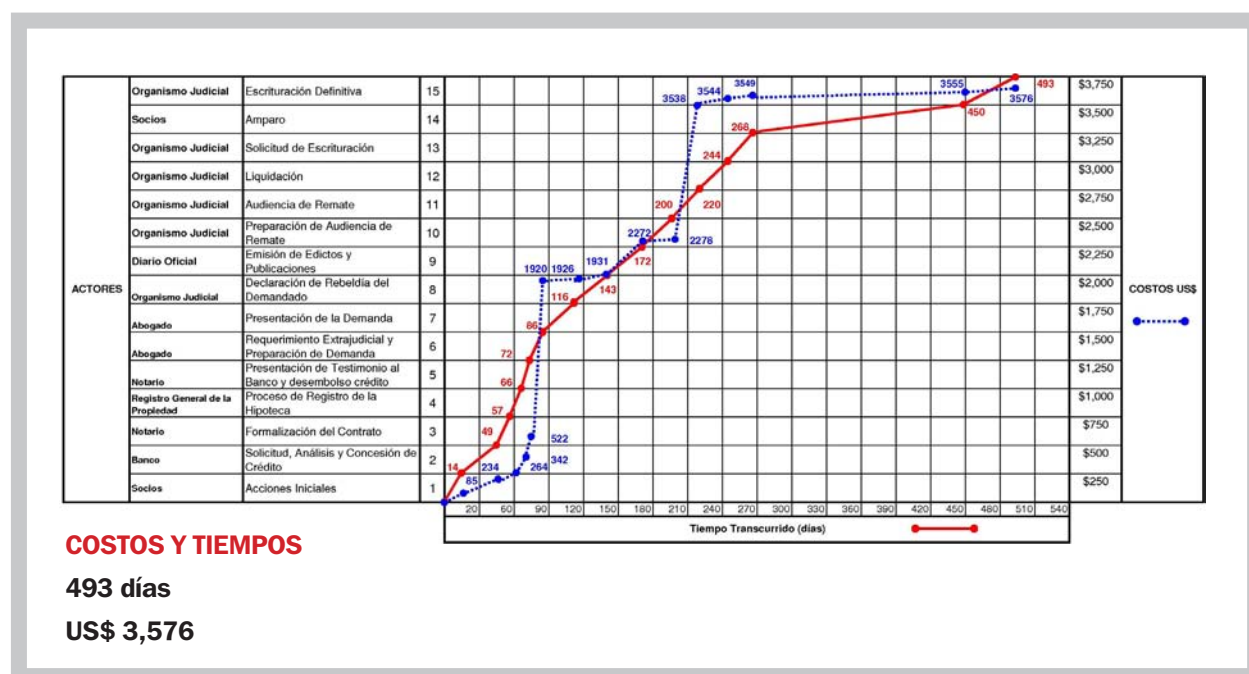


SUPUESTOS:

- Una panadería constituida como Sociedad Anónima (que no es común pues generalmente estos negocios se realizan a título individual). El capital mínimo es de Q. 5 mil o su equivalente a US\$ 667. El local está ubicado en la zona 16 de la capital, en la que sí está permitido este tipo de negocios.
- La SA cuenta con 3 trabajadores.
- La SA debe solicitar una serie de licencias y permisos ante entidades gubernamentales centrales y municipales.

2.5.3 | Uso económico de la propiedad

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:

- Una panadería constituida como SA solicita por primera vez un crédito.
- Solicita Q. 100 mil o su equivalente US\$ 13,330 y constituye hipoteca sobre su local valorizado en Q. 200 mil o su equivalente US\$ 26,660.
- La panadería incumple y el banco ejecuta la garantía.
- En la ejecución es usual declarar rebelde al demandado y se le nombra curador.
- El banco se adjudica el inmueble en el remate.
- El deudor (o su curador) plantea una acción de amparo.
- El proceso judicial de ejecución no considera apelaciones.

3 | La economía extralegal: sus instituciones y sus prácticas

3.1 | Dónde se encuentra la extralegalidad predial

3.1.1 | Tipologías de extralegalidad urbana

- **Asentamientos humanos.** En propiedad privada, pública (Nacional o Municipal) y en zonas de alto riesgo. No se cuenta con titulación individual y algunas zonas no son aptas para la vivienda.
- **Programas de vivienda promovidos y financiados con recursos del Estado con titulación incompleta o cargas por levantar.** Con titulación individual incompleta o cuyos adjudicatarios no han terminado de pagar o ha cambiado el titular por muerte, divorcio, abandono de hogar, venta sin autorización, patrimonios familiares vigentes u otras cargas por levantar.
- **Viviendas registradas ubicadas en zonas con conflicto de límites jurisdiccionales entre municipalidades.** Viviendas ubicadas en municipios limítrofes que no tienen claramente delimitados sus confines y se encuentran en disputas territoriales.
- **Viviendas sin registro de propiedad válido ni vigente.** Viviendas (fincas) inicialmente con título de propiedad inscrito en el RGP, pero con tracto sucesivo roto.

3.1.2 | Tipologías de extralegalidad rural

1. **Tierras adjudicadas por el Estado.**
 - **Tierras adjudicadas por el INTA con “títulos” provisionales** Entregadas con títulos provisionales, resolución administrativa o con certificados de posesión.
 - **Tierras adjudicadas por el INTA con títulos definitivos no inscritos.** Sí se entregó títulos el beneficiario no inscribió ante el RGP.
 - **Títulos definitivos inscritos con cargas sin levantar, otorgados por el INTA y Fontierras.** Los títulos entregados sí se inscribieron en el RGP. Pero las cargas no han sido levantadas.
 - **Tierras estatales adjudicadas en copropiedad, registradas y con tutela levantada.** Fincas otorgadas en copropiedad (cooperativas, patrimonios agrarios individuales y colectivos), pero en la práctica la tenencia de la tierra ha sido individual. Al levantarse la tutela los beneficiarios quedan bajo el régimen de copropiedad civil siendo dueños de derechos pro indivisos de la finca grande pero no son dueños de la parcela que poseen.
2. **Tierras en posesión individual o colectiva inscritas a favor del común.** Tierras registradas con títulos a nombre de la comunidad (normalmente Pueblos de Indios o comunidades indígenas), pero no cuentan con personería jurídica ni existe padrón de los miembros beneficiarios.
3. **Tierras en posesión individual o colectiva inscritas a favor de la municipalidad.** Tierras inscritas a favor de la municipalidad pero ocupadas desde antes de la formación del municipio.
4. **Tierras ocupadas en zonas de protección.** Tierras en posesión legal otorgadas por el Estado desde los 70s en el Petén y tierras “agarradas” o simplemente ocupadas en la zona, la cual fue declarada posteriormente (leyes 4-89 y 5-90) como zona de reserva de Petén. En este tipo entran las tierras que caen dentro de las zonas declaradas núcleo puesto que la política pública es retirar a las comunidades de la zona.

5. **Tierras ocupadas en zonas de reserva territorial.** Tierras ocupadas sin contrato de arrendamiento en zona de reserva territorial.
6. **Fincas sin registro de propiedad válido ni vigente.** Fincas inicialmente con título de propiedad inscrito en el RGP, pero con tracto sucesivo roto.
7. **Tierras ocupadas en zonas de colonización del Petén.** Existen zonas que, sin ser de protección, están ocupadas y se encuentran en proceso de regularización y/o titulación.

3.2 | Ejemplos de derechos de propiedad

3.2.1 | Acreditación y documentación de derechos de propiedad extralegales en los asentamientos humanos de la Ciudad de Guatemala

Los pobladores que habitan en los muchos asentamientos humanos que existen en la Ciudad de Guatemala no cuentan con títulos de propiedad sobre los terrenos que ocupan, algunos desde hace décadas.

Esta situación los impulsa a desarrollar prácticas que, en un primer momento, les permiten acreditar su calidad de propietarios extralegales y que más tarde les son de utilidad en los procesos de titulación que inician ante las autoridades administrativas.

Al igual que casi todas las capitales de los países en desarrollo, la Ciudad de Guatemala no es ajena al fenómeno de los asentamientos humanos. Desde hace algunas décadas, miles de personas provenientes de diversas regiones y departamentos del país han migrado a la capital buscando mayores oportunidades de empleo y escapando de la violencia que azotó a Guatemala.

Desde la conformación de los primeros asentamientos, una segunda y hasta tercera generación de pobladores han hecho sus vidas dentro de los mismos. Estos asentamientos surgieron a partir de ocupaciones a terrenos de propiedad privada o estatal y actualmente algunos cuentan con servicios básicos de agua, luz y drenajes, así como con centros de salud y educación⁵⁹.

Foto: DDS-Municipalidad de Guatemala



ASENTAMIENTO HUMANO EN LA CIUDAD DE GUATEMALA.

⁵⁹ Según la Dirección de Desarrollo Social de la Municipalidad de Guatemala, de los 220 asentamientos humanos que actualmente existen en la capital, el 90% tiene agua potable, el 61% cuenta con drenajes, el 61% tiene alumbrado público y el 54% mantiene algún tipo de caminamientos.

Sin embargo, a pesar de los varios servicios que han logrado obtener algunos asentamientos, sus pobladores no cuentan con títulos de propiedad que les permitan acreditar los derechos que ostentan sobre el pequeño terreno que habitan. Por eso en los asentamientos humanos cobran mayor vigencia las prácticas y mecanismos extralegales para delimitar, reconocer y proteger sus derechos de propiedad.

La primera medida para acreditar y documentar derechos de propiedad, consiste en la contratación de ingenieros privados para que levanten planos generales con las referencias sobre el número total de lotes que contiene el asentamiento, su extensión y límites, así como también planos individuales de cada lote, con la indicación específica del metraje cuadrado y de los límites con los lotes colindantes.

Esta iniciativa, que es íntegramente financiada con fondos aportados por los pobladores del asentamiento humano, tiene una doble finalidad: i) servir como un primer y principal documento para reconocer y delimitar los derechos de propiedad de cada propietario, y ii) permitir el inicio de los trámites antes las entidades administrativas correspondientes para lograr el reconocimiento legal de asentamiento humano como primer paso del proceso de titulación.



MAPA DE UN TERRENO INDIVIDUAL EN UN ASENTAMIENTO EN LA ZONA 7

3.2.2 | Los milicianos de Huehuetenango: cuando el alquiler sirve para vender

En Huehuetenango existen grandes porciones de tierra en las que habitan poblaciones que comúnmente son llamadas “milicianos” y que, debido a las limitaciones legales que rigen los derechos sobre sus terrenos, han desarrollado prácticas extralegales para transferir libremente sus predios.

Este caso muestra cómo, a pesar de los límites legales, los individuos encuentran formas ingeniosas para hacer que sus derechos de propiedad puedan alcanzar valor de intercambio aunque con costos y riesgos más elevados.

Durante el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, algunos presidentes de Guatemala premiaron con tierras comunales en Huehuetenango a los hombres que los apoyaron en sus campañas militares. Estas comunidades eran conocidas con el nombre de “milicianos” y las tierras que recibieron por lo general estaban legalmente avaladas por algún decreto o resolución. Por ejemplo, el bisabuelo de don Ciriaco, un campesino con quien conversamos en la aldea Llano Grande, Chinacá, fue una de las 5 personas beneficiadas en 1892 por el presidente Reyna Barrios, quien les adjudicó 16 caballerías⁶⁰ comunales en agradecimiento por los favores militares que le habían brindado.

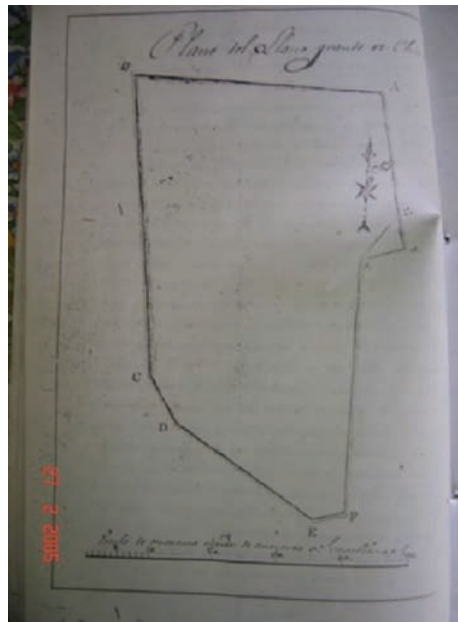
⁶⁰ Una caballería equivale aproximadamente a 45 hectáreas.

Cada comunidad de milicianos constituía una asociación que, a su vez, elegía una junta directiva, cuyas funciones generales eran: (i) autorizar enajenaciones parciales o totales de las tierras asignadas; (ii) resolver los conflictos surgidos por límites entre los predios; y, (iii) promover y desarrollar mejoras comunales.

En la práctica, las juntas directivas de las asociaciones de milicianos eran la máxima autoridad sobre cualquier asunto referido a las tierras de la comunidad: eran quienes asignaban los derechos de cada miliciano sobre un lote determinado, eran quienes resolvían los conflictos que podían surgir entre un miliciano y otro, eran quienes ordenaban servidumbres y pasos en los lotes que fuese necesario, y eran quienes autorizaban la transferencia de cualquier terreno. Sobre esto último, quizás con el propósito de que las tierras sólo permaneciesen en manos de los milicianos y sus descendientes, los estatutos de las asociaciones incluían disposiciones expresas que prohibían la transferencia de tierras a personas que no fuesen milicianos.

En la actualidad, muchas de las comunidades de milicianos siguen manteniendo ese modelo de organización, pero en convivencia con prácticas extralegales que les permiten que sus derechos de propiedad sean plenamente fungibles. Una de ellas es La Capellanía, una finca de más de 100 caballerías ubicada en Huehuetenango. Tal como nos confirmó don Julio para un miliciano que vive y trabaja en una de las 16 aldeas asentadas en esa finca, la junta directiva de La Capellanía es la máxima autoridad dentro de la finca. Los estatutos que la rigen son muy diferentes a las leyes que mandan a los demás propietarios del país. Por ejemplo, el único documento que demuestra la posesión es un escrito privado extendido y autorizado por la junta directiva. Y, como en muchos otros casos, los estatutos prohíben expresamente la venta de terrenos a personas que no sean milicianos.

Sin embargo, los milicianos han desarrollado una práctica extralegal para disponer de sus bienes libremente. El estatuto prohíbe la venta a personas ajenas a la comunidad, pero no el arrendamiento. Dado que no hay límites para celebrar arrendamientos, los milicianos actualmente le alquilan sus tierras sin plazo a personas particulares por una cantidad de dinero que se paga una sola vez. Se trata, en el fondo, de compraventas escondidas bajo el disfraz de un arrendamiento.



MAPA DEL TERRENO ENTREGADO A UN GRUPO DE MILICIANOS EN 1892.



DOCUMENTO PRIVADO AUTORIZADO POR LA JUNTA DIRECTIVA

Don Julio es uno de los muchos milicianos de La Capellanía que, bajo la apariencia de un arrendamiento, ha vendido unas cuerdas de terreno a personas que supuestamente no podrían haber adquirido esas tierras por no ser milicianos. Sabe que podría haber obtenido un mejor precio por las tierras si, en lugar de realizar esta operación confusa y poco transparente, contase con un título de propiedad fácilmente transferible, pero, tal como él nos dijo, tampoco se puede quedar cruzado de brazos.

3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

3.3.1 | La fragilidad de la asociación empresarial extralegal

La gran mayoría de guatemaltecos que hace empresa no tiene acceso a formas organizacionales que le permita asociarse para dividir el trabajo y organizar la producción bajo reglas claras y predecibles.

Los pocos casos de asociaciones empresariales se crean en el marco de relaciones de confianza familiar o de amistad. Sin embargo, tal como lo ilustra la experiencia de Alvaro y Alonso, dos hermanos que se asociaron para abrir un taller de hierro forjado en Antigua, muchas veces la confianza que no tiene un respaldo institucional no alcanza para que el negocio tenga una marcha exitosa.

La idea de confiar en un extraño para invertir un pequeño capital que puedan tener ahorrado o para arriesgar conjuntamente los escasos bienes que poseen no genera mucha simpatía entre los pequeños y micro empresarios guatemaltecos.

A pesar que muchos de ellos reconocen que la participación de otra u otras personas al momento de iniciar el negocio significaría una mayor inversión en el mismo y que eso tendría una repercusión favorable en el desarrollo de la empresa, la falta de confianza en personas que no son del propio entorno familiar o del círculo social más próximo aborta cualquier iniciativa para asociarse en la creación de un negocio.



ALVARO Y ALONSO
EN EL TALLER
QUE COMPARTEN
EN ANTIGUA.

Por ello, en la mayoría de casos los guatemaltecos inician sus actividades empresariales de manera individual y en condición de informales, manteniéndose en esa dimensión durante toda o casi toda la vida del negocio, a excepción de algunos otros que se vuelven parcialmente formales como comerciantes individuales.

Pero también hay casos de iniciativas empresariales que surgen en el seno de una familia y que se materializan como sociedades familiares extralegales. En estos casos todos asumen que los lazos de sangre son más fuertes que los económicos. Con el tiempo, algunos descubren que esto último no necesariamente es cierto.

Alvaro y Alonso son dos hermanos que hace seis años decidieron asociarse para abrir un pequeño taller de hierro forjado en Antigua. Por ser hermanos, ambos creyeron que no necesitarían reglas internas para manejar la sociedad. Pensaron que la confianza mutua los ayudaría a resolver cualquier diferencia y no le dieron ninguna forma legal a su nueva empresa.

Al poco tiempo surgieron algunos problemas relacionados con la marcha del negocio. Los hermanos no pudieron ponerse de acuerdo y decidieron disolver la empresa.

Actualmente ambos trabajan en el mismo taller para ahorrarse gastos, pero cada uno tiene su propia clientela, maquinaria y trabajadores. Saben que trabajando juntos obtenían más beneficios de los que hoy cada uno saca por su lado y su empresa tenía más proyección para crecer. Pero ya no tienen confianza.

3.3.2 | La falta de incentivos legales para la constitución formal de una pequeña empresa

El caso de don Nino, un carpintero de Ciudad de Guatemala, ejemplifica la realidad de la mayoría de pequeños empresarios, quienes desarrollan sus actividades económicas de manera extralegal debido a que el marco legal no les brinda los incentivos necesarios para constituir formalmente sus negocios.

En este caso, don Nino recién se constituyó como comerciante individual luego de veinte años de actividad, porque si no lo hacía iba a perder un cliente importante que le exigía facturas.

En la Zona Tres de Ciudad de Guatemala, frente al cementerio, hay una gran concentración de negocios de toda índole. Uno de ellos es la carpintería de don Nino, un pequeño taller de fabricación de muebles de madera que él mismo empezó hace veinte años.

Hasta hace poco, los clientes de don Nino sólo eran personas del barrio y los trabajos que le encargaban eran, por lo general, muebles para uso doméstico. Ninguno de sus clientes tradicionales le pedía una factura cuando recogía su pedido, y don Nino tampoco tenía una idea clara de qué beneficios tendría si hacía todo el trámite para constituirse legalmente, que es el requisito previo para poder entregar facturas a sus clientes. Hasta que llegó la cadena de farmacias.



DON NINO Y SUS
AYUDANTES EN
EL TALLER DE
CARPINTERÍA

Una importante cadena de farmacias de Guatemala, con numerosos establecimientos en casi todas las zonas de la ciudad abrió una farmacia en la Zona Tres. En ese momento, los representantes de la cadena se contactaron con don Nino y le encargaron unos paneles de madera para exhibir los productos al interior de la farmacia. Esta era una gran oportunidad y don Nino no la iba a desaprovechar. Un trabajo bien hecho lo vincularía con esta importante cadena comercial y él sabía que eso significaría más pedidos, más trabajo y más ingresos.

Cuando presentó el producto, los representantes de la cadena quedaron muy satisfechos con el resultado y le anunciaron que próximamente le encargarían más exhibidores. Sin embargo, el problema surgió cuando le solicitaron una factura. Don Nino no podía entregarles una porque no tenía patente de comercio, pero él sabía que no podía darse el lujo de perder un



DON NINO
MUESTRA LOS
EXHIBIDORES
QUE FABRICA
PARA MEYKOS

cliente como Meykos. Les dijo que estaba a la mitad del trámite para constituirse como comerciante individual y que en pocos días tendría las facturas listas. Los representantes de la cadena aceptaron la explicación y, a partir de entonces, esa empresa se ha convertido en el principal cliente de la carpintería, con pedidos regulares que le permiten a don Nino tener un ingreso más estable y que lo han motivado a ampliar su negocio, ya que, a diferencia de hace veinte años, cuando él trabajaba solo en un local diminuto, ahora emplea a tres ayudantes y arrienda ese local y el del costado.

Evidentemente, la explicación que don Nino les dio a los representantes de la empresa no era cierta. El no estaba a la mitad de ningún trámite para constituirse como comerciante individual y tampoco tenía pensado hacerlo. Sin embargo, los claros incentivos económicos que vio en esa nueva relación comercial no lo hicieron dudar un segundo para optar por la formalización legal de su empresa.

3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

3.4.1 | La compra de facturas: una solución eficaz, pero no eficiente

Muchos empresarios guatemaltecos desarrollan prácticas extralegales que, en el corto plazo, les resultan muy eficaces para obtener más clientes, ampliar sus mercados y, en general, desarrollar sus negocios con cierto éxito. En el mediano y largo plazo, sin embargo, las limitaciones de la extralegalidad salen a relucir y se convierten en vallas casi infranqueables para continuar el crecimiento de las empresas hacia dimensiones que son económica y socialmente más ventajosas.

El caso de don Pedro, un exitoso empresario textil, ilustra claramente una de estas prácticas: él le compra facturas a una empresa que cuenta con licencia para que los clientes de su taller de confecciones puedan sustentar el gasto que hacen cuando le encargan uniformes y otras prendas.

En el Municipio de Pastores, en el departamento de Guatemala, muchas personas saben que don Pedro es un exitoso empresario textil, pero muy pocos conocen que, cuando empezó su negocio, él era el único trabajador y solamente contaba con una máquina de coser que compró a trescientos quetzales, que fue lo único que le quedó luego de una fallida incursión en el negocio de los zapatos. En ese entonces, don Pedro no realizó ningún trámite para constituir formalmente la empresa textil que iniciaba y hasta la fecha no cuenta con patente de comercio, no está inscrito en la Superintendencia de Administración Tributaria y tampoco tiene facturas.



DON PEDRO EN SU TALLER DE CONFECCIONES

Más de diez años después de ese inicio tan precario, don Pedro sigue trabajando con el mismo empeño, solo que ahora lo ayudan ocho personas que tuvo que contratar conforme el negocio iba creciendo y a los que ha proveído de máquinas para que trabajen en sus casas. Él corta las telas, define los modelos, y ellos las cosen según las especificaciones que don Pedro les indica.

La calidad de la ropa que se confecciona en su taller es reconocida por colegios, almacenes y otras empresas que le encargan la producción de uniformes y prendas promocionales, así como por los consumidores locales que compran los diseños de la marca con la que éste comercializa sus productos.

Todas las empresas con las que don Pedro mantiene relaciones comerciales le piden facturas cuando recogen sus pedidos. Sin embargo, Pedro Fashion es un negocio totalmente extralegal y no puede entregar facturas porque no tiene una existencia legal. Don Pedro dice que no confía en el Estado porque ha visto cómo a otros empresarios les han puesto multas exageradas y les han cobrado “mordidas”. Por eso él prefiere pasar inadvertido frente a los ojos del Estado. Tiene su taller en la parte de atrás de un terreno cuyo frontis es una tienda miscelánea para evitar la fiscalización. Y para resolver el problema de las facturas, don Pedro recurre a una licenciada que le vende facturas, de tal forma que las empresas que le compran sus productos textiles puedan tener el sustento contable que justifique el gasto.



ETIQUETA DE LA MARCA CON LA QUE DON PEDRO COMERCIALIZA LAS PRENDAS QUE CONFECCIONA

Esta solución extralegal le permite a don Pedro cumplir con la exigencia de sus clientes que solicitan una factura por cada compra y, en esa medida, es eficaz. Así trabaja desde hace más de diez años y con este sistema su negocio ha crecido, ha empleado a ocho personas y ha consolidado una buena cartera de

clientes. El problema es que no es eficiente, porque, por un lado, la licenciada sólo puede “abastecerle” de un cierto número de facturas al mes, lo cual limita las ventas que le hace a los clientes que le exigen facturas, y, por otro lado, en varias ocasiones ha perdido clientes que no querían adoptar ese sistema extralegal de facturas ajenas. Por eso, a pesar del éxito empresarial que ha tenido don Pedro, mientras siga manteniendo ese mismo sistema, parece claro que no crecerá mucho más.

3.4.2 | Ventas de electrodomésticos a plazos garantizadas con medios extralegales

El caso de don Fernando y doña Ana muestra una interesante práctica extralegal que les ha permitido incrementar sus ventas. A través de un documento que no tiene mayor valor legal pero que exige la referencia de dos conocidos, ellos venden electrodomésticos a plazos en la miscelánea que ambos tienen en Antigua.

A pesar que este sistema de garantías extralegales ha significado mayores ventas para el negocio y una mejor situación económica para sus dueños, tiene una clara limitación: los mantiene atados a un entorno social reducido y, en esa medida, a un mercado también reducido.

Don Fernando y doña Ana siempre han estado unidos. No sólo porque ya llevan más de veinte años de matrimonio, sino también porque todas sus aventuras empresariales las han acometido juntos: desde cuando empezaron con una mini tienda en un mercado cantonal de la Ciudad de Guatemala, donde vendían refrescos, galletas y dulces, hasta ahora, que tienen una miscelánea bien dotada en Antigua.



EN LA MISCELÁNEA SE VENDEN DIVERSOS ELECTRODOMÉSTICOS AL CONTADO, PERO MUCHOS MÁS A PLAZO

En la miscelánea venden diversos productos, pero lo que más ingresos les reporta es la venta de aparatos electrodomésticos. Don Fernando y doña Ana idearon un sistema de ventas a plazos que ha sido bien acogido por los consumidores de la localidad y que, hasta ahora, no les ha generado ninguna contingencia.

Si uno quiere comprar un electrodoméstico a plazos, debe cumplir con los siguientes requisitos: i) se debe pagar un enganche mínimo de Q. 100; ii) se debe dejar una fotocopia simple de la cédula de vecindad del comprador; iii) se debe adjuntar un recibo de luz para certificar la dirección actual del comprador; y, (iv) se debe contar con dos referencias favorables de

Foto: ILD

MISCELANEA "ESTELITA"
Don Luis Luis Contreras, Platanero, Sac.
Tel. 1801-1738
Referencias: 2 personas que no vivan en la misma casa:
1a. _____
2a. _____
Condiciones de pago: 3 meses a 100
Artículo: 1 Televisor
Valor: 2200 Enganche: 200 Saldo: 2000
Fecha: _____
En caso de atrasarse tres quincenas consecutivas, la casa recogerá el artículo vendido sin devolución de los pagos efectuados. Así también el comprador se compromete a dar aviso en caso de cambio de domicilio con un plazo no mayor de tres días. La casa se abstiene de hacer más de dos ventas por hogar.
COMPRADOR

DOCUMENTO PARA LAS VENTAS A PLAZOS

personas de la localidad. El pago de las cuotas pendientes puede ser semanal o mensual y no cobran intereses.

Don Fernando y doña Ana reconocen que el documento que le hacen firmar a los clientes que compran a plazos no es una garantía en sentido estricto. Por eso sólo le venden a las personas que conocen, o a los que pueden conseguir buenas referencias de dos personas que sí sean conocidas.

En suma, este sistema de ventas a plazos afianzadas con garantías extralegales les ha permitido incrementar sus ventas, pero todavía los mantiene atados a un entorno social reducido y, en esa medida, a un mercado también reducido.

4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en Guatemala indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 32.6 miles de millones**.

El capital muerto está compuesto por:

- Aproximadamente **2.4 millones** de viviendas extralegales, que representan **91%** del total de viviendas de Guatemala y cuyo valor estimado es **US\$ 23.5 miles de millones**.
- Cerca de **8.1 millones** de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **84%** de la superficie total de Guatemala y cuyo valor estimado es **US\$ 6.8 miles de millones**.
- Alrededor de **708,227** empresas extralegales, que representan **93%** del total de empresas de Guatemala y que poseen **US\$ 2.3 miles de millones** en activos fijos empresariales.

CAPITAL MUERTO TOTAL EN GUATEMALA

	Porcentaje de Extralegalidad	Valor en US\$ (Millones)
Viviendas Extralegales	91%	23,515
Predios Rurales Extralegales	84%	6,831
Empresas Extralegales	93%	2,290
TOTAL CAPITAL MUERTO		32,637

4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

VIVIENDAS URBANAS Y RURALES

Se consideró como extralegales los *predios urbanos*, dedicados a viviendas, cuya tenencia es de origen extralegal. Esta categoría está constituida por asentamientos humanos en terrenos de propiedad privada o pública que poseen titulación colectiva o están ubicados en zonas de riesgo; por predios promovidos y financiados con recursos del Estado a partir de programas de vivienda pero que tienen titulación incompleta y cargas por levantar. También se consideró extralegal a los predios urbanos que originalmente fueron legales pero que adquirieron la condición de extralegal. Estos incluyen predios cuyo tracto sucesivo se ha roto y predios ubicados en zonas cuya jurisdicción no ha sido adecuadamente delimitada.

Para la cuantificación del número de viviendas urbanas extralegales se aplicó la siguiente metodología:

- Se clasificó a las viviendas entre urbanas y rurales, tomando como base la información del Censo de Locales de Habitación de 2002. También, se obtuvo información de la Municipalidad de Guatemala acerca del número aproximado de terrenos sin construir. Se calculó que existe un total de 1.3 millones de predios urbanos a nivel nacional.

- Para el cálculo de predios extralegales se trabajó en dos frentes. Por un lado, se recurrió a información directa en las municipalidades para obtener el listado de asentamientos humanos en sus jurisdicciones, y el status de éstos. De la misma manera se recabó información acerca de los predios ubicados en áreas con conflictos jurisdiccionales y de los programas de vivienda promovidos por el Estado y que se encuentran con titulación incompleta y/o con cargas por levantar.
- Por otro lado, para la categoría de predios cuyo tracto sucesivo se ha roto, no se concentran en áreas específicas de las ciudades, para estimar su número se realizó una encuesta sobre una base muestral probabilística⁶¹, para indagar acerca del status legal de los predios, y verificar qué tipo de documentación sustenta el derecho de propiedad.

A partir de los trabajos descritos, se pudo averiguar que existen 401 mil predios extralegales dentro de las categorías asentamientos humanos, predios de programas estatales de vivienda y predios con problemas de jurisdicción. Del saldo de predios, de acuerdo a los resultados de los trabajos de campo, 81% no se encuentra correctamente titulado y/o registrado. Ello nos da un adicional de 714 mil predios extralegales. En total, el número de predios urbanos extralegales en Guatemala asciende a 1.1 millones que equivale a **87%** del total de predios.

Por otro lado, para la cuantificación del número de viviendas rurales extralegales se aplicó la siguiente metodología:

- De acuerdo al último censo (2002), existen un total de 1.4 millones de viviendas en áreas rurales, repartidas mayormente entre pueblos (población mínima de 1,000 habitantes), aldeas (poblaciones menores de 1,000 habitantes) y caseríos (población rural agrupada en un paraje cualquiera o diseminada en fincas y que no llene las condiciones de aldea).
- La extralegalidad en la propiedad de viviendas en zonas rurales es muy alta, debido a la incompatibilidad en los registros. En casi todos los municipios rurales del país existen registros de grandes fincas, que en algunos casos abarcan todo el municipio que actualmente se han convertido en centros poblados. Todas las viviendas allí levantadas no están registradas y deben ser clasificadas como extralegales. Esto significa que las viviendas rurales extralegales ascienden a 1.2 millones.

En consecuencia el número de viviendas, tanto urbanas como rurales, consideradas como extralegales es de **2.3 millones**. Este número representa un **91%** del total de viviendas en el país.

Para estimar el valor promedio de reposición de los *predios extralegales urbanos* identificadas, se realizó una investigación en Ciudad de Guatemala y en Quetzaltenango. Los valores obtenidos fueron: de una vivienda extralegal en asentamientos humanos, **US\$10,028**; de predios de programas estatales de vivienda, **US\$ 24,656**; de predios con problemas de jurisdicción, **US\$ 2,377**; y de predios con tracto sucesivo roto, **US\$ 20,257**.

⁶¹ Se obtuvieron un total de 910 encuestas válidas, con un margen de error de 5%. Las ciudades donde se llevó a cabo la encuesta fueron Guatemala y Quetzaltenango.

De esta manera, concluimos que **el monto de capital muerto en predios extralegales urbanos es de US\$ 19.1 miles de millones.**

Para la valorización de las *viviendas rurales extralegales*, se consideró 3 categorías de costo:

- a) Viviendas rurales ubicadas en áreas adyacentes a las cabeceras municipales (VRACM). Representan aproximadamente 20% del total de viviendas rurales. La gran mayoría está dentro de la categoría legal “pueblo”. Se estimo que el valor promedio de las viviendas en esta categoría es de US\$ 7,000.
- b) Viviendas rurales ubicadas en áreas no adyacentes a las cabeceras municipales, pero con vías de comunicación terrestre hacia éstas, y con servicios de energía eléctrica y conexión domiciliaria de agua en más de 50% de la población (VRNCM1). Representan aproximadamente 50% del total de viviendas rurales. La gran mayoría está dentro de la categoría legal “aldea”. Se estimo que el valor promedio de las viviendas en esta categoría es de US\$ 3,500.
- c) Viviendas rurales ubicadas en áreas no adyacentes a las cabeceras municipales, sin vías de comunicación terrestre hacia éstas, ni servicios de energía eléctrica y conexión domiciliaria de agua en más de 50% de la población (VRNCM2). Representan aproximadamente 30% del total de viviendas rurales. La gran mayoría está dentro de la categoría legal “caserío”. Se estimo que el valor promedio de las viviendas en esta categoría es de US\$ 1,750.

Por lo tanto el **capital muerto en viviendas rurales extralegales asciende a US\$ 4.5 miles de millones.**

En total el capital muerto en viviendas extralegales, tanto urbanas como rurales, asciende a **US\$ 23.5 miles de millones.**

PREDIOS RURALES

Con relación a los *predios rurales*, se consideraron como extralegales los siguientes tipos de tierra:

- a) Las *tierras adjudicadas por el Estado*⁶² *que están pendientes de regularización*. Se calcula que unas 20,000 familias viven bajo esta modalidad de la tenencia de la tierra y cubren una extensión aproximada de 500,000 hectáreas donde un 60% opera bajo esta forma de extralegalidad. Se calculó a través de opiniones de expertos que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 5,950. En consecuencia, el capital muerto acumulado en este tipo de tenencia es US\$ 1.1 miles de millones
- b) Las *tierras en posesión individual o colectiva inscritas a favor del común*. Acá se encuentran los denominados Pueblos de Indios en el Altiplano. Se estima que al menos 600 mil familias viven en esta situación y ocupan unas 3.8 millones de hectáreas. Al menos un 80% de estas tierras están ocupadas extralegalmente. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 5,000. Por lo tanto, el capital muerto en este tipo de tenencia asciende a US\$ 2.0 miles de millones.

⁶² Incluye a las tierras adjudicadas por el INTA (1962-1999) con títulos provisionales, o con títulos definitivos no inscritos o con cargas sin levantar, así como a las tierras estatales adjudicadas en copropiedad forzosa.

- c) Las *tierras en posesión individual o colectiva inscritas a favor de la municipalidad*. Se estima que al menos 200 mil familias viven en esta situación y ocupan unas 1.3 de hectáreas. Al menos un 80% de estas tierras están ocupadas extralegalmente. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 5,000. El capital muerto acumulado en esta categoría es US\$ 667 millones.
- d) Las *tierras ocupadas ilegalmente en zonas de protección* se estiman 1,000 familias. De las 2.3 millones mas que comprenden las áreas protegidas se estima que al menos 1 millón de mas (40%) están siendo objeto de un desarrollo extralegal. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 5,000. El capital muerto en este tipo de tierra es US\$ 667 millones.
- e) Las *tierras ocupadas ilegalmente en zonas de reserva*. Al menos un 70% de las 5,000 familias a lo largo de la costa sur del país se encuentra en situación de extralegalidad en la posesión y explotación de la tierra, cuya extensión aproximada es de 100,000 mas. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 8,000, por lo cual el capital muerto en esta categoría asciende a US\$ 45 millones
- f) Las *fincas sin registro de propiedad válido ni vigente*. Es común encontrar estos casos en municipios de oriente y centro del país. Se estima que unas 400 mil familias viven en este tipo rural y ocupan una extensión de 1.2 millones de hectáreas. El 99% es extralegal. No existe legislación que ayude a resolver este problema. Municipios enteros como Huité, Jutiapa, Santiago Sacatepéquez, etc, caen en esta situación. El 1% serían las titulaciones supletorias que podrían ser defendidas como válidas en juicio. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 12,000. El capital muerto en este tipo de tenencia es US\$ 1.9 miles de millones.
- g) Las *tierras ocupadas en terrenos sin referente registral*. El área aproximada de este tipo ronda las 400 mil hectáreas, y se estima viven allí unas 10 mil familias. El 99% de estas tierras tienen ocupaciones extralegales. El 1% pueden ser las titulaciones supletorias. Se calculó a través de opiniones de experto que el valor promedio por ha. de estas tierras es Q. 8,000. Por lo tanto, el capital muerto en este tipo de tenencia asciende a US\$ 422 millones.

En consecuencia, el capital muerto rural ascendería a un total de **US\$ 6.8 miles de millones**.

EMPRESAS

Frente a la falta de un censo de empresas que nos dé datos confiables y a nivel nacional del número de empresas, recurrimos a estudiar la ENEI 2004. Según esta encuesta, **636,663** hogares reportaron tener **765.883** negocios tanto dentro como fuera del hogar. De estos aproximadamente **25%** son de manufactura, **58%** de comercio y **18%** de servicios.

Este universo de empresas sobre el cual basaremos nuestro análisis no incluye aquellos negocios que se reportaron como ambulantes o que se desplazan, y se consideraron sólo aquellos negocios privados no agropecuarios pertenecientes a los sectores de manufactura, comercio y servicios. Este número es razonable dado que dividido por la PEA derivada de la misma fuente⁶³ (ENEI 2004) nos da un promedio de trabajador por empresa de 3.

⁶³ La PEA según el ENEI es de 2,235,389 en estos mismo sectores.

Se clasificó como extralegales a las **708,227** unidades productivas que por no contar con responsabilidad limitada (**89%** del total); por no haber inscrito a sus trabajadores en el IGSS (sólo para aquellas que emplean más de 3 personas) (**1% del total**); por no llevar contabilidad (libro de compras y ventas en el caso de pequeños contribuyentes, y 5 libros en el caso de contribuyentes del régimen normal) (**2% del total**), no tienen acceso a las instituciones legales que les podrían facilitar la capitalización de sus activos. Estas **708,227** empresas (**93%** del total) utilizan formas organizativas que no permiten proteger sus activos de los acreedores de sus dueños ni proteger los activos de los dueños de los acreedores de la empresa. Tampoco les permiten celebrar contratos seguros y ejecutables pues las empresas no tienen acceso fácil a información actualizada, completa y confiable sobre otros agentes económicos ni a procedimientos de resolución de conflictos comerciales, cuyos resultados sean previsibles y obtenibles oportunamente.

Para determinar el valor de los activos de las empresas extralegales, se estimó el valor promedio de esos activos fijos, según la actividad económica realizada. La fuente utilizada fue una encuesta empresarial realizada por el ILD en los meses de febrero y marzo. Según esta encuesta, el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 3,557**; el de una microempresa comercial, **US\$ 3,101**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 3,343**.

En consecuencia, el valor total de los activos fijos de las empresas extralegales asciende a **US\$ 2.3 miles de millones**.

4.2 | Importancia Relativa del Capital Muerto

CAPITAL MUERTO TOTAL

El Capital Muerto de Guatemala (**US\$ 32,637 millones**) es:

- 9** veces el monto de Reservas Internacionales totales al 2004 (US\$ 3,528 millones)
- 6** veces el monto de Inversión Directa Extranjera en de 1973-2004 (US\$ 5,677 millones)
- 82** veces las pérdidas totales ocasionadas por huracán Stan del 2005 (US\$ 400 millones)
- 11** veces el monto de activos de la empresa Holding Multi Inversiones, propietaria de Pollo Campero, al 2005 (US\$3,000 millones)
- 11** veces la recaudación de IVA en el 2005 (US\$ 3,095 millones)
- 10** veces el ingreso de divisas por concepto de remesas familiares en el 2005 (US\$ 3,198 millones)
- 9** veces la deuda externa a fines del 2005 (US\$ 3,700 millones)
- 7** veces el presupuesto estatal del 2006 (US\$ 4,375 millones)
- 2** veces los activos totales del Sistema Bancario de Guatemala (US\$ 19,300 millones)
- 5** veces el monto del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003 (US\$ 6,501 millones)

CAPITAL MUERTO PER CAPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de Guatemala es **US\$ 2,655** Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de Guatemala son **US\$ 308** y la deuda externa per cápita, **US\$ 374**.

5 | Oportunidades para Guatemala

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Guatemala 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 Guatemala.

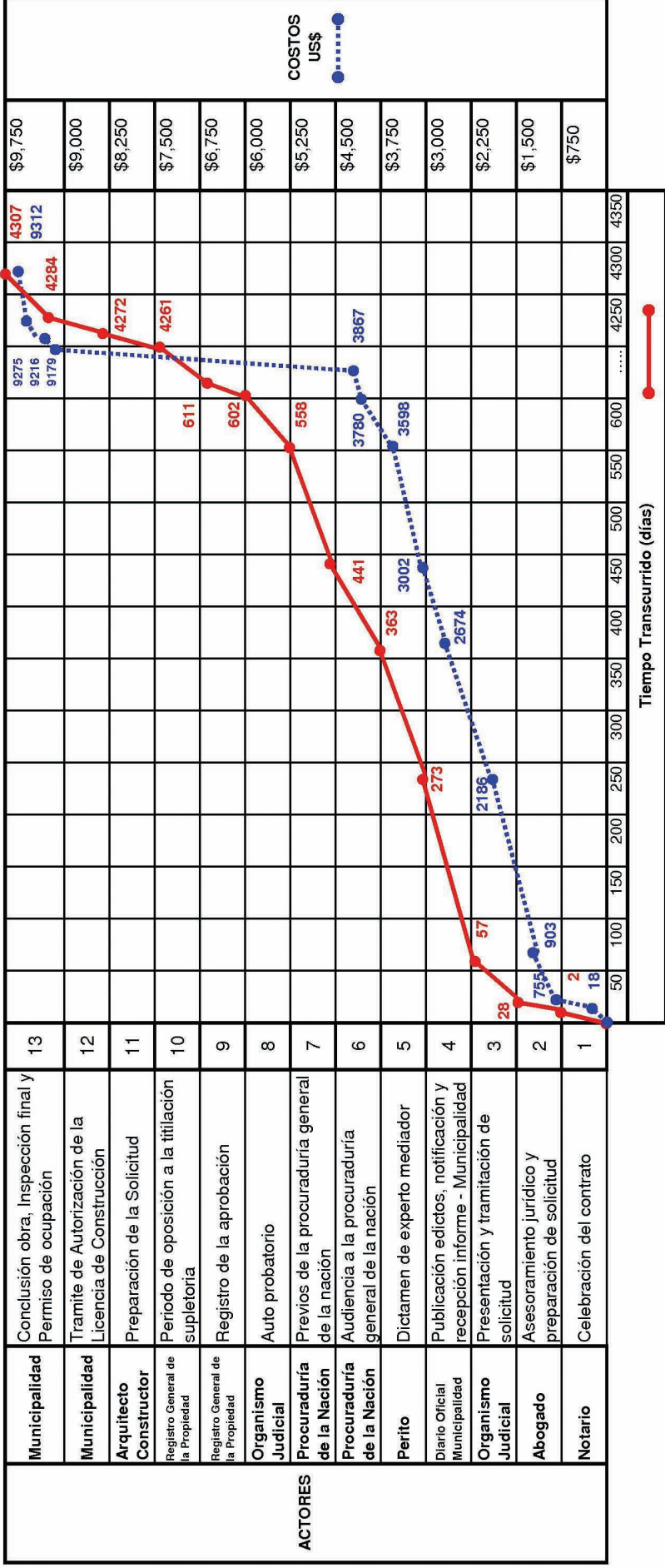
El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad guatemalteca. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados no coinciden con investigaciones previas del ILD en Guatemala y con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos que generalmente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

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado guatemalteco 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 guatemaltecos no están sirviendo para obtener crédito, para capturar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender porqué 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 crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.

6 | Anexo

6.1 | Acceso a la propiedad formal



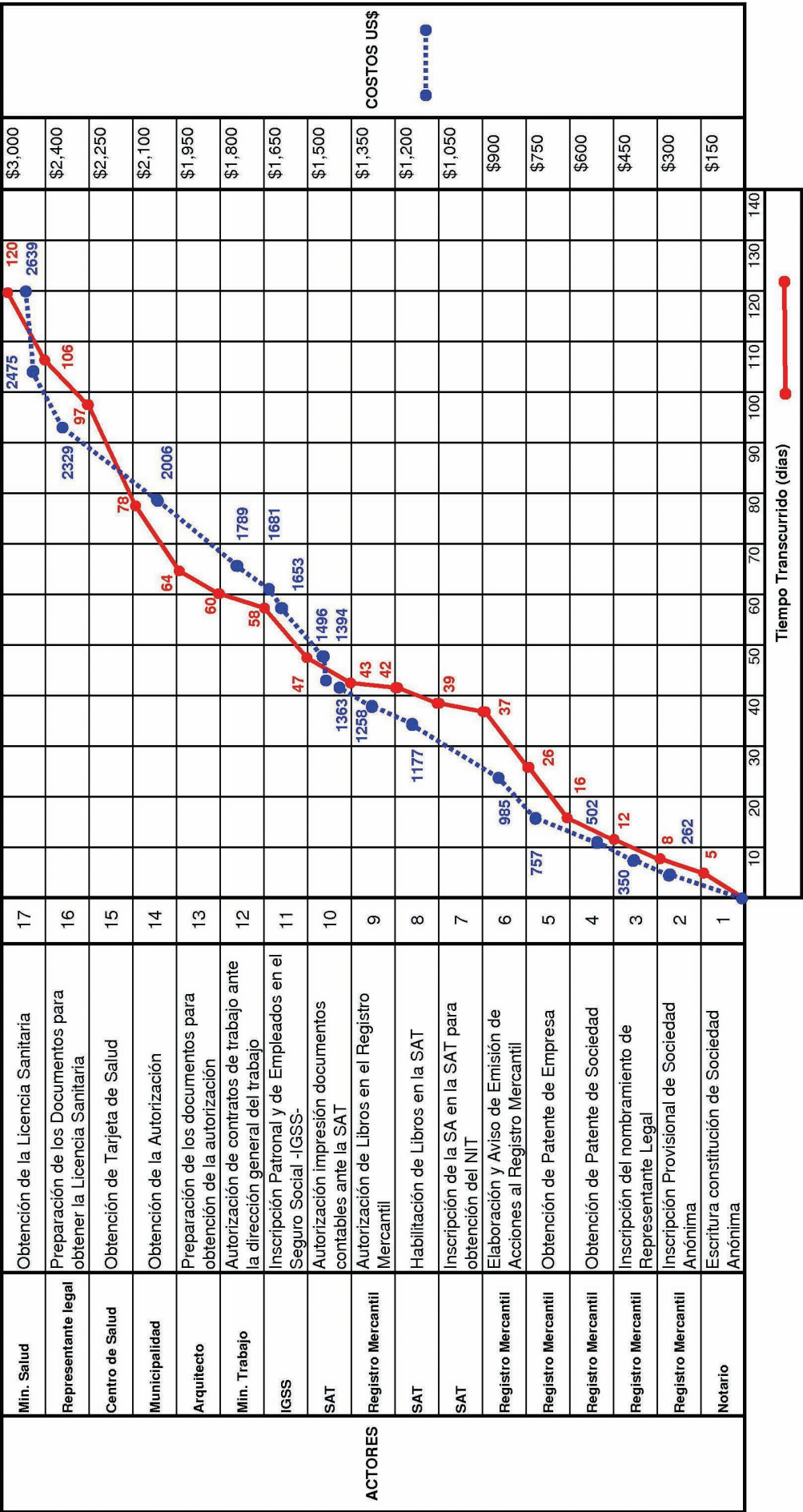
NOTA: El procedimiento de titulación supletoria guatemalteco para regularizar propiedad concluye con la inscripción de la posesión en el Registro General de Propiedad. Luego, esta posesión debe permanecer inscrita por 10 años para que se convierta en propiedad.

ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Pasos	Costos Legales / Pagos en Efectivo	Costos de Transporte	Valor Presente de Pagos en Efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor Presente del Costo del Tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de Espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del Costo del Tiempo de Espera	Valor Presente del Costo de Oportunidad	Valor presente de Costos Totales
Compra-Venta por Escritura Pública no Registrable											
I	Celebración del contrato	57	1	57	2	8	12	2	9	21	78
Titulación Supletoria											
0											
II	Asesoramiento jurídico y preparación de solicitud	547	1	543	2	8	12	26	123	134	677
III	Presentación y tramitación de solicitud	0	0	0	2	8	11	29	136	147	147
IV	Publicación de edictos, notificación y recepción de informe de la Municipalidad	333	1	310	4	16	22	216	952	973	1,283
V	Dictamen de experto mediador	100	1	91	2	8	11	90	387	397	488
VI	Audiencia a la procuraduría general de la nación	0	0	0	0	0	0	78	328	328	328
VII	Previos de la procuraduría general de la nación	133	0	114	1	4	5	117	476	481	596
VIII	Auto probatorio	0	0	0	1	4	5	44	177	182	182
IX	Registro de la aprobación	49	1	41	2	8	10	9	36	46	87
X	Periodo de oposición a la titulación supletoria	0	0	0	0	0	0	3,650	5,312	5,312	5,312
Licencia de Construcción											
XI	Preparación de la Solicitud	63	1	20	1	4	2	11	16	18	37
XII	Tramite de Autorización de la Licencia de Construcción	118	2	36	3	12	5	12	17	23	59
XIII	Conclusión de la obra, Inspección final y Permiso de ocupación	0	1	0	2	8	4	23	33	37	37
TOTAL		1,399	8	1,214	22	88	97	4,307	8,002	8,099	9,312

SUPUESTOS:
 El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.
 El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el 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 el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.
 El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento
 k: Factor de descuento, v: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario
 El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

6.2 | Acceso a la empresa formal

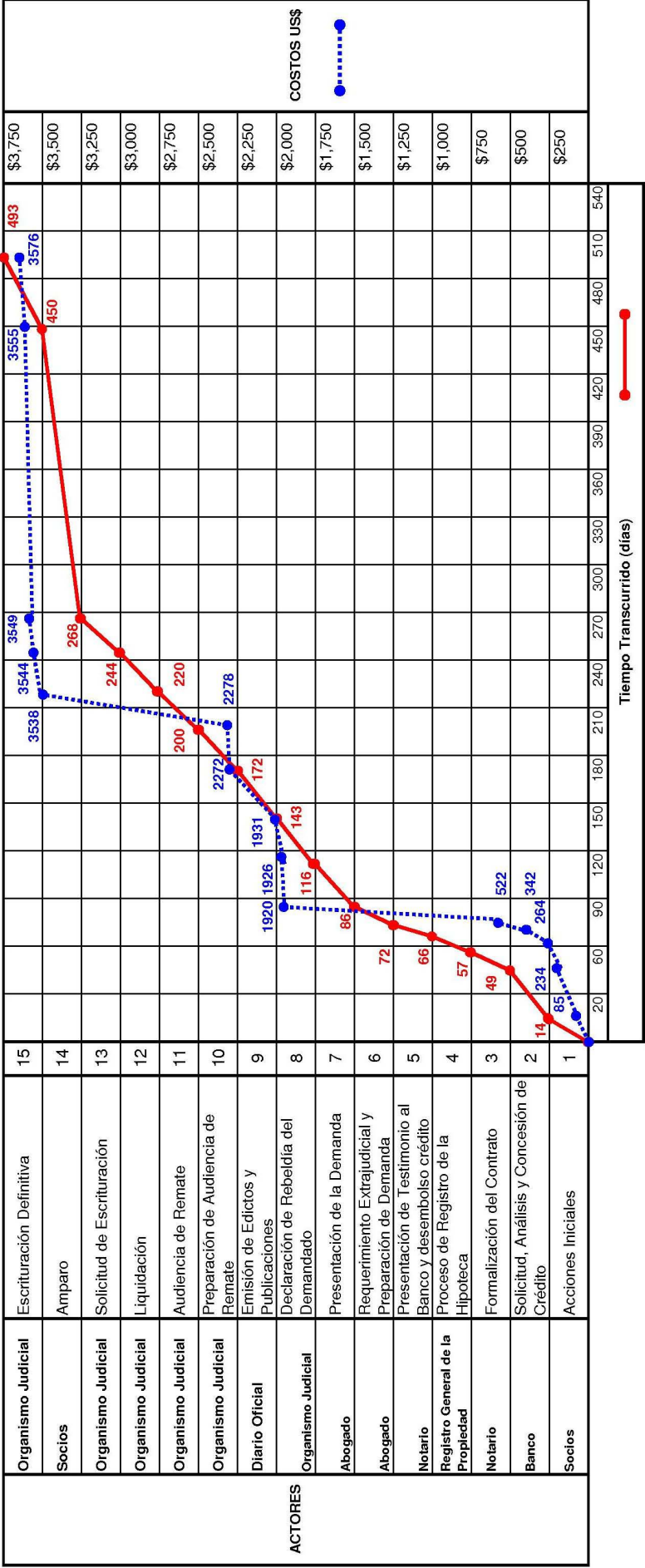


ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Pasos	Costos Legales / Pagos en Efectivo	Costos de Transporte	Valor Presente de Pagos en Efectivo	Vistas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor Presente del Costo de seguir el procedimiento	Tiempo de Espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del Costo del Tiempo de Espera	Valor Presente del Costo de Oportunidad	Valor presente de Costos Totales
Constitución de SA											
I	Escritura de constitución de Sociedad Anónima	180	1	181	4	16	23	5	58	81	262
II	Inscripción Provisional de una Sociedad Anónima	40	1	41	2	8	12	3	35	46	87
III	Inscripción del nombramiento de Representante Legal	94	1	94	2	8	12	4	46	58	152
IV	Obtención de Patente de Sociedad	192	1	191	3	12	17	4	46	64	255
V	Obtención de Patente de Empresa	89	1	89	4	16	23	10	116	139	228
VI	Elaboración y Aviso de Emisión de Acciones al Registro Mercantil	47	1	48	3	12	17	11	127	144	191
VII	Inscripción de la SA en la SAT para obtención del NIT	47	1	47	2	8	12	2	23	35	81
VIII	Habilitación de Libros en la SAT	65	0	64	1	4	6	3	35	40	104
IX	Autorización de Libros en el Registro Mercantil	14	0	14	1	4	6	1	11	17	31
X	Autorización de impresión de documentos contables ante la SAT	38	1	39	3	12	17	4	46	63	102
XI	Inscripción Patronal y de Empleados en el Seguro Social -IGSS-	7	1	8	4	16	23	11	126	149	157
XII	Autorización de contratos de trabajo ante la dirección general del trabajo	0	0	0	1	4	6	2	23	29	29
Obtención de la Tarjeta de Salud											
XIII	Preparación de los documentos para obtención de la autorización	45	1	45	3	12	17	4	46	63	108
IX	Obtención de la Autorización	47	1	46	2	8	11	14	159	171	217
XV	Obtención de Tarjeta de Salud	80	1	79	5	20	28	19	215	244	323
Obtención de la Licencia Sanitaria del MSPAS											
XVI	Preparación de los Documentos para obtener la Licencia Sanitaria	33	1	33	2	8	11	9	102	113	146
XVII	Obtención de la Licencia Sanitaria	1	0	1	1	4	6	14	158	163	164
TOTAL		1,019	11	1,020	43	172	247	120	1,371	1,618	2,639

SUPUESTOS:
 El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.
 El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.
 El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento fue calculado multiplicando el número de días de espera por el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.
 El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento fue calculado multiplicando el número de días de espera por el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.
 El costo del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento.
 k: Factor de descuento; n: Salario mínimo por hora; t: Número de días requeridos para completar el procedimiento; b: Factor de descuento diario.
 El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

6.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales



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

Etapas	Pasos	Costos Legales / Pagos en Efectivo	Costos de Transporte	Valor Presente de Pagos en Efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor Presente del Costo del Tiempo de seguir el procedimiento $(6) = (5) * w * k$	Tiempo de Espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del Costo del Tiempo de Espera $(8) = b * w * k$	Valor Presente del Costo de Oportunidad $(9) = (6) + (8)$	Valor presente de Costos Totales $(10) = (4) + (9)$
Acceso al crédito con garantía hipotecaria											
I	Acciones Iniciales	33	1	34	2	8	12	14	39	51	85
II	Solicitud, Análisis y Concesión de Crédito	47	0	46	1	4	6	35	97	103	149
III	Formalización del Contrato	2	0	2	1	4	6	8	22	28	30
IV	Proceso de Registro de la Hipoteca	41	1	41	2	8	11	9	25	36	77
V	Presentación de Testimonio al Banco y desembolso del crédito	161	0	158	1	4	6	6	17	22	180
Ejecución Hipotecaria											
VI	Requerimiento Extrajudicial y Preparación de Demanda	1,413	1	1,381	3	12	17	14	0	17	1,398
VII	Presentación de la Demanda	0	0	0	1	4	6	30	0	6	6
VIII	Declaración de Rebelía del Demandado	0	0	0	1	4	6	27	0	6	6
IX	Emisión de Edictos y Publicaciones	333	1	319	4	16	22	31	0	22	341
X	Preparación de Audiencia de Remate	0	0	0	1	4	6	26	0	6	6
XI	Audiencia de Remate	1,333	0	1,255	1	4	5	20	0	5	1,260
XII	Liquidación	0	0	0	1	4	5	24	0	5	6
XIII	Solicitud de Escrituración	0	0	0	1	4	5	24	0	5	6
XIV	Amparo	0	0	0	1	4	5	182	0	5	5
XV	Escrituración Definitiva	0	1	1	4	16	20	43	0	20	21
TOTAL		3,364	7	3,238	25	100	138	493	200	338	3,576

SUPUESTOS:

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

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el 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 los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predi

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

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

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