



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



Reporte de la investigación en República Dominicana



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 República Dominicana	9
2.1 Marco general que rige la propiedad predial	10
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	19
2.2 Marco normativo para predios urbanos	22
2.2.1 Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal	22
2.2.2 Programas de regularización de vivienda extralegal	24
2.2.3 Regulaciones urbanísticas	27
2.2.4 Mecanismos para adquirir tierra	31
2.3 Marco normativo para predios rurales	32
2.3.1 Políticas del Estado para predios rurales	32
2.3.2 Mecanismos para adquirir tierra	36
2.4 Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	39
2.4.1 Formas empresariales contempladas en la legislación	40
2.4.2 Requisitos para acceder a la empresa formal	42
2.4.3 Mecanismos para actuar en mercados expandidos	46
2.5 Ejemplos del costo del marco legal	56
2.5.1 Acceso a la propiedad formal	56
2.5.2 Acceso a la empresa	57
2.5.3 Uso económico de la propiedad	58
3 La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	59
3.1 ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	59
3.2 Ejemplos de mecanismos para el uso económico de la propiedad	61
3.3 Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	66
3.4 Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	69
4 Estimación del capital muerto predial y empresarial	71
4.1 Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	71
4.2 Importancia relativa del capital muerto	74
5 Oportunidades para República Dominicana	75
6 Anexos	76
6.1 Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	76
6.2 Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	78
6.3 Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	80

1 | Descripción del proyecto

OBJETIVO

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

ALCANCES

Esta evaluación incluye:

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

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

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se programó el trabajo de campo solamente en Santo Domingo, la ciudad más poblada del país, en la que se concentra la mayor activi-

Las tres instituciones básicas para el desarrollo

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

- **Formas organizacionales legales** que provean a los empresarios de instrumentos económicos que faciliten la división del trabajo, la administración de activos y riesgos y el apalancamiento de su patrimonio para conseguir crédito y capital.
- **Medios legales y económicos para la operación de las empresas en el mercado expandido** a través de las redes más amplias de la nación hondureña (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 puedan capturar el mayor valor económico posible.

dad de la administración pública y donde también se concentran las más importantes actividades extralegales.

METODOLOGÍA

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

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 proceso de investigación se ha realizado de la siguiente manera:

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

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

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

A continuación se presentan los resultados obtenidos durante este ejercicio.

2 | Evaluación del marco legal e institucional de República Dominicana

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

Los seis efectos de la propiedad

Para que los pobres puedan desarrollar el potencial pleno de sus activos necesitan que el sistema legal de propiedad les permita seis efectos básicos:

1. **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, estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas.
2. **Integrar información dispersa:** Juntando los acuerdos extralegales dispersos sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un gran consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos bajo un único sistema legal con títulos y registros estandarizados.
3. **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizables, resulten más accesibles al mercado y tengan mayores funciones. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar: una medición de bajo costo de los atributos de los activos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones, la valuación objetiva de las acciones, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
4. **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.
5. **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.
6. **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, 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.

2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

Este análisis preliminar se enfoca en evaluar si el sistema de propiedad predial en República Dominicana está en camino de proporcionar los seis efectos que debe ofrecer un sistema moderno para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado.

2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

En esta evaluación preliminar se identificaron las siguientes restricciones al uso de la propiedad: que sirven como referencia para más adelante identificar fuentes de extralegalidad.

- **Predios adjudicados por el Estado** mediante el proceso de Reforma Agraria o en zonas urbanas no pueden ser transferidos, arrendados o gravados. Esta es sin duda la limitación más importante, tanto por la cantidad de predios involucrados como por ser la mayor fuente de generación de extralegalidad predial identificada. En el caso de los predios entregados mediante la Reforma Agraria, las limitaciones además sancionan hasta con pena privativa de la libertad al tercero que compre, usufructúe o reciba en arrendamiento, al predio, por ejemplo, o hipoteca. En el caso de predios urbanos las limitaciones incluyen todos los actos de disposición de la propiedad. En la práctica, no se respetan estas limitaciones y hay un mercado extralegal de estas tierras, a precios subvaluados.
- **Áreas rurales**
 - **Cuota parte:** Cuando el Estado construye un canal de riego, los beneficiarios con más de 100 tareas (unas 7 hectáreas) deben ceder al Estado el 50% de sus tierras como contraprestación a la revaluación del predio.
 - **Mecanismos de captación de tierras rurales por el Estado.** Los siguientes mecanismos son formas de captación de tierras rurales por parte del Estado, que aunque no se aplican desde los años 70, formalmente aun están vigentes en la legislación dominicana:
 - **Terrenos baldíos:** Los terrenos abandonados o que no están siendo explotados económicamente pueden ser declarados baldíos y captados por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) para incorporarlos al proceso de Reforma Agraria.
 - **Latifundio:** La Ley del Latifundio impide la acumulación de tierras. Las extensiones máximas se determinan en función a la calidad de la tierra.
 - **Cultivos arroceros:** En el caso sean irrigados con canales del Estado, la extensión máxima de la tierra es de 500 tareas (unas 32 hectáreas). La diferencia puede ser captada por el IAD para incorporar la tierra al proceso de Reforma Agraria.
- **Áreas Protegidas.** Existen 74 áreas que tienen protección de acuerdo con la Ley Sectorial de Áreas Protegidas. Éstas abarcan más de 12.000 kilómetros cuadrados que equivalen al 25% del territorio nacional, aproximadamente. La Ley establece cinco categorías de áreas protegidas: (i) áreas de protección estricta, (ii) parques nacionales, (iii) monumentos naturales, (iv) reservas naturales y (v) paisajes protegidos¹.

¹ La ley ha recibido críticas de muchos sectores, pues habría desarticulado el sistema de áreas protegidas anterior, eliminando áreas legalmente establecidas, reduciendo límites y modificando las categorías de manejo, a fin de permitir su explotación económica por particulares, principalmente de la industria del turismo.

- **Extranjeros.** Aunque no existen restricciones para la propiedad inmueble de extranjeros en zonas de frontera², el Anexo II del Tratado de Libre Comercio con EEUU (CAFTA) establece que República Dominicana se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a la propiedad o control de tierras ubicadas dentro de los 20 kilómetros de la franja fronteriza.
- **Patrimonio monumental.** La Ley sobre Patrimonio Cultural establece que el patrimonio monumental (monumentos, ruinas, edificios u otros de carácter histórico o artístico) no puede sufrir alteraciones por parte de sus propietarios. De acuerdo al Artículo 5 de la Ley No. 318, para excavar en zonas arqueológicas se necesita una autorización de la Junta Directiva del Museo del Hombre Dominicano.
- **Playas.** Conforme a ley, los titulares de derechos en playas deben mantener un retiro entre la línea de marea y la construcción, pero en la práctica esta medida no se cumple. Asimismo, aunque la ley señala que todas las playas son de acceso público, los grandes complejos turísticos limitan el ingreso de quienes no son sus huéspedes.

2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

REGISTROS

En República Dominicana coexisten dos sistemas registrales. La tabla a continuación resume sus grandes diferencias.

	Registro de derechos	Registro de documentos
Denominación	• Registro de Títulos	• Conservaduría de Hipotecas
Otras denominaciones	• Sistema Torrens	• Sistema ministerial, sistema francés
Ámbito	• Jurisdicción sobre <u>predios saneados y registrados</u> del país	• Jurisdicción sobre predios <u>no registrados o con registro no saneado</u> de la jurisdicción del ayuntamiento
Dependencia institucional	• Corte Suprema de Justicia	• Ayuntamiento cabecera de cada provincia
Vigencia del sistema	• Desde 1920	• Desde 1890
Efectos jurídicos	• Registro constitutivo, el derecho existe sólo con la inscripción	• Registro declarativo, tiene sólo fin informativo, da publicidad pero no da certeza ni oponibilidad a de los derechos generados en actos privados
Otras características	• Procesos largos, onerosos y complejos, con participación judicial • En proceso de modernización y digitalización	• Procedimientos inmediatos y económicos • Transcripción manual, en tomos físicos

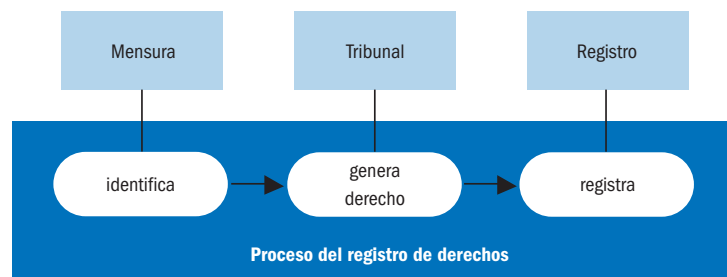
² Hasta 1998 la adquisición de inmuebles por extranjeros estaba sujeta a la autorización por el Poder Ejecutivo.

El Sistema de registro de derechos (Registro de Títulos)

Está basado en el sistema Torrens introducido en el año 1920 durante la ocupación de Estados Unidos. En la base de este sistema está el concepto de que todas las tierras son originalmente de propiedad del Estado, salvo que estén registradas a nombre de un particular. Los principios que lo inspiran son: *legalidad* (los documentos ingresados deben cumplir con las exigencias legales), *autenticidad o legitimidad* (el Estado otorga certificado como garantía de propiedad), *publicidad* (la información es pública y los terceros interesados tienen la obligación de informarse) y *especialidad* (cada predio está individualizado y los actos se registran mediante la vía adecuada).

La entidad que lidera este sistema es el Registro de Títulos, que es constitutivo, convalidante del derecho registrado y no admite prueba en contrario. En el se registran los actos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles; los que impongan cargas, gravámenes o medidas provisionales; los que dispongan limitaciones a la propiedad como servidumbres o patrimonio cultural; así como los derechos de los condóminos. La información es de acceso público. No opera prescripción adquisitiva o saneamiento contra derechos inscritos.

El proceso del registro tiene tres etapas básicas: la identificación del predio a cargo de la Dirección Nacional de Mensura y Catastros, la generación del derecho de propiedad (a través de las sentencias del Tribunal de Tierras) y el registro mismo en manos del Registro de Títulos.

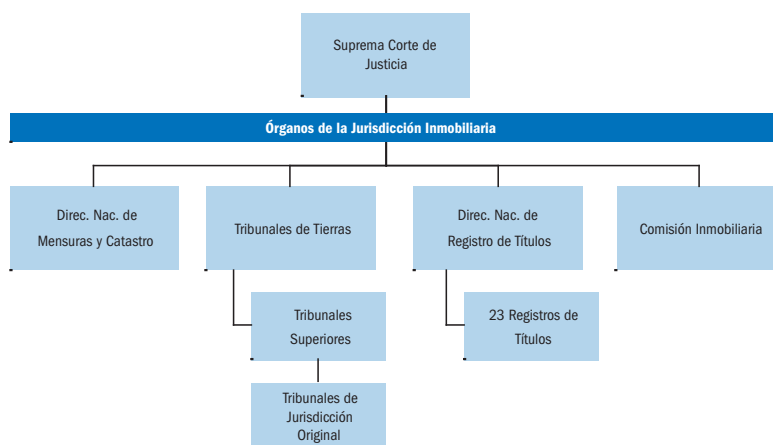


Desde el punto de vista organizacional, las entidades que intervienen en el proceso de registro de derechos dependen de la Suprema Corte de Justicia y pertenecen a la jurisdicción inmobiliaria.

- **Catastro.** La Dirección de Mensura Catastral es el cuerpo técnico del sistema. Se encarga de identificar los predios, definiendo sus colindancias y extensión. Cuando se implemente la Nueva Ley del Registro Inmobiliario, pasará a llamarse Dirección Nacional de Mensuras y Catastro, e incorporará las competencias de la actual Dirección Nacional de Catastro que le será transferida³.
- **Tribunales.** Aunque existen dos instancias, los Tribunales de Jurisdicción Original y los Tribunales Superiores, en la práctica, la función jurisdiccional está concentrada en el Tribunal Superior. Los jueces de Jurisdicción Original actúan como asistentes del Juez Superior elaborando los proyectos de resolución. Las decisiones del Tribunal de Tierras son recurridas ante la Suprema Corte de Justicia.

³ La Dirección Nacional de Catastro está adscrita a la Secretaría de Estado de Finanzas. Sus competencias están asociadas a la recaudación fiscal. Esta oficina no se ha desempeñado satisfactoriamente y en la práctica no constituye la principal fuente de información estadística y actualizada para fines tributarios. Esas funciones las realiza de facto la Dirección Nacional de Impuestos Internos, lo que genera cuestionamientos sobre la competencia de ésta última para valorizar predios. Más bien, para efectos de expropiación o de Reforma Agraria, la Oficina Nacional de Catastro sí ejerce las funciones de valorización de predios, habiéndose convertido en un ente político, capturable por los interesados en dichas tasaciones.

Los procesos judiciales que administra la jurisdicción de tierras son la determinación de herederos, deslindes, subdivisiones, refundiciones, localización de mejoras, participación de la comunidad matrimonial, corrección de error material, entre otros. El PMJT estima que el 85% de los procesos que se ventilan ante el Tribunal de Tierras son de carácter administrativo.



- **Oficinas de Registro.** En 22 de las 29 provincias del país existen registros de títulos, todos ellos dependientes de la Dirección Nacional de Registro de Títulos. En las 8 oficinas más importantes – que reúnen el 80% de las transacciones registrales del país⁴ - se ha digitalizado los archivos y la información ha sido enlazada en red.

La primera inscripción de derechos sobre un predio se hace sobre la base de una sentencia del Tribunal de Tierras en un proceso de saneamiento⁵. El Registro emite un Certificado de Título que es el documento oficial que acredita la existencia del derecho y la titularidad, cuyo original se queda archivado. Una vez producida la primera inscripción, todos los actos que modifiquen derechos sobre el predio deben ser registrados.

Muchos de los predios en manos de particulares nunca fueron registrados, por lo que hasta la fecha permanecen fuera del sistema y se contabilizan como “predios no registrados”. En 1996, la Junta Agroexportadora Dominicana publicó un informe en el que estimaba que el 40% de los predios nunca había sido registrado. Esta gran división de la tierra en las categorías de predios registrados y predios no registrados es ampliamente reconocida hasta por el propio Estado que, en muchas de sus entidades, acepta documentos distintos al título de propiedad como prueba del derecho.

- **Comisión Inmobiliaria.** Es la entidad que defiende los intereses del Estado y los intereses privados, en procedimientos de desalojo de intrusos. En un sistema Torrens, el Estado es propietario originario de todas las tierras, de ahí la gran relevancia de esta organización. La Comisión está conformada por representantes de los tres poderes del Estado y es presidida por el del Poder Judicial. Esta función antes era cumplida por el Ministerio Público, que actuaba a través del Abogado del Estado.

⁴ El 55% de las transacciones registrales del país se concentran en Santo Domingo

⁵ El detalle del proceso de saneamiento se puede ver en el ejemplo del costo del marco legal sobre acceso a la propiedad formal.

- **Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados.** Administrado por el Consejo de Administración designado por la Suprema Corte, su función es incrementar la credibilidad en el sistema Torrens reparando económicamente posibles daños causados a personas que sin negligencia y actuando de buena fe resulten perjudicadas por errores que eventualmente cometa el Registro en aplicación de la ley. Aunque ya existía en la antigua ley, no operaba porque los recursos se integraban al tesoro público. Ahora los recursos provendrán de las tasas registrales, las mismas que habrían sido incrementadas con ese propósito.

Programa de Modernización de Jurisdicción de Tierras (PMJT)

Reforma del PMJT. El sistema de registro –y en general, toda la jurisdicción inmobiliaria– está siendo reformado por el **Programa de Modernización de Jurisdicción de Tierras (PMJT)** ejecutado con recursos del BID, que en marzo del 2005 logró la promulgación de la Ley de Registro Inmobiliario (Ley 108-05). Esta ley está en proceso de implementación y deberá entrar en vigencia dentro de los dos años de promulgada⁶. Según información recogida de distintos especialistas, hasta el 2005 todas estas instituciones, adolecían de un grave deterioro en infraestructura, desorganización de archivos, precariedad en los servicios de información, dilación en los procedimientos, número insuficiente de jueces, concentración de la función jurisdiccional en el Tribunal Superior, desconfianza en funcionarios, sistema de mensura obsoleto, personal poco capacitado e inexistencia de inventarios actualizados.

Las reformas en curso a cargo del PMJT buscan lo siguiente: (i) reordenamiento legal e institucional; (ii) actualización tecnológica e informática; (iii) mejora de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas para proteger la seguridad de los registros; y (iv) fortalecimiento de los recursos humanos. El programa está siendo ejecutado por The Louis Berger Group a través de la Suprema Corte de Justicia y cuenta con un presupuesto de US\$ 40 millones, financiado por el BID. Aunque en un principio se pensó en un programa de regularización masiva de la propiedad, la debilidad institucional ha motivado que se concentren los esfuerzos iniciales en la modernización para preparar el sistema para atender la mayor demanda que generaría la regularización.

Problemas actuales del sistema de registro de derechos

Los elementos generadores de extralegalidad que se han identificado son:

- Muchos de los predios – aproximadamente el 40% - no están registrados.
- Procedimientos engorrosos, largos y onerosos.
- Judicialización de procesos eminentemente administrativos.
- Requisitos innecesarios (muchas veces documentos emitidos por la propia entidad).
- Normas legales redactadas para especialistas que requieren necesariamente la asistencia de un profesional en derecho.
- Los sellos son tributos destinados y no reflejan el valor del servicio.
- Ausencia de un programa de difusión masiva sobre los trámites y los beneficios del registro.

⁶ Aunque no tuvimos acceso a información sobre el avance del proceso de modernización, las entrevistas en las distintas entidades permitieron identificar cuáles de las propuestas ya han sido implementadas. El análisis realizado toma en cuenta la realidad del sistema en el momento en que se realizó la misión.

- El sistema admite mecanismos contradictorios con sus principios como la “Carta constancia” o “constancia anotada”: El sistema de la ley de registro inmobiliario de 1942 vigente, incluye este mecanismo que permite transferir una parte de un predio, sin necesidad de hacer un procedimiento de división e independización. La carta constancia no identifica los linderos de la porción de predio transferida, sino simplemente señala su extensión. El uso de este mecanismo ha generado mucha extralegalidad en el sistema predial porque las subsiguientes transferencias de esas porciones de terreno no se hicieron sobre la base del título de propiedad, sino sobre la base de la carta constancia⁷. Esta figura ya ha sido eliminada por la nueva Ley de Registro Inmobiliaria en implementación, aunque la informalidad generada no está siendo saneada⁸.
- El Sistema no permite emitir certificado negativo de propiedad: El Registro de Títulos funciona sobre la base del folio real, es decir que está indexado a partir de los predios y sus códigos. Pero no prevé mecanismos para buscar propiedades en función del titular. El certificado negativo de propiedad lo emite actualmente la Dirección Nacional de Catastro, pero según la información disponible únicamente para fines fiscales⁹, no teniendo validez para la acreditación de derechos.

La variable exógena más importante es la débil cultura registral y, en general, el escaso respeto a la propiedad privada¹⁰. Lamentablemente, siendo el Estado el primero en incumplir la ley (por ejemplo, cuando transfiere “propiedad” bajo figuras como la del Certificado de Asignación Provisional emitido por el Instituto Agrario Dominicano), el efecto demostración es sumamente negativo y el problema se hace más difícil de revertir.

La nueva Ley de Registro Inmobiliario de 2005

Según la información recogida, sus principales aportes serían:

- **Desjudicialización de procesos**, equivalente en la práctica a un programa de simplificación administrativa.
- **Modernización de los registros** y de todo el aparato institucional de la jurisdicción inmobiliaria que sentaría las bases institucionales para programas de regularización masiva¹¹.
- **Eliminación de la carta constancia o constancia anotada**.
- **Archivo central digital**. Todas las entidades que componen la jurisdicción inmobiliaria han reunido su documentación en un único archivo central. En el caso de los Registros de Títulos ya se han incorporado 8 de los 22 registros existentes.

⁷ El PMJT estima que hay más transacciones sobre la base de las cartas constancia que con inscripciones en el Registro de Títulos. Solamente en Santo Domingo hay 240 mil cartas constancias emitidas.

⁸ Un elemento importante que incentivaba la emisión de cartas constancia en reemplazo del procedimiento de deslinde, es que éste último era un proceso judicial ante el Tribunal de Tierras. La nueva Ley del Registro Inmobiliario prevé la desjudicialización de este proceso.

⁹ Es requisito, por ejemplo, para acceder a programas de financiamiento subsidiado del Banco Nacional de Vivienda o de ONGs como la Fundación Dominicana de Desarrollo.

¹⁰ Más adelante se verá, por ejemplo, cómo las invasiones a predios públicos y privados son una forma común de apropiación de la tierra.

¹¹ El registro donde se ha implementado el piloto de la reforma es el Registro de San Cristóbal. El PMJT señala que en este registro ya todos los documentos y procesos están digitalizados y que cualquier trámite demora como máximo 72 horas.

No obstante, se señalan algunos posibles problemas:

- **Acceso.** Las reformas están orientadas a mejorar el registro de tierras ya existente, pero no buscan incorporar a éste los predios no registrados, ni actualizar los registros existentes¹².
- **Costos.** Se ha dispuesto el incremento de las tasas registrales argumentando que las tasas son proporcionales al monto de la transacción y que responden al costo del servicio¹³. Los costos son una barrera de acceso por excelencia y abren la interrogante sobre el grado de modernidad y eficiencia que los ciudadanos están en capacidad de pagar.
- **Competencias legislativas de la Suprema Corte.** Un grupo independiente de abogados especialistas en tierras está promoviendo que la nueva ley sea declarada inconstitucional, argumentando que atribuye a la Suprema Corte funciones legislativas reservadas al Poder Legislativo. Aunque los defensores de la ley señalan que se trata de simples facultades reglamentarias, los vacíos en la Ley de Registro Inmobiliario hacen pensar que los reglamentos pendientes de aprobación (de Mensuras y Catastro, de Tribunales de Tierras y de Registro de Títulos) requerirán definiciones que deberían tener rango de ley¹⁴.
- **Impuesto a la transferencia de predios.** Se ha incrementado la alícuota de 2 a 5% sobre el valor de la transferencia. Se prevé que esta norma genere mayor evasión fiscal y que desincentiva a los compradores de registrar las transferencias en el registro, generando mayor extralegalidad.
- **Comisión Inmobiliaria.** Se ha eliminado la representación del Ministerio Público, que actuaba a través del Abogado del Estado. Al estar integrada por representantes de los tres poderes del Estado y presidida por el del Poder Judicial, estaría afectada por el conflicto de intereses de la participación del Poder Judicial como juez y parte.
- **Transferencia de la Dirección Nacional de Catastro a la Suprema Corte.** Los detractores de esta disposición señalan que se dejarán de lado las competencias recaudatorias, obligando al poder ejecutivo a instalar una nueva oficina de catastro para esos fines. Incluso ya existe una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo para revertir la transferencia.

El Sistema de registro de documentos (Conservaduría de Hipotecas)

La institución de la Conservaduría de Hipotecas (CdH) se creó en 1890 con el objeto de salvaguardar los terrenos, pues no existía ningún registro de tierras. Existen conservadurías de hipotecas en cada uno de los ayuntamientos cabecera de provincia del país¹⁵. Ellas son competentes para transcribir o inscribir los actos entre vivos relativos a la propiedad inmobiliaria no registrada, de los predios de su jurisdicción.

Los actos se transcriben en los libros uno tras otro, según se van recibiendo. Los documentos originales son sellados como medio probatorio y mecanismo para identificar el tomo donde consta la transcripción. La inscripción no es ni en función del predio, ni en función de la persona, simplemente se anota

¹² El PMJT estima que el 70% de los predios del país ya está mensurado, de los cuales un porcentaje está pendiente de saneamiento y registro. Sin embargo, no toma en cuenta que una gran parte de esos terrenos ya registrados se encuentran en situación de ocupación irregular.

¹³ El argumento es contradictorio porque si las tasas responden al costo del servicio no pueden ser proporcionales al valor del predio o la transacción, porque el costo del servicio es constante. Una explicación plausible sería que el valor del predio se refleja en la contribución al fondo de garantía.

¹⁴ Los reglamentos ya están listos para su aprobación por la Suprema Corte pero no tuvimos acceso a ellos.

¹⁵ Los Conservadores de Hipotecas eran antiguamente designados por el Poder Ejecutivo. Hoy son nombrados por el Ayuntamiento.

El Registro de Títulos: mayor seguridad ¿para quién?

Problema de acceso. Aunque el Registro de Títulos funciona aparentemente bien y está en un proceso de modernización que seguramente dinamizará el uso económico de la propiedad inscrita, estas mejoras no promueven el acceso al registro y sólo tendrán un efecto positivo para los titulares de predios ya registrados, saneados y con registro actualizado.

La realidad dominicana refleja que además de haber una gran proporción de predios sin título, entre los registrados, la gran mayoría cuenta con títulos defectuosos o desactualizados, con ocupaciones irregulares. Ni los funcionarios del sistema ni los que lideran la reforma parecen haber identificado la magnitud de este problema y no ofrecen mecanismos orientados a la regularización masiva de la propiedad, que busque convertir el título en una herramienta extendida e inclusiva para acreditar y usar económicamente la propiedad de la tierra. Tampoco se ha identificado, entre los entrevistados, convicción sobre la necesidad de reducir las barreras para el acceso al registro o eliminar aquellos elementos internos generadores de prácticas extralegales.

por orden de ingreso. Los actos inscribibles son los traslativos del derecho de propiedad, incluyendo sentencias que contengan adjudicación de inmuebles, compraventas, permutas, promesas de venta, retroventas, daciones en pago y aportes en especie a sociedades¹⁶. La inscripción no es obligatoria, sino depende de la voluntad del adquirente.

Actualmente las CdH realizan dos procedimientos:

- (i) La “transcripción” de actos traslativos de propiedad inmobiliaria, que consiste en copiar en los libros de la Conservaduría el contenido íntegro de los contratos privados, suscritos ante notario público.
- (ii) La “inscripción de hipotecas”, que consiste en la transcripción del contrato hipotecario y la cancelación de la anotación al pago de la deuda.

Los procedimientos son inmediatos, pues el interesado simplemente deposita copia de los documentos a inscribir y hace sellar sus originales, que luego serán transcritos. Los costos son un porcentaje del monto de la transacción¹⁷. Sin embargo, como no hay ningún control de la valorización del predio, la subvaluación es práctica común.

¹⁶ No se inscriben los actos que no son traslativos de la propiedad sino meramente declarativos de ella, como por ejemplo las sucesiones, por considerarse que el heredero es continuador jurídico del causante.

¹⁷ En el caso de transcripciones, 2% + 12% del 2% + el pago de sellos, que en total suman aproximadamente el 5% del valor de la transferencia; y, en el caso de inscripción de hipotecas, 2% + 12% del 2% + el pago de sellos.

La CdH sólo da fecha cierta a los documentos privados, pero no genera derechos, ni valida los actos jurídicos, ni los derechos o vicios contenidos en ellos. Tampoco hay una verificación de la descripción del predio.

A pesar de ello, sí existen algunos mecanismos orientados a asegurar que quien dispone de la propiedad, tiene potestad para ello. Tanto para las inscripciones o las transcripciones se exige declaraciones juradas ante notario y con el respaldo de siete testigos en las que se da constancia de la propiedad. Estas declaraciones juradas no son necesarias en el caso en que el propietario cuente con el “cintillo” emitido por la Dirección Nacional de Catastro¹⁸. De otro lado, no se puede transcribir en la CdH las transferencias de bienes adjudicados por el Instituto Agrario Dominicano, el Consejo Estatal del Azúcar, el Instituto Nacional de Vivienda o cualquier otro órgano del Estado que haya emitido certificaciones con limitaciones al uso de la propiedad.

Aunque las transacciones ante la CdH son muy pocas (por ejemplo, en el Distrito Nacional se inscribieron dos hipotecas y se transcribieron seis transacciones en el año 2005) la CdH cumple un rol importante en los procesos de saneamiento de la Ley de Registro Inmobiliario: no se puede iniciar un proceso de saneamiento ante el Tribunal de Tierras si los documentos ofrecidos como prueba no están previamente transcritos en la CdH. Los jueces de Jurisdicción Original son exigentes en el cumplimiento de esta formalidad.

El Registro de Documentos: menor seguridad pero mayor acceso

El sistema de registro de documentos administrado por las CdH no reconoce ni genera derechos. Sin embargo, sirve para dar fecha cierta a los actos y con ello probar la prelación de derechos. Además da publicidad a las transacciones privadas, ofreciendo limitada información a los terceros interesados¹.

Con el transcurso del tiempo, si es que todos los predios del país llegan a inscribirse, será anulado por el sistema Torrens. No obstante, es importante notar que según especialistas consultados, el proceso de inscripción de derechos en el registro constitutivo ha sido y es una fuente importante de corrupción y de abusos, porque al ser el sistema Torrens más accesible por quienes están mejor informados, se han dado muchos casos –especialmente en el este del país– de propietarios con contratos registrados en las CdH que fueron desalojados por personas que realizaron los trámites de saneamiento y lograron el registro de los predios a su nombre.

No obstante, siendo un sistema mucho más barato y sencillo que el registro de derechos, y mientras no se implementa un sistema de formalización masiva de la propiedad, el registro de documentos puede seguir siendo una alternativa para incrementar seguridad aunque con efectos limitados.

¹ El acceso a la información de las CdH es muy deficiente. Los registros son manuales están deteriorados y desordenados. Sólo se puede buscar por la fecha de inscripción del acto y por el nombre de las partes, pero no se puede tener la seguridad de que la información encontrada es la última registrada.

¹⁸ El cintillo era un documento alargado en forma de cinta que producía la Dirección Nacional de Catastro en los procedimientos de reconocimiento de mejoras realizados por poseedores sobre terrenos del Estado. El objeto de este procedimiento era poder distinguir entre el valor de las mejoras realizadas por el poseedor y el valor del suelo.

ABOGADOS Y NOTARIOS

Si bien no es obligatoria, la asistencia del abogado es muy importante para realizar trámites relativos al uso de la propiedad, especialmente los que implican un proceso judicial. Su participación sí se hace obligatoria cuando durante el proceso surge un conflicto técnico o con terceros.

El notario tiene una participación obligatoria en la redacción de escrituras públicas, necesarias para las inscripciones en registros. Además la práctica de legalizar las firmas de los contratos ante los notarios aumenta la percepción de seguridad jurídica y da fecha cierta a los documentos privados.

Los notarios son nombrados por la Suprema Corte de Justicia entre los licenciados en derecho. En el Distrito Nacional y los demás municipios hay un notario por cada 1500 habitantes y uno más por la fracción que exceda de 750. En el caso de municipios cuya población no exceda los 1500 habitantes puede haber como máximo uno.

Formalmente, los aranceles para los servicios de abogados y notarios están fijados por ley. En la práctica éstos no se cumplen y el precio se regula por el libre mercado¹⁹. El costo de los servicios es percibido como alto y no está al alcance de los pobres. Por ejemplo, en el caso de transacciones más sencillas en zonas populares las labores de redacción de documentos las realiza un “escribiente”²⁰.

Aunque en las zonas urbanas los abogados y los notarios suelen gozar de la confianza de sus clientes, es común que en las zonas rurales y más pobres la población les tenga temor. Ello se relaciona una larga tradición de abusos a los propietarios de tierras a los que los abogados, notarios y agrimensores exigían, en procesos de regularización de tierras, la inscripción del 30% de la extensión de los predios a su nombre. Estas prácticas han estado tan extendidas que lo usual es que abogados, notarios y agrimensores tengan la propiedad en amplias extensiones de tierras, especialmente rurales.

2.1.3 | Utilización económica de los predios

Los mecanismos de utilización económica de los predios más extendidos son el arrendamiento y las hipotecas.

HIPOTECAS

La figura de la hipoteca es muy difundida. Todo el desarrollo urbano, por lo menos en Santo Domingo, se hace sobre la base de créditos hipotecarios. Es más común en zonas donde hay crecimiento vertical y donde se ha revalorizado la tierra, lo que coincide con zonas donde los terrenos son mayoritariamente registrados y la ocupación extralegal es menor. Su uso es tan extendido que incluso créditos que técnicamente no implican una hipoteca, se denominan popularmente hipotecarios²¹.

La hipoteca puede ser convencional, judicial²² o legal. La convencional se celebra ante notario público. En el caso de predios no inscritos se requiere la participación de siete testigos. Las hipotecas sobre inmue-

¹⁹ Los precios de mercado son mayores que los establecidos por ley.

²⁰ Ver sección 2.1.3. sobre arrendamientos.

²¹ Ver ejemplo extralegal sobre “hipoteca extralegal”.

²² Es el equivalente a lo que en otros países se conoce como embargo judicial.

bles registrados se inscriben en el Registro de Tierras. Las hipotecas sobre inmuebles no registrados, en las Conservadurías de Hipotecas.

El mecanismo de constitución de hipotecas sobre predios registrados se detalla en el tercer ejemplo del costo del marco legal, en la sección 2.5.3. En el caso de predios no registrados, el procedimiento se ha mencionado en la sección 2.1.2. en la parte correspondiente al sistema de registro de documentos.

ALQUILER DE PREDIOS URBANOS²³

El mercado de alquileres aunque está poco desarrollado y lleno de prácticas extralegales, es una respuesta al déficit de habitacional, estimado por la Administración General de Bienes Nacionales en 600 a 700 mil viviendas. En las zonas populares el mercado es más activo. Las viviendas destinadas al alquiler usualmente son producto de la inversión en el predio que ocupa el arrendador, ya sea por división clandestina o por ampliaciones sin licencias de construcción.

El escaso desarrollo formal de este mercado parecería deberse a que el marco legal busca proteger al inquilino y no ofrece seguridad al inversionista inmobiliario. En efecto, existen obstáculos legales para la celebración del contrato (formalidades que no se cumplen); el cumplimiento del contrato (rentas que se modifican por autoridad administrativa); y para la resolución de contratos (procesos administrativos y judiciales complejos) :

Obstáculos en la celebración del contrato. El contrato de alquiler de inmuebles puede ser verbal o escrito²⁴. Usualmente es redactado por un abogado. Para dar mayor formalidad al acto se busca la legalización de las firmas ante notario, pero los contratos no se inscriben en el Registro de Títulos ni ante la Conservaduría de Hipotecas. En las zonas populares, antes que a un abogado, las partes recurren a un “escribiente”, que es cualquier persona letrada que tenga una máquina de escribir o una computadora. Generalmente quien ofrece un inmueble en alquiler usualmente publica anuncios en periódicos y en el predio, o contrata a un corredor inmobiliario si se trata de un inmueble relativamente valioso. Normalmente se pacta entre 3 y 6 meses de renta adelantada (denominada “depósito”). Además, usualmente se pide un garante comercial, que puede ser una persona natural o jurídica. El propietario está legalmente obligado a consignar el depósito y la garantía en el Banco Agrario. Esta medida fue dispuesta con la intención de contribuir a capitalizar el banco, pero en la práctica no se cumple. Sin embargo, como el depósito en el Banco Agrario es un requisito para el desalojo ante el Juzgado de Paz, los arrendadores hacen el depósito exclusivamente en caso necesiten iniciar el proceso.

Obstáculos en el cumplimiento del contrato de alquiler. La Oficina de Control de Alquileres de Casas y Desahucios - CACD es competente para determinar el precio de alquiler de viviendas cuando una de las partes lo solicita alegando que la renta es muy alta o muy baja. Este procedimiento es únicamente administrativo y concluye en instancia única, sin apelación judicial.

²³ Localmente, el término “alquiler” hace referencia al arrendamiento de predios urbanos; el término “arrendamiento” está asociado a predios rurales.

²⁴ Artículo 1714 del Código Civil.

Aunque la competencia está establecida legalmente, de facto ha habido un proceso de desregulación impulsado por la voluntad política de no intervenir en el mercado²⁵. Si embargo, muchas veces los propietarios solicitan la participación de la Oficina que se ve obligada a actuar como conciliadora y, eventualmente, a emitir una resolución. En el último caso, la renta se fija en el 1% del valor de tasación de la Dirección Nacional de Catastro, que aunque subvaluado, ha sido recientemente ajustado y responde mejor al precio de mercado que el pactado en el contrato de alquiler.

Obstáculos a la resolución del contrato de alquiler. Los mecanismos para recuperar la posesión del inmueble son dos, dependiendo de la causal. Si se quiere recuperar el inmueble para el uso personal del propietario, se debe recurrir a la Oficina de Control de Alquileres de Casas y Desahucios - CACD. Si la causal es la falta de pago, se inicia un proceso judicial ante el Juzgado de Paz.

- **Procedimiento de desahucio ante la Oficina de CACD.** La Oficina de CACD es una entidad administrativa, dependiente de la Procuraduría General de la República, creada en 1959 como respuesta a los abusos de los propietarios hacia los inquilinos, en un contexto de gran concentración de la propiedad predial y de la vivienda. Sólo funciona en el Distrito Nacional. En provincias sus competencias recaen en las Gobernaciones Nacionales, como entidades representantes del Poder Ejecutivo. El procedimiento lo inicia el propietario de la vivienda mediante una declaración jurada en la que manifiesta su propósito de ocuparla personalmente o a través de sus familiares²⁶. La condición de propietario la puede acreditar con el título de propiedad, o con otros documentos como “el cintillo”, la carta constancia, un contrato privado, entre otros²⁷. Después de una etapa de conciliación (correspondiente a un plazo de tres meses otorgado al inquilino para mudarse), se emite la resolución de desahucio. Esta es apelable ante la Comisión de Apelación dentro de los 20 días de la notificación. Una vez agotado el plazo, se puede presentar ante el Juzgado de Paz la demanda de rescisión de contrato de inquilinato y desalojo, con lo que recién se realiza la diligencia de desalojo.
- **Proceso de desalojo por falta de pago ante el Juzgado de Paz.** Se realiza ante el juzgado del domicilio de cualquiera de las partes. Se notifica al inquilino y se fija audiencia, en la que se prueba la calidad de propietario (con título u otro documento si se trata de terreno no registrado²⁸) y la relación contractual con el inquilino. Además se debe adjuntar el “certificado de no pago” y el certificado de consignación del depósito emitidos por el Banco Agrícola²⁹. La resolución es apelable ante el Tribunal Civil de primera instancia.

²⁵ En 1993 realizaban 2000 procedimientos anuales; en el año 2005 se hicieron sólo 500, la mayoría de los cuales culminó en un acta de conciliación. Los casos por los que se recurre a la Secretaría suelen ser alquileres de muchos años, por lo menos 20 o 30, en los que no se ha ajustado la renta.

²⁶ Originalmente esta declaración debía ser redactada por Notario Público, pero se ha simplificado el trámite con la impresión de formularios.

²⁷ Este es un ejemplo del “Estado flexible” frente a la acreditación de derechos de propiedad mencionado en el recuadro final de la sección 4.1.2.1.

²⁸ Este es otro ejemplo del “Estado flexible” frente a la acreditación de derechos de propiedad mencionado en el recuadro final de la sección 4.1.2.1.

²⁹ El Banco Agrario actúa como consignatario de pagos que el propietario no quiere recibir. No recibir la merced conductiva es una práctica común para acelerar la resolución de un contrato mediante un proceso de desalojo.

- La existencia de estas dos vías para el desalojo genera distorsiones. A pesar de que el procedimiento ante la Oficina de CACD es más largo (porque para el desalojo hay que culminar el procedimiento administrativo y luego el judicial), muchos arrendadores recurren a esta entidad inventando la causal de necesidad de uso personal de la vivienda porque, si el inquilino sí ha cumplido con el pago de la merced conductiva, no pueden resolver el contrato unilateralmente. Actualmente existe un proyecto de Ley de Alquileres que eliminaría el procedimiento ante la oficina de CACD.

ARRENDAMIENTO DE PREDIOS RURALES

Se rige por ley especial (Ley de Arrendamiento y Aparcería), que protege más decididamente al arrendatario. Incluye la primera opción de compra a favor del arrendatario, exige al arrendador una autorización expedida por el Instituto Agrario Dominicano - IAD para la resolución del contrato y obliga a compensarle las mejoras realizadas (con un procedimiento poco claro de valuación). Legalmente, los conflictos deberían resolverse mediante un proceso administrativo ante el IAD, pero como esta entidad no ejerce esta competencia, las partes recurren a los tribunales de derecho común. Este marco legal genera que los propietarios de predios rurales sean muy reticentes a arrendar.

La legislación de protección al arrendatario, ¿realmente lo beneficia?

Las normas legales dominicanas sobre arrendamiento, en su intento de proteger a los inquilinos, producen en la práctica una serie de problemas:

- Limitan la libertad de negociación entre las partes, al permitir modificaciones a los contratos por intervención de una entidad pública, por ejemplo en la fijación de la renta.
- Incrementan los costos de transacción, al establecer una vía adicional previa al inicio de procesos de desahucio,
- Impiden la libre asignación de los bienes a quien más los valore, al exigir al propietario justificar la resolución del contrato; y
- Protegen a una de las partes, concediendo plazos muy extensos a favor del inquilino.

Esta situación desincentiva la inversión en el mercado inmobiliario, lo que genera menor oferta y, por tanto, arrendamientos más caros. Además promueve relaciones de arrendamiento informales en las que el inquilino no está protegido. En suma, en vez de proteger a los más pobres, el sistema legal los perjudica.

2.2 | Marco normativo para predios urbanos

2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda popular

Santo Domingo fue fundada en 1496. Actualmente alberga a 2.3 millones de los 8.9 millones de habitantes del país, la mayoría de los cuales vive en barrios pobres, carentes de servicios adecuados. El año 2001 se estimó que el 40% de la población metropolitana vivía en terrenos invadidos³⁰.

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo 2001. Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Sector Vivienda RD-0141..

Los temas más saltantes en materia de políticas de vivienda popular son los siguientes:

- Las invasiones son la principal modalidad de ocupación con fines de vivienda de las personas de bajos ingresos
- Las invasiones parecieran ser producto de acciones individuales no organizadas, pues no se ha identificado la existencia de organizaciones populares importantes vinculadas a los propietarios extralegales que promuevan u organicen invasiones.
- El principal constructor de vivienda en el país es el sector informal, que se estima responsable del 70% del desarrollo urbano actual. Su actividad se financia con crédito informal, a través de prestamistas usureros, préstamos personales o préstamos cooperativos. Este sector es el principal empleador de la mano de obra haitiana.
- Los servicios públicos, por lo general han sido instalados para cada predio de manera independiente; es decir, no forman parte de una red de abastecimiento o una red comercial. En cada edificio nuevo que se construye se hace un pozo de agua, un pozo séptico y se instala un generador eléctrico. Esto revela que de manera generalizada, para el caso de los servicios públicos se ha buscado soluciones individuales a problemas colectivos. (Se requiere profundizar la investigación para determinar en qué medida esto podría estar ligado a los problemas de informalidad en la propiedad predial.)

Pese a todo ello no ha existido una política clara y definida del Estado respecto de la propiedad extralegal.

El comportamiento del Estado, en términos generales, es de tolerancia a la informalidad, aunque en algunos casos sea sumamente riguroso con el cumplimiento de las formalidades para la acreditación de la propiedad. No han existido programas exitosos ni masivos de formalización de predios y la participación del Estado se ha enfocado en el impulso de algunos programas de vivienda que también han generado extralegalidad.

Inconsistencia en las políticas de tratamiento de la propiedad irregular. A nivel más general, no existe en el Estado una definición de política para el tratamiento de los predios no registrados o con registro irregular, sino más bien inconsistencia y multiplicidad de discursos. Por ejemplo, mientras algunas entidades públicas son sumamente exigentes en admitir a trámite sólo expedientes con título de propiedad, otras no solo aceptan cualquier documento probatorio de propiedad o posesión, sino que generan mayor extralegalidad al ser ellas mismas las que expiden estos documentos alternativos que en la práctica reemplazan al título. Así, cuando el Estado es más flexible, por un lado convalida la informalidad y la incentiva, pero a la vez logra algún grado de inclusión al sistema formal. Al mismo tiempo, cuando el Estado es más inflexible, excluye al grueso de la población y del capital y también promueve la extralegalidad. Los casos que ilustran al “Estado flexible” son incontables. Por ejemplo, en este informe hemos documentado los procedimientos ante la Oficina de Control de Alquileres de Casas y Desahucios. Los mejores ejemplos del “Estado inflexible” encontrados son el del Ayuntamiento del Distrito Nacional para el trámite de la solicitud de uso de suelo y el de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones para el trámite de licencia de construcción. En ambos casos se exige copia del título de propiedad y copia del plano emitido por la Dirección de Mensura Catastral.

Programas de vivienda. El Estado³¹ también es un agente importante en el mercado de la construcción, que compite con el sector privado formal, con precios distorsionados por la gratuidad del terreno (se construye sobre predios de propiedad del Estado) y por los beneficios financieros ofrecidos por el Banco Nacional de Vivienda.

Las limitaciones a la transferencia, arrendamiento y gravamen que afectan las viviendas adjudicadas por el Estado son una clara fuente de extralegalidad, por ejemplo:

- Todas las viviendas construidas y adjudicadas por el Estado son entregadas con un **Título Provisional** (mientras dure el proceso de saneamiento a cargo de la propia entidad) y no pueden ser transferidas libremente, pues quedan afectadas con la constitución en “bien de familia”. Sólo se puede autorizar la transferencia si se levanta la carga del bien de familia³² y si se demuestra viaje, enfermedad o imposibilidad de pagar el crédito.
- Los beneficiarios se eligen en función del “interés social”. No existe una definición objetiva de este concepto, pero se entiende que se prefiere a madres solteras y a matrimonios con hijos dependientes. Actualmente el Instituto Nacional de Vivienda - INVI está desarrollando proyectos inmobiliarios destinados a superar el déficit habitacional de la clase media (departamentos de un dormitorio para profesionales). En caso se materialice esta propuesta, el INVI estaría compitiendo más explícitamente con el sector privado, distorsionando el mercado con subsidios indirectos.

2.2.2 | Programas de regularización de vivienda extralegal

No han existido programas de regularización predial masivos que hayan sido exitosos o hayan tenido impacto en la reducción de la extralegalidad de la propiedad predial³³. Distintas entidades³⁴ han desarrollado programas de regularización o tienen una oficina de saneamiento, pero los esfuerzos han sido aislados, concentrados en las tierras que ellas adjudicaron o que están inscritas a su nombre.

³¹ Actúa a través de diferentes entidades que construyen viviendas: la principal es el Instituto Nacional de Vivienda (INVI); y figuran además la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, el Instituto de Auxilios y Vivienda, la Administración General de Bienes Nacionales y la Oficina Supervisora de Obras del Estado.

³² La constitución en bien de familia implica que el bien es inembargable e intransferible. La calidad de bien de familia puede ser levantada mediante un proceso judicial ante el Juzgado Civil. Para ello se requiere, entre otros, una renuncia notarial de todos los miembros de la familia beneficiados por el bien de familia y una constancia de no objeción del IAD, que normalmente se otorga sin problemas. Este procedimiento tarda unos seis meses en total, pero no es accesible a la mayoría por su complejidad y por el acceso a la información.

³³ La nueva Ley de Registro Inmobiliario contempla un capítulo destinado al saneamiento de inmuebles no registrados. Sin embargo no se puede señalar que ésta sea una política de regularización, sino simplemente un procedimiento individual.

³⁴ Entre ellas, el Instituto Nacional de Vivienda, el Consejo Nacional del Azúcar y la Administración General de Bienes Nacionales.

Titulación de viviendas construidas por el Estado: “Titulando para el Progreso”

Actualmente, hay un programa de titulación a cargo de la Administración General de Bienes Nacionales (BN), entidad creada en 1948, dependiente de la Secretaría de Estado de Finanzas¹. El programa es el Plan Nacional de Titulación denominado “Titulando para el Progreso” y su objeto es administrar las acreencias del Estado por las viviendas adjudicadas, de modo que una vez cancelada la deuda, el bien quede inscrito a favor del que fue beneficiario de dichas viviendas.

El procedimiento de titulación es el siguiente:

- BN realiza difusión del programa en la zona priorizada.
- El poblador se dirige a BN solicitando ser titulado.
- BN elabora los planos y hace la tasación.
- El poblador realiza el pago al Estado por el terreno, con facilidades de acuerdo al tiempo de posesión, que pueden llegar a reducir el precio en un 40%. El pago se financia por medio de un crédito bancario.
- Pagado el precio, se remite una solicitud al Poder Ejecutivo para que se emita un poder a favor del Administrador de BN para que realice la venta. Posteriormente, la venta debe ser validada por el Congreso de la República, siempre que el valor del predio exceda los RD\$ 20,000, lo que se da en la mayoría de casos.
- Aprobada la transferencia, el expediente es presentado al Registro de la Propiedad para su inscripción y emisión del Certificado de Título a favor del nuevo propietario.

El programa tiene alcance nacional y actualmente se encuentra en la etapa de Plan Piloto (Zona Oriental Los Frailes: 7000 viviendas, Zona Ensanche Quisqueya: 1200 viviendas).

En la primera etapa se busca regularizar la tenencia irregular de terrenos del Estado, pero se prevé una segunda etapa en la que se incluya la regularización de terrenos privados invadidos.

¹ Su función principal es llevar y mantener al día el control de los bienes muebles e inmuebles del Estado Dominicano. Sin embargo, algunas entidades públicas como el Instituto Nacional de Vivienda, el Consejo Estatal del Azúcar y el Instituto Agrario Dominicano administran su propio patrimonio.

Problemas y mecanismos para la regularización individual. A pesar de los esfuerzos desplegados, es evidente que la regularización de la propiedad de las viviendas es urgente en el país. Los problemas (y las soluciones) son distintos dependiendo del origen y grado de extralegalidad. Si los ocupantes tuvieran que regularizar individualmente la propiedad sobre sus viviendas, se presentarían, por ejemplo, estas situaciones:

- Si el predio no está inscrito y ha sido urbanizado irregularmente, el procedimiento de regularización individual más ágil sería el de saneamiento (prescripción adquisitiva)³⁵.

³⁵ El detalle del proceso de saneamiento se puede ver en el ejemplo del costo del marco legal sobre acceso a la propiedad formal.

- Si se trata de predios inscritos a favor del Estado y urbanizados por el Estado, donde las viviendas han sido entregadas sin título, el abanico de posibilidades es inmenso dependiendo de a nombre de qué órgano del Estado está inscrito el predio, qué entidad ha construido y quién ha entregado la vivienda. Si además el beneficiario original transfirió irregularmente la vivienda, la situación es aún más compleja. En este caso la regularización individual es imposible porque depende enteramente del Estado, en la medida en que por lo menos habría que pagar por la tierra si su origen fue la expropiación (lo cual implica un proceso largo y complejo, tanto legal como políticamente), sanearla para que se registre a nombre de la entidad que la va a transferir y pedir autorización al Congreso o Poder Ejecutivo si decide venderle al particular.
- Si el predio está inscrito a favor de un particular pero ha sido expropiado por el Estado para ser urbanizado asignado a particulares y no se ha pagado el justiprecio, es necesario que el Estado pague primero el justiprecio para que inscriba el predio a su nombre, solicite un poder al Congreso o Poder Ejecutivo y recién ahí pueda transferirlo al beneficiario a quien fue asignado. Lo paradójico en este supuesto es que incluso en el caso en que el ocupante estuviera dispuesto a pagar el justiprecio en sustitución del Estado (lo que es bastante frecuente), no existen mecanismos para canalizar estas iniciativas.
- El caso de predios inscritos a favor de particulares, ocupados y urbanizados por usurpadores, aunque en principio debería ser el más sencillo de regularizar a través de negociación privada, en la práctica no lo es. El ejemplo a continuación lo demuestra.

Los obstáculos para la regularización por acuerdo entre partes. Las tierras de la familia Vicini en Boca Chica



Los Coquitos es un poblado en la zona de Boca Chica, una playa a 25 minutos al este de Santo Domingo.

La propiedad de los Coquitos es formalmente de una de las familias que tienen grandes extensiones de tierra en el país. Los terrenos en Los Coquitos están invadidos desde hace 40 años y, tanto los propietarios como los

poseedores, tienen interés en regularizar la propiedad: unos con la esperanza de cobrar por su tierra y otros para tener los títulos de propiedad a su nombre.

Aunque la negociación individual es teóricamente posible y deseable, no existe información veraz que identifique a los ocupantes y los predios. Ante esta situación, los Vicini contrataron un agrimensor para que hiciera un levantamiento catastral. Como la población tiene miedo a ser expulsada, inicialmente impidió el ingreso del agrimensor, quien para hacer su trabajo tuvo que decir que estaba realizando mediciones para un programa de asfaltado.

Este caso demuestra no sólo que los costos de transacción de la negociación privada son demasiado altos, sino que no existen las condiciones mínimas de información para hacerla posible.

2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

Las regulaciones urbanísticas principales son: (i) el uso de suelo que autoriza al propietario a utilizar su predio para una determinada edificación, de acuerdo a la zonificación y (ii) la licencia de construcción.

La entidad competente para planificar el desarrollo de las ciudades es el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). Sin embargo, su capacidad de regulación es muy limitada y se desempeña únicamente como una entidad asesora del poder ejecutivo y que facilita la coordinación con los ayuntamientos menores. Así, aunque en el año 2000 se publicó la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano, es poco lo que se ha avanzado en esta materia.

Actualmente el CONAU sólo tiene competencia para autorizar el cambio de uso de suelo en un área de 140 Km² que rodea la ciudad y que está siendo materia de expansión urbana irregular. Este espacio es crítico para la ciudad porque concentra las fuentes hidrográficas y las áreas forestales que la alimentan.

USO DE SUELO

La habilitación urbana (entendida como la autorización para cambiar el uso de suelo con vocación agrícola a urbana) no existe como tal, pues no hay planes de expansión urbana que permitieran evaluar la procedencia de tales solicitudes. El cambio de uso de la tierra, por ejemplo, de rural a urbano o de

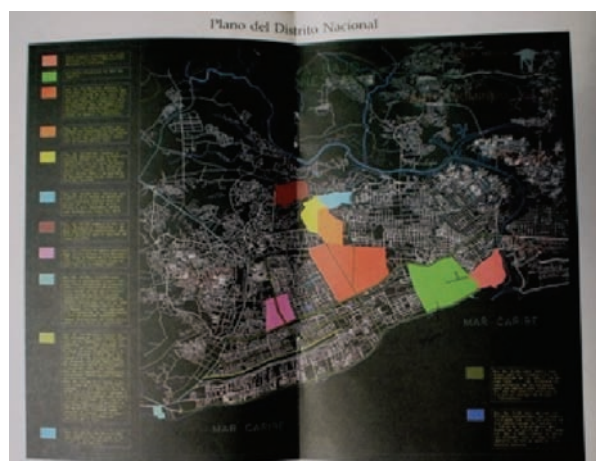
forestal a turístico, se da de facto como producto natural de la expansión de las ciudades y del desarrollo inmobiliario.

La autorización de uso de suelo se solicita ante la Oficina de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento. El objetivo es permitir al solicitante realizar actividades en una edificación, según la ubicación específica del terreno.

Los documentos solicitados para tramitar el uso de suelo son: título de propiedad, carta de no objeción del acreedor en caso de tener gravamen inscrito, plano emitido por la Dirección Nacional de Mensura Catastral³⁶, solicitud dirigida al director de Planeamiento Urbano, plano de localización del proyecto, recibo de pago de uso de suelo por RD\$ 500, sellos de rentas internas por RD\$ 95 y solicitud de inspección al predio.

El obstáculo principal de este procedimiento es que no existen normas de zonificación con criterios definidos (públicos, generales, objetivos) para la autorización de uso de suelo. Por el contrario, la decisión se fundamenta en la discrecionalidad de los funcionarios de planeamiento urbano.

Normas de zonificación urbana. En el caso del Distrito Nacional, con el objeto de reducir la discrecionalidad e incrementar la predictibilidad de las solicitudes de uso de suelo, la Dirección General de Planeamiento Urbano ha concentrado sus esfuerzos en la formulación de “planes de desarrollo urbano” (que incluyen normas de zonificación) para algunas zonas de la ciudad. Sin embargo, no existen planes aprobados que abarquen el íntegro de las ciudades.



PLANO DE SANTO DOMINGO QUE MUESTRA LAS ÁREAS QUE CUENTAN CON PLAN DE DESARROLLO URBANO.

La ilustración de la derecha muestra el plano del Distrito Nacional, en el que sólo las zonas coloreadas cuentan con planes de desarrollo urbano.

Para el resto de la ciudad existen normas básicas de desarrollo urbano, pero muy imprecisas, limitadas a regular retiros, linderos y alturas. Ello fortalece la discrecionalidad de los funcionarios, reduce la seguridad para la inversión inmobiliaria y puede convertirse en una fuente de corrupción.

³⁶ Este es un ejemplo del “Estado inflexible” frente a la acreditación de derechos de propiedad.

Certificado de usos permitidos. Otra medida adoptada por el Ayuntamiento del Distrito Central a fin de reducir la incertidumbre del inversionista inmobiliario es la emisión de certificados de usos permitidos, es decir, una descripción de las edificaciones y usos que serían autorizados o prohibidos en un determinado predio. Aunque este procedimiento no está regulado, está disponible para quien lo solicite.

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Aunque formalmente no está establecido de esta manera, el procedimiento para obtener la licencia de construcción requiere la realización de dos procedimientos administrativos, ante dos entidades distintas:

- (i) La solicitud de uso de suelo y, si no se va a cambiar el uso del suelo, la solicitud de “no objeción”, que se realiza ante la Oficina de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento de la localidad de que se trate (o en la oficina de la Liga Municipal Dominicana, en caso el ayuntamiento correspondiente no tenga oficina de planeamiento urbano), y
- (ii) La licencia de construcción, propiamente, ante la Secretaría de Estado de Obras Públicas, en la Oficina Central de Tramitación de Planos (OCTP) de la Dirección General de Edificaciones (DGE), organismo responsable de la regulación e inspección de las construcciones que se realizan en el país³⁷.

No objeción del Ayuntamiento. En el caso del Distrito Nacional, el trámite para obtener el “certificado de no objeción” tiene como finalidad establecer las especificaciones respecto de la altura, densidad, uso de suelo, retiros a linderos y otros en relación a la naturaleza, ubicación y dimensión. Son aplicables los requisitos y costos señalados para la solicitud de uso de suelo y, además, se requieren los planos arquitectónicos del proyecto o anteproyecto.

Licencia de construcción. El objetivo de la licencia es que el Estado realice un control de las condiciones legales, estructurales y materiales para la ejecución de las construcciones; es decir, prácticamente el mismo que el del certificado de no objeción.

Los documentos requeridos son: el título de propiedad del terreno a edificar y plano catastral emitido por la Dirección Nacional de Mensura Catastral³⁸, tres juegos de planos debidamente sellados por el ayuntamiento de la localidad, memoria de cálculos estructurales, recibos de pago de impuestos al Ayuntamiento, al Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA) y a la Dirección Nacional de Impuestos Internos. En caso de zonas especiales (como la Zona Colonial, construcciones de más de 4 niveles, residencias de más de 10 viviendas, urbanizaciones, u otras) se requieren documentos adicionales.

³⁷ Sólo existen tres OCTP en el país: en Santo Domingo, en Santiago y en San Francisco de Macorís.

³⁸ Este es otro ejemplo del “Estado inflexible” frente a la acreditación de derechos de propiedad mencionado en el primer recuadro de la sección 4.1.2.1.

Principales obstáculos detectados en la regulaciones urbanísticas

Estimaciones realizadas el año 2001¹ señalan que entre el 55% y 65% de las viviendas han sido construidas sin cumplir con las autorizaciones urbanísticas. Esta situación está asociada al marco regulatorio, cuyos principales problemas identificados son:

1. Excesiva discrecionalidad. No existe una legislación clara sobre zonificación y usos permitidos del suelo que haga predecibles las decisiones administrativas.

Para que las iniciativas del Ayuntamiento del Distrito Nacional (la formulación de normas de zonificación a través de los planes de desarrollo urbano y la emisión de certificados de usos permitidos) efectivamente generen impacto en mayor seguridad jurídica a la propiedad predial, se podría considerar lo siguiente:

- Objetividad en las normas sobre uso de suelo (para que las decisiones se fundamenten en las normas de zonificación y no recaigan en la discrecionalidad del funcionario);
- Formulación de normas de zonificación para toda la ciudad;
- Difusión de las normas de zonificación y de los procedimientos, y;
- Continuidad a las siguientes administraciones municipales que den sostenibilidad a los avances logrados.

2. Acceso. Un segundo problema está asociado al alcance de las autorizaciones de uso de suelo.

En la medida en que el requisito para solicitarlas es la presentación del título de propiedad a nombre del solicitante ("Estado inflexible"), el grueso de los predios está excluido de este procedimiento.

3. Cumplimiento. Aun en el caso en que se completaran todos los procedimientos de uso de suelo o la licencia de construcción², no existen mecanismos de control y sanción que garanticen el cumplimiento de lo autorizado. Así, es muy frecuente que los certificados de uso sirvan para dar un marco de legalidad a un uso no autorizado para el predio y que las edificaciones no reflejen el contenido de las licencias de construcción³.

Por un lado, se hace necesario implementar mecanismos para asegurar el cumplimiento. Sin embargo, el riesgo de aplicar una política represiva o coercitiva es que ésta se convierta en otra fuente de extralegalidad.

4. Costos de transacción para los ciudadanos. Cumplir con las regulaciones urbanísticas genera altos costos de transacción. Estos se derivan de los mismos procedimientos (incluyen requisitos innecesarios como la solicitud de inspección y cartas de solicitud), pero especialmente de la necesidad de realizar más de un procedimiento administrativo y ante más de una entidad para el mismo fin, como ocurre en el caso de la licencia de construcción.

5. Costos innecesarios para el Estado. La duplicidad de trámites y el hecho de que trámites análogos se realicen ante entidades diferentes (como el uso de suelo y la licencia de construcción), genera costos administrativos al Estado, que son completamente innecesarios. Más grave aún, esta situación limita las posibilidades del Estado de formular políticas públicas integrales para enfrentar el problema del crecimiento de las ciudades y es una fuente potencial de inconsistencia en la reglamentación urbana.

1 Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Sector Vivienda RD-0141.

2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

Los mecanismos más comunes para adquirir tierra por vía legal, son adjudicaciones del Estado, las herencias y las transferencias entre privadas. Otras prácticas extralegales muy comunes que pueden terminar en la adquisición de la tierra son la ocupación de predios y las divisiones clandestinas (ver sección 3.1).

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Las tierras que adjudica el Estado (o más propiamente dona) son de orígenes distintos. Algunas corresponden a predios saneados e inscritos a su favor como reclamante originario (sistema Torrens) o son fruto de expropiaciones.

Hay muchas entidades que adjudican predios o viviendas. Para el caso de predios urbanos, se han identificado al Instituto Nacional de Vivienda, el Consejo Nacional del Azúcar y la Administración General de Bienes Nacionales. El Instituto Agrario Dominicano, que en principio se encarga de las adjudicaciones agrarias, también ha adjudicado tierras urbanas en muchas ocasiones.

Sin embargo no existen procedimientos claros para la adjudicación de tierras por parte del Estado. En general, las tierras del Estado no se transfieren sino se entregan con “títulos provisionales”. Si bien el argumento formal para no entregar el título es la falta de saneamiento de los terrenos, la inseguridad generada por este mecanismo de entrega en uso y no en propiedad tiene un trasfondo de sujeción política de los beneficiarios.

HERENCIAS

La adquisición de predios por causa de muerte es un mecanismo de acceso a la tierra común, materializado a través de la posesión continua de la familia. En muchos casos las sucesiones no se registran, por lo que incluso en caso de predios inscritos en el Registro de Títulos se abre un espacio de extralegalidad. Los herederos legales son los hijos (reconocidos o no), pero están excluidos los hijos adulterinos o incestuosos³⁹. Los cónyuges no son herederos legales.

En el caso de predios registrados, El proceso de determinación de herederos se realiza ante el Tribunal Superior de Tierras. Los requisitos son la presentación de una solicitud, copia del título (o carta constancia), declaración de defunción realizada ante notario, acto de notoriedad (certificación notarial firmada por siete testigos, donde se señala que no hay más hijos que los que son parte en el proceso), acta de defunción, actas de nacimiento de los herederos, recibo de pago de impuestos sucesorales en la Dirección General de Impuestos Internos (que es un tributo progresivo, con categorías en función del grado de parentesco), pliego de declaración de sucesiones de la Dirección General de Impuestos Internos, recibos y sellos por RD\$ 95.

Aunque el trámite no es largo y normalmente se resuelve rápidamente (salvo que haya incertidumbre o conflicto en la identificación de los herederos), los costos procesales y la carga impositiva disuaden a los beneficiarios de seguirlos y son una fuente de generación de extralegalidad.

³⁹ Artículo 762 del Código Civil

En el caso de predios no registrados, el mecanismo para regularizar la propiedad adquirida por herencia sería el proceso de **saneamiento** (prescripción adquisitiva) ante el Tribunal de Tierras⁴⁰. En este proceso los jueces privilegian las pruebas testimoniales de los vecinos y realizan inspecciones en el predio para constatar la información con los vecinos. Adicionalmente aceptan contratos privados que deben estar registrados ante la Conservaduría de Hipotecas, “cintillos”, entre otros. Para el cómputo del plazo de posesión se acumula el tiempo de posesión del propietario anterior, en este caso, el causante.

TRANSFERENCIAS

La regla legal sobre transferencias depende del status del inmueble. Si se trata de predios registrados en el registro de títulos, cualquier acto de disposición sólo surte efecto con la inscripción⁴¹. En caso de predios no registrados, la transferencia opera por el acuerdo entre partes, porque la obligación de entregar el bien hace al acreedor propietario⁴².

Los **obstáculos** más importantes para transferir las tierras urbanas son:

- Ausencia de título de propiedad.
- La carga impositiva⁴³.
- Impedimentos legales a la transferencia, arrendamiento o gravamen de los terrenos o viviendas adjudicados por el Estado.
- Constitución en bien de familia, lo que impide la transferencia o gravamen, con el objeto de proteger el núcleo familiar⁴⁴.

Estos obstáculos explican la profusión de mecanismos extralegales de transferencia de inmuebles, como el contrato privado y entrega de cintillo o carta constancia, o la “venta condicional”.

2.3 | Marco normativo para predios rurales

2.3.1 | Políticas del Estado para predios rurales

El proceso de Reforma Agraria se inicia en el año 1962, a la caída de la dictadura de Trujillo, en un contexto de gran concentración de la propiedad en manos del Estado a raíz de la recuperación de tierras de la familia del dictador. El proceso está a cargo del Instituto Agrario Dominicano (IAD), una entidad adscrita a la Secretaría de Estado de Agricultura, que según analistas locales y testimonios de propietarios, ha sido

⁴⁰ El detalle del proceso de saneamiento se puede ver en el ejemplo del costo del marco legal sobre acceso a la propiedad formal, en la sección 4.5.2.

⁴¹ Artículo 185 de la Ley 1542, reemplazado por el artículo 90 de la Nueva Ley de Registro Inmobiliario.

⁴² Artículo 1138 del Código Civil.

⁴³ Los tributos incluyen: (i) impuesto a la transferencia, equivalente al 5% del precio pactado, (ii) tributo de 12% del 5% del precio pactado; (iii) sellos por el valor de 2 por mil del precio pactado; y (iv) si el vendedor es una persona física y el comprador una persona moral, 2% adicional del precio pactado, a cargo del vendedor, como retención a cuenta del pago del impuesto sobre ganancia de capital.

⁴⁴ El proceso para el levantamiento del bien de familia ha sido desarrollado en la sección 2.1.2. Políticas del Estado respecto de la vivienda informal, en la parte correspondiente a Programas de vivienda.

muy vulnerable a ser capturada políticamente por el partido de turno, por el desorden de los procesos de administración de la tierra rural y por la usurpación de competencias de otras entidades públicas.

Entre los factores que han impedido lograr los fines de la Reforma Agraria está la deficiente calidad de las tierras distribuidas, fallas en los programas de capacitación agrícola a los beneficiarios, problemas en la ejecución de los procesos, inadecuada infraestructura previa al asentamiento, precariedad de los títulos entregados y la inadecuada selección de los beneficiarios.

La lentitud del proceso de Reforma Agraria (evidente por el hecho que algunos antiguos propietarios se mantienen en posesión de las tierras a pesar de que éstas formalmente son propiedad del Estado Dominicano) y la inexistencia de los títulos de propiedad definitivos, crea un clima de incertidumbre que incentiva la invasión de tierras por campesinos que sostienen que la tierra es de propiedad del estado, es decir; de todos los dominicanos.

Al igual que en el caso de predios urbanos, no existen políticas de Estado destinadas a superar el problema de la ocupación irregular de tierras agrícolas. Por el contrario, el sistema y las normas vigentes no sólo comprenden una alta intervención del Estado en el mercado de tierras, sino que incentivan fuertemente la extralegalidad.

REGULACIONES AGRARIAS

Las regulaciones agrarias más importantes, que imponen limitaciones al uso de la tierra y distorsionan el mercado por la intervención del Estado son las relativas a la Reforma Agraria. El IAD estima que únicamente el 15% del total de tierras (urbanas y rurales) del país han sido incorporadas al proceso de Reforma Agraria⁴⁵.

La Reforma Agraria, que en la práctica no ha concluido, incluye básicamente modalidades de captación y mecanismos de adjudicación de la tierra. Sus principales características son:

Modalidades de captación de tierras.

- Tierras originarias: Entre éstas se incluyen todas aquéllas que, por la aplicación del sistema Torrens, nunca fueron inscritas y se presumen de titularidad del Estado. A esta categoría se pueden añadir las tierras recuperadas por el Estado de la familia de Trujillo.
- Expropiación: Se requiere que el Estado declare la utilidad pública del proceso de expropiación e implica un pago compensatorio al propietario. Las expropiaciones por el Estado continúan⁴⁶ aunque no son comunes dado que el Estado tiene grandes extensiones de tierras para adjudicar.
- Cuota parte: Cuando el Estado construye un canal de riego, los beneficiarios con más de 100 tareas (unas 7 hectáreas) deben ceder al Estado el 50% de sus tierras como contraprestación a la revaluación del predio.
- Compra: Muchas veces el IAD compra tierras a privados para entregarlas a otros privados.

⁴⁵ No obstante, si se toma en cuenta que muchas de las tierras incorporadas al proceso son las más valiosas por su capacidad productiva, acceso a fuentes de agua y vías de transporte (como por ejemplo las tierras para el cultivo de arroz), se puede percibir que el impacto de la asignación de tierras rurales por parte del Estado es muy importante.

⁴⁶ Se tuvo a la vista un expediente de expropiación del año 2004.

La ocupación irregular de tierras: ¿qué seguridad ofrece el sistema de propiedad dominicano a la inversión privada?

José Pinales es un instructor de tenis que compró un terreno en Villa Mella en 1985. El predio está inscrito en el Registro de Títulos y se inscribió la transferencia a su nombre. Sin embargo, en los años 90 su terreno fue ocupado por usurpadores y posteriormente urbanizado con recursos del Estado.

Después de reclamar al Estado el pago de las tierras, decidió conciliar y aceptar en permuta un terreno de quince tareas en Los Yagrumos de Najavo, Nigua, San Cristóbal, por el cual el IAD le otorgó un título de propiedad provisional en diciembre de 2005.

Sin embargo este terreno también estaba ocupado. Al no poder obtener la posesión sobre su nuevo terreno en San Cristóbal, en julio de 2006 solicitó a la policía el uso de la fuerza pública para ejecutar el desalojo, pero no logró su propósito, pues la Administración General de Bienes Nacionales lo impidió alegando que este terreno le pertenece.

El Sr. Pinales ha gastado más de un millón de pesos (unos US\$30 mil) en la limpieza, los honorarios del abogado y los trámites para recuperar su propiedad.

Fuente: Diario Hoy, 27 de febrero de 2006

- Transferencia de otras entidades públicas: El Consejo Estatal del Azúcar y la Administración General de Bienes Nacionales transfieren tierras al IAD para ser distribuidas como parte de la Reforma Agraria.
- Permuta: Es un mecanismo poco utilizado. Permite al Estado captar tierras con una modalidad de expropiación en la que se compensa a los expropiados con otras tierras que les asigna el Estado.
- Además, formalmente existen otros mecanismos, pero que no se aplican desde los años 70⁴⁷.

Selección de tierras para Reforma Agraria. No hay ni ha habido criterios claros para la selección de las tierras a incluir en la Reforma Agraria. Muchas veces los motivos han sido orientados por decisiones poco técnicas, ya sea para beneficiar a algunos (por ejemplo, expropiando tierras infértiles, valorizadas como si fueran aptas para el cultivo) o para perjudicar a otros (por ejemplo, expropiando tierras valiosas a detractores del gobierno de turno).

⁴⁷ Los mecanismos adicionales de captación de tierras incluidos en la legislación pero que no tienen aplicación práctica en la actualidad son: i) Los terrenos abandonados eran declarados baldíos y captados por el IAD; ii) Los terrenos que exceden las extensiones máximas determinadas por la ley de latifundio en función a la calidad de la tierra pueden ser captados; iii) los cultivos arroceros irrigados con canales del Estado que exceden la extensión máxima de 500 tareas (unas 32 hectáreas), la diferencia era expropiada por el IAD.

El caso de José Pinales, es un ejemplo de las múltiples irregularidades en la captación, asignación y pago de tierras por parte del Estado.

Pago de las tierras captadas. Los recursos para el pago de las tierras provienen del presupuesto nacional, aunque en algunos casos se ha recurrido a la emisión de bonos. La competencia para decidir a quién pagar primero y cuánto, así como el procedimiento para ello, no son claros⁴⁸. El IAD no es informado de los pagos realizados por lo cual no se actualiza la información sobre el estado de las expropiaciones. Eso da lugar a la duplicidad de pagos y, en general, abre un enorme espacio a la corrupción.

La valoración de las tierras la debe hacer la Dirección Nacional de Catastro, aunque no está definido si se considera el valor al momento de la captación o al momento del pago. Normalmente se negocia el precio y, en caso de conflicto, se recurre al Tribunal Superior de Tierras.

MECANISMOS DE ADJUDICACIÓN

La adjudicación se hace sobre la base de la explotación individual de la tierra, que es la unidad de asignación la parcela. En la asignación no intervienen ni el Registro de Títulos, ni la Conservaduría de Hipotecas. No existe en el IAD un registro o inventario de las tierras adjudicadas.

El mecanismo más extendido es el Certificado de Asignación Provisional (CAP) que acredita el derecho de usufructo⁴⁹. Es otorgado, en principio, mientras el Estado sanea la propiedad entregada (por ejemplo, hasta que pague el justiprecio de las expropiaciones). Políticamente, es un mecanismo que permite mantener legalmente la propiedad en manos del Estado y, por tanto, el control sobre el uso de la tierra y la posibilidad de reivindicarla⁵⁰.

- La venta condicional: (hoy derogada) fue el primer mecanismo de asignación definido legalmente. Las condiciones de la venta serían definidas por el IAD, pero ello nunca ocurrió. Ante esta situación se inició la emisión de los CAP. El arrendamiento es otra figura que se crea como respuesta a la prohibición al IAD de vender las tierras del Estado.

Selección de beneficiarios. Los requisitos para ser beneficiario de tierras rurales del Estado son, en términos muy sencillos: (i) vivir en el lugar, (ii) ser agricultor, y (iii) ser pobre, según evaluación socioeconómica. Además se busca que el beneficiario tenga experiencia en el tipo de cultivo para el que es buena la tierra. No existe en el IAD un registro de los beneficiarios.

⁴⁸ En algunos casos han sido el Secretario de Estado de Finanzas, Secretario de Estado de la Presidencia, el Consultor Jurídico de las entidades que expropiaron, la Administración General de Bienes Nacionales o la Comisión Nacional de Deuda Interna quienes se han atribuido tal decisión.

⁴⁹ Al inicio de la adjudicación de tierras, los CAP se entregaban con la foto del presidente de la república impresa en el reverso, lo que popularmente era percibido como una seguridad adicional a la que daba el documento mismo.

⁵⁰ La reivindicación de la tierra por parte del IAD ha sido un mecanismo de sanción política muy frecuente. Aunque las causales para que el IAD revoque los derechos concedidos están establecidas legalmente, siempre ha primado la discrecionalidad de los funcionarios del IAD. Las causales son: (i) utilizar la parcela para un fin incompatible con la Reforma Agraria, (ii) abandono injustificado de la parcela o de la familia, (iii) negligencia en la operación de la finca y (iv) incumplimiento de las condiciones del contrato de asignación.

La mujer está excluida de la adjudicación de tierras de la Reforma Agraria, aunque una modificación legal del año 1997 le permite, en caso de muerte del cónyuge, sustituirse en los derechos otorgados por el CAP.

Regularización de la propiedad de tierras agrarias. Actualmente, no existe ningún programa de regularización de la propiedad agraria. Sin embargo, en 1992 se creó la Comisión Nacional de Titulación de Parceleros, que empezó a trabajar en 1998. Su impacto ha sido mínimo. El IAD calcula que del total de tierras rurales asignadas, sólo han pasado por este proceso el 5%.

Las normas que regulan el procedimiento siguen vigentes, pero ya no se realiza, aparentemente por falta de voluntad política. Éste consistía en lo siguiente:

- Preparación de expedientes por cada parcela.
- Si se confirmaba que (i) las tierras estuvieran inscritas a nombre del IAD, (ii) hubieran sido asignadas mediante Certificado de Asignación Provisional, y (iii) estuvieran en posesión del beneficiario de tal certificado, el IAD emitía un Certificado de Asignación Definitiva para permitir la inscripción de las tierras a favor de los propietarios.
- El IAD solicitaba al Poder Ejecutivo poder para poder transferir tierras del Estado.
- Se suscribía un contrato de transferencia.
- Se remitía el expediente, el Certificado de Asignación Definitiva y el contrato al Registro de Títulos para su transferencia a nombre del propietario.

Titulación y acceso al crédito. El objetivo de la titulación de predios agrarios era permitir el acceso al crédito de los agricultores mediante entidades bancarias privadas. Sin embargo este objetivo no se ha logrado por las siguientes razones:

- La iniciativa de titulación no ha tenido los resultados deseados. El IAD calcula que sólo se ha emitido Certificado de Asignación Definitiva para el 6% del total de parcelas asignadas por el IAD.
- Los beneficiarios de la Reforma Agraria son clientes beneficiarios del Banco Agrícola⁵¹. Como el IAD no informaba al Banco Agrícola de la cancelación de los Certificados de Asignación Provisionales, los propietarios seguían solicitando crédito ante esta entidad, en lugar de recurrir a la banca privada.
- Los solicitantes de crédito en la banca privada, normalmente no califican para el crédito solicitado. En caso lo hagan, los bancos suelen requerir garantías adicionales a la hipoteca de la parcela, tales como la hipoteca de predios urbanos.

2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

Las formas de adquisición más comunes son la adjudicación por parte del Estado, en el marco de la Reforma Agraria, así como las herencias y las transferencias.

⁵¹ Acceden a crédito a tasas de interés menores a las de mercado y cuentan con el aval del Estado.

Aunque existe un mercado de tierras agrícolas activo, la extralegalidad en la adquisición de la tierra es muy significativa por el volumen limitado de tierras rurales registradas y por el menor acceso a los sistemas de registro. En el caso de la compraventa y la herencia de terrenos adjudicados por el Estado, todas estas transferencias se hacen extralegalmente, contraviniendo las limitaciones impuestas por el Estado sobre la disposición de derechos.

HERENCIA

Las normas que regulan la adquisición de la tierra por herencia son las mismas aplicables a las tierras urbanas.

Acceso de la mujer a la tierra

Hasta 1997, las tierras asignadas por el Estado eran reasignadas al hijo con vocación agrícola. Esto generaba múltiples conflictos al interior de la familia (o entre familias, en el caso de hijos extramatrimoniales).

Aunque el cónyuge no es heredero (sino sólo los hijos), desde 1997 se permite a la mujer la reasignación por parte del IAD de las tierras asignadas a su cónyuge¹. Esta disposición facilita, por lo menos formalmente, el acceso a la tierra por parte de la mujer que ha estado tradicionalmente excluida del proceso de Reforma Agraria.

¹ Jurídicamente no se trata de un procedimiento sucesorio, porque es el Estado el que reasigna las tierras a la mujer mediante la emisión de un nuevo CAP.

TRANSFERENCIAS

La transferencia de predios rurales se rige por las mismas normas aplicables a la propiedad predial urbana. No obstante, la práctica -definitivamente extralegal- consiste en suscribir un contrato privado y entregar el Certificado de Asignación Provisional⁵².

Regularización del CAP. Existe un trámite ante el IAD para regularizar la tenencia del Certificado de Asignación Provisional, de modo que éste figure a nombre del nuevo propietario. En estricto, éste no es un procedimiento de regularización de la propiedad porque no acredita propiedad, sino simplemente el derecho de usufructo a favor del poseedor, como si éste hubiese sido beneficiario de la Reforma Agraria.

El procedimiento consiste en remitir una solicitud al IAD pidiendo la cancelación del CAP anterior y la emisión de uno nuevo a favor del propietario. Como legalmente está prohibida la transferencia de estas parcelas, el IAD requiere que en la solicitud se declare que “el beneficiario ocupó tierra abandonada”. El procedimiento de regularización del CAP es un ejemplo más de cómo el Estado convalida esta extralegalidad.

⁵² Este mecanismo de transferencia en el caso de predios rurales es análogo a la transferencia de predios urbanos con entrega del “cintillo” emitido por la Dirección General de Catastro o la “carta constancia” del Registro de Títulos.

Saneamiento interno. Formalmente, es un procedimiento de verificación de la posesión de la tierra, pero en la práctica, opera como sanción a las transferencias irregulares.

- El saneamiento interno se inicia normalmente con una denuncia, con la que el IAD autoriza el procedimiento.
- Se envía una brigada al campo y se hace la verificación parcela por parcela, donde se comprueba que el poseedor de la tierra tenga el CAP a su nombre.
- En caso el poseedor no tenga CAP a su nombre o no esté físicamente en la parcela, se asigna la tierra a un nuevo beneficiario y se le emite un nuevo CAP⁵³.

En un inicio, este procedimiento estuvo cargado con presiones y persecuciones políticas, pues se utilizaba como mecanismo de sanción a opositores al partido de turno. Hoy en día, la mayoría de denuncias viene de la asociación de parceleros y son sus dirigentes los que recomiendan qué CAP cancelar y a qué parcelero asignarle la tierra –lo que responde generalmente a los intereses privados de los dirigentes.

⁵³ Este procedimiento es una fuente de distorsiones en las estadísticas sobre tierras asignadas en la Reforma Agraria. Lo que ocurre es que cuando se cancela un CAP y se emite uno nuevo, se computa la extensión de la parcela dos veces. En cada asentamiento (o comunidad de parceleros) se puede repetir el saneamiento interno muchas veces.

Principales obstáculos detectados en el régimen de propiedad urbano y rural

De la evaluación hasta aquí realizada se puede concluir de manera preliminar que los principales obstáculos para la existencia de un sistema que asegure derechos de propiedad y permita su uso económico las siguientes:

- Las invasiones son el principal mecanismo de acceso a la tierra urbana por los pobres. Según especialistas consultados, alrededor del 40% de la población metropolitana en Santo Domingo vive en terrenos invadidos.
- Existe un importante volumen de predios (alrededor de un 40% del total) que se encuentra al margen de las garantías de seguridad que debiera ofrecer del sistema de registro de títulos. Las posibilidades de que los propietarios de estos predios puedan ingresar a un mercado inmobiliario ampliado son muy limitadas.
- El sistema de registro de títulos no ofrece las garantías que requiere el uso económico de los predios en mercados expandidos, debido a problemas en el sistema de registro de títulos que propician la existencia de títulos defectuosos.
- Los costos para el acceso y permanencia en el sistema de registro de títulos es una barrera de acceso para los pobres.
- No existen políticas de regularización de tierras urbanas ni rurales que enfrenten la necesidad de saneamiento legal de los títulos que estando inscritos son defectuosos, ni la regularización de predios sin título para que pueda entrar al registro.
- Las regulaciones urbanísticas sobre uso de suelo y licencias de construcción son generadoras de extralegalidad por sus altos costos de transacción, su falta de transparencia y la excesiva discrecionalidad en los funcionarios públicos en la tramitación de los procesos.
- Las regulaciones del mercado de alquileres en su afán de proteger a los arrendatarios terminan convirtiéndose en fuente de informalidad
- Las regulaciones de reforma agraria comprenden una alta intervención del Estado en el mercado de tierras. Aun cuando el proceso de reforma agraria ha tenido un impacto limitado, las restricciones a la disposición de derechos por los beneficiarios incentivan fuertemente la extralegalidad

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

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

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que promueva la división del trabajo, permita combinar activos y coordinar contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas.

- Acceder a los instrumentos institucionales de la separación patrimonial y la responsabilidad limitada. Sin separación patrimonial no puede distinguir y controlar los patrimonios aportados. Sin responsabilidad limitada no se puede limitar el riesgo de los socios al aporte. Tampoco se pueden proteger los derechos de todas las partes en cualquier negocio, aún si el dueño fallece.
- Acceder a mecanismos legales estandarizados en pos de una identidad empresarial que trascienda los círculos familiares y locales conocidos, y para que puedan contratar y realizar varias funciones a nivel nacional y global.

2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

Las sociedades están reguladas por el Código de Comercio, donde se contemplan cuatro formas societarias. Adicionalmente, puede optarse por realizar actividades empresariales como comerciante individual.

Las formas de organización de los negocios más frecuentes son:

- **Comerciante individual:** Se refiere a las personas que ejercen a título personal actos para la producción, la circulación de bienes y/o la prestación de servicios. Alrededor del 85% de los negocios en República Dominicana se desarrollan bajo esta forma. El comerciante individual no cuenta con personería jurídica y actúa siempre como persona natural, a título personal, con responsabilidad ilimitada. Esta forma empresarial no permite distinguir entre el patrimonio personal y el del negocio. Los Comerciantes individuales se inscriben en el Registro Mercantil administrado por la Cámara de Comercio y de Producción de cada localidad.

En República Dominicana no está regulada una figura empresarial individual con personalidad jurídica distinta de su dueño y responsabilidad limitada.

- **Compañía en nombre colectivo:** Constituida lugar entre 2 o más personas, quienes contraen una obligación solidaria frente a los compromisos de la compañía. Los socios tienen responsabilidad limitada. Las partes o acciones de esta sociedad no son transferibles o celibles sin el consentimiento de los demás socios.
- **Compañía por acciones:** Constituida por 7 o más socios, cuya responsabilidad se encuentra limitada a su aporte al capital social, el cual está dividido en acciones transmisibles. Este tipo de sociedad no sólo goza de una personalidad jurídica distinta a la de sus accionistas, sino que permite a estos últimos disfrutar de una responsabilidad limitada al importe de su inversión como capital en la compañía.

Los socios pueden ser personas naturales o jurídicas sin importar la nacionalidad. La costumbre mercantil de contar con socios meramente nominales, es una salida de los empresarios frente a un requisito excesivo, pues no existe razón para que el número mínimo de accionistas requerido sea tan alto, pudiendo fijarse éste en 2 o, incluso, permitir compañías con personalidad jurídica responsabilidad limitada que estén conformadas por un solo accionista.

En cuanto al capital social, no se requiere capital mínimo, sin embargo, el valor mínimo de las acciones es de RD\$ 5.00. Es necesario que se suscriba al menos el 10% del capital social y debe pagarse la totalidad de las acciones suscritas. Además, debe hacerse constar ante notario la suscripción y pago del capital social. La referida constancia debe ser sometida ante la primera Junta General (asamblea constitutiva)

Los órganos sociales de las compañías por acciones son: la Asamblea General, la Junta de Directores y él o los Comisarios de Cuentas. La Asamblea de Accionistas es el órgano de mayor poder de la sociedad, encargado de las decisiones más importante. Las asambleas pueden ser ordinarias o extraordinarias y las decisiones se adoptan por mayoría de votos. La Junta de Directores asume la delegación de la Asamblea General cuando ésta no está reunida o conformada. Él o los Comisarios de Cuentas son los encargados de supervisar y controlar las acciones de la Junta de Directores.

La administración y dirección de las compañías por acciones la lleva a cabo el Consejo o Junta de Administradores. El Consejo de Administradores está conformado por al menos tres socios escogidos por la Asamblea General de Accionistas. Su gestión dura entre uno y seis años. Normalmente el Consejo de Administradores se encuentra conformado por un Presidente (que cumple además la función de tesorero) y un Vicepresidente (que cumple la función de secretario), quienes no tienen que ser accionistas de la empresa.

- **Compañía en comandita:** Se caracteriza por la presencia de dos categorías de socios: los comanditados, quienes tienen responsabilidad solidaria frente a los compromisos de la compañía y los socios comanditarios, cuya responsabilidad se encuentra limitada al monto de su aporte a la compañía.
- **Asociaciones mercantiles en participación y sociedades de hecho:** Permiten a sus miembros actuar como una entidad frente a fines específicos, pero que no generan personalidad jurídica ni responsabilidad limitada.

La forma societaria más utilizada por los comerciantes dominicanos es la compañía por acciones. Sin embargo, alrededor del 85% de los negocios en República Dominicana se desarrollan bajo la forma de comerciante individual.

Con base en la investigación se puede concluir que:

- La gran mayoría de negocios en República Dominicana (alrededor del 85%) se desarrolla sin contar con una alternativa legal (persona jurídica) que les permita acceder a la responsabilidad limitada diferenciando su patrimonio del de la empresa y limitar su responsabilidad, y potenciar el uso de los sistemas de organización y control de la operación de la empresa, la profesionalización de la gestión y la división del trabajo.
- En las compañías por acciones, la obligación de contar con siete socios, constituye una limitación al acceso a esta forma societaria, lo que obliga a los empresarios a simular la presencia de “socios” que solo tienen una participación nominal.

- La regulación de la compañía por acciones (forma mercantil más usada), es compleja, pues impone la existencia de una serie de órganos (la Asamblea General, la Junta de Directores y el o los Comisarios de Cuentas, Consejo de Administradores) y formalidades.
- Las formalidades y requerimientos de las compañías por acciones, no corresponden a las necesidades de las pequeñas empresas con pocos socios reales. Esto hace notoria la falta de una forma empresarial que permita limitar responsabilidad a sus socios, pero que no sea tan rígida como la compañía por acciones.

2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal ⁵⁴

El inicio de operaciones legales de las compañías en la República Dominicana requiere de la realización de una serie de trámites y la obtención de permisos y autorizaciones ante diferentes entidades públicas.

En términos generales para el inicio de las operaciones de una compañía se deben llevar a cabo los siguientes trámites:

- Solicitud de disponibilidad de uso de nombre comercial.
- Publicación del nombre en la publicación de la Oficina Nacional de Propiedad Intelectual - ONAPI.
- Constitución legal.
- Depósito de los documentos a la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo e inscripción de la Escritura Constitutiva en el Registro Mercantil.
- Depósito en la Dirección General de Impuestos Internos y obtención del Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) y pago del Impuesto al Capital Autorizado y al Registro de documentos.
- Registro Nacional Laboral.
- Registros de Seguridad Social.

INCORPORACIÓN DE LA EMPRESA

El mecanismo para constituir cualquier tipo de compañía es básicamente el mismo. Sin embargo, dado que es la forma de organización comercial más usada en el país, describiremos el mecanismo de la compañía por acciones.

En primer lugar, es necesario contar con un permiso para el uso del nombre comercial de la compañía. Para cumplir este requisito es necesario, confirmar la disponibilidad de uso de este nombre comercial. Para ello, debe presentarse una solicitud dirigida a la Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI), solicitando la disponibilidad de uso de un nombre comercial.

Hasta hace poco coexistían dos modalidades para este trámite, uno regular que duraba alrededor de 30 días a un costo de RD\$ 3,145 y uno mucho más rápido denominado VIP que suponía un costo mayor (RD\$ 3,775). Este tratamiento discriminatorio se ha eliminado y hoy todo trámite toma dos días, sin embargo el costo se ha incrementado a RD\$ 3,607.

⁵⁴ Los procedimientos de acceso a la empresa formal son iguales para todas las sociedades mercantiles. En el caso del comerciante individual, la única diferencia se da al inicio del procedimiento ya que se reemplaza la elaboración de la escritura de constitución y estatutos de las sociedades mercantiles por una declaración como tal ante notario. Esta declaración tiene que ser elevada a escritura pública.

Confirmada la disposición del nombre comercial, se presenta una solicitud a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio a fin de solicitar el nombre definitivo de la compañía. Luego esta entidad emite un Certificado de Registro definitivo de nombre comercial.

Inscrito el nombre comercial, se procede a la constitución de la compañía. El notario público procede a la formalización de la compañía mediante la elaboración de la Escritura Constitutiva⁵⁵.

Los estatutos son el documento básico de constitución, el cual debe ser firmado por todos los miembros y aprobado en asamblea constitutiva. No se necesita escritura pública y basta inicialmente un documento privado (artículo 40 del Código de Comercio).

El valor nominal de los títulos representativos en una compañía por acciones es de RD\$ 5 por lo que el capital mínimo es de RD\$ 35.00 dada la necesidad de contar con por lo menos 7 accionistas.

Luego se debe obtener el Certificado de Registro Mercantil ante la Cámara de Comercio del lugar del domicilio del interesado. Ese registro está a cargo de las Cámaras de Comercio y Producción, bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. El Registro es público y obligatorio, con valor probatorio y oponible a terceros. El Registro se encarga de la matrícula e inscripción, entre otros, de las personas naturales y de las compañías dedicadas habitualmente al comercio o la producción de bienes y/o servicios; así como de los cambios de nombre, domicilio, actividad, modificación de capital, apertura de establecimientos comerciales, sucursales o agencias y otros de interés ante los terceros.

Los requisitos para iniciar el procedimiento de inscripción en el Registro Mercantil para compañías son:

- Llenar un Formulario de Solicitud de Registro Mercantil, que se puede bajar de la página web de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo.
- Todos los documentos constitutivos de la empresa: estatutos sociales, lista de suscriptores, publicación en periódico y depósitos en tribunales, recibo de pago de la Dirección General de Impuestos Internos, sellos de la Ley 80-99, compulsas notariales, lista de presencia en asamblea(s) constitutiva(s), Informe del comisario de aporte (si aplica), Asamblea(s) Constitutiva(s).
- Copia de la cédula o pasaporte (en caso de ser extranjero) de los accionistas y representantes legales de la empresa.
- Copia del Registro Nacional del Contribuyente.

La solicitud de registro será presentada dentro del mes siguiente a la fecha de la celebración de la asamblea o junta general constitutiva, y a la misma deberán anexarse un original y copias de los documentos relativos a la constitución.

⁵⁵ Adicionalmente, debe tramitarse ante notario una constancia de pago hacerse constar ante notario la suscripción y pago del capital social (Compulsa notarial). La referida constancia debe ser sometida ante la primera Junta General (Asamblea constitutiva).

Los requisitos para iniciar el procedimiento de registro de las compañías en proceso de constitución son los mismos requisitos que en compañías constituidas, exceptuando el Registro Nacional del Contribuyente, asambleas ordinarias, anuales y extraordinaria y traspasos. Además debe presentarse el depósito de los originales de los documentos constitutivos para fines de registro, los demás deben ser solicitados como copias certificadas. La tarifa depende del capital social autorizado.

La matrícula en el registro mercantil debe ser renovada cada 2 años. El registro de las adiciones y reformas a los estatutos sociales o de disolución de la sociedad, deberá solicitarse dentro del mes de celebrada dicha asamblea o junta general.

En caso de suspensión de las actividades de negocio sin proceder a la celebración de asambleas o juntas generales de accionistas, la compañía deberá comunicar por escrito a la Cámara de Comercio y Producción de su jurisdicción la decisión adoptada y el término por el cual ha decidido suspender sus operaciones.

Finalmente, dentro del mes de la constitución se presentan los siguientes documentos ante la Cámara de Comercio y Producción para su registro:

- Estatutos.
- Lista de suscriptores.
- Acto notarial.
- Nómina de presencia en la asamblea constitutiva.
- Asamblea constitutiva.
- Fotocopia de las cédulas de los accionistas.
- Recibos Leyes 10-41 y 80-99.
- Formulario solicitud al Registro Mercantil.
- Certificación de disponibilidad de nombre comercial.
- Original y tres copias de documentos constitutivos para fines de registro.

El procedimiento toma alrededor de 7 días y el costo se calcula en relación del capital social (entre RD \$ 500 y 20,000).

Con base en la investigación realizada se puede concluir que:

- El acceso al uso del nombre comercial supone dirigirse en varias oportunidades ante las autoridades, asumiendo tiempos y costo que deberían racionalizarse. El proceso de determinación de la disponibilidad y autorización de uso de un nombre comercial debería hacerse de forma inmediata y a partir de la información en manos de la administración pública. Para ello, es necesario implementar un registro de nombres comerciales actualizado e interconectado.
- El costo de autorización del nombre comercial no parece guardar relación con el costo del servicio.
- Se exige, además de la inscripción en el Registro Mercantil (manejado por la Cámara de Comercio y Producción), que se inscriba a la compañía en un registro administrativo de la Cámara de Comercio y Producción.

- En cuanto al Registro Mercantil, el costo de inscripción se calcula en razón de un porcentaje del capital social, lo que no guarda relación con el costo del servicio.
- Tanto la obtención de la autorización de nombres comerciales como la inscripción en el Registro Mercantil son actos que podrían tramitarse ante una sola ventanilla. Además, deberían eliminarse pasos prescindibles mediante el uso de la tecnología (por ejemplo, publicación en el diario por no tener confianza en la información sobre disponibilidad de uso del nombre comercial).

REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Además de la obtención de la personería jurídica o el reconocimiento legal, las compañías deberán obtener una serie de permisos o registros administrativos que el gobierno central impone. Igualmente, las empresas deben obtener permisos y autorizaciones que imponen los gobiernos locales (municipios) con la finalidad de velar por el crecimiento ordenado y seguro de la actividad empresarial dentro de sus jurisdicciones territoriales.

Trámites ante el gobierno central

- **Pago de impuesto de constitución:** Trámite que se realiza ante cualquier colecturía de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). El monto a pagar está regulado por dos regímenes. El primero establecido en la Ley 1041, se calcula en relación con el capital autorizado de la compañía. El segundo, establecido en la Ley 80-99, tiene una tasa que se incrementa cada año conforme a la inflación del año anterior.
- **Registro Nacional de Contribuyente (RNC):** El número de RNC se tramita ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). La solicitud debe incluir lo siguiente:
 - Copia del Certificado de Registro Mercantil.
 - El cargo de recibo de la solicitud de inicio del registro del nombre en la Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI).
 - Estatutos inscritos de la compañía.
 - Declaración jurada notarial del pago de impuestos y lista de accionistas.
 - Carta de inicio de actividades.
 - Acta de Acuerdo de Junta de Accionistas.

La DGII emite el RNC en aproximadamente 45 días. Este procedimiento también sirve para registrarse para el pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) así como el Impuesto Selectivo al Consumo.

- **Registro Nacional Laboral:** Procedimiento seguido ante la oficina local de la Secretaría de Estado de Trabajo. El registro de empleados se debe realizar en la primera semana de empleo y es inmediato. Entre los documentos a presentar están la lista permanente de trabajadores, horarios de trabajo y períodos vacacionales.
- **Consejo Nacional de Seguridad Social:** El trámite es inmediato y no tiene costo alguno. Adicionalmente la empresa debe inscribir a los trabajadores en la Tesorería Nacional de Seguridad Social (dependencia del Consejo) para que se controle el pago de las aportaciones. No encontramos información sobre los requisitos de ambos procedimientos.

Licencias de gobiernos locales

No se ha identificado la existencia de procedimientos municipales para la obtención de licencias de funcionamiento de negocios. Sin embargo, existen regulados una serie de impuestos que deben pagarse al Ayuntamiento por la realización de ciertas actividades:

- **Para abrir estacionamientos:** Se presenta una solicitud y se paga un impuesto anual de RD\$ 200 o US\$ 5.8 si es calle principal y RD\$ 100 o US\$ 2.9 si es calle secundaria. El pago es por metro cuadrado.
- **Para instalar letreros:** Se presenta una solicitud al Departamento de Tránsito Urbano, especificando ubicación y tamaño del mismo. El trámite dura 5 días y los montos varían de acuerdo al metraje del letrero y su tipo (ordinario, lumínico o móvil).
- **Espectáculos públicos:** Se debe pagar el 7% del valor total de venta en boletería controlada por inspectores.
- **Billares:** Se debe pagar el RD\$ 250 o US\$ 7.2 semestral por cada mesa de billar. En estos casos se necesita además un permiso del departamento de enlace de la Policía Nacional.
- **Lidia de gallos:** Se debe pagar el 14% del valor total de la entrada a las galleras.
- **Hoteles:** Se debe pagar el 10% mensual de lo cobrado en hoteles y moteles.

Por otro lado, de acuerdo con nuestras investigaciones las compañías que pretendan realizar negocios en un predio cuyo uso de suelo no sea compatible con el uso permitido para éste, deberían seguir el trámite de cambio de uso de suelo. Sin embargo, el ayuntamiento del Distrito Nacional nos ha informado que en la práctica este trámite no se sigue dado que los ayuntamientos no cuentan con un plano de zonificación de la ciudad y por lo tanto no hay forma de establecer si el predio se ajusta al uso deseado.

Con base en la investigación hecha se puede concluir que:

- Es cuestionable la imposición de impuestos que graven la constitución de empresas más allá de las tasas administrativas por los servicios prestados.
- La obtención del RNC toma demasiado tiempo.
- Los tramites ante las entidades del gobierno central (DGII, Registro Nacional Laboral y ante el Consejo Nacional de Seguridad Social) podrían realizarse en un solo acto.
- Es notoria la poca participación de los gobiernos locales en la regulación de los establecimientos comerciales (licencias de funcionamiento). Esto se debería a la gran concentración de facultades en el gobierno central. Lo anterior limita un efectivo control por parte de las autoridades locales de aspecto como sanidad y seguridad y podría permitir externalidades negativas para los ciudadanos y los propios empresarios.

2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

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

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES

Para llevar a cabo la cobranza judicial de un cheque, deben realizarse los siguientes pasos:

- **Procedimientos previos:** Los cheques deben presentarse para su pago dentro de los meses contados a partir de su emisión. De no presentarse el cheque dentro de este plazo, se sancionan con la imposibilidad de efectuar el protesto del mismo⁵⁶. El protesto lo realiza el alguacil⁵⁷.

El alguacil debe presentar nuevamente el cheque al banco antes de que se cumpla su plazo de presentación. El alguacil harán constar la falta de pago procediéndose al protesto. Dentro de los cuatro días posteriores, se notificará al emisor del cheque⁵⁸, intimándolo a que deposite los fondos necesarios para hacer efectivo el cheque en un plazo máximo de dos días. De no producirse el depósito, se presentará una vez más el cheque y se notificará al emisor de la negativa.

Cumplido lo anterior, se procede al embargo ejecutivo de los bienes del deudor. Este procedimiento busca ejecutar los bienes del deudor. Es extrajudicial y es llevado a cabo por el alguacil. Sin embargo, de producirse oposición (incidente) por parte del deudor (lo que normalmente ocurre) el conflicto se traslada al Juzgado de Primera Instancia que interviene como órgano jurisdiccional en un proceso que se torna contencioso.

- **Proceso:** El órgano competente es el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del lugar donde se encuentren los bienes a embargar. El recurrente deberá presentar la demanda (incidente), adjuntado las constancias de pago de tasas judiciales.

Las etapas del proceso judicial son las siguiente:

- Interposición del recurso.
- Emplazamiento de la parte demandada.
- Constitución de abogado y defensas (Contestación, medios impugnatorios, pruebas, alegatos).
- Sentencia.

De acuerdo con estudios realizados, el procedimiento de primera instancia puede tomar alrededor de catorce meses⁵⁹.

Expedida la sentencia, ésta puede ser apelada siendo el procedimiento el siguiente:

- Interposición del Recurso de Apelación.
- Notificación a la otra parte.
- Alegatos y medidas de defensa.
- Conclusiones.

⁵⁶ En los casos de inclusión de las cláusula “sin protesto”, se excluye la obligación de realizar dicho trámite.

⁵⁷ Funcionario de apoyo judicial.

⁵⁸ Y en su caso a los endosantes y avals.

⁵⁹ República Dominicana, Revisión Estadística el sector Justicia, Banco Mundial, 2001.

- Escritos ampliatorios.
- Sentencia.

De acuerdo con estudios realizados, el procedimiento de apelación puede tomar alrededor de treinta meses⁶⁰.

Finalmente, el procedimiento puede llegar a la etapa de la casación⁶¹. Este procedimiento implica las siguientes sub-etapas:

- Presentación del Recurso de Casación.
- Contestación.
- Alegatos.
- Sentencia.

El procedimiento de Casación puede tomar alrededor de cuarenta y seis meses⁶².

- **Ejecución:** emitida la sentencia, se procede a la ejecución del bien embargado en pública subasta. El procedimiento incluye las siguientes etapas:
 - Solicitud de ejecución de ejecución de sentencia.
 - Notificación al ejecutado.
 - Embargo.
 - Remate público.

La duración total de este proceso ha sido calculada en 14 meses, sin contar segunda instancia, casación ni la etapa de ejecución. Dado que lo más probable es que el demandado interponga medios impugnatorios que lleven el caso hasta la Suprema Corte de Justicia, este plazo podrían multiplicarse por lo que concluimos que la duración del proceso judicial es excesivamente largo.

El procedimiento establecido para el recurso de casación en la Ley 3726 determina una serie de pasos que dilatan en buena medida el proceso, obligando a que los actos procesales deban cumplir una serie de requisitos innecesarios bajo expresa sanción de nulidad. Si bien la causal de impugnación se restringe a la violación de la ley sin entrar al fondo del conflicto, la excesiva regulación de los distintos actos procesales que deben realizarse constituye una manera de alargar el proceso, elevando el riesgo de inutilidad del mismo en caso de anulación por incumplimiento de alguno de los tantos requisitos formales.

Además, no existen criterios que permitan filtrar los procesos de segunda instancia que lleguen en Casación a la Suprema Corte de Justicia, por lo que en la práctica esta se convierte en una tercera instancia, originándose en este punto un cuello de botella pues un gran número de los procesos iniciados ante los distintos grados jurisdiccionales terminan finalmente ante un solo tribunal.

⁶⁰ República Dominicana, Revisión Estadística el sector Justicia, Banco Mundial, 2001.

⁶¹ De acuerdo con la información obtenida, esto es la regla general.

⁶² República Dominicana, Revisión Estadística el sector Justicia, Banco Mundial, 2001.

El Anteproyecto de nuevo Código de Procedimiento Civil, promovido por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, establece en el artículo 884 que entre los títulos válidos para medidas ejecutorias están los protestos bancarios por falta de pago de cheque, las cédulas bancarias y certificados financieros, entre otros documentos públicos.

Una revisión del Código de Procedimiento Civil nos lleva a formular la hipótesis de que la regulación procesal es confusa, formalista e innecesariamente compleja. Se regulan muy pocas instituciones procesales y procedimientos de carácter general, prefiriéndose una dispersa y profusa regulación de distintos procedimientos dependiendo del tipo de conflicto. En conclusión, el Código necesita modernizar sus instituciones conforme a la teoría general del proceso civil y otras tendencias contemporáneas que apuntan a la reducción de los costos sociales del proceso⁶³.

PROCESO JUDICIAL DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS

El procedimiento para la ejecución de una garantía hipotecaria es el mismo que se sigue para la ejecución de títulos valores. Una vez obtenida la sentencia de embargo inmobiliario debe seguirse el siguiente procedimiento regulado en la Ley de Registro de Tierra:

La primera etapa es obtener el Certificado del título de propiedad a nombre del ejecutado con la finalidad de anotar en este documento la transferencia a nombre del adquirente. Se requiere:

- Presentación de la solicitud ante el Registro de Tierras
- Requerimiento de la parte ejecutada para que remita el Certificado de Título del Dueño que posea, para hacer las anotaciones pertinentes.
- De no entregarse el Certificado de Título del Dueño, el Registrador de Títulos denunciará el asunto al Tribunal Superior de Tierras.
- El Tribunal de Tierras expedirá una orden requiriéndole al dueño (ejecutado) la entrega del Certificado de Título solicitado. Si el ejecutado no hace la entrega voluntariamente, el Tribunal Superior de Tierras tomará las medidas que fueren necesarias y pertinentes y procederá a ordenar la ejecución.
- Efectuada la ejecución, la sentencia de adjudicación que haya adquirido la autoridad y fuerza de la cosa juzgada será sometida al Registrador de Título quien expedirá un nuevo certificado a favor del adjudicatario, indicando la causa de la transferencia.

El procedimiento puede tomar alrededor de 2 meses, los que deberán sumarse a los 14 meses que toma el proceso seguido ante el juez civil⁶⁴. En ese sentido, es evidente que el proceso es demasiado largo.

⁶³ Los costos sociales del proceso se componen de los costos administrativos (entre otros, tiempo y dinero para las partes y el estado) y de los costos provocados por los errores judiciales.

⁶⁴ Este plazo puede ser mucho mayor si se apela la sentencia de primera instancia o se interpone Casación.

Con base en la investigación se puede concluir que:

- Los procedimientos judiciales son largos y engorrosos. Esto se debe a una regulación procesal muy formalista y poco moderna.
- La legislación procesal (Código de Procedimiento Civil) tiene una estructura compleja que hace difícil su entendimiento por parte de personas no especializadas y obliga a la intervención de abogados.
- El sistema no sanciona adecuadamente las prácticas dilatorias lo que explica lo largo de los procesos y la gran cantidad de las impugnaciones (pagos mínimos por costas, fácil acceso a impugnaciones, facilidad para introducir incidentes, facilidades para aplazar actos)⁶⁵.
- La regulación del procedimiento de casación determina una serie de pasos que dilatan en buena medida el proceso, que lo hacen extremadamente formal y permiten que sea objeto de nulidades.
- No existen mecanismos que filtren los procesos que no deben llegar a la Casación. Por ello, este recurso viene funcionando como una tercera instancia. En la práctica casi todas las sentencias se apelan y las sentencias de apelación se casan.

REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

De acuerdo con la Superintendencia de Banca de República Dominicana, la oferta de crédito se encuentra distribuida de la siguiente forma⁶⁶:

	Comercial	Consumo	Hipotecario	Total
Bancos Múltiples	106,823,367,239	31,595,024,871	7,103,202,965	145,521,595,076
Financieras	807,572,775	2,435,975,735	62,059,439	3,305,607,949
Bancos de Desarrollo	4,704,901,889	2,029,895,651	193,573,791	6,928,371,330
Casas de Prestamos de Menor Cuantía	191,565,672	211,925,781	3,781,032	407,272,485
Bancos Hipotecario	57,977,081	1,970,675	0	59,947,757
Institución Publica	1,489,112,168	68,347,434	207,034,444	1,764,494,045
Asociaciones de Ahorro y Préstamo	5,030,193,270	3,286,885,725	15,842,504,578	24,159,583,573
Total	119,104,690,094	39,630,025,872	23,412,156,249	182,146,872,215

Como se puede apreciar, son los bancos comerciales (banca múltiple) quienes concentran el mayor porcentaje de colocaciones del sistema. Entre estos, los más importantes son el Banco de Reservas, el Banco Popular, el BHD y el Banco del Progreso.

En cuanto a la distribución geográfica de las colocaciones, el Distrito Nacional concentra alrededor del 49% del crédito otorgado y la mayor cantidad de beneficiarios.

⁶⁵ República Dominicana, Revisión Estadística el sector Justicia, Banco Mundial, 2001.

⁶⁶ A setiembre de 2005. Fuente: Superintendencia de Banca.

En el caso de los préstamos personales, los bancos exigen la siguiente documentación:

- Cédula de identidad y electoral (solicitante y garante).
- Garante (de acuerdo a evaluación).
- Referencias comerciales y personales.
- Acreditar antigüedad laboral.
- Certificación de ingresos personales.
- Estados de cuentas corrientes o tarjetas de crédito y cuentas de ahorro.
- Acreditar lugar de residencia.

Algunos bancos solicitan contar con un fiador, un tiempo mínimo en el mismo trabajo y vivienda, así como referencias personales y/o comerciales, lo cual puede demostrar la poca confianza desarrollada en el sistema legal (por ejemplo de cobranza) y/o el mantenimiento de requisitos que obstaculizan el acceso al crédito. Los montos mínimos de financiamiento en créditos personales varían en cada banco y están entre los RD\$ 10,000 y 20,000 (US\$ 290 y 580).

Para otorgar un crédito hipotecario los bancos piden los siguientes documentos:

- Formulario de solicitud de préstamo hipotecario debidamente completado y firmado.
- Copia de Cédula de identidad y electoral del solicitante (s) y cónyuge.
- Formulario de estado de situación de ingresos y gastos firmados por el solicitante cuando involucra menos de hasta 1 millón. De 1 a 3 millones, sellado por un CPA, sobre los 3 millones se necesita estados financieros auditados.
- Constancia de ingreso familiar (carta de trabajo / declaración Jurada)
- Formulario de declaración jurada de la compañía de seguros, y exámenes médicos, si lo amerita.
- Fotocopia de certificado de título y plano catastral del inmueble.
- Dirección exacta del inmueble o croquis de su ubicación.
- Pago de tasación.
- Contrato de opción de compra, o en su defecto carta de compromiso de oferta de venta, indicando precio, ubicación y descripción catastral.
- Declaración de condominio, si procede (resolución dictada por el Tribunal Superior de Tierras).

El crédito hipotecario cubre hasta el 80% del valor del bien y se otorga por un plazo de hasta 20 años.

Las instituciones de ahorro y crédito se han especializado en los créditos hipotecarios, que hasta hace poco se encontraban exonerados de impuestos. Esto ha sido modificado y hoy los créditos que otorgan estas entidades compiten en igualdad de condiciones con los créditos bancarios. Una particularidad de estas instituciones es que exigen que el solicitante del crédito cuente con una cuenta de ahorros en la institución.

En el caso de las instituciones de Ahorro y Crédito, los requisitos para acceder a un crédito hipotecarios son:

- Cuenta de ahorros en la institución, con un balance mínimo igual o mayor que el valor de una cuota a pagar.
- Fotocopia del documento de identificación personal del o los solicitantes, cédula de identidad y electoral si es dominicano o pasaporte si es extranjero. Si son casados deben traer copia del acta de matrimonio.
- Constancia de los ingresos mensuales, provenientes de empleos, negocios, ejercicio libre de la profesión, etc. En caso de presentar declaración jurada de ingresos, anexar comprobantes⁶⁷.
- Tarjeta de crédito con la institución.
- Contrato de venta o carta de intención de venta indicando el precio de la venta y la descripción del inmueble (si el préstamo es para comprar). En caso de contracción o remodelación deben completar formulario de presupuesto suministrado por la institución.
- Cuenta de ahorros con el 1% del préstamo solicitado (se pignora el 50% de esta suma) por la vigencia del préstamo.
- Certificado de título de propiedad.
- Planos aprobados por obras públicas y ayuntamiento (vivienda de menos de 5 años)
- Certificación de cargas y gravámenes expedido por el Registro de Títulos.
- Pagar el valor de RD\$1,000 por concepto de tasación del inmueble al momento de solicitar el préstamo.
- Levantamiento de planta dimensionada (vivienda de más de 5 años).
- Certificación de exención de pago de impuesto de viviendas suntuaria o recibo pago de impuesto.
- Copia de los 3 últimos estados de cuentas de su tarjeta de crédito.
- Copia de cédulas de los vendedores.
- Firma de las esposas de vendedores y compradores.
- Inspección final de Obras Públicas (vivienda nueva o menos de 5 años de construida).
- Documentos constitutivos y acta de asamblea autorizando vender, si el vendedor es la compañía.
- Certificación del balance adeudado (si el inmueble tiene alguna hipoteca).
- Duplicado de acreedor hipotecario (si el inmueble tiene algún gravamen).

En cuanto a las condiciones ofrecidas para un crédito a 15 años por un monto de RD\$ 2,000,000, la tasa de interés asciende a un 16% y los gastos RD\$ 13,000.

Respecto a los créditos para empresas los requisitos solicitados por los bancos son los siguientes:

⁶⁷ Los ingresos mínimos deben ascender a tres veces la cuota mensual a pagar para solicitudes que no excedan los RD\$300,000 y la tasación no sobrepase los RD\$500,000. Para los otros tipos de préstamos (que no sean para adquisición de viviendas económicas) y las solicitudes mayores de RD\$300,001 en adelante se considerará como ingresos mínimos cuatro veces la cuota mensual a pagar.

- Carta de solicitud de financiamiento.
- Estatutos de la compañía y la lista de accionistas y sus aportes.
- Copia del acta de la última asamblea debidamente certificada.
- Datos personales de los miembros del Consejo de Administración y forma en que está integrado dicho consejo.
- Relación de los principales funcionarios de la empresa.
- Copia certificada de la resolución del organismo competente que autoriza el empréstito.
- Estados financieros auditados (no mayor de 6 meses) conjuntamente con la certificación de depósitos de la Dirección General de Impuestos Internos.
- Corte provisional cuando el último estado tiene más de 6 meses. Tanto los estados financieros como el corte provisional deben detallar : gastos financieros, gastos de depreciación, cuentas por pagar a bancos e indicar lo que es línea de crédito o crédito a término.
- Relación de póliza de seguro.
- Relación de los bancos con los que mantiene relaciones comerciales.
- Estado patrimonial de los garantes solidarios, si la garantía es solidaria.
- Empresas relacionadas o afiliadas a la solicitante o socios.
- Cotizaciones de maquinarias y equipos, si la garantía es prendaria.
- Avalúos de inmuebles ofrecidos en garantía, copia de certificado de título de propiedad, croquis de la propiedad (si la garantía es hipotecaria) certificación de cargas y gravamen, formulario de declaración jurada de viviendas suntuarias y solares no edificados.

Si el fiador es persona natural debe presentar estados financieros auditados y si es persona jurídica debe presentar los documentos constitutivos de la empresa, la publicación de la compañía, la lista vigente de accionistas y estados financieros auditados. El monto mínimo a financiar varía en cada banco, desde RD\$ 100,000 (US\$ 2,900) hasta RD\$ 1'035,00 (US\$ 30,000).

En cuanto al sector dedicado a las microfinanzas, existen entidades reguladas por la Superintendencia de Banca, como son: Banco Ademi, Pyme BHD y Banco ADOPEM, y un grupo de instituciones no reguladas conformado por ONG's y Cooperativas.

El primer grupo de entidades concentra alrededor de 63,000 clientes y unos tres mil millones de pesos en colocaciones. Por su parte, las instituciones no reguladas cuentan con 58,000 clientes y 1,700 millones de pesos.

En el caso de las microfinanzas, la flexibilidad es mucho mayor. La evaluación se concentra en la capacidad de pago del cliente y la viabilidad de su inversión. En el caso del Banco ADOPEM por ejemplo, las tasas de interés fluctúan entre el 24% y el 40% efectivo anual y sus montos fluctúan entre los 8,000 y 10,000 pesos.

Con base en la investigación se puede concluir que:

- Casi el 77.59% del crédito se concentra en la capital de República Dominicana (25% de la población), lo que implica un alto grado de concentración de los recursos.
- El crédito hipotecario concentra solo el 13% del crédito otorgado. De este monto el 72.17% se concentra en el Distrito Nacional.
- Los créditos de la banca formal exigen requisitos que solo pueden ser cubiertos por empresas formales o propietarios de activos formalizados.
- La falta de historial crediticio de la mayoría de dominicanos encarece sus alternativas de crédito y los obliga a cubrir mayores requisitos (avales, garantías, etc).
- No existe una normatividad especial que tome en cuenta la situación especial de las empresas de microfinanzas.

Mecanismos alternativos de solución de conflictos

El Código de Procedimiento Civil establece un proceso de arbitraje que se puede seguir ante la Cámara Civil y Comercial del Tribunal de Primera Instancia del Poder Judicial, pero no presenta mayores ventajas frente al proceso judicial ordinario. Se aplican los mismos plazos y la sentencia está sujeta a apelación ante el Tribunal de Primera Instancia. Una diferencia de este procedimiento y el procedimiento judicial normal es que en el proceso arbitral la sentencia no se emite en Audiencia Pública. Por estas razones, este procedimiento ha caído en desuso.

Por otro lado, existe un proceso arbitral creado por la Ley 50-87, que faculta a las Cámaras de Comercio a establecer un Consejo de Conciliación y Arbitraje. Desde 1988 el Consejo de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo ha ventilado importantes procesos de todos los sectores productivos del país, pues es muy usado por los empresarios. Su reglamento está inspirado en el de la Cámara de Comercio Internacional. Entre las ventajas que la Ley 50-87 regula está que permite que se resuelva en arbitraje una amplia gama de conflictos. Además el Estado Dominicano y cualquiera de sus dependencias pueden resolver sus conflictos ante esta jurisdicción. Los laudos son definitivos, no tienen que ser homologados para su ejecución por un tribunal ordinario ni están sujetos a medio impugnatorio alguno.

Aparentemente el uso del arbitraje por los microempresarios es restringido. Esto se explicaría en el costo del arbitraje de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo lo que hace poco probable el uso de este proceso para casos de cuantías relacionadas a microempresas.

Un proceso por RD\$ 17,307 (US\$ 500) tiene un costo de RD\$ 1,000 (US\$ 28) por tasa administrativa y RD\$ 9,000 (US\$ 262) por honorarios totales de 3 árbitros. Sin embargo, la probabilidad de que un microempresario use el arbitraje va aumentando conforme sube la cuantía, pues el costo del proceso se reduce con relación al beneficio que le produce. Por ejemplo, el costo para un proceso cuya cuantía es de RD\$ 200,000 (US\$ 5,777) es de RD\$ 4,000 (US\$ 115) por la tasa administrativa, así como entre RD\$ 15,750 (US\$ 453) y RD\$ 42,000 (US\$ 1,212) por el honorario total de 3 árbitros.

El Anteproyecto de nuevo Código de Procedimiento Civil, promovido por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, establece en el Capítulo I del Título VI (art. 161 en adelante) que el juez o las partes pueden promover la conciliación en cualquier etapa del proceso. Si las partes llegan a un

acuerdo, el acta de conciliación tiene el valor de una sentencia con autoridad de cosa juzgada. El Capítulo II del mismo Anteproyecto (art. 172 en adelante) establece que el Juez, previa aceptación de las partes, puede disponer que el conflicto pase con un mediador profesional hasta por el plazo de 3 meses, para intentar que las partes lleguen a un acuerdo. El acuerdo final debe ser aprobado por el Juez. Las partes asumen el costo de los honorarios del mediador, el cual es fijado por el Juez al final de la mediación.

Con base en la investigación se puede concluir que:

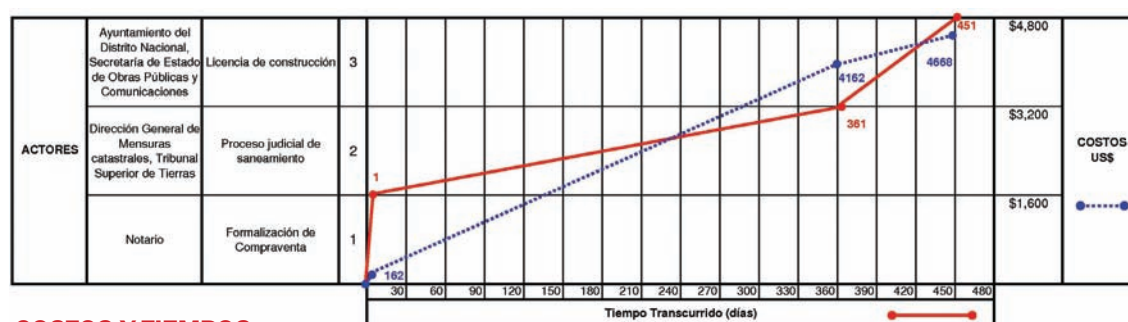
- El procedimiento arbitral administrado por el Poder Judicial no representa mayores ventajas frente al proceso judicial común. Es interesante sin embargo, que el propio Poder Judicial promueva el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos como el arbitraje.
- El procedimiento arbitral administrado por las Cámaras de Comercio parece estar funcionando adecuadamente. Sin embargo, los costos que este sistema implica lo aleja de las micro y pequeñas empresas. Podría evaluarse la posibilidad que otras instituciones también puedan promover centros de arbitraje. Esto generaría mayor oferta y potenciaría la competencia y la baja de costos.
- No es práctica extendida la figura del arbitraje no institucional. Esta figura podría estar económicamente más al alcance de los pequeños empresarios y los ciudadanos.
- Podrían promoverse otros mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación y la mediación. Para ello, sería conveniente dotarlas de reconocimiento legal y mérito ejecutivo.

2.5 | Ejemplos del costo del marco legal

2.5.1 | Acceso a la propiedad formal

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

En la tabla a continuación se puede ver el detalle de las etapas y subetapas, así como las entidades ante las que se realizan cada una de ellas, el tiempo que implica y su costo directo. Finalmente se adjunta una tabla con el detalle de la valorización de los procedimientos mencionados.



COSTOS Y TIEMPOS

451 días

US\$ 4,668

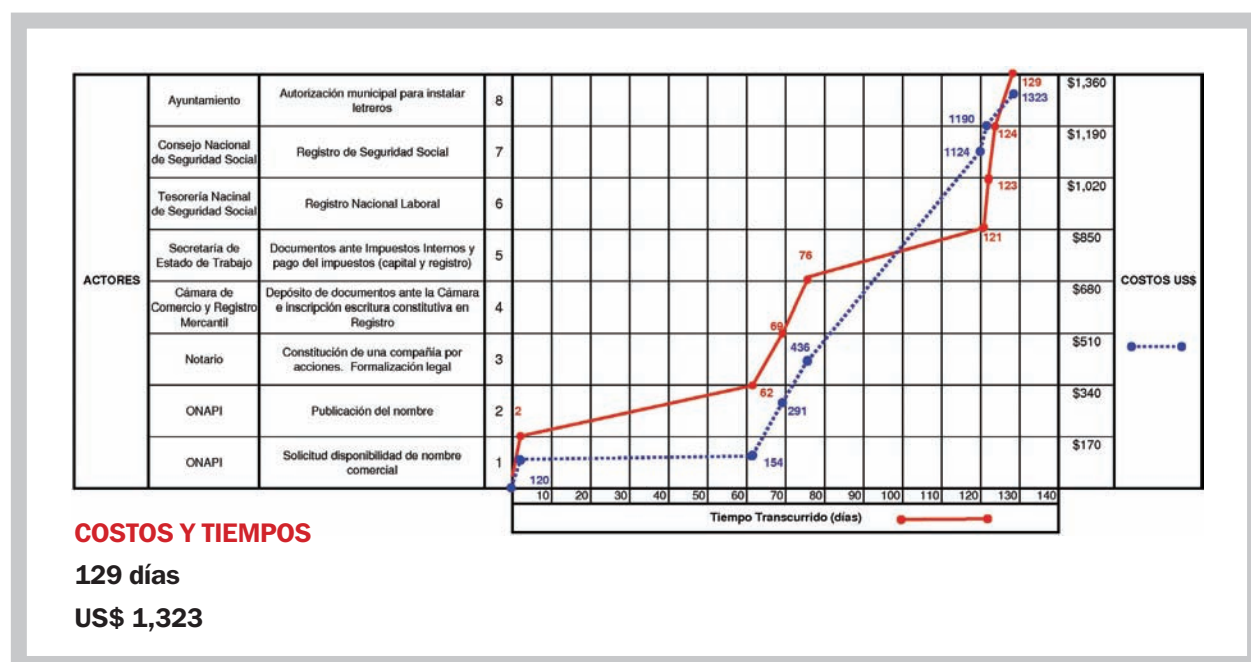
SUPUESTOS:

- El terreno objeto de la compra pertenece a un propietario que no tiene problemas para acreditar su identidad. El vendedor es propietario único (no es copropietario) y no tiene problemas con poseedores precarios.
- El terreno objeto de la compra carece de título de propiedad aceptable por el sistema legal.
- El problema más extendido que afecta la formalidad de la propiedad es que ésta no esté inscrita en el Registro de Títulos.
- El terreno está ubicado en una zona que cuenta con habilitación urbana. Sin embargo, la mayoría de predios no cuenta con habilitación urbana y ello no impide que se realicen construcciones de manera legal.

2.5.2 | Acceso a la empresa

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

En la tabla a continuación se puede ver el detalle de las etapas y subetapas, así como las entidades ante las que se realizan cada una de ellas, el tiempo que implica y su costo directo. Finalmente se adjunta una tabla con el detalle de la valorización de los procedimientos mencionados.



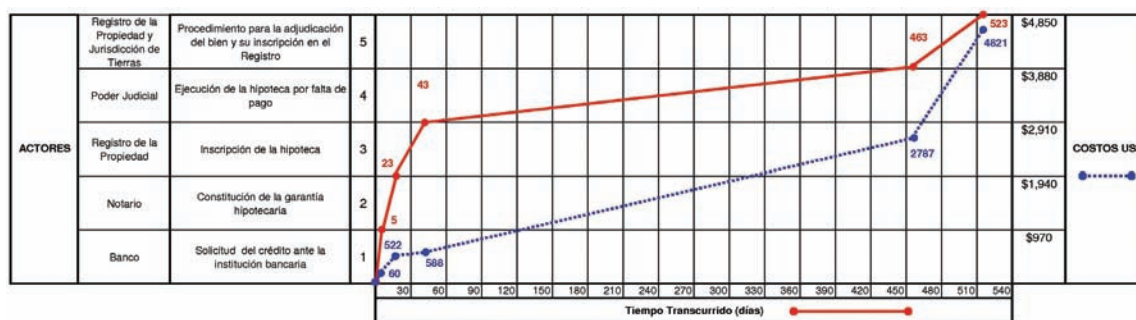
SUPUESTOS:

- La empresa la constituyen dos o más socios.
- La forma societaria utilizada es la Sociedad Anónima.
- La panadería está ubicada en una zona popular de la ciudad.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.
- El caso no incluye la inscripción del nombre comercial (por ejemplo “Panadería Santa Cruz”). Si incluye la inscripción de la razón social de la empresa para efectos de la constitución.
- La empresa cuenta con al menos 3 trabajadores al momento de iniciar los trámites.

2.5.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales

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

En la tabla a continuación se puede ver el detalle de las etapas y subetapas, así como las entidades ante las que se realizan cada una de ellas, el tiempo que implica y su costo directo. Finalmente se adjunta una tabla con el detalle de la valorización de los procedimientos mencionados.



COSTOS Y TIEMPOS

523 días

US\$ 4,821

SUPUESTOS:

- El solicitante de crédito es una empresa (panadería) con 5 años de operación.
- El monto del crédito solicitado es de entre US\$ 10.000 a 20,000.
- Es el primer crédito obtenido por la empresa.
- Aún cuando la constitución de la hipoteca es un trámite que realiza el banco, se incluye el procedimiento expresamente.
- Las maniobras dilatorias más usadas que se han identificado son dos: (a) proponer un incidente por incompetencia del Juzgado, alegando cambios en el domicilio del demandado; y (b) proponer nulidad al pliego de condiciones presentando por el demandante.

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

3.1 | ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?

EN LAS ÁREAS URBANAS:

Predios registrados en el Registro de Títulos (sistema Torrens)

- Con registros defectuosos o desactualizados
 - Predios sin deslinde (sin individualización), o con mejoras no declaradas, o con procesos de acumulación, independización o subdivisión no declarados
 - Predios con transferencias no registradas, o herencias no registradas
 - Predios con gravámenes no registrados, no levantados
- Con registro, pero con deslinde irregular (se da mucho a nivel urbano y en zonas turísticas)
- Con registro, pero con ocupación irregular
 - Predios expropiados por el Estado para la construcción de viviendas, vendidas a particulares, sin título, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, y pendientes de pago del justiprecio
 - Predios privados o públicos ocupados (invadidos) por particulares
 - con “documentos alternativos” que en la práctica reemplazan al Título de Propiedad⁶⁸.
 - sin documentos alternativos que reemplacen al título de propiedad.
- Predios adjudicados por una entidad del Estado sin competencia para adjudicar dichos predios (por ser de titularidad de otra entidad estatal).

Predios no registrados

- Predios que nunca fueron registrados, ni en Registro de Títulos ni en la Conservaduría de Hipotecas
- Predios con registro en folio personal ante la Conservaduría de Hipotecas.
 - Con proceso de saneamiento iniciado ante el Tribunal de Tierras
 - Sin proceso de saneamiento iniciado ante el Tribunal de Tierras
- Predios adjudicados por el Estado para la construcción de viviendas, vendidas a particulares, sin título, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, y pendientes de pago del justiprecio
- Predios privados o públicos ocupados por particulares
 - Con certificado de acreditación de mejoras (“cintillo”), emitido por la Dirección General de Catastro Nacional (solo en Santo Domingo)
 - Sin certificado de acreditación de mejoras (“cintillo”), emitido por la Dirección General de Catastro Nacional (solo en Santo Domingo)

⁶⁸ Para el caso de predios urbanos, los “documentos alternativos” pueden ser:

- los contratos privados registrados ante la Conservaduría de Hipotecas,
- los “cintillos” que emitía la Dirección Nacional de Catastro,
- la “carta constancia” o “constancia anotada” que emitía el propio Registro de Títulos, y
- los Certificados de Asignación Provisional que emite por el Instituto Agrario Dominicano.

Predios adjudicados por el IAD en zonas urbanas

- Predios a nombre del Estado (registrados en el Registro de Títulos) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen.
- Predios expropiados a privados (registrados en el Registro de Títulos o en la Conservaduría de Hipotecas) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, pendientes de pago del justiprecio.
- Predios expropiados a privados (registrados en el Registro de Títulos o en la Conservaduría de Hipotecas) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, ya pagados a los propietarios originales.
- Predios no registrados, adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, pendientes de saneamiento legal.

EN LAS ÁREAS RURALES:

Predios registrados en el Registro de Títulos (sistema Torrens)

- Con registros defectuosos o desactualizados
 - Predios sin deslinde (sin individualización), o con mejoras no declaradas, o con procesos de acumulación, independización o subdivisión no declarados
 - Predios con transferencias no registradas, o herencias no registradas
 - Predios con gravámenes no registrados, no levantados
- Con registro, pero con deslinde irregular
- Con ocupación irregular: Predios adjudicados por una entidad del Estado sin competencia para adjudicar dichos predios (por ser de titularidad de otra entidad estatal).

Predios no registrados

- Predios que nunca fueron registrados, ni en Registro de Títulos ni en la Conservaduría de Hipotecas
 - Con “documentos alternativos” que en la práctica reemplazan al título de propiedad⁶⁹.
 - Sin “documentos alternativos” que reemplacen al título de propiedad.
- Predios con registro en folio personal ante la Conservaduría de Hipotecas
 - Con proceso de saneamiento iniciado ante el Tribunal de Tierras
 - Sin proceso de saneamiento iniciado ante el Tribunal de Tierras

⁶⁹ Para el caso de predios rurales, los “documentos alternativos” pueden ser:

- los contratos privados registrados ante la Conservaduría de Hipotecas,
- la “carta constancia” o “constancia anotada” que emitía el propio Registro de Títulos,
- los Certificados de Asignación Provisional que emite por el Instituto Agrario Dominicano,
- los Títulos Provisionales que emite la Administración General de Bienes Nacionales; y
- los Títulos Provisionales que emite el Consejo Estatal del Azúcar.

Predios incorporados a la Reforma Agraria

- Predios a nombre del Estado (registrados en el Registro de Títulos) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Adjudicación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen.
- Predios expropiados a privados (registrados en el Registro de Títulos o en la Conservaduría de Hipotecas) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, pendientes de pago del justiprecio.
- Predios expropiados a privados (registrados en el Registro de Títulos o en la Conservaduría de Hipotecas) adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, ya pagados a los propietarios originales.
- Predios no registrados, adjudicados por el IAD mediante “Certificado de Asignación Provisional”, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen, pendientes de saneamiento legal.

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

Prácticas extralegales para la adquisición de tierra urbana

En República Dominicana es muy frecuente la ocupación de predios públicos (y en menor medida privados), no necesariamente a manera de invasiones masivas, sino a través de actos individuales. Las ocupaciones se iniciaron después de la caída de la dictadura de Trujillo en 1961 sobre los predios recuperados por el Estado y no se han detenido. Ello probablemente responde a una práctica de apropiación de la propiedad pública, la misma que no sólo es tolerada sino convalidada por el propio Estado.

Otro mecanismo muy común de adquisición de la tierra es la división clandestina (en parte, incentivada por la existencia de la “carta constancia”. En los barrios populares, los predios solían ser de 50 m de frente por 100 m de profundidad, con el objeto de que se construyera la casa en la parte de adelante y se destinara el área posterior para un huerto. La migración del campo a la ciudad y la necesidad de vivir cerca del centro de la ciudad han incentivado las divisiones clandestinas de estos predios y su tugurización.

Los créditos hipotecarios informales usando el “cintillo” como sucedáneo del título registrado

El ejemplo ilustra cómo la prohibición de transferir y gravar predios adjudicados por el Estado no impide que los ciudadanos realicen transacciones sobre dichos predios, aunque éstas se llevan a cabo mediante una serie de prácticas extralegales – transferencias e “hipotecas informales” -, que son soluciones creativas que permiten a los propietarios del sector extralegal cumplir sus objetivos inmediatos, pero con una serie de limitaciones.

Los predios adjudicados por el Estado —ya sea de terrenos inscritos a nombre del Estado o expropiados a privados— tienen restricciones a su transferencia y gravamen y no están inscritos en el Registro de Títulos a favor de los beneficiarios de la adjudicación.

Esta prohibición legal no ha impedido el desarrollo de un mercado dinámico sobre estos predios. Una práctica extralegal bastante difundida para otorgar cierta seguridad a estas transacciones es el uso del “cintillo” como sustituto del título. La Dirección Nacional de Catastro tenía un procedimiento de reconocimiento de mejoras (con el objeto de distinguir entre el valor del terreno aportado por el Estado y el valor de la construcción aportada por el poseedor). Este procedimiento se iniciaba a solicitud del interesado mediante la presentación de una declaración jurada del beneficiario y la de siete testigos que dieran fe de la posesión del terreno y la realización de las mejoras. El documento emitido, denominado “cintillo”, era un documento que se engrapaba a la declaración jurada. El “cintillo” —aunque fue diseñado para otros propósitos- viene siendo usado en la práctica como sucedáneo de un título de propiedad, porque de alguna manera supone el reconocimiento por la autoridad de la posesión sobre una determinada área de terreno.

“CINTILLO”.

Los poseedores de predios no registrados han venido accediendo a los llamados “créditos hipotecarios informales” acreditando ante financieras la posesión de un inmueble con la presentación del cintillo.

Dado que el predio no está inscrito, se ha desarrollado un mecanismo extralegal para garantizar el préstamo, que consiste en la suscripción de un contrato de mutuo (o préstamo de dinero), acompañado de un contrato de retroventa⁷⁰ (mediante el cual la propiedad del inmueble es transferida al acreedor, para ser comprado nuevamente por el deudor al término del pago del mutuo) y la entrega física del cintillo, como símbolo de garantía. En caso de incumplimiento, las financieras tradicionalmente han mantenido la propiedad del bien transferido y, además, retenido el monto de las cuotas pagadas.

En 1997 se prohibió la emisión de cintillos por el catastro, pues se había desvirtuado su fin original (reconocimiento de mejoras) y se había convertido en la práctica en un documento que daba cuenta de cierto grado de disposición del bien. Asimismo, se dieron muchos casos en que los adjudicatarios del Estado tramitaban más de un cintillo y conseguían más de un “crédito hipotecario”, con el subsiguiente problema de la transferencia del bien a varios acreedores en caso de incumplimiento.

No obstante, los “créditos hipotecarios informales”, así como la transferencia de la propiedad de los predios, se siguen produciendo sobre la base de la entrega del cintillo. Además, el cintillo juega un papel tan importante en la acreditación extralegal de la propiedad, que los predios que no cuentan con cintillos (porque sus dueños los han perdido o porque no llegaron a tramitarlo hasta 1997) aparentemente tienen un menor valor en el mercado inmobiliario.

⁷⁰ Actualmente la retroventa ha sido proscrita del Código Civil. La práctica actual consiste en suscribir dos contratos de compra-venta: uno del prestatario a la financiera al momento de solicitar el crédito y otro de la financiera al prestatario a la devolución del crédito.

¿Por qué se recurre a este tipo de mecanismos para transferir e hipotecar inmuebles? Estas prácticas extralegales son creadas porque el sistema legal que pone trabas a la libre enajenación de los bienes contradice los consensos sociales sobre el uso y disfrute de los bienes adjudicados. Según el cual, una vez que el Estado otorga derechos de propiedad sobre un predio debería permitir al nuevo titular su pleno uso económico.

En algunos supuestos de restricciones a predios adjudicados – como los de Reforma Agraria – es posible realizar trámites para lograr la desafectación de las restricciones. No obstante este procedimiento, así como los costos de incorporación de los predios al registro de títulos – que implica una serie de gastos que resultan prohibitivos para la mayoría de dominicanos.

Limitaciones de la práctica: Si bien el uso del cintillo es una práctica extralegal que logra cumplir con el objetivo de obtener un uso económico de los predios, se trata de transacciones que no ofrecen total seguridad jurídica, que revisten una serie de riesgos para las partes y que no pueden extenderse a operaciones de alcance nacional que permitan el desarrollo de un mercado inmobiliario o hipotecario. Por otro lado, los intereses cobrados a alguien que accede a un préstamo ofreciendo en garantía una hipoteca informal son mayores que los cobrados en el sistema formal, debido a los mayores riesgos de la transacción.

La venta extralegal de lotizaciones informales en el distrito de San Cristóbal

El ejemplo ilustra cómo las transacciones de predios que son construidos sin cumplir con las regulaciones urbanísticas se llevan a cabo en la extralegalidad a través de mecanismos se revisten de ciertas formalidades.

Dona Ana es un área rural ubicada en el distrito de San Cristóbal, a 40 minutos en autopista de la ciudad de Santo Domingo. Con el transcurso del tiempo los ocupantes de los predios han convertido muchas parcelas agrícolas en lotizaciones informales. Los ocupantes actuales no cuentan con títulos de propiedad que acrediten su derecho, pero realizan transacciones sobre los predios respaldados en el consenso social que los reconoce como los legítimos propietarios y respeta los linderos de sus parcelas.

Durante el trabajo de campo se identificaron propietarios extralegales que subdividen sus terrenos y los venden al crédito mediante acuerdos privados que se insertan en un simple cuaderno que sirve de registro, donde se asigna una hoja para cada contrato o venta realizada. En este registro consta la fecha de la transacción, el área del predio vendido, el precio total de la venta, la identidad del comprador y las fechas de pago de cada cuota. Contra

Fecha	Descripción	Monto (RD\$)
9.8.2003	abono	# 2,000.00
7. oct. 2003	abono	# 2,000.00
1. oct. 2003	abono	# 2,000.00
6. nov. 2003	abono	# 2,000.00
19. 12. 2003		# 2,000.00
2. 12. 2003		# 2,000.00
13.3.2004	# 2,000.00	
19.9.2004	# 3,000.00	
27.3.2005	# 2,000.00	
	Total	24,500.00

683, 0920
Rafael Ortiz Reyes

CUADERNO DE CONTROL DE PAGOS DE COMPRAVENTA A PLAZOS.

cada pago realizado el vendedor entrega un recibo al comprador.

Una vez cancelado el precio los adquirentes suelen acudir a un notario para elaborar un “Acta de Notoriedad”, en la que 7 vecinos atestiguan que el solicitante es el propietario del lote descrito. Conforme a ley, este documento podría inscribirse en el registro de documentos, pero en la mayoría de los casos observados esto no ocurre.

¿Por qué se recurre a este tipo de mecanismos para transar los inmuebles? Porque los costos de regularizar los derechos de propiedad sobre los predios (en este caso, la transferencia y el cambio de uso del suelo y eventualmente la construcción de inmuebles) son prohibitivos para la mayoría de las personas.

Limitaciones de la práctica: Si bien estas prácticas extralegales sirven para la circulación de los activos inmobiliarios sin título, es evidente que no permiten extraer todo el valor económico que estos potencialmente tienen. No sólo porque el precio es más bajo reflejando el mayor riesgo de estas transacciones, sino además porque no se pueden hacer efectivas todas las funciones que ofrece un sistema moderno de propiedad.

¿A QUIÉN PROTEGE UN SISTEMA DE PROPIEDAD INSEGURO?

Litigios de tierras en “El Valiente” y los riesgos de las prácticas extralegales

Desde 1965, los padres de Rosario Pichardo, se asentaron en una zona cercana al aeropuerto de Santo Domingo llamada “El Valiente”. Allí nació Rosario, y creció convencida de vivir en una tierra que ella y sus vecinos consideraban propia. Treinta años después, en 1984,



VIVIENDA DE ROSARIO PICHARDO EN “EL VALIENTE” DEMOLIDA EN CONFLICTO POR MEJOR DERECHO.

se presentó un señor Ramírez exhibiendo un título de propiedad en el que éste mostraba que la tierra estaba inscrita en copropiedad a favor de sus padres y del abogado que había realizado los trámites de inscripción*. Concientes que no tenían un mejor título que oponer, los Pichardo suscribieron un contrato de compraventa con Ramírez por 5,000 m² del terreno que ocupaban por el que pagaron 15,000 pesos. Con eso pensaron que aseguraban su propiedad y no buscaron inscribir la transferencia, trámite que consideraban demasiado caro y complicado.

En 1996 se amplió el aeropuerto, se estableció la zona franca y las tierras de El Valiente empezaron a incrementar su valor. A partir de ese momento comenzaron a aparecer otros propietarios que esgrimían títulos registrados y que ofrecían en venta las áreas ocupadas o amenazaban con desalojar a los pobladores. Según testimonio de los vecinos de El Valiente “esos títulos no son verdaderos porque los han obtenido por presiones económicas o favores políticos”. En 1999 se presentaron terceros que exhibían títulos registrados del terreno colindante al de Rosario, señalando que el área ocupada por ella en realidad se encontraba dentro de su propiedad e iniciando un litigio ante el Tribunal de Tierras de la Corte Suprema para esclarecer los linderos. Antes que este litigio hubiese concluido, los reclamantes iniciaron otro proceso judicial, esta vez de desalojo en el fuero civil. Mientras Rosario y su familia esperaban que se lleve a cabo el “replanteo de los linderos” en el primer proceso ante el Tribunal de Tierras, el proceso de desalojo avanzaba más rápido. Una mañana, y de manera imprevista se realizó una diligencia judicial de desalojo que con intervención de la policía y el uso de maquinaria pesada destruyó la vivienda de Rosario. A pesar de las presiones que incluyeron su detención por 48 horas en la estación policial, la familia de Rosario resistió el desalojo: “no regularicé mi compra porque me salía muy caro y no tenía el dinero para pagar al abogado, los derechos y los impuestos. Pero no hacerlo me ha salido más caro aun”, señala con amargura Rosario.

* Según especialistas consultados, es común la práctica según la cual los servicios de tramitación de inscripción de derechos se pagan entregando al abogado el 20% de la tierra inscrita, muchas veces de manera irregular

3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

Las asociaciones informales de “motoconchos” en Santo Domingo:
de la defensa gremial a la cooperación para el incremento de la productividad

El ejemplo de las asociaciones informales de “motoconchos” – que es como se conoce a los mototaxis en Santo Domingo - ilustra cómo las organizaciones originadas en la necesidad de negociar con las autoridades, evolucionan hacia actividades de cooperación entre sus miembros que asemejan las funciones que cumple una empresa, aunque con una serie de limitaciones derivadas de su informalidad

Los motoconchos forman parte del paisaje cotidiano en las zonas peri urbanas de Santo Domingo. Su actividad se encuentra aun muy poco regulada: no existen permisos de operación y el servicio se presta de manera aparentemente espontánea. Sin embargo existen asociaciones informales de motoconchistas que agrupan entre 30 a 40 miembros. Estas organizaciones surgieron por la



PARADERO DE MOTOCONCHOS EN “EL VALIENTE”, DISTRITO DE BOCA CHICA

necesidad de hacer fuerza común frente a las autoridades municipales cuando estas intentaban prohibir o regular en su perjuicio las actividades de transporte.

Aunque desde el punto de vista legal no tienen personería jurídica, estas asociaciones están organizadas a través de una Junta Directiva compuesta por un Presidente, un Vicepresidente y un Tesorero que convocan a asambleas regulares donde se toman acuerdos vinculantes para los miembros. La ubicación de los paraderos o la definición del número de unidades que pueden atender una zona determinada, son decisiones que asume la asociación. De alguna manera, el vacío regulatorio es cubierto por las decisiones de la asociación con criterios de productividad. “Si llegan demasiados (prestadores del servicio) hay menos pasajeros para cada uno, ya no sale buena la cuenta” afirma uno de los dirigentes entrevistados.

Con el transcurso del tiempo, las asociaciones empezaron a cobrar cuotas a los asociados. Estas se destinaban inicialmente a la creación de un fondo común para atender emergencias por accidentes. Con los excedentes, la organización empezó a asumir funciones adicionales como la provisión de repuestos y servicios a mejores precios, debido a la capacidad de negociación que obtenían al asegurar un mayor volumen a los proveedores. Actualmente las cuotas fluctúan entre 10 a 25 pesos diarios.

¿Por qué se recurre a este tipo de organizaciones? Es evidente que la exigencia inicial de negociar con la autoridad está dando paso a la necesidad de organizar la provisión de servicios para lograr mayor eficiencia y productividad. Detrás del aparente desorden es posible identificar el germen de una orga-

nización empresarial en la que los motoconchistas nombran personas que ya no se representan a sí mismas, sino que representan a la organización y son capaces de coordinar la producción del servicio, contratar insumos y negociar con autoridades y proveedores.

Limitaciones de las prácticas extralegales. En la base de los logros organizativos está el consenso que los motoconchistas han logrado alcanzar. No obstante, la potencialidad de la organización tiene su límite en la confianza que existe entre sus miembros. ¿Qué pasaría si los directivos se exceden en sus atribuciones, si negocian mal, si malversan los fondos?. ¿Un proveedor formal de repuestos podrá ofrecer negocios de largo plazo, o esquemas de reposición de unidades al crédito para la asociación y no para sus socios individuales? ¿Podrá una asociación informal capitalizar su reputación comercial si es que no existe legalmente?. Evidentemente sin una personería jurídica y reglas de organización transparentes, la organización tendrá una capacidad de gestión limitada a los círculos de confianza inmediatos de sus miembros.

Los herreros de San Cristóbal: el impacto positivo de las remesas y las dificultades del suministro de energía eléctrica

El ejemplo de los herreros de Doña Ana en el Distrito de San Cristóbal, ilustra las limitaciones de las empresas extralegales que no pueden diferenciar entre el patrimonio personal y el del negocio. Además ilustra claramente cómo las remesas enviadas por los dominicanos en el exterior produce un impacto notable en la economía extralegal local. Finalmente, pone en evidencia de qué manera los problemas de suministro eléctrico incrementan los costos y afectan la productividad de las empresas extralegales.

Roberto trabajó varios años en una empresa fundidora de metales. Cuando ahorró lo suficiente para adquirir el equipo necesario –que compró de segunda mano-, se independizó para iniciar un negocio propio como herrero. Roberto es un ejemplo del típico empresario individual que es invisible a las autoridades: opera sin haberse inscrito como comerciante individual y sin licencia de operación. Su taller ocupa un espacio de la vivienda y da trabajo a 3 operarios con los que tiene un contrato verbal.



ROBERTO Y
OPERARIO DE
TALLER DE
HERRERÍA EN
SANTA ANA.

¿Por qué existe la empresa extralegal? Para Roberto, su negocio le permite desarrollar sus habilidades, procurarse un sustento y generar fuentes de trabajo sin tener que asumir los costos de la formalidad, que en su percepción no le corresponden “cómo voy a hacer contrato ni papeles si no soy empresa..., eso es para los que tienen dinero grande”, afirma. No obstante es consciente de que el éxito de su negocio lo podría hacer visible obligándolo a formalizarse “nunca han venido a pedirme el permiso, si lo hacen lo sacaré, pero mientras no vengán trabajo así nomás”, señala.

Limitaciones de la empresa extralegal. A lo largo de los años, Roberto – como muchos microempresarios dominicanos - ha desarrollado una red de proveedores y clientes, así como una reputación bien ganada de responsabilidad y cumplimiento de sus obligaciones. Pero carecer de una identidad empresarial le impide capitalizar esa reputación y le impide crecer. Como no puede demostrar que su empresa existe fuera de su círculo inmediato, si es que se le presentara una oportunidad atractiva – digamos que una empresa requiriese servicios de mayor escala - no podría acceder al crédito formal para renovar su equipo, ni podría utilizar su experiencia en el mercado como argumento de venta. Por otro lado, si es que asume un compromiso empresarial y no lo llega a cumplir, los acreedores irían contra su patrimonio familiar porque el taller está ubicado en su vivienda.

El impacto de las remesas en la actividad empresarial extralegal de Doña Ana

Un interesante estudio sociológico da cuenta de una corriente migratoria organizada de mujeres jóvenes de la zona de Doña Ana en el Distrito de San Cristóbal que viajan a Suiza para trabajar como bailarinas en cabarets y que permite observar en una comunidad pequeña las implicancias sociales de la migración y las remesas*. Para explorar el impacto de las remesas en la economía extralegal fuimos a Doña Ana, donde observamos notorias diferencias en la infraestructura de las viviendas. Las entrevistas realizadas con los herreros nos revelan que los patrones de consumo están directamente asociados a los recursos que envían regularmente los familiares en el exterior. Según el testimonio de Alfredo:

“Tengo trabajo gracias a las remesas, las familias que reciben sus remesas son mis principales entradas de trabajo, es fácil diferenciar aquí en Doña Ana, que casa recibe remesa, por las construcciones y los acabados de sus viviendas. Es muy difícil que una familia que no recibe remesa pueda mandar hacer un trabajo de catalogo y de esos esta casi lleno está zona. Aunque muchos no lo quieran decir, la mayoría recibe apoyo de una hija o familiar que trabaja en el extranjero, y ellos mandan para que se mejore la vivienda, entonces ahí es donde yo tengo trabajo”.

Esta versión fue confirmada con otros entrevistados:

“no sólo los herreros tiene trabajo por las remesas, también hay más colmados (tiendas de abarrotes), talleres de mecánica, incluso hasta casas de empeño ”

Más allá de el caso específico de Doña Ana, se estima que el 38% de los dominicanos adultos (1.9 millones) reciben remesas de manera regular.

* Tahira Vargas y Jennifer Petree. Dominicanos en Suiza. Pautas, prácticas e impactos de la migración transnacional y el envío de remesas que vinculan República Dominicana y Suiza. Cahier du LaSUR 8. Diciembre de 2005

3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

Las mujeres de la familia García: tres generaciones buscando una identidad en Santo Domingo

El ejemplo de la familia García ilustra cómo la falta de documentos de identidad afecta la vida de un gran sector de la población dominicana, condenándola a permanecer en mercados de subempleo. No sólo restringe las posibilidades de inserción en el mercado laboral, sino que además impide el ejercicio de la ciudadanía en múltiples aspectos que incluye el acceso a la educación y los programas de asistencia del Estado, creando un círculo vicioso que hace muy difícil escapar de la pobreza.

Doña Celia García nació en el interior del país y quedó huérfana a los 8 años de edad. Fue entregada a una señora a quien prestaba servicio doméstico a cambio de un techo y alimentación. Nunca tuvo documentos de identidad. A los 18 años se mudó a la capital para convivir con Alfredo –hoy fallecido–, con quien años más tarde procrearía a Yesenia. A sus 26 años Yesenia tampoco cuenta con documento de identidad. Yedileysi, la nieta de 2 años tampoco está registrada. Las tres viven en una casa de madera en el barrio Simon Bolívar.

Doña Celia cuenta que intentó regularizar su situación dos veces a lo largo de su vida, pero entre los documentos que le exigían figuraba como requisito previo la regularización de la partida de nacimiento en su municipio natal y la declaración legalizada de 7 testigos. Por falta de dinero tuvo que interrumpir el trámite. En su segundo intento el gobierno de turno decretó un cambio de documento de identidad y el

trámite se frustró “porque mis papeles los habían perdido y tenía que empezar todo de nuevo. Para eso ya no había dinero, la prioridad era comer”. Yesenia describe que hace 6 años gastó casi 10,000 pesos buscando regularizar sus papeles, “pero no avance nada, porque el problema principal es que mi mamá no está documentada. Y lo mismo va a pasar con Yedileysi”.

Doña Celia relata que nunca pudo conseguir un buen trabajo, y que tampoco puede beneficiarse de los programas de apoyo social del gobierno porque no tiene cédula. Además teme que cuando comience el proceso de titulación de viviendas en su zona tampoco podrá hacer valer sus derechos, porque no podrá figurar en el padrón de beneficiarios. Según el testimonio de Yesenia:

“Sólo pude estudiar hasta el 8° grado porque a partir de allí piden papeles y como no los tengo me obligaron a dejar la escuela”. (...) Yo no existo en este país, pues no tengo papel que diga que existo. La cédula me ha robado la vida. (...) Somos gente de segunda pue’, que solo trabajamos para sobrevivir, no pensamos en el futuro, pues eso para nosotras no existe”.



DOÑA CELIA,
YESENIA Y
YEDELEYSI
EN SU
VIVIENDA.

Los certificados de conducta otorgados por la Junta de Vecinos

Las Juntas de Vecinos son organizaciones populares que agrupan a los poseedores y propietarios de lotes de vivienda existentes dentro de una comunidad o barrio. Tienen una Junta Directiva representada por su Presidente, quien es la autoridad máxima dentro de la organización.

Estas juntas, reconocidas por la autoridad municipal, tienen su propia normativa interna pero realizan actos que no están establecidos en los estatutos y que son prácticas que ya se hicieron una costumbre. Entre estas prácticas se encuentran la conciliación y resolución de conflictos; el apoyo en la tramitación y obtención de títulos de propiedad y la expedición de “certificados de buena conducta” para los jóvenes de la comunidad que buscan trabajo en el sector formal.

Para obtener el certificado, el padre o madre del joven aspirante y otro vecino inscrito en el padrón de la organización, deben acercarse a la Junta de Vecinos y firmar el libro de Actas donde conste quiénes hacen el pedido y su responsabilidad por los actos que realice la persona a nombre de quien se expide el certificado. Pudimos verificar que son las propias empresas del sector privado las que exigen este certificado porque según un testimonio: “el certificado policial sólo menciona si la persona ha cometido delitos, pero no dice nada sobre cómo es la persona, si es responsable y puntual, o si es buscable, drogadicto o algo peor”.

La necesidad de identificarse para contratar con terceros ajenos al círculo familiar y vecinal explica estas prácticas, que demuestran la legitimidad de las organizaciones populares aun frente a las empresas del sector formal. Es posible que las soluciones para proporcionar identidad a los indocumentados puedan facilitarse con el concurso de estas organizaciones.

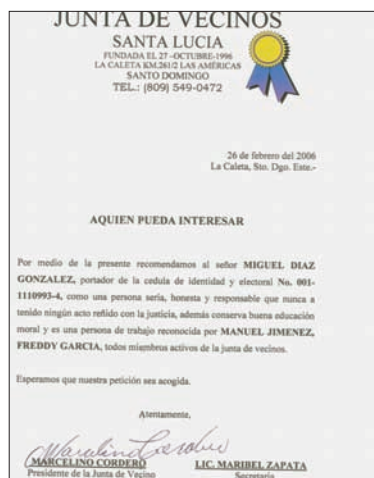


FIGURA 8.
CERTIFICADO
DE BUENA
CONDUCTA.

LOS EXCLUIDOS ENTRE LOS EXCLUIDOS: LA COMUNIDAD DE HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Aunque las estimaciones varían mucho, se estima que en República Dominicana viven más de 800,000 inmigrantes haitianos, la mayoría de ellos indocumentados, quienes sufren la misma marginación económica y social descrita en el ejemplo anterior – aunque más grave aun por los problemas de adaptación social y cultural que experimentan los inmigrantes y la xenofobia que se puede observar. Analistas dominicanos afirman que la industria de la construcción y la actividad agrícola depende en gran medida de la mano de obra barata que se obtiene de los inmigrantes indocumentados. Muchos de ellos llevan viviendo décadas en el país y tienen hijos nacidos en República Dominicana, pero que no son reconocidos como tales porque sus padres son considerados “personas en tránsito”.

4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en República Dominicana indican que el Capital Muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 31.1** miles de millones.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **1.8** millones de predios urbanos extralegales, que representan **85%** del total de predios urbanos de República Dominicana y cuyo valor estimado es **US\$ 25.0** miles de millones.
- b) Cerca de **1.1** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **56%** de la superficie total de República Dominicana y cuyo valor estimado es **US\$ 3.8** miles de millones.
- c) Alrededor de **955,800** empresas extralegales, que representan **99%** del total de empresas de República Dominicana y que poseen **US\$ 2.3** miles de millones en activos fijos empresariales.

CAPITAL MUERTO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Tipo de Activo	Valor (Millones US Dólares)
Predios Urbanos Extralegales	24,993
Tierras Rurales Extralegales	3,766
Empresas Extralegales	2,328
TOTAL CAPITAL MUERTO	31,087

4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

PREDIOS URBANOS

Para cuantificar el número de viviendas extralegales se aplicó la siguiente metodología:

- a) Se clasificó las viviendas en viviendas urbanas (Distrito Nacional, área urbana de Santo Domingo, Santiago de los Caballeros y resto de zonas urbanas) y viviendas en zona rural. El Distrito Nacional, área urbana de Santo Domingo y Santiago de los Caballeros concentran más de **54%** de las viviendas urbanas.
- b) Se obtuvo en la Oficina Nacional de Estadística la base de datos del VIII Censo de Población y Vivienda 2002, la que permitió estimar el número de viviendas por barrio de los municipios de Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Santiago de los Caballeros. Con este listado y la información obtenida de la Dirección Nacional de Catastro se identificó aquellos barrios que han ocupado irregularmente tierras nacionales y privadas. Seguidamente, se estimó que **43%** de las viviendas localizadas en estos municipios ocupan predios obtenidos en invasiones y son, por tanto, clasificables como extralegales.

- c) El porcentaje de predios originalmente legales pero que han devenido en extralegales es relativamente alto. En efecto, se estima que **60%** de las viviendas no generadas en invasiones, las cuales representan **57%** del total, tienen actualmente características de extralegales por diversas razones. Así, funcionarios del Ayuntamiento del Distrito Nacional indican que alrededor de **94%** de las construcciones para ampliación y mejoras en su jurisdicción se realizan sin los permisos correspondientes y que esta situación es similar en los otros municipios del país. Por otro lado, es práctica común no registrar las transferencias de predios ni realizar declaratorias de herederos.
- d) Debido a ello, se estimó que **77%** de los predios urbanos pertenecientes al Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago de los Caballeros, son clasificables como extralegales. Además, las entrevistas sostenidas con funcionarios especializados en el tema indican que el resto de zonas urbanas exhibe una situación similar por lo que se aplicó el mismo porcentaje de extralegalidad a esas zonas.
- e) En el caso de las áreas rurales, la información obtenida de funcionarios de la Secretaría de Agricultura y de la Dirección Nacional de catastro permite concluir que todas las viviendas en el área rural fueron resultado de ocupaciones irregulares y por ello son clasificables como extralegales.

Consolidando los resultados descritos y relacionándolos con el total de viviendas existentes en República Dominicana, se concluye que **85%** de las viviendas en el país deben ser clasificadas como extralegales.

Los valores promedio y total de las viviendas extralegales identificadas en el Distrito Nacional, zona urbana de Santo Domingo, Santiago de los Caballeros, resto de zonas urbanas y áreas rurales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se diseñó viviendas típicas para el Distrito Nacional (las cuales serían representativas también para la zona urbana de Santo Domingo y Santiago de los Caballeros), resto zonas urbanas y áreas rurales, utilizando para ello información relacionada con las características típicas de las viviendas pertenecientes a esas áreas (materiales de construcción en piso, paredes y techo); la información fue extraída del VIII Censo de Población y Vivienda del 2002 y de la Dirección General de Catastro.
- b) El precio de las viviendas típicas fue estimado usando la cartilla de tasaciones de la Dirección General de Catastro. Los valores obtenidos para las viviendas extralegales fueron: Distrito Nacional, Santo Domingo urbano y Santiago de los Caballeros, **US\$ 21,985**; resto zonas urbanas, **US\$ 14,748**; y áreas rurales **US\$ 7,767**.
- c) Combinando cantidades de viviendas extralegales y precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 25.0** miles de millones acumulado en los predios urbanos extralegales de República Dominicana.

PREDIOS RURALES

De acuerdo con el Registro Nacional de Productores Agropecuarios de 1998, las tierras agropecuarias, con una superficie de **1.9** millones de Has, están clasificadas en:

- a) Sector no reforma agraria (donde no se aplicó la reforma agraria)
- b) Sector reformado (donde se aplicó la reforma agraria)

El sector reformado abarca una superficie de **1.7 millones** de Has y el sector reformado, sólo **239 mil** Has. El sector no reformado contiene **55,778** parcelas tituladas con una extensión de **767 mil** Has y el sector reformado, **8,400** parcelas con títulos definitivos con una superficie de **68 mil** Has. Es decir, existen alrededor de **1.1 millones** de Has que no cuentan con título de propiedad y por lo tanto son clasificables como tierras extralegales; estas áreas equivalen a **57%** del total de las tierras agropecuarias,

Los valores promedio y total de las tierras agropecuarias extralegales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se utilizó información contenida en el Anuario Estadístico de la República Dominicana, 2001 de la Sub-secretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria de la Secretaría de Estado de Agricultura, para distribuir las tierras agropecuarias extralegales en tierras de rendimiento bajo (**50%**), rendimiento medio (**35%**) y rendimiento alto (**15%**).
- b) El documento “Cuadros de las Principales Variables Estadísticas Ejecutadas por el IAD Durante los Años 2004-2005” de la Oficina de Planificación del Instituto Agrario Dominicano, proporcionó los precios de las tierras agropecuarias extralegales. En el caso de las tierras con rendimiento alto, el precio por Ha es **US\$ 9,250**; las tierras con rendimiento medio tienen un precio por Ha de **US\$ 5,300**; y las con rendimiento bajo, un precio por Ha de **US\$ 800**.
- c) Combinando Has de tierras extralegales y precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 3.8** miles de millones acumulado en las tierras agropecuarias extralegales de República Dominicana.

EMPRESAS

Para estimar el número de empresas extralegales que operan en República Dominicana, se recurrió a la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo de abril del 2005, elaborada por el Banco Central de República Dominicana. Para ello se consideró como categorías ocupacionales pertinentes las de trabajadores por cuenta propia profesional, trabajadores por cuenta propia no profesional, y patrón o empleador de empresas no constituidas en sociedad.

El resultado indica que existen **955,839** empresas extralegales, de las cuales **86%** son unipersonales y **13%** operan con entre **2 y 10** empleados. Es decir, **99%** de las empresas tienen **10** o menos empleados.

Las disposiciones legales establecen la necesidad de contar con siete personas para el registro y constitución de una compañía (empresa con personería jurídica); además, no es necesario formar una sociedad para estar dentro del marco legal. Las empresas constituidas como compañías por acciones son alrededor de **12 mil** empresas en el nivel nacional.

Consolidando ambos resultados se obtiene que existe un total de **967,839** empresas operando en República Dominicana. En consecuencia las **955,839** empresas extralegales representan **99%** de ese total.

Las empresas extralegales no tienen acceso a las instituciones legales que les podrían facilitar la capitalización de sus activos. En efecto, estas empresas, que constituyen prácticamente el universo de empresas en el país, utilizan formas organizativas que no permiten proteger los activos de la empresa 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 base estadística para ello fue la publicación “Pequeñas y Mediana Empresas en la República Dominicana”, del Fondo para el Financiamiento de la Microempresa FONDOMICRO 2001. Según este documento, el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 1,900**; el de una microempresa comercial, **US\$ 1,890**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 3,150**. En consecuencia, el valor total de los activos fijos de las empresas extralegales de República Dominicana asciende a **US\$ 2.3** miles de millones.

4.2 | Importancia relativa del capital muerto

CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de República Dominicana (**US\$ 31.1** miles de millones) es:

- 131** veces las Reservas Internacionales Totales en 2003 (**US\$ 234** millones).
- 7** veces la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003 (**US\$ 4.3** miles de millones).
- 3** veces la Inversión Directa Extranjera recibida entre 1974-2003 (**US\$ 9.5** miles de millones).

CAPITAL MUERTO PER CAPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de República Dominicana es **US\$ 3,546**.⁷¹ Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de República Dominicana son **US\$ 1,183** y la deuda externa per cápita, **US\$ 723**.

⁷¹ LA POBLACIÓN DE REPÚBLICA DOMINICANA ES 8.7 MILLONES DE HABITANTES.

5 | Oportunidades para República Dominicana

Este estudio preliminar de la extralegalidad en República Dominicana 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 República Dominicana.

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

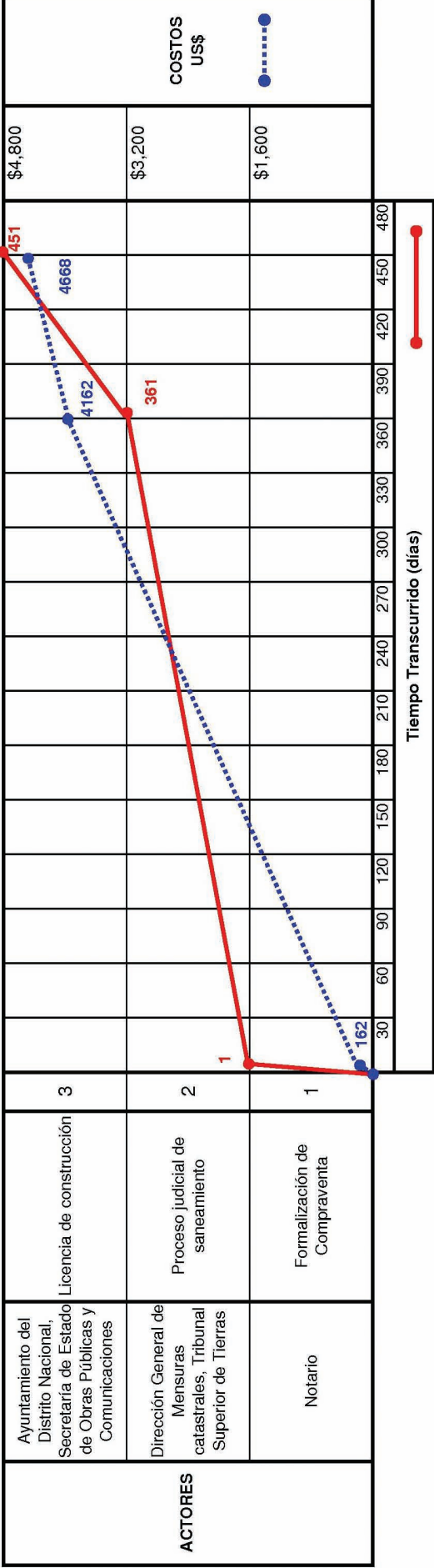
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado dominicano 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 dominicanos no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

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

6 | Anexo

6.1 | Acceso a la propiedad formal



ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales / Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del costo del tiempo de espera (8)	Valor presente del costo de oportunidad (9) = (6)+(8)	Valor presente de costos totales (10) = (3)+(9)
1 Formalización de la compraventa	147	2	149	1	4	7	1	6	13	162
2 Proceso judicial de sancionamiento	2.200	0	1.990	0	0	0	360	1.990	1.990	3.980
4 Licencia de construcción	36	2	34	1	4	6	90	485	492	525
TOTAL	2383	4	2,172	2	8	14	451	2,481	2,495	4,668

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.

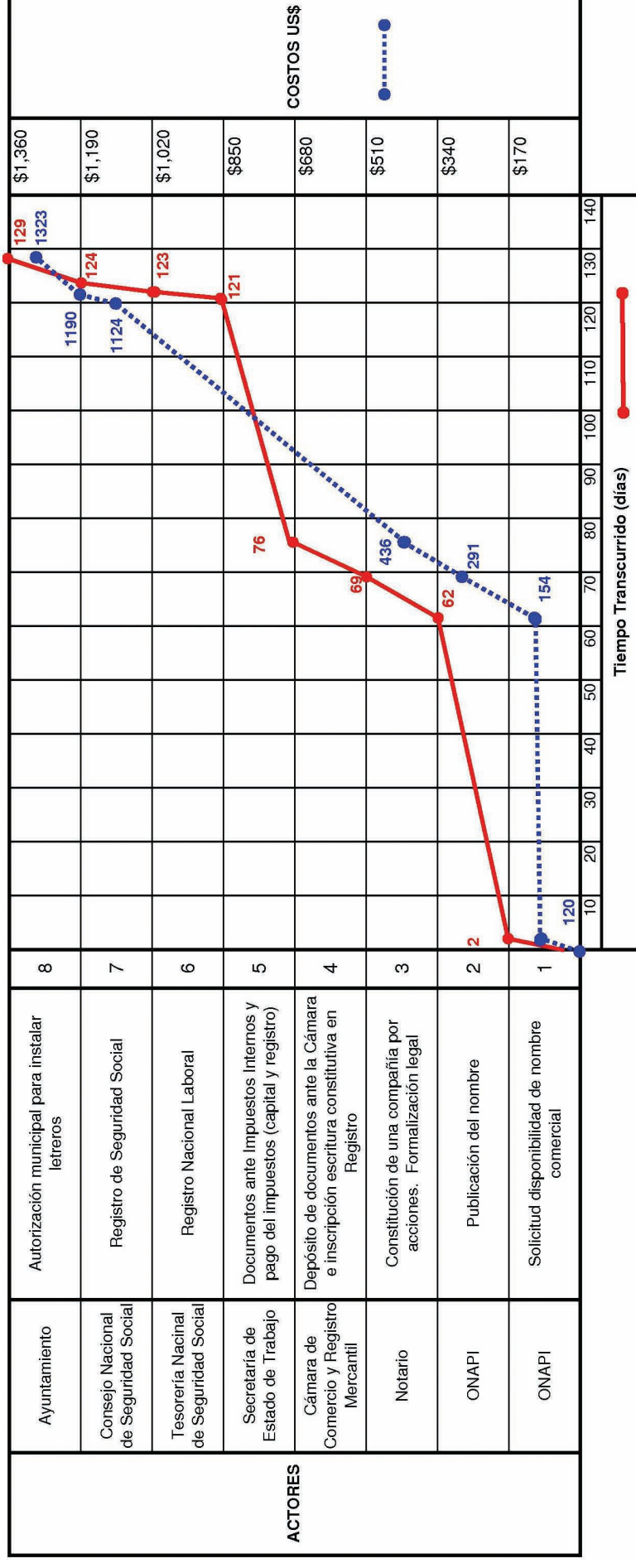
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble. El valor del inmueble utilizado es el precio promedio de la vivienda extralegal en las zonas urbanas y el alquiler anual que se obtiene es equivalente al 10% del valor del predio.

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

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

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

6.2 | Acceso a la empresa formal



ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

	Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo (1)	Costos de transporte (2)	Valor presente de pagos en efectivo (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para seguir el procedimiento (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del costo del tiempo de espera (8)	Valor presente del costo de oportunidad (9) = (6)+(8)	Valor presente de costos totales (10) = (3)+(9)
1	Solicitud de disponibilidad de uso denombre comercial	106	14	120	2	8	15	2	0	0	120
2	Publicación del nombre	27	7	34	1	4	7	60	0	0	34
3	Constitución de una compañía por acciones. Formalización legal	37	0	36		0	0	7	101	101	137
4	Depósitos de documentos por ante la Cámara de Comercio e inscripción de la escritura constitutiva en el Registro	16	14	30	2	8	14	7	101	115	145
5	Depósito de documentos por ante Impuestos Internos y pago del impuesto al capital autorizado y al registro de documentos	21	14	34	2	8	14	45	640	654	688
6	Registro Nacional Laboral	10	14	24	2	8	14	2	28	43	66
7	Registro de Seguridad Social	0	7	7	1	4	7	1	14	21	28
8	Autorización municipal para instalar letreros	6	14	19	2	8	14	5	71	85	104
TOTAL		224	85	303	12	48	86	129	956	1,019	1,323

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.

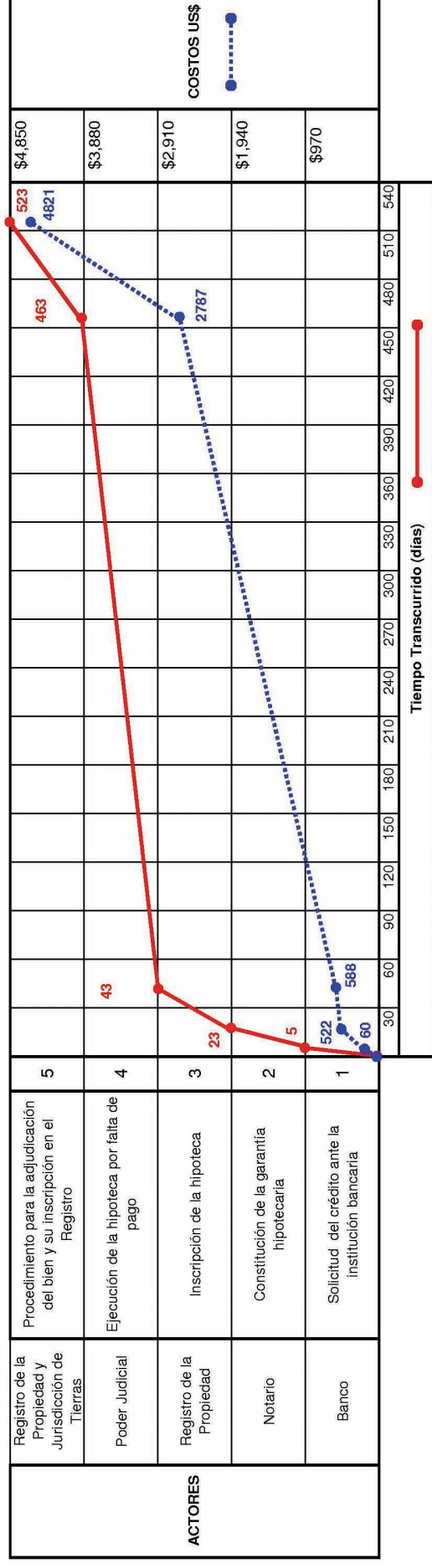
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.

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

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

6.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales



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

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*k	(4)	(5)	(6) = (5)*w*k	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1	0	21	21	3	12	22	5	17	39	60
5	391	7	396	1	4	7	18	60	67	462
6	0	0	0	0	0	0	20	66	66	66
7	2,500	0	2,198	0	0	0	420	0	0	2,198
8	2,353	0	2,035	0	0	0	60	0	0	2,035
TOTAL	5244	28	4,650	4	16	29	523	142	171	4,821

SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario $k = 1/(1+(0.10/360)^n \cdot n$, 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