



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



Reporte de la investigación en México



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 México | 9 |
| 2.1 Marco general que rige la propiedad predial | 9 |
| 2.1.1 Restricciones al uso de la propiedad | 10 |
| 2.1.2 Mecanismos de seguridad jurídica | 11 |
| 2.1.3 Utilización económica de los predios | 12 |
| 2.2 Marco normativo para predios urbanos | 14 |
| 2.2.1 Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal | 14 |
| 2.2.2 Programas de regularización de vivienda extralegal | 15 |
| 2.2.3 Regulaciones urbanísticas | 17 |
| 2.2.4 Mecanismos para adquirir tierra | 21 |
| 2.3 Marco normativo para predios rurales | 24 |
| 2.3.1 Políticas del Estado para predios rurales | 24 |
| 2.3.2 Mecanismos para adquirir tierra | 25 |
| 2.4 Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas | 27 |
| 2.4.1 Formas empresariales contempladas en la legislación | 28 |
| 2.4.2 Requisitos para acceder a la empresa formal | 29 |
| 2.4.3 Mecanismos para actuar en mercados expandidos | 33 |
| 2.5 Ejemplos del costo del marco legal | 43 |
| 2.5.1 Acceso a la propiedad formal | 43 |
| 2.5.2 Acceso a la empresa | 44 |
| 2.5.3 Uso económico de la propiedad | 45 |
| 3 La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas | 47 |
| 3.1 ¿Dónde se encuentra la extralegalidad? | 47 |
| 3.2 Ejemplos de derechos de propiedad | 48 |
| 3.3 Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo | 50 |
| 3.4 Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos | 51 |
| 4 Estimación del capital muerto predial y empresarial | 55 |
| 4.1 Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales | 55 |
| 4.2 Importancia relativa del capital muerto | 59 |
| 5 Oportunidades para México | 61 |
| 6 Anexos | 62 |
| 6.1 Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla) | 62 |
| 6.2 Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla) | 64 |
| 6.3 Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla) | 66 |

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

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

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se progra-

Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de mexicanos 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 mexicana (e inclusive en el mercado global), más allá de los círculos familiares y vecinales dentro de los cuales están atrapados aquellos que quisieran salir.
- Derechos de propiedad fungibles que no sólo permitan identificar y ubicar a los agentes económicos pobres y sus activos, dándoles una personería en los mercados expandidos, sino que también permitan que ellos puedan darles varias funciones económicas a sus activos para que capturen el mayor valor económico posible.

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

METODOLOGÍA

La metodología del ILD es esencialmente, aunque no exclusivamente, de naturaleza cualitativa. Tiene su base en un proceso inductivo a través del cual la información levantada mediante técnicas como entrevistas, observaciones y estudios de casos, es utilizada para la formulación de hipótesis que luego son verificadas a través de observaciones y entrevistas adicionales en profundidad con funcionarios públicos y privados, consultores, operadores del sector extralegal y otros interlocutores relevantes para la investigación.

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

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

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

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE MEXICANOS

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

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

2 | Evaluación del marco legal e institucional de México

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

2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

Este análisis preliminar evalúa si el sistema de propiedad predial en México está en camino a suministrar los seis efectos que debe proporcionar un sistema moderno para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado.

México posee una superficie de 196.4 millones de hectáreas¹, de las cuales alrededor del 52%² corresponde a la denominada **Propiedad Social**, compuesta por la Propiedad Ejidal y la Propiedad Comunal³. Además, en México existe **Propiedad Pública**, dividida entre la Propiedad Federal y la Propiedad Estatal,⁴ y **Propiedad Privada**.

A cada uno de estos tipos de propiedad le corresponde una regulación específica. En el siguiente cuadro se puede apreciar algunas de las características más resaltantes de cada uno de estos tipos de propiedad.

¹ INEGI, 2002.

² Datos al 2004.

³ http://www.pa.gob.mx/estadisticas_agrarias_2004/diagnostico.htm

⁴ Ibid.

| | (1) Propiedad pública | (2) Propiedad privada (urbana) | (3) Propiedad social (Rural) |
|---------------------------|--|---|---|
| Principio rector | La nación como propietaria originaria | Propietarios se rigen por autonomía de la voluntad, con límites de ley | Ejidatarios y comuneros como sujetos tutelados del Estado |
| Orden de Gobierno | Federal | Mixto: federal en planeación; estatal y municipal en regulación y ejecución de planes y programas | Federal |
| Planeación | Plan Nacional de Desarrollo (PND) federal | Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial (PNUD-OT) federal y planes locales (PDU) | Plan Sectorial Agrario |
| Legislación | Ley General de Bienes Nacionales | Códigos Civiles de los estados y ordenanzas y bandos municipales | Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios |
| Autoridad-Poder Ejecutivo | Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal | SEDESOL en ordenación territorial federal; autoridades estatales y municipales | Secretaría de la Reforma Agraria |
| Resolución. Controversias | Poder Judicial Federal | Tribunales del Fuero Común (1a Instancia) | Produraduría Agraria y Tribunales Agrarios (Tribunal Superior y Tribunales Unitarios) |
| Registro | Registro Público de la Propiedad Federal | Registro Público de la Propiedad (RPP) de cada estado y catastro municipal | Registro Nacional Agrario (RAN) |

Marco constitucional de los derechos de propiedad. El artículo 27 de la Constitución otorga potestades a los tres órdenes de gobierno en materia de tenencia de la tierra. El artículo 115 prevé que es competencia municipal el formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal. En ese sentido, la determinación de áreas para el crecimiento de las zonas urbanas está en manos de las autoridades estatales y municipales en sus Programas de Desarrollo Urbano (PDU). Lo establecido por estas autoridades debe ser acatado por los dueños de la tierra independientemente de que ésta sea propiedad pública (de la Federación, Estados y Municipios), propiedad privada (personas físicas o morales) o propiedad social (ejidal y comunal). En los dos últimos casos, el Estado puede recurrir a la vía de la expropiación.

2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

Las principales disposiciones constitucionales en la materia, y de donde se deriva parte de la problemática en el ejercicio de los derechos de propiedad que puede resultar excluyente a algunos sectores de la sociedad, son las siguientes:

- La posibilidad de expropiación por parte del Estado, por causas de utilidad pública. El concepto de utilidad pública no se encuentra delimitado y en la práctica funciona como un comodín que admite un amplio ejercicio de la expropiación.
- La nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social. En la práctica esta atribución ha permitido la imposición de limitaciones que afectan derechos de propiedad.

- La propiedad social (comunal y ejidal) está sujeta al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.
- En general, sólo los ciudadanos mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas⁵. En ningún caso, los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas.
- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto social.
- Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.
- Se encuentran prohibidos los latifundios.
- Existen Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción federal, divididas en: Reservas de la Biosfera; Parques Nacionales; Áreas de Protección de Flora y Fauna y Santuarios. Adicionalmente existen Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción estatal. Estas áreas protegidas imponen restricciones a la propiedad de sus titulares.

2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

ANÁLISIS DE LOS REGISTROS

Los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) son materia estatal, por lo que existe un RPP en cada uno de los Estados. El Director General del Registro es nombrado y removido directamente por el Jefe de Gobierno.

La inscripción de un acto en el RPP tiene carácter declarativo. Es decir, la inscripción no constituye el derecho, ya que éste nace fuera del registro. Sin embargo, el registro sí hace oponibles los actos jurídicos y derechos reales frente a terceros⁶.

La regla general es que sólo son registrables los testimonios de escrituras o actas notariales, así como las resoluciones y providencias judiciales. Excepcionalmente, si el valor del bien es menor a 365 veces el salario mínimo diario (es decir, menor a 17 mil pesos o aproximadamente 1,500 dólares para abril 2005), la venta puede realizarse sin escritura pública, mediante documento privado, firmado ante dos testigos cuyas firmas se ratifiquen ante notario, juez o el RPP. Así, si bien la normatividad contempla la posibilidad de que los contratos privados puedan registrarse en el DF, la opción está limitada a inmuebles de un valor tan bajo que la hacen inaplicable⁷.

⁵ Excepcionalmente, el Estado podrá permitir que los extranjeros adquieran propiedad siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

⁶ Según el artículo 3009 del Código Civil para el Distrito Federal, el Registro Público de la Propiedad protege los derechos adquiridos por tercero de buena fe, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante, excepto cuando la causa de la nulidad resulte claramente del mismo registro; esto no se aplicará a los contratos gratuitos, ni a actos o contratos que se ejecuten u otorguen violando la ley.

⁷ También pueden celebrarse por documento privado los contratos en que el Gobierno del Distrito Federal transfiera inmuebles a favor de personas de escasos recursos, o de bienes objeto de programas de regularización, siempre que no excedan en ambos casos el valor citado, la venta puede realizarse mediante documento privado, pero no es necesaria la ratificación de firmas.

Adicionalmente, entre los obstáculos identificados que limitan la eficiente operación de los registros, resaltan:

- No están regulados los procedimientos de inscripción, plazos y términos en los que la autoridad deba resolver, ya sea positiva o negativamente.
- Los derechos registrales se calculan en función al valor del acto cuya inscripción se solicita y no en función al costo del servicio.
- La Dirección de Acervos Registrales del Registro Público de la Propiedad tarda entre 30 y 60 días en enviar al Registrador el antecedente registral.
- Cuando ingresan dos operaciones respecto del mismo inmueble, el expediente se turna entre dos registradores, lo cual retrasa la inscripción.
- De acuerdo a la información recabada, el RPP expide certificados sin que consten operaciones que se encuentran en trámite de inscripción, lo que ocasiona problemas de seguridad jurídica.

Con la finalidad de homogenizar los sistemas de Registros de Propiedad existentes, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda -CONAFOVI- viene desarrollando el **Programa de Modernización de los Registros de Propiedad Inmueble**. Este programa incluye un plan de modernización, agilización de trámites y modificaciones normativas que permitan un mejor funcionamiento de los registros de la propiedad. Tratándose de un programa federal, su instrumentación requiere la celebración de convenios de colaboración entre los Estados y la Federación⁸.

Finalmente, además del Registro Público de la Propiedad de cada uno de los Estados, existen dos registros de carácter federal que deben mencionarse:

- El Registro Agrario Nacional, encargado del registro de la propiedad social (comunal y ejidal).
- El Registro Público de la Propiedad Federal, encargado de registrar e inventariar la propiedad federal existente en el territorio mexicano.

2.1.3 | Utilización económica de los predios

Los mecanismos más comunes de utilización económica de los predios son el arrendamiento y la hipoteca.

ARRENDAMIENTO DE PREDIOS URBANOS

No obstante ser México un país tan extenso, el mercado de arrendamientos es muy limitado e informal, aparentemente por la fuerte regulación existente. La regulación sobre arrendamiento de predios es estatal y está a cargo de la Tesorería del Distrito Federal.

La regulación en materia de arrendamientos del DF interviene en la voluntad de las partes estableciendo: plazos mínimos, prórrogas automáticas, derechos de preferente de compra al arrendador, limitaciones al incremento de las rentas y obstáculos al cobro de rentas pendientes de pago.

⁸ Actualmente, tres Estados han iniciado el proceso de modernización bajo el auspicio de CONAFOVI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Baja California, Colima y Sonora.

En la práctica estas disposiciones orientadas a proteger al arrendador reducen el potencial económico de los inmuebles y desincentivan a los propietarios a arrendar sus bienes.

En el caso del DF, las principales características del contrato de arrendamiento son:

- El arrendamiento de casa habitación no podrá ser menor a un año. El arrendamiento de inmuebles destinados al comercio o a la industria, no podrá exceder de veinte años.
- Los contratos de arrendamiento para casa habitación, son prorrogables a voluntad del arrendatario, hasta por un año más.
- En los arrendamientos que han durado más de tres años, tiene el arrendatario derecho, a que en igualdad de condiciones, se le prefiera a otro interesado en el nuevo arrendamiento del inmueble. Los arrendatarios también tienen derecho de preferencia si el propietario quiere vender el inmueble arrendado.
- La renta deberá estipularse en moneda nacional y sólo podrá ser aumentada anualmente. Cuando la renta mensual no exceda de 150 salarios mínimos, el incremento no podrá exceder del 10% de la renta mensual pactada.
- Cuando existen adeudos en arrendamientos destinados a casa habitación, el arrendador tiene que requerir al arrendatario cada tres meses, sea judicialmente, notarialmente o con la presencia de testigos. El arrendador tiene la carga de demostrar que no le han pagado, pues por norma de orden público se presume el pago.
- En algunos supuestos, es obligatorio registrar el contrato de arrendamiento en el Registro Público de la Propiedad⁹, con el consecuente pago de los derechos registrales: si el contrato es por un período mayor de seis años o si hay anticipos de rentas por más de tres años.

Procedimiento de arrendamiento de bienes inmuebles en el Distrito Federal

El procedimiento para el arrendamiento de inmuebles incluye dos etapas claramente establecidas, la constitutiva (donde se recaban los documentos exigidos para llevar a cabo el acto, se elabora el contrato y se firma) y la registral. Sin embargo, es importante destacar que, salvo en los supuestos antes señalados, la inscripción no es obligatoria y en la práctica muy pocos usuarios la llevan a cabo.

Los tributos que afectan la renta producto del arrendamiento pueden llegar a significar una carga equivalente al 25% del valor de la renta. Los tributos aplicables son:

- Pago del impuesto sobre la renta por arrendamiento de bienes inmuebles. La tasa es del 10% sobre el precio o monto de la renta.
- Pago del Impuesto al Valor Agregado. Sólo se aplica al arrendamiento de predios comerciales. La tasa es el 15% del precio o la contraprestación pactada, más los cargos o cobros por concepto de otros impuestos, derechos, intereses compensatorios o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto.

⁹ Artículo 3042 del Código Civil para el Distrito Federal.

HIPOTECA

La constitución de hipotecas está regida por regulación estatal. La legislación del DF establece múltiples trámites previos para otorgar una escritura pública de hipoteca ante notario público. Ellos requieren que los interesados tengan que realizar muchas diligencias ante múltiples autoridades, las cuales le exigen diversos requisitos y el pago de derechos. Se ha identificado que algunos de los requisitos son redundantes e innecesarios.

El procedimiento que debe seguir el propietario de un inmueble para constituir una hipoteca a favor de un tercero incluye el otorgamiento de la escritura pública y la inscripción de la hipoteca en los Registros Públicos. En detalle, el procedimiento es el siguiente:

1. **Presentación y verificación de constancias y documentos requeridos:** los contratantes se presentan ante un Notario y manifiestan su voluntad de realizar un contrato hipotecario sobre un inmueble determinado y expresan las condiciones y el precio. Lo usual es que el contrato sea redactado por el notario. Deben presentarse los siguientes documentos:
 - a) Título de propiedad del inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
 - b) Boletas de pago del impuesto predial de los últimos cinco años.
 - c) Boletas de pago del servicio de agua de los últimos cinco años.
 - d) Acta de matrimonio de los contratantes casados.
 - e) Documentos de identidad de los contratantes.
 - f) Pago de una parte de los derechos notariales, registrales, certificado de libertad de gravámenes y costos de tramitación.
2. **Anotación preventiva:** El notario solicita un Certificado de Libertad de Gravámenes y con éste se requerirá la anotación preventiva en el folio correspondiente al inmueble (primer aviso) de que se está tramitando ante su Notaría un contrato de tal naturaleza y entre determinados contratantes. El aviso preventivo protege la prelación de los derechos de los contratantes en el registro por un periodo de 30 días calendario.
3. **Avalúo del inmueble:** El notario, a través de su perito valuador, realizará el avalúo del inmueble. Dicho avalúo servirá para fijar el monto de los honorarios, impuestos y derechos que se pagarán por la operación.
4. **Elaboración de la Escritura Pública** por el notario.
5. **Presentación a Registros Públicos e inscripción:** suscrita la escritura, el notario presenta el testimonio ante el Registro de la Propiedad.

2.2 | Marco normativo para predios urbanos

2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda popular

La proliferación de asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades es un fenómeno extendido en la mayoría de países en desarrollo. En las últimas décadas se ha experimentado un importante crecimiento en la población en los centros urbanos. Mientras que en 1970, 58.7% de la población total (48.2 millones de habitantes) radicaba en urbes, para el año 2000 este porcentaje alcanzó el 74.6% (97.4 millones de habitantes). Lo anterior provocó una demanda anual promedio de tierra para usos urbanos

de 18.2 mil hectáreas. De continuar esta tendencia, el consumo de tierra urbana pudiera alcanzar 26 mil hectáreas anuales hasta el 2010 en función de la expansión demográfica y del crecimiento económico. Parte de este fenómeno se explica por las difíciles condiciones económicas que se viven en el interior de los ejidos y comunidades agrarias, que tuvieron como resultado fuertes migraciones del campo a las ciudades. La falta de disponibilidad de predios urbanos y la falta de recursos económicos de los migrantes se tradujeron en la formación de asentamientos humanos irregulares, en su mayoría colonias populares, en las periferias de las ciudades.

Los primeros pasos para institucionalizar la regularización de la tenencia de la tierra y los mecanismos de planeación urbana fueron la creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1973 -que en 1974 se convertiría en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra- y la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, la cual estructuraba el sistema de planeación urbana preexistente.

2.2.2 | Programas de regularización de la vivienda informal

Dada la importancia de la propiedad ejidal en México¹⁰, nuestro estudio se centra en los procedimientos de regularización de predios urbanos en zonas ejidales y de adquisición de dominio pleno por parte de los ejidatarios.

La entidad competente para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal es la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal. La regularización se realiza mediante procesos de expropiación y adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal y comunal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles de la Federación, con el objeto de legalizar la propiedad a favor de sus ocupantes y de otorgar seguridad jurídica y patrimonial.

La norma jurídica más importante que rige los procedimientos de regularización en zonas ejidales es la Ley Agraria. Esta norma establece la imposibilidad de llevar a cabo transferencias de propiedad de áreas ejidales a favor de personas que no sean miembros del ejido. Por ello, la única salida de acuerdo al marco normativo vigente es la llamada “expropiación concertada”, que en realidad es una compraventa encubierta, pues las expropiaciones sólo se llevan a cabo si la parte invadida está de acuerdo.

El procedimiento regulado en la Ley Agraria para la expropiación de predios ejidales tiene las siguientes características:

- Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados con fines de regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.
- La expropiación debe tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y el pago de la indemnización.

¹⁰ La propiedad ejidal constituye alrededor del 50% de la tierra en México. Se estima que el 69% de los asentamientos irregulares ocupa tierras ejidales y el 37% de las reservas territoriales mexicanas proviene de tierras ejidales.

- La indemnización se paga a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Procedimiento de regularización de predios ubicados en terrenos ejidales. El procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra que realiza la CORETT es largo y complicado, pues, por tratarse de una “expropiación concertada” con incorporación voluntaria, requiere de una larga negociación entre las diferentes partes participantes (la CORETT, la SRA y los ejidos).

El procedimiento de regularización de predios urbanos en zonas ejidales tiene tres etapas: etapa preparatoria, expropiación y titulación.

- **Etapla preparatoria:** La premisa es la compra irregular por parte de los ocupantes del terreno. La etapa incluye la identificación del asentamiento humano irregular, la difusión por parte de la CORETT de los beneficios y las condiciones del proceso de formalización y el acuerdo para el inicio de las tareas de regularización.

De acuerdo con nuestras investigaciones, esta etapa es la que toma más tiempo. Esto se explica porque, para iniciar el procedimiento de regularización, es necesario que se construya por lo menos el 70% de las casas del asentamiento humano, que se cuente con la documentación que acredite la propiedad del ejido –que no siempre esta disponible-, que la CORETT programe la regularización y que los pobladores aprueben el inicio de la regularización.

En esta etapa, la CORETT realiza el estudio legal respectivo con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la formalización. Adicionalmente, la CORETT lleva acabo los trabajos técnicos determinando la superficie afectada, el número de parcelas el nombre de los ejidatarios afectados, la relación de poseedores y los documentos técnicos como planos y memorias descriptivas.

- **Expropiación:** La CORETT solicita la instauración del expediente técnico de la expropiación propuesta a la SRA mediante un oficio firmado por el Director General.

La SRA efectuará todos los trámites pertinentes hasta que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) publique el decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación. Una vez obtenido el Decreto expropiatorio, la CORETT enviará una copia a su oficina delegacional para que se tramite el ingreso del polígono al Registro Público de la Propiedad (RPP). Posteriormente, la CORETT solicitará al RPP la inscripción del plano de lotización del asentamiento.

En la práctica esta etapa se torna problemática, pues existen problemas de coordinación y de objetivos entre la CORETT y la SRA. Además, la CORETT carece de mecanismos para controlar los trámites y sancionar las dilaciones excesivas.

- **Titulación:** Los pobladores suscriben el contrato de compraventa y la escritura pública de transferencia. Se entrega la documentación solicitada y se realiza el pago correspondiente. El pago se compone de un monto fijo por la escrituración y un monto variable de acuerdo a las dimensiones del predio. Finalmente, se envía la escritura firmada al Registro Público de la Propiedad para su inscripción.

No obstante los progresos alcanzados en materia de regularización, se ha identificado que algunos de los obstáculos que limitan el éxito de este programa son:

- La exigencia de diversos requisitos para iniciar el proceso de regularización que la entorpecen y demoran.
- La dispersión de la toma de decisiones entre diversas entidades públicas y la excesiva discrecionalidad de las autoridades involucradas.
- La duplicidad de funciones entre la CORETT y la SRA.

2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

ZONIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO

Para el caso del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano establece que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretarán a través del programa general, los programas delegacionales y los parciales, los cuales, en conjunto, son el instrumento rector de la planeación urbana.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece, en lo fundamental, las zonas urbanas y de conservación ecológica y delinea la estructura urbana, con sus centros, subcentros y corredores urbanos. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano fijan los usos e intensidades de uso permitidos y prohibidos para las dieciséis delegaciones políticas que componen el territorio del Distrito Federal. Finalmente, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se avocan a atender zonas específicas que requieren un tratamiento más especializado.

Como parte de este tipo de programas y con la finalidad de permitir el uso racional y ordenado del suelo dentro de la ciudad, se ha desarrollado algunos instrumentos básicos de regulación. Los principales son la zonificación y las normas de ordenación complementarias, que permiten determinar los usos permitidos y prohibidos, la intensidad del uso, alturas o niveles de construcción permitidos, áreas libres y restricciones específicas.

Al respecto, se ha identificado algunos obstáculos a la aplicación de normas de ordenamiento territorial que resultan en fuentes de extralegalidad. Estos son:

- **Los programas de desarrollo urbano están desactualizados.** El uso del suelo está supeditado a la zonificación y a las normas de ordenación que se establecen en los programas de desarrollo urbano. Sin embargo, estos no son actualizados periódicamente, por lo que su aplicación se encuentra desfasada. Además, existe una proliferación de usos incompatibles legalizados debido al reconocimiento a través de derechos adquiridos.

- **La zonificación es demasiado rígida y limita el desarrollo del mercado inmobiliario.** Ocurre que, independientemente de las condiciones del área, se aplica con absoluta rigidez lo dispuesto por la zonificación, impidiendo, por ejemplo, usar predios para un uso diferente al establecido en la zonificación, aún cuando sus características harían este uso permisible.
- **Falta de complementariedad entre los programas de desarrollo urbano con los instrumentos de gestión ambiental.** Los programas de desarrollo urbano se sobreponen y en ocasiones contradicen a los instrumentos tradicionales de la regulación urbana (zonificación y normas de ordenación complementarias). Esto que finalmente se traduce en confusión e ineficiencia en la definición de los usos del suelo en áreas con valor ambiental.
- **Débil coordinación interinstitucional para la elaboración de los programas de desarrollo urbano.** Debido a lo anterior, la construcción de obra pública y la dotación de servicios no coinciden con los programas de desarrollo urbano.
- **Dificultades para modificar el programa de desarrollo urbano.** El procedimiento para llevar a cabo una modificación al programa es el mismo que para su aprobación. Por ello, incluso una modificación puntual implica el mismo procedimiento que una modificación completa, así como la actuación de muchos agentes en un procedimiento largo y costoso.

PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN

En materia de construcción, el Gobierno del Distrito Federal ha seguido una política de simplificación de trámites. Uno de los mayores progresos ha sido la sustitución de las Licencias de Construcción, que implicaban un procedimiento de controles ex ante, a las Manifestaciones de Construcción, que son una comunicación con un eventual control expost.

Si bien la modificación de los trámites de Licencia de Construcción a Manifestación de Construcción aceleró notablemente el proceso de edificación, en la práctica, el trámite continúa siendo complejo y oneroso debido a la excesiva discrecionalidad de la autoridad en otras etapas del proceso, como por ejemplo en las verificaciones, la obtención de la constancia de alineamiento y número oficial y el certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades.

Existen dos tipos de Manifestaciones de Construcción de acuerdo al tamaño y uso de la construcción así como un procedimiento de regularización de construcciones informales.

Manifestación de construcción de vivienda destinada a habitación. El procedimiento para la construcción de una vivienda destinada a la habitación está enmarcado dentro de los parámetros del registro de Manifestación de Construcción Tipo A. Este trámite se aplica siempre que la construcción se dedique a vivienda unifamiliar y no exceda ciertas dimensiones máximas¹¹.

Si bien el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal no establece la necesidad de contar con la supervisión de un DRO para este tipo de edificaciones, la manifestación de construcción exige su contratación si la obra excede los 120 m² de área.

¹¹ Las dimensiones máximas para la manifestación de tipo A son: no exceder los 200 m² de construcción, no tener más de dos plantas, no contar con un frente mayor a 6 metros, no exceder los 5.5 metros de altura y no tener claros libres mayores a los 4 metros.

El procedimiento para la manifestación es el siguiente:

- El interesado solicita en la Delegación correspondiente a la ubicación del predio donde se va a edificar, la expedición de la constancia de alineamiento y número oficial.
- En caso que el inmueble no cuente previamente con los servicios de agua potable y drenaje, solicita a la Delegación la conexión a la red de agua potable y alcantarillado.
- Solicita el registro de la Manifestación de Construcción Tipo A, que consiste en el sello que pone la Ventanilla Única de la Delegación a los planos.

Una vez que el plano del proyecto arquitectónico está sellado, el interesado puede iniciar los trabajos de construcción. La Ventanilla Única no revisa la viabilidad del proyecto; únicamente estudia que la solicitud cumpla con todos los requisitos documentales que establece el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

Cabe señalar que la solicitud para obtener la constancia de alineamiento y número oficial muchas veces es rechazada debido a que las Delegaciones no logran ajustarse al plazo legal (6 días hábiles contados desde que sea admitida la solicitud). Con el objeto de prevenir la aplicación del silencio administrativo positivo, usualmente se alega que el croquis presentado por el solicitante no responde a los planos de la Delegación, con lo que se le obliga a reiniciar el procedimiento.

Manifestación de construcción de uso mixto o no habitacional. De acuerdo al Reglamento de Construcciones, corresponden a esta Manifestación de construcción Tipo B las construcciones para usos no habitacionales o mixtos de hasta 5,000 m² o hasta 10,000 m² con uso habitacional.

Es decir, están comprendidos dos supuestos: (i) las construcciones dedicadas a vivienda en las que se tenga planeado implementar un comercio o local comercial y (ii) los casos en los que se pretenda construir un condominio, siempre y cuando la construcción total no rebase los 10,000 m².

El procedimiento para obtener la manifestación de construcción de uso mixto o no habitacional es muy similar al de la construcción de vivienda. Las diferencias consisten en las siguientes:

- Es necesaria la contratación de un DRO que elabore y avale los planos, proyectos y memorias requeridos para obtener el registro de la Manifestación de Construcción Tipo B. No es obligatorio que el DRO que firmó los planos sea el responsable de la construcción. Sin embargo, el DRO que autoriza los planos es responsable por la construcción avalada y podría ser sancionado por la Delegación en caso de una irregularidad, lo que da lugar al pago de sumas mensuales al DRO por parte de los interesados. En caso que el interesado no efectúe el pago, el DRO podrá solicitar a la Delegación que se dé por terminado su aval. Como consecuencia de lo anterior, la Delegación está facultada a suspender la construcción hasta que el propietario comunique la contratación de un nuevo DRO que avale el proyecto.
- El interesado deberá tramitar ante la Dirección General del Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal el certuncao único de zonificación de uso de suelo específico y de factibilidades.

- Es común que un interesado contrate al constructor (sea el DRO, arquitecto o un profesionalista similar) por etapas, en lugar de por toda la obra. Las etapas suelen ser: (i) elaboración de los planos y gestión para obtener la Manifestación de Construcción Tipo B, (ii) construcción hasta concluir la obra negra y (iii) terminación de la construcción y realización de los acabados.

En el caso de condominios, por la mayor complejidad, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad demora más de lo previsto. Si bien la ley estipula que el plazo para inscribir una propiedad en el Registro Público de la Propiedad es de 15 días hábiles, la realidad señala que el plazo se puede alargar de 6 meses a 1 año.

Un obstáculo identificado es la excesiva discrecionalidad de los funcionarios. Esta genera, por ejemplo, demoras en la obtención de los requisitos necesarios para el procedimiento principal (en el caso de la Manifestación de Construcción Tipo B, la obtención del Certificado Único de Zonificación de Uso de suelo).

Procedimiento de regularización de construcciones. En caso que se haya construido un inmueble sin el conocimiento de la Delegación el interesado, propietario o poseedor podrá acudir ante ella y solicitar el Registro de Obra Ejecutada.

El interesado deberá presentar los siguientes documentos ante la delegación:

- Formato de solicitud firmado por el propietario o poseedor.
- Constancia de alineamiento y número oficial vigente.
- Certificado de la conexión a la red de agua potable y alcantarillado.
- Planos arquitectónicos y estructurales de la obra ejecutada.

Si por las características de la obra ejecutada se requiriera la intervención de un DRO para obtener el registro de la manifestación de obra, el formato y los planos que presente el propietario a la Delegación deberán ir firmados por uno.

Una vez que se han presentado los documentos necesarios, la Delegación los revisará y analizará si cumplen con la legislación vigente. Posteriormente, enviará a un verificador para constatar que el inmueble efectivamente construido corresponde a lo presentado en planos.

El interesado, además de pagar los derechos respectivos por el registro de la manifestación de obra, deberá pagar una multa del 5% al 10% del valor de la construcción terminada de acuerdo con el avalúo emitido por un perito valuador registrado ante la Secretaría de Finanzas.

Existen muchas barreras para que las construcciones ya edificadas se ajusten a la normatividad vigente¹². Las principales son la adecuación de la construcción con la normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano, la elaboración de planos y programas de desarrollo urbano aplicables al predio, el

¹² Al respecto, el Mexican Housing Overview (1999) estima que, del total de viviendas que se construye anualmente en México, un 50-65% se hace extralegalmente.

desconocimiento de la normatividad específica para el aprovechamiento del uso de suelo y las distintas normas técnicas sobre materiales, procesos de construcción, instalaciones, estructuras, etc.

HABILITACIÓN URBANA

La creación de conjunto urbanos en el Distrito Federal ya no está permitida, debido principalmente a la falta de terrenos disponibles, la constante urbanización que se daba en zonas de conservación ecológica y a las políticas de redensificación de la ciudad central. Por estas razones, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento de Construcciones se ha eliminado cualquier mención a fraccionamientos o conjuntos urbanos.

Siendo así, los comentarios a continuación se remiten a la legislación del Estado de México, donde las etapas del procedimiento de habilitación urbana son las siguientes:

- Obtención de estudios y trámites previos a la Autorización de Conjunto Urbano.
- Autorización de Conjunto Urbano.
- Construcción de obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria.
- Entrega de obras de urbanización.
- Promoción y venta de lotes.
- Construcción del proyecto habitacional.

Cada una de las etapas antes mencionadas incluye una gran cantidad de trámites intermedios, donde los requisitos solicitados resultan redundantes y extensivos. Asimismo, para llevar a cabo los trámites relacionados con la habilitación de un conjunto urbano, se debe cumplir una gran variedad de autorizaciones previas sobre diversas materias (por ejemplo, la de zona arqueológica, zona riesgosa, zona protegida, entre otras).

Adicionalmente, cabe señalar que existen discrepancias entre el procedimiento identificado en la legislación y su reglamentación, y el catálogo de trámites que publica el Gobierno del Estado de México. Esto reduce la predictibilidad de los procedimientos e incrementa la discrecionalidad por parte de la autoridad de solicitar mayores trámites y así dilatar el procedimiento.

Otro obstáculo identificado es que muchos de los trámites dependen de la integración y sesión de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda. El problema se debe a que, dentro de la ficha trámite, se señala un plazo determinado de días hábiles para dar respuesta al solicitante. Sin embargo, dicho plazo empieza a correr a partir de que se reúna la comisión y no a partir de la presentación de la solicitud. De tal forma, un trámite que debería concluir en 15 días hábiles, puede demorar hasta seis meses en caso la comisión no se reúna.

2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra urbana

Los mecanismos más importantes para adquirir tierras urbanas son la compraventa y la herencia.

De otro lado, no existen adjudicaciones de tierras urbanas por parte del Estado. Por ejemplo, en el DF, si bien durante la Reforma Agraria el Estado de México adjudicó gran cantidad de tierras a particulares, con las reformas constitucionales del año 1992 se dio fin a este reparto de tierras.

COMPRAVENTA

La transferencia por compraventa es la forma más común de adquisición de la tierra. El procedimiento para la compraventa de predios es materia de regulación estatal y en todos los casos incluye tres etapas claramente establecidas, la prenotarial (donde se recaban los documentos exigidos para llevar a cabo el acto), la notarial y la registral.

Etapla prenotarial: los contratantes deberán recabar una serie de documentos que deben entregar al notario. Estos representan un factor determinante para explicar el tiempo que toma el procedimiento bajo estudio. Estos documentos son:

- a) Título de propiedad del vendedor.
- b) Boleta de pago del impuesto predial de los últimos cinco años.
- c) Boleta de pago del servicio de agua de los últimos cinco años.
- d) Acta de matrimonio de los contratantes casados.
- e) Documentos de identidad de los contratantes.
- f) Constancia de zonificación del inmueble.
- g) Pago de un adelanto de los derechos notariales, registrales, impuestos, certificados de libertad de gravámenes y costo de tramitación.

Etapla notarial: la siguiente etapa corresponde a la intervención notarial, que incluye las siguientes tareas:

- a) Estudio respecto de las cargas, gravámenes y adeudos del inmueble en cuestión y, de ser el caso, regularización de la construcción del inmueble que se pretende enajenar.
- b) Elaboración de la escritura pública.
- c) Tramitación de la inscripción.

Los costos notariales ascienden a un porcentaje del valor del inmueble. Este monto incluye los honorarios notariales, impuestos, derechos y el avalúo del inmueble.

Parte importante del procedimiento lo constituyen los dos avisos para la anotación preventiva del contrato que tienen el efecto de bloquear la partida registral mientras dure el trámite y preparación de los documentos. Esta etapa toma 30 días para el primer aviso y 60 días para el segundo. Dentro de dicho plazo, el notario deberá comunicar al registro la procedencia del contrato. Esta anotación preventiva la efectúa el registrador una vez presentada la solicitud del certificado de libertad de gravámenes del predio por el notario.

La legislación del DF obliga a que se recabe una serie de documentos y se cumpla otra serie de pasos que no están directamente vinculados con la formalización de las transferencias o que su objetivo se podría lograr de una forma más sencilla. Respecto a los referidos requisitos podemos señalar lo siguiente:

- Antecedente registral y certificado de gravámenes: se trata de requisitos redundantes y, en todo caso, correspondería a las partes determinar qué documentación requieren para celebrar el contrato.

- Boletas de pago de impuesto predial y boletas de pago de derechos por consumo de agua: se castiga la formalización de las transferencias con requisitos que no tienen relación con la transacción.
- Copia certificada del acta de matrimonio: este requisito expresa la ausencia de un sistema adecuado de información sobre el estado civil de las personas.
- Avalúo del inmueble: con fines tributarios, se exige el avalúo del inmueble para comparar dicho valor con el valor de la transferencia y el valor catastral. Debe tenerse en cuenta que la falta de actualización de los catastros no debería castigar a los usuarios.

Etapas registrales: el registro califica los documentos entregados por el notario. De estar toda la documentación conforme, procede a la inscripción. Realizada la inscripción, la notaría recoge el testimonio de la escritura con el sello de inscripción.

Todas estas etapas implican 24 pasos administrativos y consumen 186 días. Así, la compraventa, además de ser un proceso largo, es costosa. Por ejemplo, los tributos que graban la compraventa de un predio son:

- a) Impuesto sobre la renta por enajenación de bienes inmuebles,
- b) Impuesto al valor agregado¹³.
- c) Impuesto sobre adquisición de inmuebles.

HERENCIAS

Existen dos alternativas para la tramitación de sucesiones dependiendo de que se hubiese otorgado un testamento o no. En ambos casos, se puede acudir a la vía judicial y a la notarial con el fin de hacer valer el testamento o que se subsane la falta de éste.

Para acudir a la vía notarial, sea que se cuente con testamento o no, es necesario que todas las personas que tienen derecho a esa herencia sean mayores de edad y estén de acuerdo en llevar a cabo ante un notario los trámites correspondientes. En caso de contarse con testamento, para acudir a la vía notarial es necesario que todos los herederos y legatarios que se mencionan en el testamento sean mayores de edad. Si, por otro lado, participan menores de edad o personas con incapacidad mental, el notario no puede intervenir en dicha sucesión, debiendo ésta tramitarse ante un Juzgado Familiar.

Ante el notario, el albacea, si lo hubiere, y los herederos exhiben la partida de defunción del causante y, de ser el caso, un testimonio del testamento y manifiestan su aceptación de la herencia. El notario realiza la escritura de aceptación de herencia y el albacea procede a formar el inventario de los bienes. Practicado el inventario por el albacea y estando conforme todos los herederos, el notario lo protocoliza. Asimismo se presenta el proyecto de partición de la herencia aprobado por los herederos.

¹³ La tasa para pagar este impuesto es del 15% sobre el precio o la contraprestación pactados y sólo se genera respecto a inmuebles comerciales.

En caso no haya testamento, existen dos alternativas en la vía judicial: el juicio de sucesión legítima o intestamentario y el procedimiento especial intestado. Este último procedimiento es más sencillo y aplicable a casos en que no haya controversia alguna, donde los herederos sean mayores de edad, menores emancipados o personas jurídicas.

Si bien los procedimientos no son percibidos como excesivamente complejos, llama la atención que en los casos de sucesión testada, a pesar de no existir oposición, sea necesario que el testamento sea ratificado por juez o el notario (quien además debe otorgar la escritura de aceptación de herencia), cuando el testamento no objetado podría ser documento suficiente para la inscripción registral y la transferencia de la propiedad.

2.3 | **Marco normativo para predios rurales**

2.3.1 | Políticas de Estado para predios rurales

En materia de predios rurales, la propiedad se encuentra dividida en predios ejidales, predios de comunidades, predios privados y predios de propiedad pública (estatales o federales).

Hasta 1992, los ejidatarios y comuneros no podían transferir la tierra que poseían, por lo que más de 100 millones de hectáreas estaban, legalmente, fuera del comercio. Además, en muchos casos, las pequeñas propiedades estaban en disputa y eran objeto de algún procedimiento dotatorio o de ampliación.

En 1992 se realizó una reforma constitucional que modificó la estructura de derechos de propiedad agraria vigente desde 1917. Los cambios fueron:

- Se concluyó el reparto agrario.
- Se permite que personas morales sean propietarias de tierras con fines agrícolas.
- Se le reconoce personalidad jurídica a ejidos y comunidades y se les considera propietarios de la tierra que ocupan.
- Los ejidos se convierten en propietarios. Anteriormente estos sólo eran usufructuarios de la tierra.
- Se establece a la asamblea ejidal como órgano supremo de decisión al interior de los ejidos.
- Se permite que los ejidatarios, si así lo deciden, adquieran el dominio pleno de las parcelas que explotan (asignadas en uso).

Así, a partir de 1992, los ejidos, los ejidatarios y los comuneros están recibiendo sus certificados de derechos parcelarios, los cuales sirven para delimitar las parcelas sobre las cuales cada uno de ellos tiene derecho de uso. A su vez, los ejidos certificados pueden aprobar que los ejidatarios que lo deseen adquieran el dominio pleno sobre la superficie que les haya sido certificada.

Una vez que los ejidatarios disponen de sus certificados agrarios, pueden solicitar que se les autorice a asumir el dominio pleno sobre su parcela; con ello abandonan el régimen de propiedad ejidal y adoptan las características propias de la propiedad civil.¹⁴ Para ello, es necesario contar con la aprobación de dos terceras partes de la asamblea del ejido.

2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIÓN DE DOMINIO PLENO

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, tiene por objetivo principal dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios o certificados de derechos de uso común, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

El procedimiento de adquisición de dominio pleno está estructurado en dos etapas. La primera referida a la certificación de derechos ejidales y la segunda, propiamente a la adquisición del dominio pleno. A continuación se detalla brevemente las actividades que se realiza en cada una de las dos etapas:

Certificación de derechos ejidales: en primer lugar, la Procuraduría Agraria (PA) elabora el diagnóstico ejidal. La asamblea ejidal, cuyo quórum debe ser del 50 % más uno de los ejidatarios, aprueba su incorporación al programa y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras en el interior del ejido.

Posteriormente, se realiza trabajos técnicos de delimitación y parcelación de las tierras ejidales, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales. Los documentos resultantes son aprobados por la asamblea ejidal con un quórum mínimo de partes de los miembros del ejido en primera asamblea o de la mitad más uno en las siguientes convocatorias.

La PA entrega el expediente final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea, así como de los planos. Si esto procede, se expide los certificados y títulos, previa inscripción de estos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

Adquisición de dominio pleno: contando con un quórum de tres cuartas partes de los miembros del ejido en la primera asamblea y de la mitad más uno en las siguientes y una votación calificada de dos terceras partes, la asamblea ejidal aprueba la adquisición del dominio pleno.

El ejidatario en lo individual, autorizado por acuerdo de asamblea para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, debe solicitar que sus tierras sean dadas de baja del régimen ejidal y se expida el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad correspondiente.

¹⁴ La tierra sobre la que se adquiere el dominio pleno es dada de baja del RAN y se expide un título de propiedad que se inscribe ante el RPP de la entidad federativa donde se encuentre el predio, rigiéndose a partir de ese momento por las disposiciones aplicables a la propiedad privada.

De lo anterior, se puede concluir que los obstáculos más importantes a la adquisición de la tierra rural de manera regular son:

- La instalación de la asamblea ejidal requiere un quórum excesivo y un número muy elevado de votos para aprobar la adquisición del dominio pleno.
- La toma de decisiones no incorpora a los arrendatarios (avecindados). El envejecimiento de los ejidatarios ha dado lugar a que éstos no tengan posibilidades de trabajar la tierra, por lo cual la arriendan. Sin embargo, los arrendatarios (avecindados), a pesar de ser quienes explotan efectivamente la tierra, no participan de las decisiones al interior del ejido.
- Si bien no existen normas que los eximan del pago de tributos, los ejidatarios tradicionalmente no pagan impuestos sobre la propiedad ni sobre las transferencias de ésta.
- La propiedad ejidal no puede ser embargada, lo que constituye un desincentivo para adquirir el dominio pleno, especialmente si se tienen deudas.
- Existen programas de apoyo al campo que premian al ejidatario sólo por serlo, desincentivando la opción por el dominio pleno¹⁵. La condición de ejidatario da acceso a subsidios que la hacen rentable, independientemente de que se cultive la tierra o no.

¹⁵ Entre otros tenemos: Programa de Fomento Agrícola, Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, Programa de Fomento Ganadero, Subprograma de Desarrollo Ganadero, Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), Subprograma de Apoyo a Los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).

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 (tanto en zonas urbanas como rurales) en México son los siguientes:

- Los contratos de compraventa de bienes inmuebles deben realizarse obligatoriamente mediante escritura pública. El alto costo de formalización de las compraventas genera barreras para que los mexicanos pobres realicen transacciones seguras.
- En la etapa registral, la falta de regulación de procedimientos y plazos determina un proceso largo y oneroso. De acuerdo con nuestras investigaciones, el proceso de inscripción de un contrato de compraventa toma unos 24 pasos y 186 días.
- La regulación en materia de arrendamientos del DF interviene en la voluntad de las partes estableciendo plazos mínimos, prórrogas automáticas, derechos de preferente de compra al arrendador, limitaciones al incremento de las rentas y obstáculos al cobro de rentas pendientes de pago. Estas disposiciones desincentivan el arrendamiento y promueven la subsistencia de un mercado de alquileres informal.
- Los contratos hipotecarios sobre bienes inmuebles deben realizarse obligatoriamente ante notario público y los requisitos son excesivos y redundantes. Esto deviene en un procedimiento costoso que restringe el uso de estos contratos.
- El proceso de regularización de tierras urbanas es largo y las decisiones administrativas están dispersas en diversas entidades y autoridades. Ello previene la regularización de predios en situación informal.
- Los programas de desarrollo urbano están desactualizados y su aplicación se encuentra desfasada. La zonificación es demasiado rígida e impide el uso de los predios para actividades compatibles con la zona, reduciendo el valor potencial de la tierra.
- A pesar del progreso en términos de simplificación de la sustitución de la licencia de construcción por la manifestación de construcción, el trámite sigue siendo complejo y oneroso y se entrapa en las etapas de verificación.
- Existen pocos incentivos para la obtención del dominio pleno por parte de los ejidatarios. Adicionalmente, el procedimiento para la obtención de dominio pleno requiere excesivas formalidades que dificultan la regularización de la tierra rural.

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

La constitución mexicana consagra la libertad de profesión, industria, comercio, trabajo y contratación¹⁶. No obstante, existen límites sectoriales cuando la actividad se encuentra bajo el rubro de área estratégica o de interés público.

¹⁶ Artículo 5 CPEUM.

Las empresas enfrentan una triple fuente de requisitos para operar legalmente. Por un lado, los actos de comercio se rigen por normas federales. Asimismo, los registros federales son administrados por el Registro Público del Comercio y en cuanto a las controversias en materia mercantil, existe competencia “concurrente”, dado que pueden conocer tanto los Tribunales Federales como los Tribunales Locales, a elección del actor. Adicionalmente, la apertura de una unidad económica (negocio o empresa) es de competencias local y municipal. La gran mayoría de los litigios se tramita ante los Tribunales Locales, dado que los Federales se han especializado en los juicios en los que la Federación actúa como parte (cuando pudiere haber afectación patrimonial de los bienes de la Federación), controversias entre Estados, así como de procedimientos especiales, tales como el Juicio de Amparo, la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional. Los demandantes recurren a los tribunales estatales, aplicando la competencia por el domicilio del demandante.

2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

Los mexicanos prefieren hacer empresa actuando como personas físicas. El uso de personas morales está reducido a una muy baja proporción. Las cifras del censo económico para el 2003 elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) muestran que el 90% de empresarios mexicanos desarrolla sus actividades como Persona Física con Actividad Empresarial y el 95% de negocios son micro empresas; la mayoría de ellas individuales o familiares.

De acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), las personas morales reguladas pueden ser clasificadas en dos categorías: con responsabilidad limitada y con responsabilidad ilimitada.

Las personas morales con responsabilidad limitada son:

- Sociedad anónima (SA), que tiene adicionalmente dos modalidades recientemente reguladas en la Ley de Mercado de Valores (LMV)¹⁷: la SA promotora de inversión y la SA bursátil¹⁸.
- Sociedad de responsabilidad limitada (SRL).

Por otro lado, tipos sociales con responsabilidad ilimitada comprenden a la sociedad en nombre colectivo y las sociedades en comandita simple y por acciones¹⁹. En la práctica estas formas societarias son muy poco utilizadas.

Paralelas a la normativa general, existen normas mercantiles especiales que regulan a las cooperativas y a las organizaciones de crédito. Finalmente, los códigos civiles de los estados regulan a la sociedad civil para actividades de carácter preponderantemente económico sin que constituya lucro mercantil.

Dentro de las formas societarias, la SA es la más utilizada. Sus principales características son:

¹⁷ La norma fue publicada el 30 de diciembre de 2005 y entrará en vigencia el 28 de junio de 2006.

¹⁸ Estos sub tipos de SA en lo no previsto por la LMV se rigen supletoriamente por la LGSM.

¹⁹ En las sociedades en comandita simple y por acciones los socios comanditados responden por las obligaciones sociales de forma ilimitada a diferencia de los comanditarios que lo hacen hasta por el monto de sus aportes de capital. Si bien son sociedades híbridas, a manera de simplificación de este informe se las comprende como sociedades con responsabilidad ilimitada porque su nula utilización obedece a que no existen empresarios dispuestos a asumir la responsabilidad ilimitada del socio comanditado.

- Debe tener como mínimo dos socios.
- El capital mínimo es de \$50,000 pesos (aproximadamente US\$ 4,500) y debe estar pagado al 20%. También es posible constituir sociedades anónimas con capital variable.
- Las acciones son nominativas, indivisibles y negociables. Pueden existir clases de acciones si éstas representan derechos diferentes. Se puede pactar voto limitado de acciones.
- La transmisión de las acciones es libre, salvo pacto autorizado por el Consejo de Administración. Si el Consejo se negara, deberá designar comprador a precio de mercado.
- Es obligatoria una asamblea ordinaria anual. La convocatoria se hace por publicación. Para las asambleas ordinarias, en primera convocatoria se exige un quórum de 50% de capital y decisión por mayoría simple. En segunda convocatoria no hay quórum y se decide con mayoría simple del capital representado. Para las asambleas extraordinarias, la primera convocatoria debe contar con la representación del 75% de capital, y 50% en la segunda. Las decisiones se adoptan con votos del 50% del capital suscrito.
- Se puede iniciar una acción colectiva de accionistas por responsabilidad civil contra administradores con representación del 33% del capital. Asimismo se reconoce el derecho de separación.
- La administración de la sociedad está a cargo de un administrador o un Consejo. El quórum para sesionar es la mitad de los consejeros que componen el órgano y las decisiones se toman por la mayoría simple de los presentes. En caso de empate, el presidente dirime.

2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

Constitución de personas jurídicas: para adquirir personería jurídica como sociedad anónima, las empresas deben constituirse mediante un procedimiento general que se puede dividir en cuatro etapas:

1. Celebración del contrato social entre los socios fundadores. Contiene la voluntad de asociación y los estatutos que rigen a la sociedad. En el contrato social se debe establecer el capital de la sociedad y los aportes de los socios. La LGSM establece que el capital mínimo suscrito para una SA es de \$50,000, mientras que para la SRL es \$3,000. Los títulos que representen el capital de la SA deben ser pagados a un mínimo del 20%, mientras aquellos representativos del capital de la SRL lo deben ser a un 50%²⁰.
2. Permiso de uso de denominación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)²¹. Este permiso lo otorga la SRE a fin que no existan sociedades con nombres iguales o similares que puedan generar confusión en la identidad de la persona moral. El costo de la solicitud del permiso es de \$565. Una vez constituida la sociedad debe comunicarse el uso y hacer un nuevo desembolso de \$210. Si el aviso es extemporáneo se debe pagar \$1,130.
3. La escrituración de la sociedad se hace ante notario. Este acto tiene un costo en el rango entre los \$6,000 a \$8,000²².

²⁰ El no pagar completamente el título representativo del capital hace que el titular sea responsable por la cantidad no pagada con su patrimonio personal.

²¹ De conformidad con lo que establecen los artículos 15 de la Ley de Inversión Extranjera y 13 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades.

²² Generalmente, el notario se encarga de los trámites ante la SRE y el RPC. Los costos de derechos administrativos no están incluidos en el rango de su tarifa.

4. Finalmente, en la cuarta etapa se inscribe la escritura pública que contiene el contrato social en el Registro Público de Comercio (RPC). Los derechos mínimos de inscripción son \$891.15²³ y la inscripción del nombramiento de representantes tiene un costo de \$410 cada una. Una vez inscrita, la sociedad se constituye y adquiere la personalidad jurídica propia de un sujeto de derecho.

Las limitaciones observadas que restringen el acceso a la empresa formal son:

- Ausencia de una forma empresarial para personas individuales con responsabilidad limitada. Esto supone que, para acceder a la responsabilidad limitada, el empresario debe asociarse y asumir costos adicionales en la administración de la asociación.
- Exigencia de capital mínimo. El capital mínimo para la constitución de una sociedad anónima es de \$50,000, mientras que para la SRL es de \$3,000.
- Exigencia del Permiso de Uso de Denominación Social. El costo del servicio es de \$775 (incluyendo el permiso y el aviso posterior de uso) y no guarda relación con el servicio mismo.
- El Régimen de Pequeños Contribuyentes sólo admite a personas físicas y al tener exigencias contables y tasas impositivas preferenciales, constituye un desincentivo para constituirse como persona moral.

Registros administrativos (licencias del gobierno central)

Los siguientes son registros de carácter federal que toda empresa debe cumplir y están asociados principalmente al cumplimiento de obligaciones tributarias, laborales y de la seguridad social. Estos son:

a) Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC)

Toda empresa (ya sea persona moral o persona física con actividad empresarial) debe inscribirse en el RFC, administrado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que se encuentra dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

Tratándose de personas morales, el trámite lo realiza el notario como parte del procedimiento de constitución de empresas y su costo se incluye normalmente en los honorarios notariales. Para las personas físicas, los requisitos para obtener el RFC son los siguientes:

- Un documento de identificación oficial (cédula de elector, por ejemplo).
- Acta de nacimiento.
- Documento que acredite el domicilio (puede ser un recibo de pago de servicios públicos).

El trámite es gratuito y toma tres días desde la presentación de la solicitud ante la oficina delegacional del SAT correspondiente al domicilio del solicitante.

²³ Los derechos de inscripción se liquidan según el capital social. La tarifa mínima es por un capital ascendente a 392,000

b) Inscripción patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)

Toda empresa que tenga por lo menos un trabajador está obligada a inscribirse en este registro, de manera que quede obligada al pago de las contribuciones establecidas por la seguridad social y las del INFONAVIT.

La inscripción se encuentra parcialmente informatizada, siendo posible iniciar el trámite por internet a través de un sistema denominado TRAMITANET. No obstante, es necesario que el empleador o su representante suscriban y presenten el convenio entre la empresa y el IMSS e INFONAVIT ante la oficina delegacional correspondiente. El trámite es gratuito y de él derivan las obligaciones legales del empleador frente a ambas entidades.

c) Inscripción en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

El SIEM es un registro de empresas operado por las Cámaras Empresariales que busca promover la contratación y subcontratación entre ellas y con el Estado. Legalmente, el trámite es obligatorio, aunque normalmente es la Cámara Empresarial la que toma la iniciativa visitando cada empresa e inscribiéndola. Se cobra un arancel en función del número de trabajadores de la empresa.

d) Otros trámites de carácter estatal

Dependiendo de los distintos Estados de la federación mexicana pueden existir otros trámites de carácter estatal que deben cumplir todas o cierto tipo de empresas según su tamaño, características o ramo de actividades.

Un ejemplo importante es la inscripción en el Padrón del Impuesto sobre Nómina que aplica el Gobierno del Distrito Federal y que resulta una obligación en el caso de que la empresa cuente con uno o más trabajadores. Este se tramita en la Sub-Secretaría de Administración Tributaria del Distrito Federal, para lo cual debe obtenerse el formato en internet y presentarse en la oficina correspondiente, proporcionando los datos de los empleados de la empresa.

Los registros administrativos mencionados -con excepción de la inscripción en el SIEM- tienen directa relación con obligaciones de naturaleza fiscal y si bien no representan para los empresarios dificultades de tipo administrativo, entrañan el riesgo de fiscalización, multas por el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de ellos o sanciones por no cumplir con las declaraciones periódicas que deben realizarse con posterioridad a la inscripción de la empresa. Por ello, la mayoría de los empresarios recurren al auxilio de contadores que apoyan tanto la elaboración como la presentación de las citadas declaraciones como en el diseño de estrategias para que los tributos u obligaciones a cargo de la empresa resulten mínimos.

LICENCIAS DE GOBIERNOS LOCALES

En el caso del Distrito Federal, una vez constituida la persona moral y contando con su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, se debe iniciar los trámites de autorización de apertura. En el Distrito Federal, la autorización legal de apertura de establecimientos se rige por dos sistemas dependiendo del giro de actividad de la empresa:

El primero de ellos es la **Licencia de Funcionamiento**, aplicable a las empresas que realizan actividades consideradas de alto impacto ambiental, así como para actividades que involucren la venta de bebidas alcohólicas, sean consideradas potencialmente riesgosas o atentatorias de la tranquilidad y seguridad públicas.

El empresario debe obtener su Licencia de Funcionamiento antes de la apertura de su establecimiento y renovarla cada tres años. Entre los requisitos para obtenerla se encuentran, además del Certificado de Zonificación para Uso Específico, el Visto Bueno de Seguridad y Operación expedido por un Director Responsable de Obra, entre otros. Por la naturaleza de las actividades comprendidas dentro del sistema de Licencia de Funcionamiento, éste es aplicable a las empresas de mayor escala que realizan una serie de giros que se consideran potencialmente riesgosos y que no involucra a la gran mayoría de las empresas comerciales, industriales y de servicios de menor escala.

El segundo sistema de autorización de apertura existente en el Distrito Federal es la **Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil**, que se aplica para todas las actividades que se consideran de bajo impacto ambiental. La Declaración de Apertura opera automáticamente desde la presentación de la misma (el empresario puede abrir su negocio al momento de su presentación) y el prerequisite básico para la admisión es acompañar el Certificado de Zonificación para Uso Específico²⁴.

Si bien el sistema de la Declaración de Apertura de Establecimientos responde a una política simplificadora del Gobierno del DF (GDF), éste ha resultado ineficiente para resolver el problema más relevante que afecta a los micro y pequeños empresarios: la ubicación de sus establecimientos en viviendas y talleres ubicados en zonas residenciales donde de acuerdo a las normas de Desarrollo Urbano no son permitidas un buen número de actividades empresariales.

Finalmente, resulta pertinente destacar que no obstante se está avanzando en materia de simplificación administrativa, algunas de las medidas introducidas han incorporado problemas no previstos e incentivos perversos. Un buen ejemplo es la afirmativa ficta (o silencio administrativo positivo) que genera que las autoridades desapruében expedientes con el objeto de evitar ser amonestados por el incumplimiento del plazo.

Otro problema que afecta especialmente a las micro y pequeñas empresas es que no existe un procedimiento en el Distrito Federal que les permita a regularizar la situación de los predios sin uso conforme. Hasta diciembre de 2005, existía en el Distrito Federal, un procedimiento que, si bien era largo y complejo, les permitía regularizar el uso de suelo de los inmuebles en que operaban actividades de

²⁴ En el caso de establecimientos que ocupen una superficie mayor a 400 metros cuadrados, se requiere el Visto Bueno de Seguridad y Operación, expedido por un Director Responsable de Obra (DRO).

comercio, industria y prestación de servicios, clasificadas como de bajo impacto. Hoy esa posibilidad ha desaparecido y no existe un mecanismo para retornar a la legalidad.

2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

Los mecanismos más comúnmente utilizados como parte de la actividad mercantil y para el ejercicio de derechos empresariales son: (i) el procedimiento especial hipotecario y (ii) el procedimiento ejecutivo mercantil. Se trata de procesos judiciales que tienen por objeto la ejecución de garantías inmobiliarias y la ejecución de títulos de crédito, respectivamente.

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS

Tanto la constitución de una hipoteca como su eventual ejecución están reguladas a nivel local. En el caso del Distrito Federal, para pedir el pago de un crédito garantizado con hipoteca, se requiere que la hipoteca conste en escritura pública y el plazo haya expirado. Si bien los tribunales admiten la demanda aún cuando la hipoteca esté inscrita, no será posible anotar el embargo que se realiza como parte del juicio.

De la revisión de expedientes del procedimiento judicial de ejecución de la hipoteca en el Distrito Federal, se ha observado que este procedimiento toma 619 días desde el momento de la preparación y presentación de la demanda, hasta el remate del bien hipotecado y la transferencia al nuevo propietario (adjudicatario), pudiendo su costo ascender aproximadamente a 22% del valor de la deuda garantizada²⁵. Las principales etapas del proceso son las siguientes:

1. **Preparación para el juicio:** el acreedor debe buscar asesoría de un abogado y presentarle la escritura pública por la cual se constituyó la hipoteca o copia de la misma.
2. **Presentación de la demanda:** elaborada la demanda, ésta será presentada a la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la que designará al juzgado que tendrá a su cargo la resolución de la misma.
3. **Admisión de la demanda y emplazamiento:** verificados los requisitos de la demanda, ésta será admitida y en consecuencia se notificará al demandado. Conjuntamente con la notificación a los demandados, se elaborará el oficio dirigido al Registro Público de Propiedad del Distrito Federal a efecto que la anotación de la demanda hipotecaria se inscriba en los antecedentes registrales del inmueble²⁶. La notificación al demandado se hará vía emplazamiento en el domicilio del deudor. Si el auto por el que se admite a trámite la vía intentada no fuese impugnado por el demandado, se tendrá la misma por consentida y será notificada al deudor a efectos que conteste la misma.
4. **Contestación de la demanda, fijación de la litis y etapa probatoria:** al contestar la demanda, el deudor podrá oponer excepciones. Con la contestación, el demandado podrá argumentar que el pago que le exige el acreedor no corresponde, pudiendo ofrecer pruebas que coadyuven a defender el derecho que alegue. Las pruebas que las partes ofrezcan deben ser actuadas en la audiencia que fije el juzgado y que podrá diferirse por una sola ocasión.

²⁵ Porcentaje calculado tomando en consideración un crédito de \$600,000, siendo el costo total del proceso de \$132,507.

Costo preparado según investigaciones de expedientes que se siguen en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

²⁶ Se parte del supuesto que la hipoteca se encuentre inscrita en el Registro Público de Propiedad.

5. **Sentencia:** actuadas las pruebas, el juez cuenta con 8 días para emitir la sentencia definitiva. En la prácticas los jueces utilizan más tiempo para dictar y publicar su resolución.
6. **Apelación:** dictada la sentencia, la parte que se considere afectada podrá apelar. El recurso de apelación será resuelto por una de las Salas Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
7. **Amparo:** dictada la sentencia definitiva, la parte que se considere afectada podría interponer recurso de amparo manifestando que sus derechos constitucionales han sido violados. Esta demanda sería conocida por los Tribunales Federales.
8. **Ejecución de la sentencia:** devuelto el expediente al juzgado de origen, se ejecuta la sentencia a través del remate del bien sujeto a la hipoteca. Para ello, el acreedor deberá obtener en las oficinas del Registro Público de la Propiedad el certificado de libertad de gravámenes correspondiente.
9. **Remate:** como parte de esta etapa, cada parte tendrá derecho de exhibir, dentro de los 10 días a que sea ejecutable la sentencia, el avalúo del inmueble hipotecado y en caso que alguna de las partes deje de exhibirlo, se entenderá su conformidad con el avalúo que haya exhibido su contraria. Una vez que se presenten los avalúos respectivos²⁷ y el certificado de gravámenes, el demandado podrá solicitar fecha para la celebración de la Audiencia de Remate. Normalmente, se señala fecha para Audiencia de Remate dentro de las 5 semanas siguientes, debiendo publicarse la convocatoria a las mismas.
10. **Escrituración a favor del adjudicatario:** una vez que el bien rematado ha sido adjudicado, se iniciará el trámite de escrituración a favor del adjudicatario, el mismo que debe seguirse ante notario designado por el mejor postor o actor. El notario preparará la escritura y la enviará al juez, quien deberá además pronunciarse sobre la misma y firmarla. Firmada la escritura pública por el juez, éste notificará al deudor para que éste en un plazo de 5 días acuda a firmarla. De no hacerlo, el juez lo hará en su rebeldía.

EJECUCIÓN DE TÍTULOS DE CRÉDITO – JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL

Un acreedor que tenga un título de crédito que desee ejecutar podrá acudir a la vía ejecutiva mercantil, a través del procedimiento ejecutivo mercantil²⁸.

De acuerdo a nuestras investigaciones, el juicio ejecutivo mercantil – a pesar de ser uno de los juicios que en forma más expedita se resuelven ante los Juzgados Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal –, puede tomar aproximadamente 489 días, es decir, alrededor de 16 meses²⁹. Este caso es, además, un supuesto en el cual un acreedor ha asistido constantemente al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a fin de impulsar el procedimiento.

Este procedimiento puede ser resumido según sus principales etapas, que detallamos a continuación:

²⁷ Si ninguna de las partes presenta un avalúo, se utilizará el de fecha más reciente que obre en el expediente.

²⁸ Solo para el supuesto de que el título haya perdido su carácter ejecutable, podrá hacerse uso de la vía ordinaria mercantil para demandar el monto de las cantidades consignadas en el título de crédito.

²⁹ Este resultado se puede apreciar además del estudio sobre la Administración de Justicia en México publicado por el ITAM en el año 2002 que señala que en el Distrito Federal, un procedimiento ejecutivo mercantil tiene una duración aproximada de 25 meses.

1. **Preparación para el juicio:** en esta etapa, el demandado buscará asesoría de un abogado a efectos de presentarle los instrumentos con los que cuenta para iniciar un juicio y que el abogado le brinde asesoría respecto a la procedencia del juicio.
2. **Presentación de la demanda:** la demanda será presentada ante la oficialía de partes común del Tribunal Superior del Distrito Federal, la cual, previa verificación de la demanda y sus anexos, la enviará al juzgado que será encargado de resolver sobre la procedencia de la misma. Si se determina que la demanda cumple con los requisitos de forma y fondo que la legislación procesal civil señala, se admite la demanda y se dicta el auto de exequendo por el que se ordena requerir de pago a la parte demandada y en caso el pago no se realice, se le embarguen bienes de su propiedad que garanticen el monto de lo adeudado y hecho lo anterior, se emplace a juicio al demandado.
3. **Embargo y emplazamiento:** el demandante deberá efectuar una cita con el Secretario Actuario a efectos de dirigirse al domicilio del deudor a realizar el emplazamiento destinado a solicitar al deudor el pago de la deuda y caso contrario, a embargar sus bienes.
4. **Contestación de la demanda, admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas:** dentro de los 5 días de ocurrido el emplazamiento, la parte demandada debe contestar la demanda oponiendo las excepciones que estime pertinentes. En esta misma etapa, el demandado podrá presentar pruebas de los hechos o excepciones que argumente.
5. **Sentencia:** terminada la etapa de presentación de pruebas, las partes podrán además presentar alegatos³⁰ adicionales sobre los hechos que alegan para que posteriormente el juez proceda a dictar sentencia.
6. **Apelación:** dictada la sentencia, la parte que se considere afectada por la misma, podrá presentar un recurso de apelación ante el juzgado que dictó la sentencia. El recurso de apelación será resuelto por una de las Salas Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El recurso de apelación suspenderá la ejecución de la sentencia, a menos que la parte que obtuvo sentencia favorable pague una fianza que garantice los posibles daños y perjuicios que ocasione la ejecución de la sentencia.
7. **Amparo:** dictada la sentencia definitiva, la parte que se considere afectada (en la mayoría de los casos el deudor) podría interponer un recurso de amparo manifestando que sus derechos constitucionales han sido violados. Resuelto el amparo, generalmente como improcedente en este tipo de juicios, el expediente será devuelto al juzgado de origen.
8. **Ejecución de la sentencia:** el Secretario de Acuerdos tendrá a su cargo dictar el auto de ejecución respectivo por el que se ordene al demandado hacer pago de las cantidades reclamadas y de no hacerlo se procederá al remate de los bienes embargados en el emplazamiento. Esta orden de ejecución, en la mayoría de casos se efectúa de manera personal al demandado, siendo difícil encontrarlo y pudiendo originarse dilaciones al proceso.
9. **Remate:** si el deudor no procede al pago en la etapa de ejecución de la sentencia, será necesario proceder al remate de los bienes embargados, muebles y/o inmuebles. En el caso de los bienes inmuebles, la parte actora tendrá que nombrar un perito a efectos que valore el inmueble embargado y se establezca así el valor base del remate. La fecha de audiencia

³⁰ Los alegatos ya no se contemplan en la legislación procesal civil pero siguen siendo utilizados por los abogados y aceptados por los juzgadores.

a remate será publicada tanto en el Boletín Judicial como en el periódico que designe el juzgado, que será aquel de la localidad en que se encuentre el bien. En la audiencia de remate, el bien podrá ser adjudicado a un tercero o al acreedor, en caso éste haya participado en el remate.

10. Colocación del bien rematado en posesión del adjudicatario: en esta última etapa, el adjudicatario, con el apoyo del Secretario Actuario, quien debe llevar a cabo una diligencia para la toma de posesión del bien rematado, adquirirá la posesión del bien o bienes rematados. En el caso de bien inmueble, será necesario considerar además la participación del notario para el otorgamiento de la escritura pública correspondiente y la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de la adjudicación y el derecho de propiedad del nuevo propietario (adjudicatario), según lo detallamos en la sección correspondiente al Juicio Especial Hipotecario.

Sobre la base de la investigación, se puede concluir que los principales obstáculos en los mecanismos para el ejercicio de derechos empresariales estudiados son:

- Las diligencias judiciales practicadas fuera del ámbito local del juzgado donde se está conociendo el juicio no son expeditas y ocasionan dilación en los procesos.
- Parte de los problemas relacionados con la expedita resolución de Juicios Ejecutivos Mercantiles es la falta de especialización de los jueces a cargo de los mismos.
- El sistema de notificaciones en el Distrito Federal no es suficientemente transparente y depende, en la mayoría de los casos, de las relaciones que los interesados efectúen con los actuarios.
- Los términos de las actuaciones no necesariamente respetan los plazos establecidos en la normas del Código de Procedimientos Civiles.
- Debido a dilaciones impuestas en la mayoría de ocasiones por el deudor, el remate puede llegar a tomar aproximadamente 120 días. Por ejemplo, en el proceso ejecutivo mercantil, a pesar de ser un procedimiento ejecutivo, la etapa de presentación y actuación de pruebas es utilizada con fines dilatorios y alarga el proceso innecesariamente.
- Una vez que se ha obtenido sentencia de adjudicación en el remate, el acta de adjudicación debe ser escriturada. Este procedimiento exige que el notario notifique al deudor para efectos que firme esta escritura. En la mayoría de casos, la escritura pública se firmará en rebeldía. Este procedimiento puede durar hasta 140 días desde la elaboración de la escritura hasta que el nuevo adjudicatario entra en posesión del inmueble.
- La complejidad de los sistemas legales. El Código de Procedimientos Civiles no está diseñado para personas que no tengan conocimientos de derecho, por lo que se necesita de la asesoría de un abogado para intervenir en un procedimiento judicial.

REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

Las empresas pueden acceder al crédito mediante distintas instituciones; como se verá en el desarrollo de esta sección, las alternativas son múltiples. Se ha identificado que una de las principales barreras es los requisitos exigidos -sobre todo en el sistema bancario-. En las entidades más flexibles, sin embargo, la menor exigencia de requisitos viene aparejada de un incremento significativo en las tasas de interés, que pueden alcanzar el 70% del monto del capital otorgado.

En el caso de las entidades que forman parte de la **banca comercial**, los requisitos para acceder al otorgamiento de un préstamo empresarial son, en general, los siguientes:

- Alta en hacienda.
- RFC.
- Acta constitutiva, reformas y poderes.
- Comprobante de ingresos (o ventas mínimas).
- Estados de cuenta.
- Estados financieros.
- Antigüedad de al menos dos años del negocio.
- Identificación oficial.
- Comprobante de domicilio.
- Declaración de impuestos.
- Reporte de Buró de Crédito.

El monto mínimo de financiamiento es aproximadamente de \$10,000 y que las tasas de interés oscilan entre el 14 % y 24% anual.

El único caso dentro de la banca comercial que se aleja de este esquema es el Banco Azteca. Como parte de su programa Empresario Azteca, que tiene por finalidad el apoyo a microempresarios, dicha entidad bancaria exige como requisitos para otorgar préstamos únicamente:

- Identificación oficial.
- Comprobante de domicilio.
- Comprobante de ingresos.
- Comprobante de propiedad o aval que cuente en él o, en su defecto, bienes en garantía prendaria por un valor máximo del doble del préstamo.

No obstante el caso de Banco Azteca, la complejidad de los requerimientos exigidos por la banca comercial para el otorgamiento de crédito explicaría porqué de acuerdo a la CNBV solo el 24.4% de las empresas que obtuvieron crédito el primer trimestre del 2005 los hicieron a través de una institución bancaria. Ello refleja el bajo grado de inserción de la banca en el mercado de crédito comercial o productivo.

Las **Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL)**, por su parte, colocan crédito únicamente en aquel sector o actividad que les haya sido autorizado (por ejemplo, crédito para vivienda, automóviles, agropecuario, pymes, etc.). Las SOFOL poseen una participación del 8,4% sobre el financiamiento total al sector privado no financiero, equivalente al 25% de la participación de los bancos comerciales, habiéndose incrementado en un 3,000% el monto de su cartera de crédito en menos de 8 años.

Un ejemplo de dichas entidades lo constituye “Crédito Familiar SOFOL S.A. de C.V.”, la misma que brinda préstamos a una tasa de interés del 5% más IVA mensual, por montos que varían entre \$2,000 y \$70,000, exigiendo como requisitos únicamente:

- Identificación oficial.
- Comprobante de domicilio.
- Tres años de antigüedad del negocio.
- Comprobante de ingresos (o en su defecto un bien mueble o un aval personal con estos mismos requisitos).

Las solicitudes de crédito son respondidas en sólo 48 horas. Dados los pocos requerimientos solicitados por las SOFOLES en general, estas instituciones se encuentran muy difundidas a lo largo de México atendiendo especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

En el caso de las **Entidades de Ahorro y Crédito Popular**, actualmente sólo existen seis que han regularizado su situación a efectos de ajustarse a la Ley de Ahorro y Préstamo dada en el 2001³¹. De acuerdo a BANSEFI, la banca popular (aquella conformada por las entidades de ahorro y crédito popular) atiende aproximadamente al 6.7% de la P.E.A., lo que resulta de gran importancia a efectos de lograr una mayor profundización del crédito en México. Un ejemplo de ellas es FINCOMUN (antes Unión de Crédito, hoy SOFIPO), la misma que ofrece dos tipos de crédito: individual o grupal. Los requisitos exigidos para el primer tipo de crédito son:

- Identificación oficial.
- Comprobante de domicilio.
- Antigüedad de un año del negocio.
- Tener una cuenta dentro de la institución por un mínimo de \$10.
- Otorgar en garantía un bien mueble, automóvil o electrodoméstico, o inmueble.
- Uno o dos avales personales.

El monto de los créditos varía entre \$500 y \$40,000, por un plazo de 6 u 8 meses, y la tasa de interés es de 3.8% mensual más IVA.

En el caso del crédito grupal, en virtud del cual 3 a 5 individuos (cada uno con actividad empresarial con un mínimo de un año de antigüedad), avalándose mutuamente, pueden solicitar un préstamo, para el que los requisitos exigidos son:

- Alta en Hacienda.
- RFC de cada uno de los integrantes.
- sus actas constitutivas
- Credencial del representante legal.
- Poder notarial del mismo.

La tasa de interés y el plazo son iguales a los del crédito individual; sin embargo, el monto máximo a prestar a cada uno de ellos es de \$10,000.

³¹ Las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas hasta el momento por la CNBV en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para operar como sociedades financieras populares (SOFIPO) son: Fincomún Servicios Financieros Comunitarios S.A de C.V., Batoamigo S.A. de C.V., Unagara S.A. de CV, Caja Inmaculada, S.C. de A.P. de R.L. de C.V., Caja Popular Cristóbal Colón, S.A. de C.V., CoopDesarrollo, S.C.L. de C.V.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En México, los principales mecanismos alternativos de solución de conflictos son la conciliación y el arbitraje.

CONCILIACIÓN

La conciliación en materia civil tiene una larga historia en el derecho procesal mexicano. Los Códigos de Procedimientos Civiles estatales contemplan una etapa procesal específica en la que se desahoga una audiencia previa y de conciliación con el fin de que las partes intenten llegar a un arreglo.

A raíz del desarrollo de la mediación en sede judicial, en México ha proliferado la creación de los Centros de Justicia Estatal, anexos a los Tribunales Superior de Justicia estatales, así como la promulgación de Leyes de Justicia Alternativa que regulan sus servicios, y en ocasiones de los privados también. Generalmente, estas leyes establecen la posibilidad de resolver conflictos de carácter principalmente civil mediante mediaciones y/o conciliaciones ya sea por asistencia espontánea de las partes al centro o por remisión del juez.

Algunos problemas que enfrenta este sistema son, además de cuestionamientos constitucionales, la falta de conocimiento y la desconfianza de los usuarios, la desaprobación y la falta de apoyo de jueces y magistrados y de legisladores locales, debilidades en la capacitación de mediadores y conciliadores y la escasa cultura de cumplimiento de acuerdos por los usuarios.

En cuanto a la conciliación en materia comercial, el recurso a este mecanismos es escaso o al menos, moderado y donde se requiere de mayor esfuerzo de difusión, toda vez que no se ha recogido a nivel de legislación federal esta materia, a diferencia del arbitraje.

El Centro de Mediación y Arbitraje Comercial de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México ofrece este tipo de servicios mediante un Reglamento de Mediación que las partes deben mencionar en sus contratos para que una vez surgida la controversia, ésta sea sometida a un mediador y que el procedimiento sea supervisado por la CANACO. Asimismo, a iniciativa de más de diez despachos establecidos en México, a finales de la década de los noventa se creó el Instituto Mexicano de la Mediación (IMM), asociación civil que ofrece también un reglamento de mediación y la posibilidad de tener acceso a mediadores altamente capacitados. Una gran aportación de este Instituto ha sido la redacción de un Código de Ética para Mediadores. Sin embargo, desafortunadamente, su experiencia en la conducción de mediaciones es escasa.

ARBITRAJE

En México la materia civil está reservada a los Estados de la República Mexicana y al Distrito Federal, por tanto cada uno de estos cuenta con su propio Código Civil y de Procedimientos Civiles, siendo este último el que generalmente prevé la figura del arbitraje.

En el Distrito Federal, el arbitraje civil es regulado por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. El arbitraje en materia comercial se encuentra regulado por el Código de Comercio que es aplicable en todos los Estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal.

Además de la legislación interna, cabe destacar que México ha ratificado los instrumentos internacionales más importantes en materia de arbitraje, que son:

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento de Sentencias Arbitrales Extranjeras, mejor conocida como la Convención de Nueva York, ratificada por México en el año 1971, sin reservas. Consecuentemente, México se obligó a hacer efectivas las disposiciones de la Convención para todo laudo arbitral, sea en materia comercial o no, o provenga de un Estado miembro o no de la convención.
- La Convención Interamericana de Arbitraje Comercial, mejor conocida como la Convención de Panamá, que fuera aprobada por México el 9 de febrero de 1978 y promulgada el 27 de abril del mismo año.

Intentos del gobierno mexicano en la remoción de obstáculos y costos para el acceso legal a la actividad empresarial

Existe una importante experiencia en México en la simplificación y mejoramiento del marco regulatorio de la actividad empresarial. Esta experiencia fue desarrollada por la denominada Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la misma que realizó un diagnóstico sobre los trámites, requisitos y plazos de mayor impacto en el establecimiento e inicio de operaciones de las empresas. Con base en ese diagnóstico, se propuso al Ejecutivo Federal el acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).³²

Objetivo del SARE: el SARE tiene como objetivo facilitar y mejorar la gestión gubernamental aplicable al establecimiento e inicio de operaciones de la micro, pequeña y mediana empresa, reduciendo el tiempo a un día hábil, de los trámites mínimos federales que exige este sistema y promueve la apertura de empresas.

El SARE estableció como máximo dos trámites federales obligatorios para la constitución e inicio de operaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de bajo riesgo público. El éxito del SARE depende en gran parte de su instrumentación en Estados y Municipios, ya que ellos establecen las reglas para que una empresa opere en su territorio.

Algunos de los Estados y Municipios más importantes del país han adoptado mecanismos similares al SARE que permiten que en un plazo no mayor a 72 horas se pueda cumplir con los trámites de las tres órdenes de gobierno para la apertura de una empresa. Este opera de la siguiente manera:

- A nivel Federal: La apertura de nuevos negocios en México, cuyo giro sea calificado como de bajo riesgo público, puede hacerse en menos de 72 horas cumpliendo con un mínimo de trámites federales. Además, el SARE permite contar con un periodo de gracia de hasta tres meses para cumplir otros trámites federales.

³² El día veintiocho de enero del año dos mil dos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cuál entró en vigor el primero de marzo del mismo año.

- A nivel Estatal y Municipal: Para implementar un esquema de apertura rápida de empresas en el orden nacional es necesario sumar esfuerzos con Estados y Municipios, ya que son ellos quienes establecen las reglas para que una empresa opere en su territorio. La incorporación de los trámites de uso de suelo y licencia de funcionamiento resultaba fundamental para la operación efectiva del SARE. Por ello la COFEMER promueve la celebración de convenios de coordinación para incorporar a estados y municipios en el desarrollo del SARE.

A pesar de los avances logrados, persisten algunos obstáculos para la operación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los principales son:

- COFEMER sólo tiene competencia sobre los trámites de carácter federal, en los que ha operado una simplificación efectiva en los requisitos y trámites asociados a los registros de carácter federal. Los trámites de carácter estatal y municipal están librados a la decisión y discrecionalidad de Estados y Municipios, de manera que sólo es posible aplicar mecanismos de coordinación para la mejora regulatoria e implementación del SARE.
- Los obstáculos relacionados con el uso permitido del suelo no han sido resueltos de manera directa por el SARE, quedando librados a la legislación urbanística y a su aplicación por las autoridades estatales y municipales.
- Aun está pendiente la simplificación de los trámites de constitución de personas morales y el diseño de mecanismos que permitan a las empresas organizadas como personas físicas acceder a los beneficios de la responsabilidad limitada y la separación patrimonial.

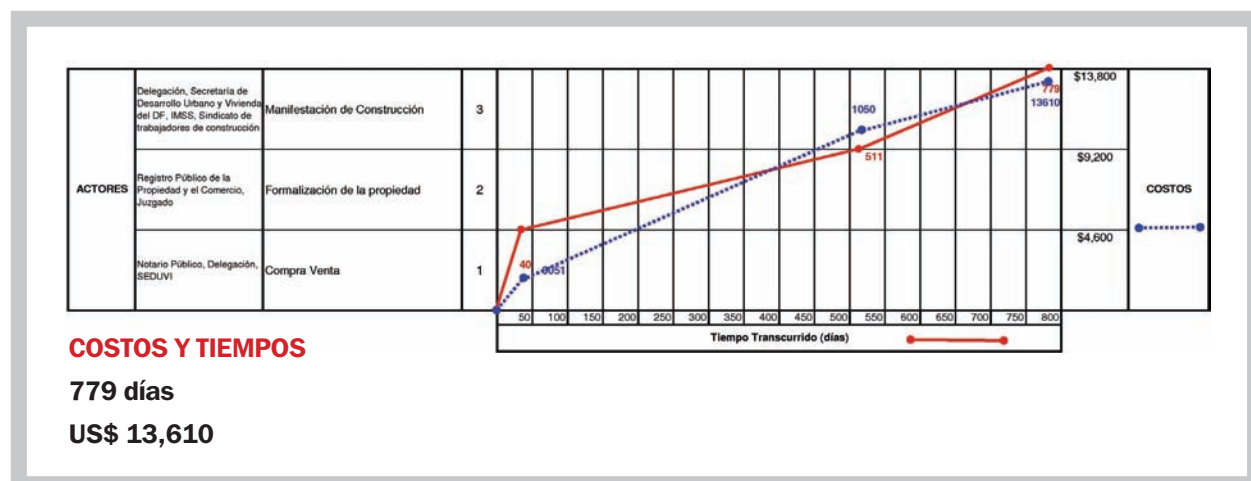
De la investigación realizada se puede concluir de manera preliminar que el sistema legal que regula la actividad empresarial en México limita el acceso y operación formal de las empresas e impide la explotación de los activos empresariales de los mexicanos.

- No existe en la legislación una forma organizacional que permita a la persona física que no está asociada con otras tener separación patrimonial y responsabilidad limitada, lo que le impide proteger su patrimonio familiar de los riesgos del negocio, tener una mejor división de funciones al interior de la empresa, establecer jerarquías, compartir información y conocimiento. Como consecuencia, aproximadamente el 90% de los empresarios en México desarrolla sus actividades como persona física.
- La exigencia de capital mínimo para la constitución de sociedades anónimas y de sociedades de responsabilidad limitada es otra barrera de acceso a la formalidad. En el caso de la sociedad anónima, el capital mínimo es de \$50,000, lo que equivale a 46 veces el salario mínimo general mensual.
- Adicionalmente, existen otros sobre costos en la constitución de empresas, tales como la obtención de un permiso de uso de denominación social ante la SRE y la publicación de avisos. Estas son barreras que desincentivan la operación formal de las empresas y generan extralegalidad.
- Si bien existe un régimen tributario simplificado para los pequeños contribuyentes (el REPECO), éste sólo admite a personas físicas. Ello genera un desincentivo para las asociaciones y la constitución de empresas.
- La excesiva discrecionalidad de las autoridades a nivel municipal y la ausencia de procedimientos claros y predecibles -especialmente en la obtención de la Declaratoria de Apertura- son una barrera para la operación formal de las empresas.

2.5 | Ejemplos del costo del marco legal

2.5.1 | Acceso a la propiedad formal

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

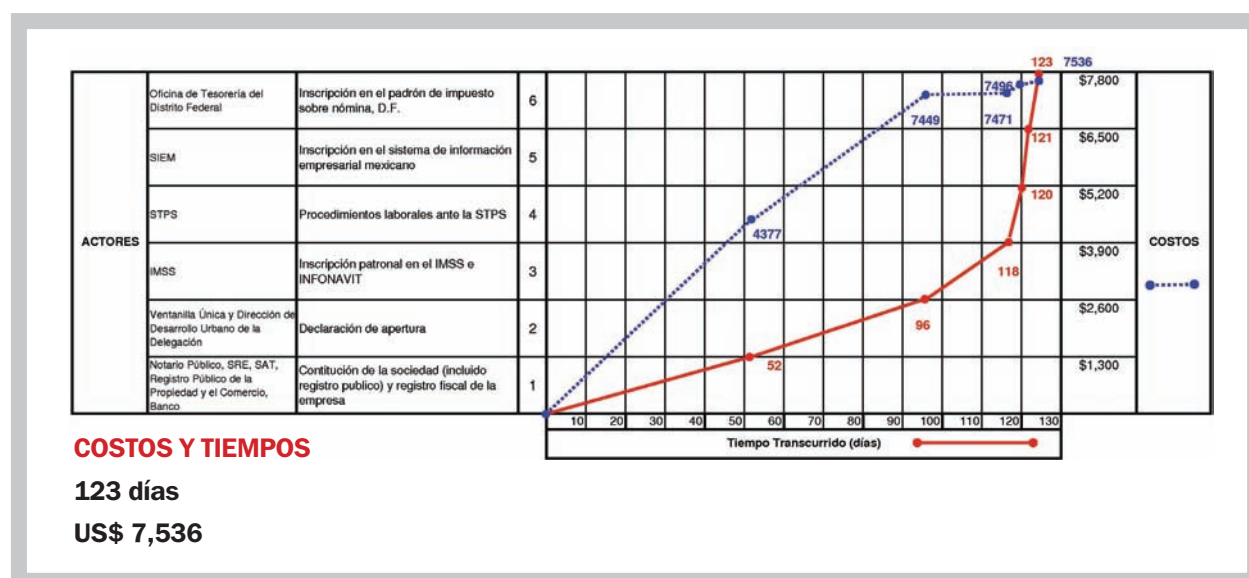


SUPUESTOS:

- El terreno objeto de la compra pertenece a un propietario que no tiene problemas para acreditar su identidad. El vendedor es propietario único – conjuntamente con su esposa - y no tiene problemas con poseedores precarios. El vendedor no tiene su propiedad inscrita en Registros Públicos.
- El terreno está ubicado en una zona que cuenta con habilitación urbana.
- Para el procedimiento, se ha considerado que el propietario ha seguido un juicio ordinario de prescripción a efectos de adquirir formalmente la propiedad sobre el inmueble.
- Adquirido el inmueble, ha solicitado las autorizaciones requeridas para proceder a la construcción en el mismo. El permiso que se solicitará será el Permiso de Construcción Tipo B en el que se consideran 2 supuestos: i) las construcciones dedicadas a vivienda que tengan planeado implementar un comercio o local comercial; y, ii) los casos en los que se pretenda construir un conjunto condominal, siempre y cuando la construcción total del condominio no supere los 10,000 m².

2.5.2 | Acceso a la empresa

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



SUPUESTOS:

- La empresa la constituyen dos o más socios.
- La forma societaria utilizada es la Sociedad Anónima. La SA es la forma societaria más utilizada en México a pesar de las exigencias que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) para ello. La LGSM exige un capital mínimo de constitución de US\$ 5,000³³. Sin embargo, la ley no cuenta con un mecanismo de certificación sobre el depósito de este capital en una cuenta determinada al momento de constituir la sociedad.
- A pesar de ser la SA de CV la forma societaria más utilizada en México³⁴, cabe señalar que conforme a cifras del Censo Económico para el 2003, el 90% de los empresarios en México desarrollaba sus actividades económicas como persona física.
- La panadería está ubicada en una zona popular de la ciudad.
- Se asume que la zona donde se ubicará el negocio cuenta con habilitación urbana y no es una zona de alto impacto ambiental.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.

El caso no incluye la inscripción del nombre comercial (por ejemplo, “Panadería Santa Cruz”). Sí incluye el permiso de uso de denominación social para la sociedad. Este permiso lo otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como ente federativo a fin que no existan sociedades con nombres iguales o similares que puedan generar confusión en la identidad

³³ Tipo de Cambio Pesos Mexicanos x US\$ = 10

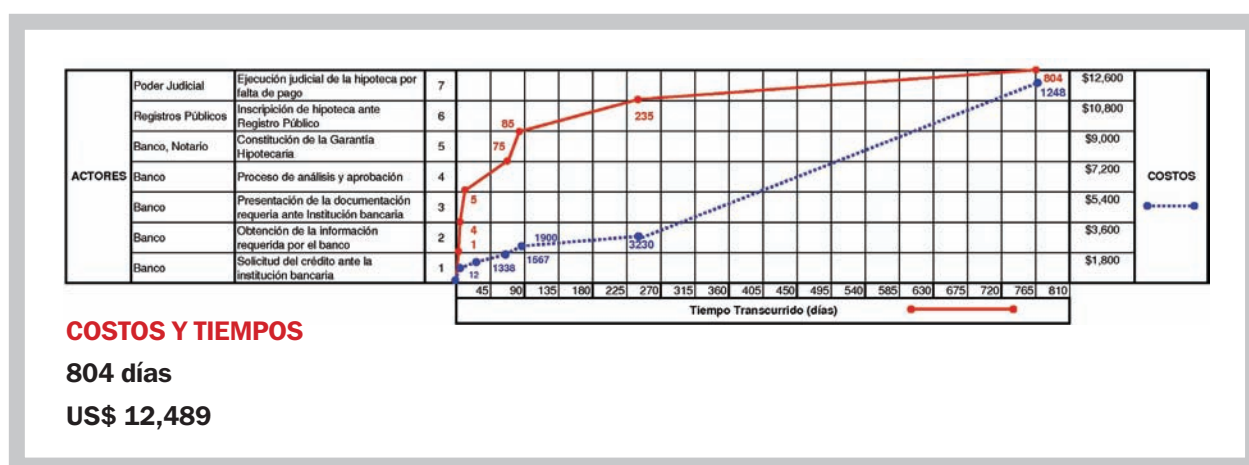
³⁴ El informe anual de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para el año 2004 brinda una aproximación sobre que tipo de sociedades son más utilizadas por los empresarios. El informe indica que para una muestra de 6,000 sociedades que utilizaron el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), 80% fueron Sociedades Anónimas de capital variable, 10% fueron sociedades civiles, 7% sociedades de responsabilidad limitada y 3% asociaciones.

de la persona moral. De no existir una sociedad con denominación igual a la escogida, la SRE autorizará el uso de la misma.

- La empresa cuenta con al menos 3 trabajadores al momento de iniciar los trámites.
- Se consideran los días que le tomará al interesado la búsqueda de documentación para poder cumplir con los requisitos de la autoridad, así como los días que tendrá que esperar para contar con la documentación que acredite el cumplimiento de los procedimientos descritos.
- Se busca producir un ejemplo que refleje la realidad y no un caso ideal.

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 los costos de ejecución inhiben el uso de garantías inmobiliarias.



SUPUESTOS:

- El solicitante de crédito es una empresa (panadería) con 5 años de operación.
- El monto del crédito solicitado es de US\$ 15,000.
- Es el primer crédito obtenido por la empresa.
- El crédito no fue cancelado por el solicitante, por lo que el banco optó por recurrir a un procedimiento de ejecución judicial de hipoteca.
- El proceso incluye 2 medidas dilatorias: un incidente y un amparo.
- El proceso judicial de ejecución no considera apelaciones.

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

3.1 | ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?

EN ZONAS URBANAS

- Informalidad por tipo de adquisición de la tierra:
 - Para la propiedad social:
 - Terrenos del núcleo urbano adquiridos con aprobación de la asamblea y transferidos posteriormente.
 - Terrenos de parcelas adquiridos sin aprobación del ejidatario (en conclusión con comisario ejidal).
 - Terrenos seudoinvadidos con aprobación del ejidatario y la asamblea.
 - Para la propiedad privada:
 - Terrenos adquiridos en fraccionamientos irregulares de terrenos rurales (de ex haciendas y pequeña propiedad privada).
 - Terrenos adquiridos en subdivisiones irregulares de terrenos urbanos.
 - Terrenos invadidos.
 - Terrenos en poblados con títulos antiguos.
 - Terrenos en tierra de los pueblos.
 - Para la propiedad pública:
 - Terrenos invadidos en el dominio público.
 - Terrenos invadidos en el dominio privado (en desertificación de lagos, edificios, etc.).
- Informalidad por el uso permitido del suelo:
 - Viviendas sobre terrenos para otros fines (no urbanos).
 - Viviendas sobre terrenos de conservación ecológica.
 - Viviendas sobre terrenos de uso público.
 - Viviendas sobre terrenos de reserva urbana sin previa urbanización.
 - Viviendas sobre terrenos no urbanos por características intrínsecas (riesgo).
- Informalidad por limitaciones legales o económicas sobre viviendas originalmente formales o informales:
 - Compraventas o subdivisiones formales o informales, que no se registran.
 - Viviendas construidas, ampliadas o modificadas sin licencia de construcción
 - Contratos de viviendas estatales con limitaciones a la transferencia
 - Viviendas alquiladas con renta congelada (incluso transferidas o heredadas)
 - Viviendas de sucesiones indivisas con títulos a nombre del propietario original.
 - Viviendas y predios no regularizados por falta de expedientes técnicos o requisitos administrativos (incluye remanentes)
 - Viviendas bajo régimen de patrimonio familiar, comprobadas por terceros

EN ZONAS RURALES

- Propiedad de ejidos y comunidades:
 - Ejidos y comunidades certificados.
 - Ejidos y comunidades sin certificar.
- Informalidad por adquisición de la tierra:
 - Adquisición irregular en terrenos de propiedad ejidal.
 - Adquisición irregular de terrenos en propiedad privada.
 - Adquisición irregular de terrenos en propiedad pública parques naturales, reservas ecológicas, entre otros).
- Informalidad por el uso permitido del suelo:
 - Agricultura en terrenos de conservación ecológica.

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

3.2.1 | Las prácticas extralegales para el acceso a la vivienda en México DF

La manera predominante de acceso a la vivienda en México DF es la adquisición extralegal de terrenos adquiridos en fraccionamientos irregulares de terrenos rurales de ex haciendas y pequeñas propiedades privadas. La documentación de estas operaciones generalmente queda plasmada en instrumentos que los compradores guardan como el único título que acredita su derecho de propiedad:

- Contratos privados de transferencia suscritos entre las partes, sin intervención notarial.
- Contratos de promesa de venta realizadas por lotificadores informales a favor de los compradores de lotes de terreno agrícola que serán utilizados para la construcción de sus propias viviendas.
- Recibos de pago por el precio del lote adquirido, firmado por ambas partes como evidencia de la operación realizada.

Si bien estas prácticas extralegales permiten a los pobres adquirir terrenos y urbanizarlos resolviendo de esta manera la necesidad de vivienda, es evidente que lo hacen con una serie de limitaciones. Además de la reducida seguridad legal que los hace vulnerables durante un período largo – normalmente hasta que la ocupación irregular cuenta con una masa crítica que permite a los ocupantes negociar su permanencia con el apoyo político –, quienes carecen de títulos de propiedad sobre sus viviendas suelen realizar muy pocas inversiones sobre ellas, lo cual retrasa el desarrollo de los asentamientos y mantiene su estado de precariedad no sólo legal, sino también física.



COLONIA
DE ORIGEN
IRREGULAR
EN TERRENOS
EJIDALES
(EDOMEX)

Por otro lado, no permite extraer todo el valor económico de esos activos, muchas veces el más importante, sino el único activo de los pobres. En primer lugar, si es que el propietario extralegal encontrara una oportunidad de negocio, ningún inversionista estaría dispuesto a realizar inversiones sobre la tierra si no cuenta con la máxima seguridad de que la inversión rendirá sus frutos y no será aprovechada por un tercero que alegue un mejor derecho. Si el propietario quisiera vender, el precio sería más bajo que el de una parcela titulada, porque el precio refleja el mayor riesgo de estas transacciones. Si el propietario quisiera dar el predio en garantía de créditos, independizar los aires o el subsuelo, no podría hacerlo. En general, no podrá hacer efectivas todas las funciones que ofrece un sistema moderno de propiedad.

3.2.2 | Las invasiones concertadas de terrenos ejidales

Un ejemplo interesante de cómo el sistema legal está rezagado de las convenciones sociales respecto de la disposición de derechos de propiedad, la encontramos en las “invasiones concertadas” de terrenos ejidales.

La demanda insatisfecha de vivienda popular dio origen al surgimiento de organizaciones especializadas en promover invasiones de terrenos. Estas organizaciones actúan sobre terrenos de propiedad privada y, ocasionalmente, en terrenos ejidales o comunales. Sin embargo, como quiera que los ejidatarios y comuneros vigilan y defienden de manera efectiva sus terrenos, la invasión de estos terrenos es mucho menos frecuente.

Sin embargo, en ocasiones los propios ejidatarios deciden transferir las tierras para darles uso distinto al agrícola y obtener una mayor rentabilidad vendiendo las tierras para propósitos de urbanización. Dado que el sistema legal impide estas transferencias pero abre la posibilidad de que el Estado regularice los asentamientos ubicados sobre tierras invadidas, los ejidatarios negocian clandestinamente con el grupo comprador el pago de un precio. Es este grupo el que posteriormente ocupa y aprovecha el terreno, con la aquiescencia del ejido quien realiza la invasión.

En otros casos, y con la finalidad de acelerar la intervención de la entidad regularizadora de la tenencia de la tierra ejidal (CORETT), los ejidatarios, junto con los nuevos vecinos de las colonias originadas sobre parcelas ejidales, negocian con grupos organizados la invasión de los terrenos que no han sido ocupados luego del proceso de fraccionamiento y venta de terrenos ejidales a fin de aumentar rápidamente el porcentaje de ocupación y consolidación de los terrenos inicialmente fraccionados y vendidos. La realización de estos tipos de invasión de tierra ejidal usualmente es conocida y autorizada no sólo por el ejidatario dueño de la parcela, sino también por la Asamblea Ejidal.

3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

3.3.1 | La atomización como estrategia para hacer invisible la empresa ante a las autoridades

Una práctica común de los empresarios de la Ciudad de México es que las empresas atomizan su organización, dividiéndola en pequeñas unidades formalmente independientes, que no llegan a tener el número de trabajadores necesario para formar un sindicato y que pueden pasar desapercibidas frente a la autoridad.

Las razones de esta estrategia resultan evidentes: compensar el peso de las obligaciones tributarias y evitar los costos y problemas que derivan de la legislación laboral y de las acciones de los sindicatos.

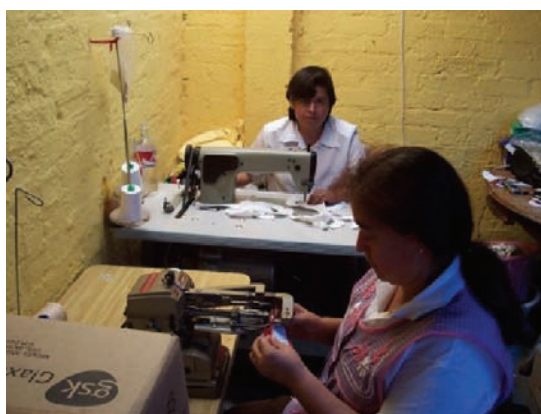
La maquila extralegal que abastece a la gran maquila formal

En un importante sector de las empresas mexicanas, sobretudo en aquellas dedicadas a la industria textil, del calzado y otras donde la *maquila* o subcontratación de servicios entre grandes, medianas y pequeñas empresas resulta un proceso común, se ha detectado una práctica muy difundida entre los empresarios que consiste en encargar la producción a pequeños talleres familiares creados por ex trabajadores o personas de mucha confianza a quienes la empresa les confía maquinaria y los materiales necesarios para realizar la producción.

De esta manera, existen numerosos pequeños talleres ocultos en viviendas ubicadas preferentemente en las zonas del centro de la ciudad y en colonias populares en todo el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, que se dedican a *maquilar* para empresas de diverso tamaño.

Las ventajas de este sistema parecen ser múltiples para el empresario:

- Se evitan los costos del derecho laboral y la seguridad social al reducir al mínimo indispensable el número de trabajadores en el establecimiento de la empresa principal.
- Se elimina el sindicalismo, como costo y riesgo potencial, en el ámbito de la empresa.
- Se cuenta con más fuerza laboral al mismo precio, ya que cada *maquilador* recurre normalmente al apoyo de sus familiares para acelerar la entrega de la producción a la empresa principal.



EN SU CASA, MARTHA Y GLORIA OPERAN UNA MAQUILA EXTRALEGAL QUE ABASTECE A UNA GRAN EMPRESA FORMAL



FACHADA DE UNA CASA EN DONDE OPERA UNA MAQUILA EXTRALEGAL OCULTA

Organización extralegal para la producción: varias empresas para un mismo negocio

Otra de las estrategias más comunes entre los empresarios es la división de sus empresas en varias unidades más pequeñas para mantenerse dentro del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO) y evitar los costos de la legislación tributaria y laboral, principalmente.

Esta es una receta muy recomendada por los contadores que asesoran a los empresarios extralegales, dado que el REPECO es un régimen que involucra menores costos y menor fiscalización. La consecuencia inevitable es que, al tomar la decisión de permanecer en este régimen tributario, los empresarios renuncian a la Sociedad Anónima, ya que éstas no son permitidas de ingresar al REPECO.

En ese sentido, pudimos observar y entrevistar empresarios que operaban desde el mismo establecimiento con 2 ó 3 razones sociales o empresas distintas, no obstante que el giro de actividad era el mismo y el propietario era el mismo. En la ilustración, se muestran los Registros Fiscales de un mismo empresario que utilizaba dos empresas diferentes para operar el mismo negocio:



3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

Alternativas extralegales de financiamiento a las que recurren los empresarios mexicanos

Los ejemplos de las cajas de ahorro y los prestamistas informales ilustran los mecanismos extralegales para acceder al crédito con el propósito de expandir operaciones

3.4.1 | Las cajas de ahorro

Las cajas de ahorro son una sofisticación de la tradicional tanda³⁵. Mediante este sistema, muchos empresarios obtienen el financiamiento para adquirir los activos necesarios para sus actividades econó

³⁵ La tanda es una organización de origen popular mediante la cual un grupo de personas aporta diaria o semanalmente a un fondo común y por sorteo se le asigna “el pozo”, que es el total de lo recaudado para su uso y libre disposición.

micas. Algunos casos identificados a través de las entrevistas realizadas en el Distrito Federal revelaron el funcionamiento de éstas como sistema de crédito que permite sustituir la falta de acceso a otros sistemas de financiamiento.

Cuenta Jose Vardillo

| | | |
|----------|----------------|--------|
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |

| | | |
|----------|----------------|--------|
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |
| Deposito | Ahorro mensual | \$250 |
| | Acum. | \$1250 |
| Retiro | Préstamo | \$3000 |
| | Acum. | \$1250 |

Por ejemplo, en la Delegación de Iztapalapa, un grupo de vecinos decidió crear una caja de ahorro hace tres años, utilizando la modalidad de establecer para cada uno de sus miembros una cantidad de ahorro semanal constante durante todo el año con la posibilidad de solicitar un préstamo a la caja, siempre y cuando esté disponible el efectivo. Las principales características de esta caja de ahorro son las siguientes:

- Independientemente del aporte semanal de cada uno de los socios, éstos pueden pedir prestado hasta el máximo recaudado por la caja en el mes, el cual es otorgado sin ningún tipo de análisis ni restricciones.
- Para participar de la caja de ahorro hay que ser simplemente vecino, y tener relación con alguno de los “socios”. No es necesaria la presentación de ninguna clase de documentación.
- La duración de esta caja de ahorro es de 1 año, del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en que se reparten los capitales de cada uno, con sus respectivas utilidades.
- Las utilidades se reparten en función del porcentaje aportado inicialmente por cada uno de los socios respecto al capital total.
- La tasa de interés que cobran es del 10% mensual, con la flexibilidad de cancelar el préstamo en el momento que puedan, calculando el interés en función de los días efectivos del préstamo.
- Con el correr de los años, captaron un máximo de 40 personas, momento en el cual juntaron \$900,000 en todo un período (aproximadamente US\$90.000). No obstante, en la actualidad participan de esta caja 22 personas.

La caja cuenta con un administrador, elegido entre sus miembros, que es quien debe reunir al grupo para que se autoricen los préstamos en asamblea, asumiendo también la responsabilidad de llevar la contabilidad de la caja. Las ilustraciones siguientes revelan la forma en la que esta caja lleva su contabilidad:

3.4.2 | Los prestamistas

Para conocer la forma en la que operan los prestamistas informales identificamos a uno de los que operan en el Centro Histórico desde hace 15 años y documentamos sus operaciones a través de varias entrevistas. Los hallazgos fueron los que se detallan a continuación.

El Sr. Fernando empezó trabajando con grandes empresas, pero a medida que lo fueron conociendo empresarios de menor escala, comenzó a ampliar su cartera de clientes. Este señor trabaja en asociación con su madre, quien lo ayuda con su contabilidad (totalmente informal) y con la mayor parte del capital que prestan.

Actualmente tiene contacto con 16 clientes directos, los cuales tienen una red mayor de clientes de casi 100 individuos, los cuales se concentran casi todos en el Centro Histórico, y acumulan una deuda total con él de alrededor de \$2,500,000. Asimismo, él es quien le brinda financiamiento a una Industria de Inciensos en Santa María de la Ribera por un monto de \$1,500,000. Al tener en cuenta estas cifras, podemos revelar que el capital que este individuo posee en circulación es de casi US\$400,000.

Según el Sr. Fernando él es uno de los 5 prestamistas importantes que hay en la zona del Centro Histórico. Todos estos son vecinos o comerciantes de la zona desde varios años atrás, requisito indispensable para acceder a esta actividad.

Con respecto a la apreciación de su actividad por parte de las personas que habitan en esa Colonia, ésta no es buena en general. Más allá de que el Sr. Fernando tiene buena relación con alguno de ellos (los que le pagan), no es bien visto por otros, ya que se ha quedado con propiedades de varios de ellos.

Por último, los individuos que se convierten en clientes suyos se acercan a él debido a recomendaciones. De otra manera, el Sr. Fernando no atiende a nadie debido a su temor tras la ilegalidad de su tarea.

¿Cuáles son las condiciones y requisitos que el Sr. Fernando solicita?

Dentro de los requerimientos, es necesaria la presentación de una Identificación Oficial, Comprobante de Domicilio y Alta en Hacienda (es indispensable que sea un empresario formal, aunque sea chico). Respecto a la garantía, solicita:

- Factura endosada de un bien mueble, o de la escritura del inmueble, o
- Cheque o pagaré, y/o
- Aval en el caso de un préstamo mayor a los \$30,000.

Su mecanismo de cobro de la garantía es en general automático, ya que simplemente cobra el cheque o el pagaré, o se queda con el bien del cual tiene el comprobante endosado. En general no ha tenido



problemas por cheques sin fondos ya que sus clientes son de confianza, y sabe además dónde trabajan y que trabajan de manera formal.

La tasa de interés mensual que cobra varía entre el 6% y 7%, y otorga préstamos de hasta \$700,000 (este valor no debe superar del 50% al 70% del valor de la garantía). Por último, el plazo de los préstamos es de 1 a 12 meses, y el dinero lo entrega dentro de las 24 horas posteriores de haber sellado el trato.

4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en México indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 597.2** miles de millones.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **13.2** millones de predios urbanos extralegales, que representan **53.2%** del total de predios urbanos³⁶ de México y cuyo valor estimado es **US\$ 265.7** miles de millones.
- b) Cerca de **138.7** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **70.6%** de la superficie total de México (**195.6** millones de hectáreas) y cuyo valor estimado es **US\$ 281.4** miles de millones.
- c) Alrededor de **8.2** millones de empresas extralegales, que representan **91.1%** del total de empresas³⁷ de México y que poseen **US\$ 50.0** miles de millones en activos fijos empresariales.

CAPITAL MUERTO EN MÉXICO

| TIPO DE ACTIVO | VALOR (MILLONES US DÓLARES) |
|------------------------------|-----------------------------|
| Predios urbanos extralegales | 265,700 |
| Tierras rurales extralegales | 281,500 |
| Empresas extralegales | 50,000 |
| TOTAL CAPITAL MUERTO | 597,200 |

4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

PREDIOS URBANOS

La extralegalidad en los predios que contienen viviendas urbanas se pueden caracterizar por dos causas principales: el tipo de adquisición y el uso de suelo permitido.³⁸ Por ende, la estimación del número de predios extralegales y su valorización se resumen en tres pasos:

- a) Identificar las viviendas y predios que son irregulares desde su origen; esto es, que hayan surgido en asentamientos urbanos en zonas no autorizadas, fuera de la traza urbana marcada por el Plan de Desarrollo Urbano del municipio y/o que no cuenten con el correspondiente registro en el catastro.
- b) Analizar las zonas consideradas regulares de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano, clasificando como extralegales a los predios que no cuenten con registro en el Registro Público de la Propiedad.

³⁶ El universo de predios está formado por **24.8** millones con un valor promedio de **US\$ 20,129** por predio.

³⁷ Existen **12** millones de empresas en México. El universo considerado para calcular este porcentaje incluye sólo las **9** millones de empresas no agropecuarias del sector privado urbano y rural.

³⁸ La clasificación completa de estas causales se presenta en el Anexo.

- c) Identificar los lotes tipos para calcular su valor de mercado y posteriormente aplicar el factor de representatividad que extrapole ese valor a toda la zona calificada como extralegal.

Específicamente, si un predio no cumple con uno de los criterios seguidamente mencionados, el mismo fue clasificado como una propiedad extralegal:

- a) Escritura pública de derechos de propiedad.
- b) No estar ubicados en zonas de propiedad federal, estatal o municipal.
- c) Tener permiso de dependencia de fraccionamientos y condominios.
- d) Tener permiso de construcción, y
- e) Contar con plano catastral emitido por la oficina de catastro de la localidad.

La muestra estudiada comprendió las ciudades de León, Guanajuato (una ciudad del centro del país típicamente industrial); Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (ciudad del sur típicamente comercial); Tijuana, Baja California (ciudad fronteriza del norte típicamente dedicada a la prestación de servicios); y el Distrito Federal, la ciudad más grande del país. Estas ciudades representan aproximadamente **20%** de la población y de las viviendas en zonas urbanas; los resultados obtenidos fueron extrapolados para estimar las cifras en nivel nacional.

Para identificar, contabilizar y valorar el número de viviendas y predios extralegales se estableció la siguiente metodología de análisis en las ciudades muestra:

- a) Obtención de datos del Registro Público de la Propiedad municipal, para calcular el número de propiedades inscritas destinadas a vivienda.
- b) Revisión del Plan de Desarrollo Urbano Municipal y Regularización y Tenencia, para ubicar las zonas en donde no se está respetando el plan de desarrollo urbano, lo cual convierte a esas propiedades en extralegales.
- c) Información del catastro urbano que lleva el registro de todos los predios del municipio y sus características.
- d) Análisis de los requisitos de registro de un predio en catastro, para evaluar el cumplimiento de estos requisitos por los dueños de predios.
- e) Investigación de situación de colonias y fraccionamientos en trámite de escrituración y regularización.

Aplicando los criterios descritos, se obtuvo los datos de capital muerto urbano para las ciudades de la muestra. La extrapolación correspondiente al nivel nacional, mediante un factor de representatividad ajustado por el PBI no agropecuario per cápita de cada entidad federativa, indica que existen **13.2** millones de predios extralegales en México, los cuales representan **53.2%** del total de predios. Los predios extralegales acumulan un capital muerto equivalente a **US\$ 265.7** miles de millones.

PREDIOS RURALES

Con relación a los predios rurales, se aplicó los siguientes criterios:

- a) Toda la tierra bajo el régimen de propiedad social fue clasificada como extralegal, exceptuando las áreas que tienen fines urbanísticos (solares urbanos) y los predios que han tramitado satisfactoriamente el dominio pleno.

La propiedad social comprende todas las tierras ejidales y comunales (tierras repartidas entre un número determinado de individuos quienes, en lo colectivo, ejercen derechos de propiedad sobre las mismas). Las tierras ejidales y comunales representan **53.5%** del territorio nacional. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) sólo ha otorgado el dominio pleno **1.4%** de las mismas, según datos a enero de 2006. Por su parte, los solares urbanos representan algo menos de **0.2%** de la propiedad social total.

Para estimar el área extralegal correspondiente a las propiedades sociales, se trabajó con la información disponible en el Registro Agrario Nacional (RAN), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y el PROCEDE. Las áreas extralegales estimadas representan **98.5%** del área total, 103.6 millones Has en este grupo y **52.7%** del territorio nacional.

Con el fin de estimar el valor de las áreas rurales extralegales se utilizó información oficial de PROCEDE de **117** ejidos. Esta información fue clasificada según ubicación geográfica y limpiada de valores extremos para sacar promedios. Con estos datos se obtuvo el valor del total de las tierras ejidales mediante extrapolación, tomando en cuenta ubicación geográfica, y un factor de ajuste que elimina el sesgo de la muestra (tierras de alto valor).

El capital muerto acumulado en las tierras rurales de propiedad social, clasificadas como extralegales es **US\$ 183.5** miles de millones.

- b) En el caso de la propiedad privada rural, los datos que proporciona la Procuraduría Agraria (PA) indican que existen **73.1** millones de hectáreas, que representan **37.2%** del territorio nacional.

La extralegalidad de la propiedad privada rural en México se debe a la adquisición irregular de la misma, la falta de registro en el RAN, la dualidad de propietarios, y otras cargas que no permiten el pleno uso de la propiedad. De acuerdo con los datos obtenidos por el ILD, el porcentaje de extralegalidad en áreas rurales de propiedad privada es **43.1%**; esto significa **31.2** millones de hectáreas rurales extralegales que representan **15.9%** del territorio nacional.

Para estimar el valor de la propiedad privada extralegal, se utilizó la información generada por PROCEDE, extrapolando dichos valores según ubicación geográfica, y un factor de ajuste que elimina el sesgo de la muestra (tierras de alto valor).

El capital muerto acumulado en las tierras rurales de propiedad privada, clasificadas como extralegales es **US\$ 89.3** miles de millones.

- c) Por último, se clasificó íntegramente como extralegales a las colonias agrícolas debido a que la propiedad de esas tierras está distribuida entre los habitantes de las mismas imposibilitando a cualquiera de esos colonos el ejercicio pleno de sus derechos de propiedad. Este tipo de propiedad representa **2%** del territorio nacional

Para estimar el valor de las colonias extralegales, se extrapoló la información generada por PROCEDE, mediante un factor de ajuste que elimina el sesgo de la muestra (tierras de alto valor), obteniendo un valor total de **US\$ 8.6** miles de millones.

Consolidando áreas y valores de tierras rurales extralegales, se estimó que dichas tierras tienen un área total de **138.7** millones de hectáreas y un capital muerto acumulado de **US\$ 281.5** miles de millones.

EMPRESAS

Las estadísticas sobre las características de los negocios y el empleo en México provienen principalmente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Para identificar el número y valor de los negocios extralegales en México se utilizó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, la Encuesta Nacional de Micronegocios, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y los Censos Económicos.

Estas fuentes indican que en 2005 existían alrededor de **12** millones de negocios en México. Para fines de este estudio se definió un universo compuesto por los **9** millones de negocios no agropecuarios del sector privado urbano y rural. Estos negocios están distribuidos en actividades comerciales (**38%**), de servicios (**30%**), de manufactura (**16%**), de construcción (**11%**) y de transportes (**5%**).

Se clasificó como extralegales a los negocios que no satisfacen los siguientes requisitos:

- a) Estar registrados ante la autoridad pertinente.
- b) Poseer una forma organizacional que incluya el status de entidad legal o persona legal y que permita tener el status de responsabilidad limitada.

En consecuencia, todo negocio mexicano sin registro ante la autoridad pertinente o con registro con una forma de organización del tipo de persona física es considerado extralegal debido a que dicha forma de organización no permite en México que se separe el patrimonio del negocio del patrimonio del dueño, a través de la creación de una persona legal distinta al dueño; tampoco concede al negocio la “responsabilidad limitada” que proteja el patrimonio del dueño de cualquier deuda que pueda adquirir la empresa.

Una significativa proporción de los negocios en México no cumplen con las regulaciones establecidas para su operación legal. En efecto, **68.5%** de los negocios no están registrados ante la autoridad pertinente bajo un nombre o razón social. Como resultado, estos negocios no existen legalmente, situación que restringe severamente sus posibilidades de incrementar su rentabilidad, productividad y competitividad.

Estos negocios sin registro son clasificados por el ILD como extralegales, dado que no tienen acceso a los mecanismos institucionales que les permitirían capitalizar sus activos.

No obstante, contar con un registro no es suficiente para resolver los problemas que cotidianamente deben enfrentar los negocios mexicanos o para abrirles las puertas a la prosperidad. Las investigaciones realizadas indican que la forma de organización del tipo de persona moral es la única que ofrece en México las ventajas de la responsabilidad limitada y las propias del status de persona legal. Por ello, aunque un negocio se encuentre registrado, si su forma de organización es del tipo de persona física, fue clasificado por el ILD como extralegal.

Al consolidar los resultados obtenidos para los negocios no registrados y para los negocios organizados como personas físicas, se concluye que **91.1%** de los negocios mexicanos pertenecientes al universo analizado deben ser clasificados como extralegales. Esto representa alrededor de **8.2 millones** de negocios extralegales.

Para determinar el valor de los activos fijos acumulados por los negocios extralegales, se estimó el valor promedio de esos activos, según la actividad económica realizada, la zona geográfica y la disponibilidad de establecimiento. Las fuentes utilizadas fueron la Encuesta Nacional de Micronegocios 2002 y los Censos Económicos 2004, actualizando los valores de los activos a precios de 2005.

El resultado indica que los **8.2 millones** de negocios extralegales de México poseen un capital muerto de, aproximadamente, **US\$ 50.0 miles de millones**.

4.2 | Importancia Relativa del Capital Muerto

CAPITAL MUERTO TOTAL

El Capital Muerto de México (US\$ 597.2 miles de millones) es:

- 62** veces la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida entre 1960 - 2003 (US\$ 9.6 miles de millones).
- 8.7** veces las Reservas Internacionales Totales (US\$ 68.7 miles de millones).
- 2.8** veces la Inversión Directa Extranjera recibida entre 1979 y 2003 (US\$ 210.3 miles de millones).

CAPITAL MUERTO PER CAPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de México es **US\$ 5,792**.³⁹ Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de México son **US\$ 1,975** y la deuda externa per cápita, **US\$ 695**.

³⁹ La población de México en 2005 es **103.1 millones** de habitantes.

5 | Oportunidades para México

Este estudio preliminar de la extralegalidad en México 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 México.

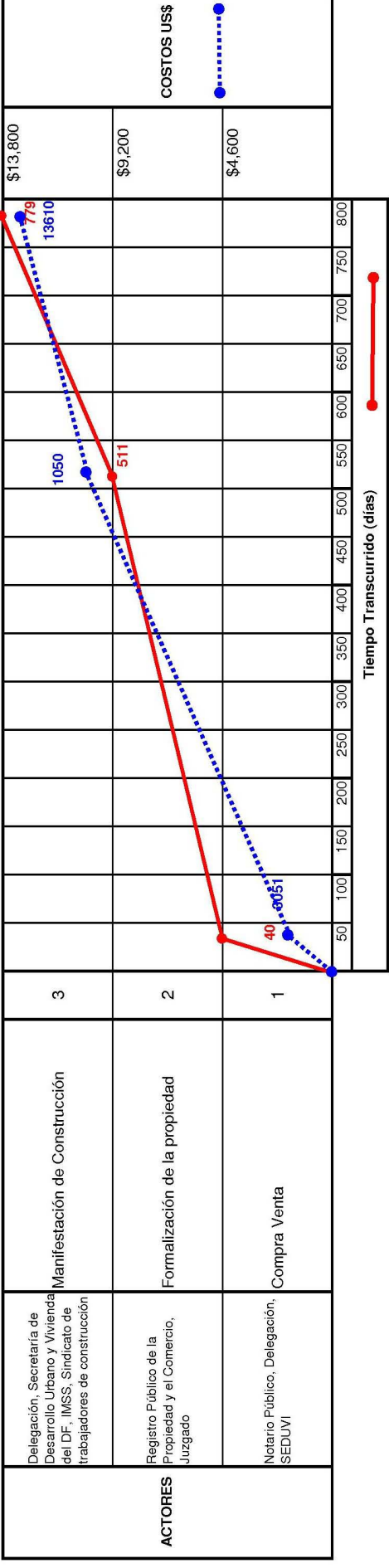
El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad mexicana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con investigaciones previas del ILD en México y con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren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

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado mexicano 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 mexicanos 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



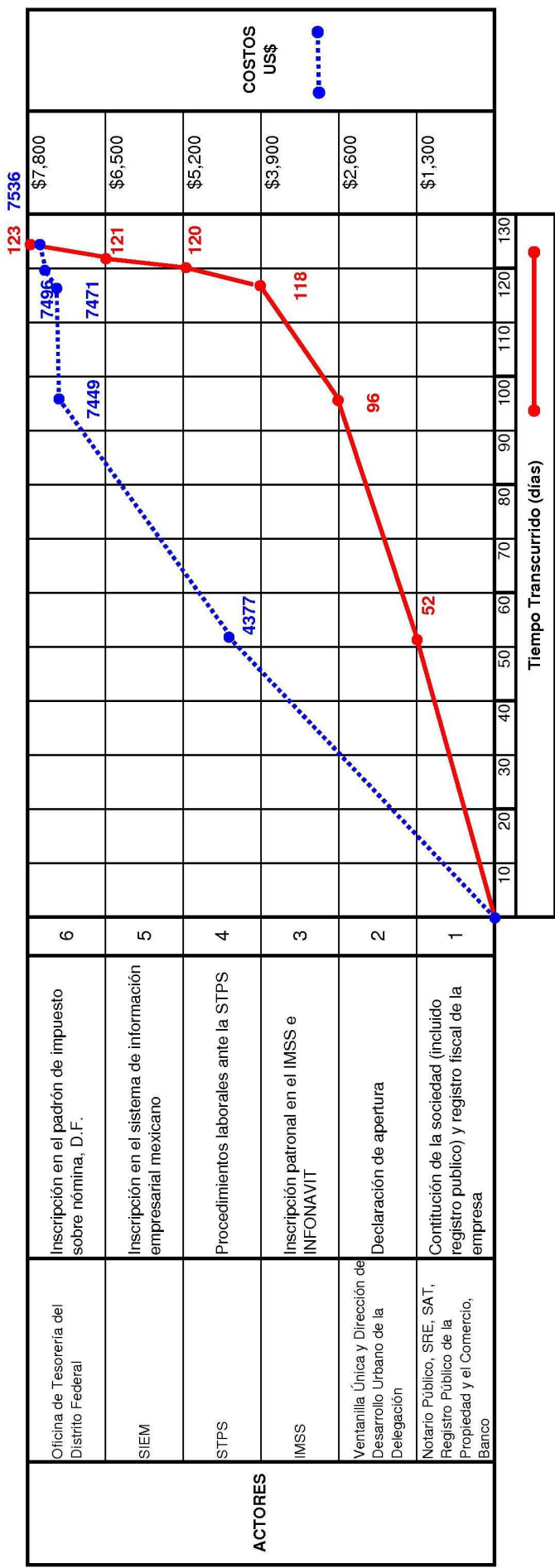
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

| Etapas | Pasos | Costos Legales / Pagos en Efectivo | Costos de Transporte | Valor Presente de Pagos en Efectivo | Visitas necesarias para seguir el procedimiento | Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) | Valor Presente del Costo del Tiempo de seguir el procedimiento | Tiempo de Espera para completar el procedimiento (días) | Valor presente del Costo del Tiempo de Espera | Valor Presente del Costo de Oportunidad | Valor presente de Costos Totales |
|--------|-------------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|---|---|--|---|---|---|----------------------------------|
| | | (1) | (2) | (3) = [(1)+(2)]*k | (4) | (5) | (6) = (5)*w*k | (7) | (8) = b*(7)*k | (9) = (6)+(8) | (10) = (4)+(9) |
| I | Compraventa | 2,694 | 56 | 2,679 | 14 | 56 | 68 | 40 | 304 | 372 | 3,051 |
| II | Formalización de la propiedad | 3,778 | 212 | 3,492 | 53 | 208 | 230 | 471 | 3,277 | 3,507 | 6,999 |
| III | Manifestación de Construcción | 3,981 | 104 | 2,737 | 26 | 104 | 91 | 268 | 732 | 823 | 3,560 |
| 2 | TOTAL | 10,452 | 372 | 8,908 | 93 | 368 | 389 | 779 | 4,313 | 4,702 | 13,610 |

SUPUESTOS:

- a) Cálculo a partir de un inmueble extralegal urbano con un valor aproximado de US\$28,000
- b) El valor presente fue calculado utilizando un factor diario de descuento $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual, y "n" es el número de días acumulados.
- c) 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.
- d) El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como losa beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble. El valor del inmueble utilizado es el precio promedio de la vivienda extralegal en las zonas urbanas; y el alquiler anual que se obtiene es equivalente a del valor del predio.
- e) 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.
- f) k: factor de descuento, w: salario mínimo por hora, t: número de días requeridos para completar el procedimiento, b: interés promedio diario.
- g) El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.

6.2 | Acceso a la empresa formal



ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

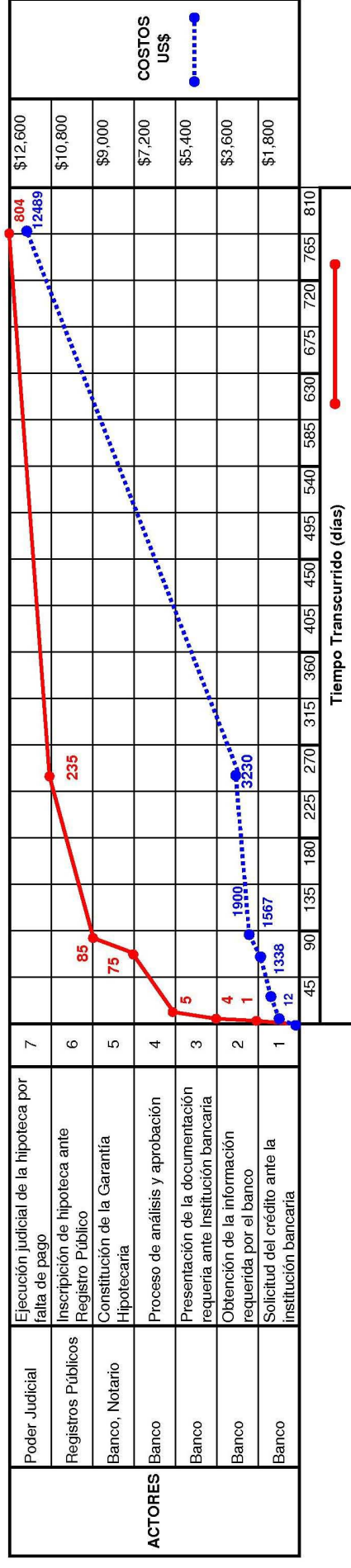
| Etapas | Pasos | Costos Legales / Pagos en Efectivo | Costos de Transporte | Valor Presente de Pagos en Efectivo | Visitas necesarias para seguir el procedimiento | Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) | Valor Presente del Costo del Tiempo de seguir el procedimiento | Tiempo de Espera 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) = b*t*s*k | (9) = (6)+(8) | (10) = (4)+(9) |
| I | Constitución de la sociedad (incluido registro público) y registro fiscal de la empresa | 937 | 20 | 943 | 5 | 14 | 17 | 52 | 3,417 | 3,434 | 4,377 |
| II | Declaración de apertura | 136 | 44 | 176 | 11 | 26 | 31 | 44 | 2,865 | 2,896 | 3,072 |
| III | Inscripción patronal en el IMSS e INFONAVIT | 0 | 16 | 15 | 4 | 6 | 7 | 22 | 0 | 7 | 22 |
| IV | Procedimientos laborales ante la STPS | 0 | 8 | 8 | 2 | 15 | 17 | 2 | 0 | 17 | 25 |
| V | Inscripción en el sistema de información empresarial mexicano | 30 | 0 | 29 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 29 |
| VI | Inscripción en el padrón de impuesto sobre nómina, D.F. | 0 | 8 | 8 | 2 | 3 | 3 | 2 | 0 | 3 | 11 |
| TOTAL | | 1,103 | 96 | 1,178 | 24 | 64 | 76 | 123 | 6,282 | 6,358 | 7,536 |

SUPUESTOS:

- a) El valor presente fue calculado utilizando un factor diario de descuento $k = 1/(1+0.10/360)^n$, donde 10% es la tasa de descuento anual, y "n" es el número de días acumulados.
- b) El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.
- c) El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.
- d) 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.
- e) k: factor de descuento, w: salario mínimo por hora, t: número de días requeridos para completar el procedimiento, b: interés promedio diario.
- f) El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.
- g) La empresa está conformada por 2 socios mexicanos que han decidido organizarse como S.A de C.V con un capital de US\$5,000.
- h) Cálculo a partir de una empresa que se organiza como sociedad y comienza con una utilidad bruta mensual de US\$2,000

NOTAS: A partir de la Etapa III la empresa puede comenzar operaciones legalmente

6.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales



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

| Etapas | Pasos | Costos Legales / Pagos en Efectivo | Costos de Transporte | Valor Presente de Pagos en Efectivo | Visitas necesarias para seguir el procedimiento | Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) | Valor Presente del Costo del Tiempo de seguir el procedimiento $(6) = (5) * w_i * k$ | Tiempo de Espera para completar el procedimiento (días) | Valor presente del Costo del Tiempo de Espera $(8) = b * w_i * k$ | Valor Presente del Costo de Oportunidad $(9) = (6) + (8)$ | Valor presente de Costos Totales $(10) = (4) + (9)$ |
|--------|--|------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|---|---|--|---|---|---|---|
| I | Solicitud del crédito ante la Institución bancaria | 0 | 4 | 4 | 1 | 4 | 5 | 1 | 3 | 8 | 12 |
| II | Obtención de la información requerida por el banco | 0 | 8 | 8 | 2 | 8 | 10 | 3 | 10 | 19 | 27 |
| III | Presentación de la documentación requerida ante Institución bancaria | 1,288 | 4 | 1,290 | 1 | 4 | 5 | 1 | 3 | 8 | 1,298 |
| IV | Proceso de análisis y aprobación | 0 | 4 | 4 | 1 | 4 | 5 | 70 | 221 | 226 | 230 |
| V | Constitución de la Garantía Hipotecaria | 300 | 4 | 297 | 1 | 4 | 5 | 10 | 31 | 36 | 333 |
| VI | Inscripción de hipoteca ante Registro Público | 893 | 16 | 852 | 4 | 16 | 18 | 150 | 453 | 471 | 1,323 |
| VII | Ejecución judicial de la hipoteca por falta de pago | 10,644 | 380 | 8,872 | 95 | 380 | 393 | 569 | 0 | 393 | 9,266 |
| TOTAL | | 13,125 | 420 | 11,327 | 105 | 420 | 440 | 804 | 721 | 1,162 | 12,489 |

SUPUESTOS:

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