



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



Reporte de la investigación en Honduras



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 Honduras	9
2.1 Marco general que rige la propiedad predial	9
2.1.1 Restricciones al uso de la propiedad	9
2.1.2 Mecanismos de seguridad jurídica	10
2.1.3 Utilización económica de los predios	14
2.2 Marco normativo para predios urbanos	15
2.2.1 Políticas del Estado respecto de la vivienda popular	15
2.2.2 Programas de regularización de vivienda extralegal	16
2.2.3 Regulaciones urbanísticas	19
2.2.4 Mecanismos para adquirir tierra	19
2.3 Marco normativo para predios rurales	21
2.3.1 Políticas del Estado para predios rurales	21
2.3.2 Mecanismos para adquirir tierra	23
2.4 Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	25
2.4.1 Formas empresariales contempladas en la legislación	26
2.4.2 Requisitos para acceder a la empresa formal	26
2.4.3 Mecanismos para actuar en mercados expandidos	31
2.5 Ejemplos del costo del marco legal	38
2.5.1 Acceso a la propiedad formal	38
2.5.2 Acceso a la empresa	39
2.5.3 Uso económico de la propiedad	40
3 La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	41
3.1 ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	41
3.2 Ejemplos de derechos de propiedad	43
3.3 Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	45
3.4 Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	46
4 Estimación del capital muerto predial y empresarial	49
4.1 Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	49
4.2 Importancia relativa del capital muerto	52
5 Oportunidades para Honduras	53
6 Anexos	54
6.1 Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	54
6.2 Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	56
6.3 Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	58

1 | Descripción del proyecto

OBJETIVO

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

ALCANCES

Esta evaluación incluye:

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

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

LAS TRES INSTITUCIONES BÁSICAS PARA EL DESARROLLO

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

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

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se programó el trabajo de campo solamente en Tegucigalpa, 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. No obstante, por las necesidades de la investigación, algunas tareas se tuvieron que llevar a cabo en distrito de Sabana-grande y zona de El Guasaule en la frontera con El Salvador y Nicaragua.

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 fue 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 realizó 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 analizaron las leyes y reglamentos disponibles; se identificaron las entidades públicas que administran las regulaciones, los grupos de interés (stakeholders) directamente relacionados a ellas, las estadísticas y estudios disponibles, así como a los expertos locales en las distintas materias relevantes para el estudio.
- Una **fase de investigación de campo** de dos semanas, en la cual un equipo multidisciplinario compuesto por 4 especialistas del ILD:
 - recopiló estadísticas y datos complementarios, que sirvieron como base para las estimaciones económicas y la formulación de hipótesis de trabajo;
 - realizó entrevistas a funcionarios públicos, operadores del derecho, consultores, académicos, gremios empresariales y organizaciones populares, con el objeto de revisar el funcionamiento de las principales regulaciones y procedimientos e identificar el tipo de obstáculos y costos de acceder a la formalidad;
 - identificó concentraciones de extralegalidad y penetró el sector extralegal, a través de entrevistas con empresarios, talleristas, comerciantes, propietarios de zonas urbano

- marginales, líderes y activistas populares. La legitimidad que gozan los colaboradores de este estudio (dirigentes populares, trabajadores sociales, funcionarios de entidades de micro crédito, párrocos, ONGs, etc.) frente a los pobladores de asentamientos y empresarios informales, ha sido fundamental para la construcción de una relación de confianza que permitió a los investigadores del ILD obtener información sobre las prácticas extralegales.
- identificó, clasificó y cuantificó los activos extralegales, utilizando data estadística de diversas fuentes, observación directa y métodos y cálculos económicos.

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

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

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

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

A continuación se presentan los resultados obtenidos durante este ejercicio.

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTAN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE HONDUREÑOS

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 Honduras no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

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

2 | Evaluación del marco legal e institucional de Honduras

La revisión del marco legal e institucional se llevó 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 los activos en la economía legal. Para ilustrar los obstáculos impuestos por el Estado, se han identificado algunos ejemplos en los que se analizan en detalle sus características y los costos.

2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

Este análisis preliminar se concentra en la evaluación de si el sistema de propiedad predial en Honduras 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.

2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

La Constitución Hondureña de 1982 reconoce el derecho a la propiedad privada, establece garantías para su protección¹ y señala las limitaciones a su ejercicio².

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

- Los títulos otorgados durante la Reforma Agraria restringen la transferencia, gravamen y arrendamiento hasta que el beneficiario haya pagado la totalidad del precio.
- Las cooperativas, grupos campesinos y empresas asociativas están prohibidas de parcelar o subdividir, transferir o hipotecar las tierras sin autorización del Director del Instituto Nacional Agrario.
- Los títulos de las viviendas construidas por el Estado a favor de los damnificados por el Huracán Mitch contienen prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso.
- Los títulos de las viviendas subsidiadas construidas en beneficio de gremios, asociaciones y cooperativas, están afectados por limitaciones a su transferencia, gravamen o uso que se mantienen vigentes hasta el pago del íntegro del precio.
- Los títulos emitidos por la Alcaldía Municipal de Tegucigalpa en programas de titulación realizados en la década de 1980 contienen restricciones para su transferencia, arrendamiento, gravamen y cambio de uso.

¹ La Constitución hondureña de 1982 señala, entre otras garantías al ciudadano, que las limitaciones a la propiedad se deben establecer por Ley del Congreso y por motivos de necesidad o interés público (Art. 103), que la confiscación está prohibida y establece el derecho imprescriptible a la reivindicación (Art. 105), y que la expropiación se realiza por necesidad o interés público calificado por Ley, con previa indemnización justipreciada (Art. 106).

² Ejemplos de estas restricciones son la prohibición a la adquisición de propiedad por extranjeros en zonas de frontera (Art. 107), o la limitación del tamaño de las construcciones en los predios ubicados cerca de plazas, calles y playas. (Código civil Art. 629 y 668.)

- Las ordenanzas de la Corporación Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa, prohíben a los Patronatos (organizaciones vecinales con fines de vivienda popular) adjudicar, vender, arrendar o realizar cualquier tipo de acción sobre los terrenos.

La evidencia recogida en la investigación sugiere que estas restricciones no tienen vigencia efectiva, no cumplen las funciones que las inspiraron, y en cambio constituyen fuentes de informalidad. En la práctica, existe un mercado

dinámico sobre estos predios. Las restricciones legales no impiden que puedan transferirse, pero las prácticas extralegales que utilizan los hondureños para eludir las prohibiciones de la ley privan de seguridad a quienes adquieren derechos sobre estos predios. En la sección 3.2 se ilustran algunas prácticas extralegales para la transferencia de predios urbanos en los Patronatos.

TEMAS QUE REQUIEREN MAYOR INVESTIGACIÓN

¿En qué medida las limitaciones establecidas sobre las tierras indígenas cumplen con los objetivos de protección que las inspiran?
¿Estas restricciones tienen vigencia efectiva?

2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

REGISTROS

En Honduras el registro es declarativo, es decir que el derecho de propiedad se constituye y la transferencia se hace efectiva por el simple acuerdo entre comprador y vendedor. Como en la mayoría de países de la región, la inscripción del título en el Registro de la Propiedad no es obligatoria. No obstante, desde el punto de vista de seguridad en la tenencia, la inscripción reduce riesgos de disputas porque hace que el acuerdo privado tenga efecto contra terceros³. Desde el punto de vista de la utilización económica de los predios, un título sin inscripción está marginado del mercado formal, lo cual afecta negativamente su valor de mercado y restringe las oportunidades para su explotación.

Hasta hace poco, los registros de propiedad de Honduras se encontraban bajo la administración del Poder Judicial. La percepción de los usuarios respecto del servicio de registro era muy mala y los niveles de corrupción muy altos.

Actualmente, el sistema de registros se encuentra en un proceso de transición y modernización muy interesante, claramente inspirado en las conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico ejecutado por el ILD para el Gobierno Hondureño en el año 2001. En el marco del programa de modernización del registro, se promulgó en junio de 2004 una nueva Ley de Propiedad (Decreto 82-2004), que ordenó que los 24 Registros de la Propiedad pasaran a la administración de una nueva organización independiente: el Instituto de la Propiedad (IP)⁴. La modernización del registro está siendo ejecutada por el Programa de Administración de Tierras de Honduras –PATH, con financiamiento del Banco Mundial. En una

³ Código Civil de Honduras, Artículo 713.

⁴ El Instituto de la Propiedad IP es un ente desconcentrado de la Presidencia de la República, con competencia nacional, personería jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera. Todos los registros que dependen del IP deberán funcionar como Registro Unificado de la Propiedad. El Registro Unificado de la Propiedad incluye los siguientes registros: i) de la propiedad inmueble, ii) de la propiedad mueble, iii) mercantil, iv) de la propiedad intelectual, v) especiales (personas jurídicas, sentencias, concesiones, franquicias estatales, información cartográfica y geográfica, patrimonio histórico y cultural, patrimonio de la humanidad, áreas protegidas, zonas turísticas) y vi) asociados (los manejados por otros entes, como el registro de aeronaves y marítimo).

primera fase las actividades de la modernización se han concentrado en:

- La creación del marco normativo de la nueva Ley de Propiedad
- La transformación del sistema de información registral, del registro en folio personal (organizado en función de un índice de propietarios) al registro en folio real (organizado en función de un inventario de predios). Esta transformación supone dos elementos esenciales: i) la creación de una matrícula registral por cada predio; y, ii) el levantamiento de un catastro o inventario de predios cuya ubicación en el espacio es determinada con métodos modernos de geo-referenciación. Así, en la medida que el Programa de Modernización vaya levantando el catastro, el folio real irá integrando y sustituyendo los libros tradicionales del Registro de la Propiedad, del Registro de Hipotecas, de Anotaciones Preventivas y del Registro de Sentencias.
- La creación de una plataforma tecnológica que soporte la construcción del sistema de folio real y facilite la reingeniería de procesos internos en las oficinas de registros del IP. Esto incluye tres elementos fundamentales que buscan agilizar los procesos de calificación de títulos y dotar de mecanismos de seguridad al sistema: i) la creación de un programa informático (Sistema Unificado de Registros – SURE) que sirva de soporte para los distintos procesos registrales⁵; ii) la digitalización (escaneo o copia en formato digital) de los folios personales; iii) el rediseño de los procesos de adquisición, procesamiento y producción de información.
- La creación del Sistema Nacional de Administración de Derechos de Propiedad – SINAP, una plataforma de sistemas que busca integrar información relativa a la propiedad de la tierra de distintas fuentes, con el objeto de crear valor agregado a partir de datos que usualmente están dispersos⁶. El objetivo de los sistemas de información de tierras como el SINAP, es que las organizaciones participantes compartan datos para promover una mayor eficiencia en sus operaciones y ofrecer al mercado bases de datos que reduzcan los costos de transacción para los usuarios.

Entre las ventajas percibidas por los operadores del derecho y usuarios entrevistados podemos mencionar:

- La Ley de Propiedad constituye un paso necesario y fundamental hacia la modernización de los registros.
- La implementación del sistema de folio real otorga mayor seguridad al sistema, porque la correlación entre la información legal y la información física evita los problemas de duplicidad de registros sobre el mismo inmueble, que eran comunes en el sistema de folio personal. Los bancos encuentran que los procesos administrativos del nuevo registro y el incremento de la seguridad del sistema, facilitan la inscripción de hipotecas⁷.
- La creación de los nuevos sistemas informáticos permitirá modernizar la administración de

⁵ El SURE ha sido diseñado como soporte de la operación no sólo del registro de predios, sino de todos los registros jurídicos administrados por el IP.

⁶ Las entidades integrantes del SINAP son el Sistema Unificado de Registros SURE, que reúne información del registro de propiedad y otros 6 registros jurídicos; el Sistema Nacional de Información Territorial – SINIT, que contiene ortofotografía con detalle de vías, elevaciones, canales, etc.; y el Registro Nacional de Normas de Ordenamiento Territorial – RENOT.

⁷Según información obtenida en el Instituto de la Propiedad en las jurisdicciones de Francisco Morazán y San Pedro Sula, en enero del 2006 ingresaron aproximadamente 170 expedientes diarios, de los cuales el 35% son inscripciones de hipotecas.

los servicios registrales. Actualmente, los usuarios pueden seguir el estado y evolución de su trámite vía Internet.

- Según información oficial, el tiempo de procesamiento de las transacciones se ha reducido de 2 meses a 15 días, en tanto que el tiempo para la emisión de certificaciones se ha reducido de 30 días a 15 minutos⁸.
- Gracias a la reingeniería de procesos, en el registro de Francisco Morazán se ha reducido sustancialmente el volumen de solicitudes reingresadas, es decir aquellas que por problemas en la presentación han sido rechazadas y requieren subsanación⁹.
- La plataforma informática del SINAP ha sido implementada incorporando la información disponible. Durante la etapa de prueba en el que se encontraba al momento de realizar el trabajo de campo, la información del sistema era de acceso gratuito.

Entre los obstáculos y debilidades en la operatividad del registro identificadas en entrevistas con sus funcionarios y usuarios, podemos mencionar:

- La Ley de Propiedad no ha sido reglamentada, algunos procedimientos no están claros y se carece de instrumentos normativos, como los reglamentos de organización y funciones y los manuales de procedimientos, que contribuyan a dar predictabilidad a los procesos registrales. Es importante adelantar que la Ley de Propiedad contiene provisiones para reformar el sistema registral, así como también para temas de regularización de la propiedad que, como se verá más adelante, han sido cuestionadas como inconstitucionales.
- Los procesos de calificación registral aún reposan en gran medida en la discrecionalidad del registrador. Son frecuentes las quejas entre los usuarios sobre la diferencia de criterios utilizados por distintos registradores respecto de una misma cuestión, o que en un mismo procedimiento el registrador observe sucesivas veces el expediente aludiendo a distintos errores que pudieron ser detectados en la primera oportunidad. Muchas de las observaciones se deben a deficiencias en la presentación de los expedientes por abogados o notarios, lo cual revela un problema de asimetría de información respecto de los requisitos de calidad de los expedientes.
- Los operadores del registro no tienen una percepción adecuada de los resultados del proceso de digitalización de archivos. En opinión del personal y usuarios del Instituto de la Propiedad entrevistados durante la investigación, los tomos registrales escaneados no gozan de confiabilidad, ya sea porque el escaneo es de baja resolución y no se puede leer el texto, o porque los documentos escaneados son ingresados con una codificación distinta a la de los tomos y folios originales. Esto impide a los usuarios identificar el documento que se está buscando. Algunos operadores del registro se quejan de que en el proceso de escaneo de los libros se tuvo que desarmar los tomos y que no fueron recompuestos adecuadamente,

⁸ La revisión rápida de algunos expedientes y entrevistas a abogados usuarios frecuentes del registro indican que si bien se han reducido los tiempos, estos plazos aún no se cumplen.

⁹ En la jurisdicción de Francisco Morazán, a comienzos del 2005, el 60% de las transacciones eran autos (reingresos, o absolución de observaciones) y el 40% eran inscripciones. Ahora tienen sólo 30% de autos y 70% de inscripciones. La cantidad de autos se ha reducido porque muchas de las observaciones potenciales son detectadas en la ventanilla a través de un “precotejo” (por ejemplo, pago de tasas, cita de antecedentes registrales), o pueden ser subsanadas por los propios calificadores (sacar fotocopias más nítidas, por ejemplo). A nivel nacional, el 37% de las transacciones procesadas son autos.

produciendo problemas para su identificación física cuando la información digital no es accesible.

- Según algunos operadores del Instituto de Propiedad entrevistados durante la investigación, el sistema informático del SURE tiene una plataforma en Internet que es muy débil y falla con mucha frecuencia. Ello retrasa todos los procesos del registro, porque no se puede ingresar un expediente o hacerlo avanzar en el proceso de registro sin descargarlo en el sistema.
- Los procesos internos del registro aún no están automatizados. Por ejemplo, al momento de realizarse la investigación de campo, aún no se implementan herramientas como el control de traslado de expedientes, la distribución de la carga de trabajo y control de rendimientos individuales, etc. Paralelamente al registro en el SURE, los funcionarios llevan cuadernos donde anotan todo lo que reciben y todo lo que entregan, como un mecanismo de seguridad para ellos mismos.
- El Sistema Nacional de Administración de Derechos de Propiedad SINAP, ha sido puesto en el aire de manera experimental sin que se cuente con reglas claras sobre su funcionamiento y sostenibilidad. Por ejemplo, el Instituto Nacional Agrario – INA es incluido entre los siete registros ya integrados al SINAP; sin embargo, el INA no está alimentando sistemáticamente al SINAP ni está haciendo uso de sus servicios. La carencia de un marco institucional claro que establezca los compromisos de las organizaciones que intervienen, pone en riesgo la sostenibilidad del sistema y de la inversión realizada en su construcción. Temas críticos como un plan de negocios para la recuperación de la inversión realizada, o la definición de los cobros por la información volcada al sistema, o extraída de él, aún requieren ser definidos.

Este diagnóstico preliminar nos muestra que el programa de modernización de los registros está sustentado en una adecuada visión del problema y que presenta importantes progresos especialmente para los usuarios del sector financiero. Las fortalezas del proceso de modernización son evidentes en los aspectos del desarrollo tecnológico, pero existen grandes retos pendientes en el terreno institucional. En la visión y experiencia del ILD, la definición clara de los temas legales e institucionales debe estar presente no sólo en el diseño sino también en la ejecución de las reformas, en tanto que los temas tecnológicos, en tanto elementos de apoyo, deben acompañar esa visión ofreciendo soluciones operacionales a aquello que ha sido previamente definido en materia legal e institucional. La evidencia recogida en Honduras indica que las actividades vinculadas al desarrollo de tecnología han avanzado más rápido que las actividades normativas. Probablemente porque los temas legales e institucionales revisten mayor complejidad y requieren un balance delicado entre los distintos actores.

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

TEMAS PENDIENTES DE INVESTIGACIÓN QUE REQUIEREN ATENCIÓN

¿En qué medida las actividades de modernización de los registros permitirán un mayor acceso a los servicios registrales de parte de los pobres? Si bien la existencia de tecnología en los registros mejora el servicio para todos sus usuarios, es preciso tener en cuenta que la auto sostenibilidad de los registros supone la recuperación de las inversiones en tecnología, que normalmente se trasladan a los aranceles. Un análisis en mayor profundidad permitirá identificar en qué medida los progresos de la modernización de los registros benefician a los más pobres, o si más bien el retraso en las definiciones legales e institucionales terminará creando una brecha mayor entre el sector legal y el extralegal.

2.1.3 | Utilización económica de los predios

HIPOTECAS

En Honduras recientemente se produjo un importante incremento en las operaciones hipotecarias (ver nota 7). En opinión de funcionarios de entidades financieras, algunos de los factores que explican esta situación son:

- La simplificación de los trámites para la constitución de la hipoteca ante el Instituto de la Propiedad –IP.
- El mayor grado de seguridad alcanzado por el sistema de folio real.
- La introducción de un nuevo procedimiento simplificado de ejecución de la hipoteca, al cual los solicitantes de crédito se someten como condición para contratar con el banco ¹⁰.
- Las ONGs de microcrédito han empezado a utilizar la hipoteca para el financiamiento de microempresas.

Sin embargo, se han identificado algunos obstáculos para una mayor difusión de este instrumento financiero:

- Los bancos no aceptan hipotecas sobre inmuebles ubicados en las zonas urbano marginales con presencia de maras, por el riesgo de no poder realizar la ejecución, el desalojo y la venta del inmueble en caso de incumplimiento.
- El cuestionamiento de la legalidad de los títulos emitidos por el Programa de Administración de Tierras de Honduras –PATH afecta negativamente las perspectivas de uso económico de la propiedad formalizada. Según el testimonio de un banco que maneja la mayor cartera de hipotecas, la política crediticia no puede dejar de considerar esos factores de riesgo y ha decidido no tomar hipotecas sobre inmuebles titulados por el PATH.

El procedimiento para constituir una garantía hipotecaria está detallado en el ejemplo sobre uso económico de la propiedad, en el punto 2.5.3 de este informe.

¹⁰El 17 de enero de 2006 se publicó el nuevo Código del Notariado, que crea un procedimiento extrajudicial de la ejecución de garantías prendarias e hipotecarias, que se realizaría ante notario y que permitiría ejecutar una hipoteca en menos de un mes. Aunque aún no se ha reglamentado esta norma, han surgido entre los distintos operadores entrevistados dudas sobre la aparente protección excesiva del acreedor.

ARRENDAMIENTOS

El mercado de arrendamientos es sumamente activo y fundamentalmente informal, especialmente en las zonas populares, donde se concentra la mayor proporción de viviendas arrendadas respecto de las viviendas propias. Si bien las cifras oficiales del censo nacional señalan que el 40% de las viviendas en Honduras son alquiladas, la percepción de los informantes es que el porcentaje de viviendas en alquiler está entre el 50% y el 75%¹¹.

En Honduras se pueden identificar tres grandes tipos de vivienda en arrendamiento: las “cuarterías”¹² en los barrios populares, que se dirigen a los más pobres, las “casas en colonias bajas” y las “casas en colonias residenciales”. Las características de los instrumentos contractuales utilizados son más complejas y formales conforme se sube de categoría: el simple acuerdo verbal para arrendamientos semanales predomina en las cuarterías; los contratos privados sin la participación de un abogado, por plazos de 6 a 12 meses, en las colonias bajas; y los contratos formales precedidos de referencias bancarias, comerciales y del antiguo arrendador en las colonias residenciales.

Según los agentes inmobiliarios y abogados entrevistados, la informalidad del mercado de arrendamientos se explicaría en gran medida porque la Ley de Inquilinato de 1966 es obsoleta y protege excesivamente al arrendatario¹³, a lo cual se suma un proceso de desalojo largo y engorroso.

2.2 | Marco normativo para predios urbanos

2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda popular

Tegucigalpa (o Distrito Central) es la ciudad más poblada del país, con 820 mil habitantes. San Pedro Sula es la segunda ciudad más poblada con 483 mil habitantes¹⁴ y es considerada la capital industrial del país. Por su geografía y fácil acceso, San Pedro Sula es el centro de la actividad comercial y de exportación. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística, Tegucigalpa y San Pedro Sula son los dos polos de inmigración interna. La primera migración más significativa es la que ocurre hacia San Pedro Sula, que atrae a los habitantes de Santa Bárbara, Colón, La Ceiba, Yoro, Comayagua y Copán. A Tegucigalpa llegan principalmente los habitantes de la zona centro y sur, en especial de El Paraíso, Choluteca y Olancho.

A pesar que en Honduras hubo por lo menos un programa gubernamental para superar el déficit de

¹¹ Para un agente inmobiliario la cifra de inmuebles arrendados alcanza el 75%, mientras que abogados especialistas en materias civiles consideran que es al menos el 50% del total.

¹² Las cuarterías son habitaciones dentro de construcciones de uno o dos pisos en barrios populares, normalmente ubicadas en zonas peatonales (sin acceso para vehículos, sino en pasajes estrechos). Sólo cuentan con un baño común para todos los cuartos, que pueden llegar a ser unos 20 o 30. Las cuarterías son arrendadas por semanas y el pago mensual asciende a unas 750 a 800 lempiras (US\$ 35). Aunque son habitaciones chicas, muchas veces son ocupadas por familias enteras que viven en condiciones de hacinamiento.

¹³ La Ley de Inquilinato, Decreto 50 de septiembre de 1966, reformado en 1998, establece que los contratos se renuevan automáticamente por el mismo plazo y condiciones que el contrato original, y que para recuperar el bien, aún en el caso en que el arrendador esté atrasado en los pagos, el propietario debe dar un preaviso de dos meses y solicitar la casa para uso propio.

¹⁴ Cifras del último censo de 2001.

viviendas (“Viviendas para la gente”)¹⁵, es evidente que existe un déficit considerable. Las barreras para acceder a una vivienda propia están asociadas a la baja capacidad de ahorro de los pobres. No existen políticas de Estado para mitigar este problema (por ejemplo, programas que identifiquen formas de ahorro alternativas al del sistema crediticio, programas que diferencien la adquisición de la primera vivienda para uso habitacional con condiciones preferentes, etc.)¹⁶.

Las dificultades para acceder a una vivienda propia, por las barreras existentes, explican la gran incidencia de invasiones, el tamaño del mercado de viviendas de alquiler y un alto nivel de hacinamiento en las ciudades. Muchas familias hondureñas ahorran para la compra de un terreno y lo mantienen deshabitado por varios años, mientras van ahorrando para la construcción. Esta práctica está muy ligada a la especulación de precios del suelo y a problemas de tráfico de tierras en colonias populares.

Las políticas de Estado sobre vivienda popular están fuertemente orientadas a la formalización masiva. El programa más importante es el Programa de Regularización de Tierras llevado a cabo formalmente por el IP, pero efectivamente operado por el PATH. Durante el gobierno del presidente Maduro el programa recibió considerable apoyo político. Sin embargo, la Ley de Propiedad que regula el procedimiento de regularización está siendo cuestionada por los propietarios expropiados, lo cual afecta la sostenibilidad del programa.

2.2.2 | Programas de regularización de vivienda informal

El Instituto de la Propiedad (IP), creado en junio de 2004, es el encargado de diseñar y ejecutar un programa de regularización, titulación y registro de la propiedad inmueble no registrada o con problemas de titularidad.

En esta evaluación preliminar no describiremos detenidamente el proceso de regularización que hemos documentado en la investigación de campo, pero sí cabe resaltar sus aspectos más positivos:

- La Ley de Propiedad centraliza las actividades de regularización en un organismo especializado –el IP–, con las facultades para llevar adelante las tareas complejas de acopio y análisis de información bajo una unidad de dirección.
- La ley establece los supuestos en los que corresponde llevar a cabo la regularización. El criterio principal es que alcanza a los asentamientos ubicados en terrenos del Estado, y restringe

¹⁵ El programa “Viviendas para la gente” fue diseñado durante el mandato del presidente Maduro (2002-2006) con recursos del Régimen de Aportación Privada (RAP) y tenía previsto construir 40 mil viviendas. No se pudo identificar ningún complejo construido a través de este programa. Los préstamos eran en promedio de 180 mil lempiras, con lo cual tenía que pagarse el terreno y la construcción. El monto del préstamo, según agentes inmobiliarios entrevistados, es extremadamente bajo para una casa barata en Tegucigalpa.

¹⁶ En Honduras se han identificado dos grandes tipos de financiamiento de viviendas: (a) con fondos propios de la banca privada, donde las tasas de interés en lempiras van de 15 a 16% anual, y en dólares de 9 a 10%, o (b) con fondos del Régimen de Aportación Privada (RAP), donde la tasa de interés en lempiras es de 14%. En ambos casos se pide una cuota inicial de entre 10 y 15%, y el pago de gastos de cierre (impuesto de tradición, escrituración y seguros) que asciende a 4% del valor del predio. Los requisitos típicos para acceder a un crédito hipotecario son contar con ingresos regulares (donde el pago del crédito no exceda el 30% de los ingresos netos), no tener deudas con otros agentes del sistema financiero ni con casas comerciales y contar con una buena historia crediticia según el buró de créditos o central de riesgos (no haber tenido una mora de más de 90 días en los últimos 5 años).

la regularización de asentamientos sobre propiedad privada a supuestos específicos (por ejemplo, en los lugares donde los poseedores cumplen con los requisitos para adquirir por prescripción, en los que siendo de propiedad privada existe disputa sobre la titularidad, etc.). De esta manera, la norma busca que el esfuerzo de regularización no entre en conflicto con el sistema de propiedad formal.

- La Ley establece una serie de etapas diseñadas de manera tal que procura respetar el marco normativo vigente, evita la duplicación de actividades, incorpora la participación de la comunidad y hace uso de procesos masivos que crean economías de escala.
- Una de las modalidades de regularización, el proceso por expropiación, incluye el diseño de mecanismos sumamente creativos para lograr el pago del justiprecio (o valor del terreno) al propietario expropiado. Este pago lo realiza la población beneficiaria de la regularización. Lograr que todos los pobladores del asentamiento cumplan con el pago de manera puntual es sumamente difícil y podría interrumpir indefinidamente el proceso. Para evitar esta situación, el PATH ha creado un sistema en el cual el Patronato (la organización de pobladores con personería jurídica) es aportante de un fideicomiso o fondo intangible para el pago. El aporte del patronato se realiza a través de un pagaré que es honrado a lo largo del tiempo con los ingresos que se producen por los pagos mensuales de los beneficiarios individuales. La presión social que ejerce la propia comunidad sobre el deudor moroso es un fuerte incentivo para asegurar el cumplimiento.
- El proceso de regularización incluye el desarrollo de instrumentos tecnológicos muy creativos, como un “registro móvil” capaz de trasladar los servicios del registro a las colonias donde se está llevando a cabo el proceso. Esto se logra mediante un vehículo equipado con un computador conectado a Internet vía satelital.

Sin embargo, el programa de regularización no está exento de críticas y cuestionamientos, que fueron recogidos durante el trabajo de campo:

- La Ley de Propiedad está siendo severamente cuestionada. Por un lado, se han presentado 19 demandas de inconstitucionalidad que discuten el cumplimiento del supuesto de necesidad pública para los casos de regularización por expropiación. Por otro lado, se han presentado varias denuncias de propietarios que consideran que los procedimientos de expropiación iniciados no se ajustan a ley¹⁷.
- Las denuncias han dado lugar a cuestionamientos de algunos sectores sobre la politización de los procesos de regularización, que más allá de su legitimidad producen cierto desprestigio del programa al que el sistema bancario ha sido especialmente sensible.
- Un grupo opositor importante es el de las propias municipalidades que estarían perdiendo tierras producto de la expropiación, y por tanto a los “clientes” de sus propios programas de regularización. Ello, acentuado por una débil definición de competencias para la administración de la tierra y la superposición de proyectos de regularización, estaría convirtiéndose en un riesgo para la continuidad del proyecto.
- La Ley de Propiedad no ha sido regulada y tiene una serie de vacíos que ponen en riesgo la

¹⁷ En uno de los expedientes que se tuvo a la vista, se denunciaba que los Patronatos no cumplían con el requisito legal de haber sido constituidos antes de 1999, lo cual se alegaba era inverosímil porque las viviendas de esos Patronatos fueron construidas desde el 2003.

calidad de los títulos que se otorguen en el programa. A su vez, las deficiencias normativas restan transparencia y predictibilidad a procesos que son políticamente muy sensibles.

- La carencia de un marco normativo consistente pone en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en tecnología realizadas. Por ejemplo, la misión no encontró evidencias que el “registro móvil” cuente con un respaldo en el registro de Francisco Morazán, y si ha emitido títulos, estos no se encuentran registrados en el SURE.
- La Dirección de Regularización del Instituto de la Propiedad –IP, es la entidad designada por ley para ejecutar las actividades de regularización. No obstante, el Programa de Administración Territorial de Honduras –PATH, creado para diseñar el programa, administrar los recursos que financian las actividades y servir de “incubadora” de los procesos técnicos, cumple un rol muy importante porque en la práctica ejecuta los procesos de regularización. La evidencia muestra que existe una tensión entre el PATH –que diseñó el programa y gestó la creación del IP– y las demandas del IP, que según algunos analistas, aún no ha logrado madurar institucionalmente como para enfrentar las funciones previstas, pero reclama autonomía y recursos.
- Los mecanismos para la regularización de tierras urbanas no solucionan el problema de los múltiples presuntos propietarios que están siendo expropiados y que deberán distribuirse el justiprecio recién cuando se haya esclarecido quién es el legítimo propietario en el respectivo proceso judicial. De acuerdo a los especialistas entrevistados, esos procesos judiciales podrían tomar hasta veinte años.

De manera similar a nuestro comentario sobre el sistema registral, la evidencia recogida indica que en el más importante programa de regularización de la tierra urbana en Honduras, existen grandes fortalezas tecnológicas a la par de importantes retos en el terreno legal e institucional. No obstante sus innegables méritos, parece claro que no se ha dedicado el mismo empeño al diseño de un aparato institucional sólido que le de continuidad a estos esfuerzos, ni al desarrollo de las normas necesarias para hacer los procesos más transparentes y predecibles. Desde la perspectiva del ILD, el programa de regularización de tierra urbana de Honduras parte de una visión consistente del problema y contiene elementos que revelan un diseño adecuado. Sin embargo, pareciera que la ejecución –aun en sus etapas iniciales– presenta carencias en el diseño normativo e institucional, que ponen en peligro los avances alcanzados en el terreno del desarrollo tecnológico.

Además del proyecto de regularización a nivel nacional del PATH, existen otros proyectos de regularización administrados a nivel municipal¹⁸. Aun cuando la escala de sus operaciones es bastante menor, constituyen experiencias interesantes, especialmente porque fueron muy innovadores en el diseño de mecanismos de fideicomiso para canalizar el pago de los costos de regularización por los beneficiarios e invertirlos en obras de desarrollo comunal; y porque tuvieron que adaptar sus metodologías luego de la promulgación de la Ley de Propiedad, coordinando sus acciones con el PATH.

¹⁸Hemos identificado varios proyectos de regularización municipal en Tegucigalpa: i) Proyecto Piloto de Legalización de Tierras con financiamiento del BID en el año 2003 3,800 familias beneficiadas; ii) Segundo Proyecto con financiamiento del BID en nueve colonias de la Alcaldía Municipal del ejido de Comayagua, año 2004, 7,200 familias beneficiadas; iii) Proyecto de Legalización y Titulación de Tierras de la Autoridad Municipal del Distrito Central, con financiamiento de la agencia sueca de cooperación internacional, año 2004 con 1,800 familias beneficiarias.

2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

En Tegucigalpa, las regulaciones urbanísticas más importantes son:

- El Reglamento de construcciones, que establece restricciones en función de la ubicación del predio.
- El Plan de Arbitrios, que establece multas o acciones en caso de incumplimiento del Reglamento de Construcción.
- La Ley de Ordenamiento Territorial, que establece las reglas para la aplicación inmediata de medidas que orienten el desarrollo urbanístico.

Según la información obtenida, los obstáculos más críticos a la inversión y a la regularización de la propiedad se encuentran en los procedimientos administrativos ante las municipalidades, antes que en el contenido de las normas. Los procedimientos son muy engorrosos y largos, además de poco claros o transparentes, lo que abre espacios de discrecionalidad demasiado amplios y promueven la corrupción.

HABILITACIÓN URBANA

Existe una ley de habilitación urbana que es el Reglamento de Zonificaciones, Urbanización y Construcción. Los trámites de habilitación urbana se realizan en la sección de Control de Urbanizaciones, que depende de la división de Metroplan. El procedimiento tiene tres etapas: Intención de Proyecto, Ante-Proyecto y Proyecto, que se procesan en diferentes oficinas de la sección de Control de Urbanizaciones. Sin embargo, este trámite no es un requisito para la autorización de construcciones, ni para el desarrollo de actividades comerciales en predios urbanos individuales.

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Para poder edificar legalmente una vivienda en Tegucigalpa, el interesado debe solicitar un permiso de construcción conforme a los reglamentos de la Corporación Municipal. El procedimiento debe seguirse ante esa entidad y requiere la realización de gestiones en distintas oficinas de la Alcaldía. El procedimiento toma entre 2 y 3 semanas y está descrito en detalle en el ejemplo sobre acceso a la propiedad formal (ver sección 2.5.2).

2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra

El mecanismo más usual para adquirir tierra urbana de origen privado es la compraventa. Para el caso de tierras del Estado, ya sean nacionales o públicas, el mecanismo de adquisición es la ocupación y posterior regularización, descrita en la sección 2.2.2.

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Las modalidades de adjudicación de tierras nacionales y ejidales son las transferencias de dominio pleno y las de dominio útil¹⁹, esta última en desuso.

La adjudicación de dominio pleno la otorga la Alcaldía Municipal, siempre que el inmueble esté ubicado

¹⁹A través de las transferencias de dominio útil, modalidad que existe desde el año 1837, las Corporaciones Municipales concedían a privados el uso, goce y posesión de terrenos ejidales. El área a entregar en dominio útil no podía exceder de 25 hectáreas, aunque muchas veces no se respetaba este límite. Aunque la transferencia de dominio útil sigue vigente en la legislación, ya no es una modalidad de adjudicación que se utilice. No obstante, existen muchos poseedores que la exhiben como sustento de su titularidad.

dentro de los ejidos de la ciudad (terrenos de propiedad municipal). El procedimiento para su obtención supone un trámite sumamente largo y engorroso, en el que el expediente debe recibir la aprobación de ocho oficinas distintas²⁰ que no tienen un plazo máximo para emitir respuesta. El trámite debe ser sustanciado necesariamente por un abogado, quien debe promover la remisión del expediente a la siguiente oficina. Una vez aprobada la adjudicación, se le entrega al interesado un “Certificado del Punto de Acta” en el que consta la aprobación de la adjudicación. Este documento constituye el nuevo título de dominio que debe ser presentado al registro de la propiedad (IP) para su inscripción.

HERENCIAS

El procedimiento de declaratoria de herencia se hace ante un juzgado no contencioso y se inicia a solicitud de los interesados en la masa hereditaria. El proceso puede ser más o menos largo dependiendo de si la sucesión es intestada o no, aunque en general se estima que demora unos tres meses (incluyendo publicaciones en diarios). El proceso culmina con una certificación, la misma que equivale a una sentencia y es documento suficiente para realizar las anotaciones correspondientes en el registro de la propiedad.

En el caso de las familias más pobres, en las cuales los predios heredados estaban originariamente en condición de irregularidad, lo común es que el fallecimiento de los ocupantes originarios no conduzca a la regularización de la propiedad. Al contrario, la ocupación irregular continúa y la partición entre los herederos se hace de manera muy informal.

TRANSFERENCIAS

El mecanismo más común de transferencia es la compraventa privada. El Código Civil establece que la tradición del dominio de los bienes raíces se efectúa por medio de un instrumento público (escritura notarial) que contiene el acuerdo. Este instrumento podrá ser el mismo del acto o contrato, y para que surta efecto contra terceros deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad.

TÍTULO SUPLETORIO

En el caso en que la transferencia del predio no pueda ser registrada por la ausencia de título inscrito, se debe seguir el trámite para la obtención de título supletorio. El proceso para la extensión de este título es largo, complejo y costoso. Se requiere la contratación de los servicios de un abogado y el proceso puede tardar varios meses, sobre todo si se presentan oposiciones o si el poseedor tiene dificultades para acreditar la posesión. Más aún, el título supletorio no constituye un documento que garantice la propiedad, pues el derecho de propiedad es imprescriptible y siempre queda abierta la posibilidad de que el propietario original reivindique su propiedad.

La solicitud se hace mediante proceso sumario ante el Juez de Letras de la localidad donde esté ubicado el predio. El requisito principal es demostrar la posesión pacífica y no interrumpida del terreno por más de diez años. Asimismo, es necesario acreditar, mediante documento emitido por el Instituto Nacional Agrario o en la Alcaldía Municipal (dependiendo de dónde se encuentre ubicado el predio), que el inmueble no es nacional ni ejidal y que por tanto es de naturaleza privada. Además, se debe adjuntar el

²⁰Secretaría General, Comisión de Tenencia de Tierras, Departamento de Catastro Municipal, Departamento de Metroplan, Sección de Estudios Económicos, Departamento Legal, Comisión de Regidores de Tenencia de Tierra, Junta de Corporación Municipal.

documento de compraventa, si lo hubiere, y se debe contar con la declaración de dos testigos. El juzgado realiza una inspección para constatar los linderos, escucha a los testigos y da traslado al fiscal del despacho para que se pronuncie. Luego el interesado debe gestionar la publicación de tres avisos en un medio escrito de publicación masiva, con un intervalo de treinta días cada uno. Cumplido esto, se certifica todo el expediente y se le entrega al interesado que lo debe presentar al registro para su inscripción.

Cabe resaltar que la inscripción de los títulos supletorios no es equiparable a la existencia de un título de propiedad, pues los títulos supletorios no prevalecen ante el derecho del propietario que puede reivindicar su propiedad en cualquier momento (incluso después de varias transferencias). De acuerdo al Código Civil, es posible oponerse a la solicitud de título supletorio después de aprobado el expediente pero antes de que sea inscrito, caso en que el Registrador devolverá las diligencias al Juez para que tramite la oposición en la forma. De otro lado, en caso la oposición surja después de la inscripción, el interesado deberá iniciar un nuevo procedimiento con el objeto de anular el título supletorio emitido.

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

- Los programas de reforma y titulación en materia de tierras urbanas aún se encuentran en sus etapas iniciales de implementación. Los avances a la fecha sugieren que el marco normativo adolece de imperfecciones y que los programas no han puesto suficiente énfasis en el fortalecimiento de las instituciones involucradas. En consecuencia, se corre el riesgo de que los beneficiarios de los programas de regularización no puedan acceder a los mecanismos que permitan darle el mejor uso económico a la propiedad.
- Es muy común la superposición de títulos de propiedad, que reconocen derechos de diversas personas sobre el mismo predio. Ello ocurre principalmente en terrenos que han sido de propiedad ejidal o nacional y que han sufrido procedimientos muy desorganizados de adjudicación a privados.
- En la medida en que el derecho de reivindicar la propiedad no prescribe, los títulos inscritos no son lo suficientemente seguros pues están sujetos a la posibilidad de tener que litigar con otro presunto propietario.

2.3 | **Marco normativo para predios rurales**

2.3.1 | Políticas del Estado para predios rurales

La mayoría de las tierras en Honduras son forestales, por lo que el acceso a la propiedad rural con fines agrícolas conllevó un proceso cada vez más acelerado de afectación de áreas de bosque para estos fines.

La Ley de Reforma Agraria más importante fue la de 1974²¹, sus principales características fueron las siguientes:

- Prohibió el latifundio y el minifundio, estableciendo límites máximos y mínimos a la tenencia. La propiedad que excedía los límites máximos²² era susceptible de expropiación. La propiedad con una extensión menor a 5 has no podía recibir reconocimiento legal. Además, estableció metas de producción cuyo incumplimiento podía llevar a la expropiación de las tierras.
- Impuso la organización cooperativa como organización de base para la producción agraria.
- Los títulos destinados a agricultores individuales eran títulos provisionales que sólo otorgaban derecho a obtener crédito en entidades estatales. En el caso de las cooperativas agrarias, los títulos definitivos contenían limitaciones a la transferencia de la propiedad.
- Para la ejecución del proceso de Reforma Agraria, se creó el Instituto Nacional Agrario (INA)²³, encargado de llevar adelante la afectación, expropiación y posterior adjudicación de tierras, así como de promover el modelo cooperativo.
- En su ejecución, la Reforma Agraria no afectó el latifundio ni la propiedad privada. Las leyes subsiguientes eliminaron sistemas de explotación como la aparcería, el colonato y la mediería, e instituyeron la co-inversión y arrendamiento en las tierras entregadas por la reforma. Según los analistas, la complejidad del proceso de Reforma Agraria dio lugar a que ésta tuviera un éxito limitado.

En 1982 se creó el Programa de Titulación de Tierras (PTT) bajo la administración del INA, con el objetivo principal de regularizar la tenencia y entregar títulos de dominio pleno a los poseedores de tierras agrícolas nacionales y ejidales. El impulso a la producción del café fue uno de los móviles más importantes de este programa. El PTT tuvo relativo éxito debido, en gran medida, a dos factores esenciales:

- El PTT tuvo que enfrentar las deficiencias del sistema de registros basado en folio personal, que impedía la identificación precisa de los predios y presentó dificultades insalvables para avanzar las adjudicaciones.
- Por otro lado, la propia ley estableció restricciones por las cuales se emitieron muchos “títulos provisionales”, que sólo serían canjeados por “títulos definitivos” cuando el beneficiario pagara la totalidad del precio adeudado por la venta del predio. De esta manera, la Reforma Agraria creó un sector -que abarcaba 417.000 has.- en el que la tierra no era detentada en propiedad sino en usufructo. Lo más frecuente era que los beneficiarios no cumplieran con los pagos, frente a lo cual la única sanción era no tener acceso a los créditos privilegiados que otorgaba el Banco Nacional de Desarrollo (BANDESA).

En 1992 se expidió la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, que modificó la ley de Reforma Agraria y autorizó la transferencia de tierras, mediante títulos de dominio pleno, a favor

²¹ La Ley de Reforma Agraria de 1974 se dio por Decreto 170 del 30 de diciembre de 1974.

²² Se estableció una escala de áreas, que van desde las 100 hasta las mil quinientas hectáreas, por cuyo exceso puede operar la expropiación.

²³ El INA es una institución semi-autónoma, que le reporta directamente al Presidente de la República; fue creada en 1962 con la función de implementar la Reforma Agraria en Honduras.

los beneficiarios de la reforma agraria así como a los ocupantes de tierras nacionales y ejidales. Además, esta ley modifica los límites mínimos de extensión de la propiedad rural, de 5 a 1 hectárea²⁴.

Antes que la discusión sobre las tierras ya destinadas a la explotación agrícola, la conversión de áreas forestales para fines agrícolas es un tema permanente en la agenda política de Honduras. Sea en forma implícita o mediante la efectiva transferencia de tierras nacionales y ejidales a favor de particulares, ésta ha sido apoyada por los diferentes gobiernos.

Reflejando esta situación, hacia el año 2000 se creó el Programa de Administración de Áreas Rurales (PAAR), que es el antecedente del actual Programa de Administración de Tierras de Honduras PATH. El PAAR tenía dos componentes: uno de bosques (con un presupuesto original de \$22 millones) y otro de tierras (con un presupuesto de \$8 millones). Aunque inicialmente el programa estaba orientado al área rural y forestal, desde el año 2002 la prioridad ha sido la tierra en zonas urbanas. Actualmente, si bien el PATH está muy concentrado en la titulación de tierras urbanas, para la fase 2 del proyecto se ha previsto la titulación de algunas zonas rurales en la provincia de Gracias a Dios.

El PACTA o Proyecto Experimental de Acceso a Tierras en Honduras es un programa financiado por el Banco Mundial. Su objetivo es la adquisición de tierras por campesinos pobres en un contexto de desarrollo empresarial, actuando como una “reforma agraria negociada”. Su objetivo es respaldar la formación de empresas sostenibles aplicando un conjunto transparente de incentivos, y reuniendo a familias pobres de zonas rurales, instituciones financieras privadas (bancos y cooperativas), organizaciones de desarrollo local, proveedores privados de servicios y al gobierno. Este programa está formalmente adscrito al INA; no obstante las evidencias encontradas indican que no se trata de un programa prioritario en la agenda política.

REGULACIONES AGRARIAS

Las regulaciones más relevantes son:

- Las que establecen restricciones de áreas máximas y mínimas, instituidas en la Ley de Reforma Agraria (ver notas 21 y 22).
- Los beneficiarios de la reforma agraria sólo pueden vender sus parcelas a aquellas personas que califiquen como beneficiarias de la misma.

2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

El mecanismo más común para la adquisición de tierras rurales en Honduras es la regularización de ocupaciones de hecho, que se describe a continuación.

ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Desde la modificación a la Ley de Reforma Agraria en el año 2002 antes mencionada, el INA es la entidad competente para adjudicar tierras agroforestales de titularidad del Estado. Los procedimientos para ello están orientados a los beneficiarios del proceso de reforma agraria, quienes pueden solicitar la adjudicación de parcelas familiares, la adjudicación de parcelas para uso común, o la adjudicación a favor de una empresa campesina asociativa.

²⁴De manera excepcional, los predios dedicados al cultivo del café con menos de 1 hectárea podían ser susceptibles de titulación.

Los principales obstáculos para acceder a la propiedad por estas vías son las siguientes:

- La transferencia debe ser autorizada por los más altos niveles de decisión del INA.
- Los títulos se otorgan sin indicación de los antecedentes dominiales del predio en los registros públicos, lo que ha dado lugar a multiplicidad de titulaciones e inscripciones sobre los mismos predios en determinadas áreas.
- Mientras la totalidad del precio del terreno no haya sido pagada, la posibilidad de disponer de la propiedad de los predios adjudicados está condicionada a la autorización del Jefe del INA.
- Tratándose de cooperativas y otras formas asociativas de tenencia de la tierra, la transferencia de la propiedad queda sujeta a la autorización del INA, aún cuando el precio hubiese sido cancelado en su integridad. Asimismo, éstas quedan prohibidas de constituir cargas o gravámenes, excepto a favor de instituciones creada por el Estado.
- Dada la dificultad de acceder a la tierra mediante las formas regulares, la vía más comúnmente recurrida para adquirir la titularidad de tierras nacionales es a través de su ocupación (que normalmente conlleva la conversión ilegal de tierras forestales a tierras cultivables) y la posterior regularización para su titulación por el INA.

Para ello, todo hondureño que acredite debidamente ante el INA haber ocupado pacífica y directamente tierras ejidales o nacionales por un período no menor a 3 años, tiene derecho a que el Estado le venda el terreno ocupado, siempre que no exceda de 200 hectáreas.

Sin embargo, si en el proceso se identificara que la tierra agrícola ya estaba inscrita a favor de un privado en el registro, el procedimiento de regularización implicaría un proceso previo de afectación y expropiación de la propiedad y su posterior titulación a favor de los citados beneficiarios. El proceso de afectación y expropiación se inicia ante el INA y concluye con la inscripción en el Registro.

HERENCIAS

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

TRANSFERENCIAS

La vía de adquisición más utilizada es la compra-venta de tierras privadas y su consiguiente inscripción en los registros públicos. El procedimiento a seguirse en este caso es el mismo aplicable a la adquisición de cualquier inmueble. No obstante, se debe tener en cuenta que las transferencias en zonas rurales no son libres, sino que están limitadas a los propietarios cuyos derechos derivan de títulos coloniales.

Los obstáculos detectados para adquirir un terreno por esta vía son los siguientes:

- No se puede transferir la propiedad de lotes cuya área es menor a 1 hectárea; asimismo, las transferencias están sujetas a la expresa prohibición de exceder los límites de la propiedad establecidos por la Ley de Reforma Agraria.
- Las transferencias de propiedad no pueden ser realizadas por quienes hubiesen sido beneficiarios de la reforma agraria, quienes, de acuerdo a las normas vigentes, sólo podrían

transferir propiedad a quienes calificaran como posibles beneficiarios de la misma. Los únicos propietarios autorizados para realizar estas transferencias serían aquellos cuyos derechos derivan de títulos coloniales.

- El INA sólo está autorizado para realizar transferencias de propiedad a quienes prueben la ocupación previa de los predios por un período no menor a 3 años.
- Estas transferencias están sujetas a las mismas incertidumbres, trabas y demoras ya explicadas del Registro Público de la Propiedad.

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

- Los programas de titulación fueron desarrollados obedeciendo a un marco normativo que ponía énfasis en la redistribución de tierras, pero sin considerar la importancia de crear derechos de propiedad fungibles. En consecuencia, la reforma agraria produjo títulos con restricciones que en lugar de cumplir con los objetivos previstos, se constituyen en fuentes de informalidad.
- El sistema de propiedad de Honduras no contaba con instituciones preparadas para absorber los títulos de propiedad de la reforma agraria. Por ejemplo, muchos de los títulos emitidos durante la reforma agraria recién están siendo inscritos en el registro de la propiedad, conforme se avanza en la construcción del sistema de folio real.
- Los mecanismos para la regularización de tierras rurales actualmente en uso son individuales, y suponen que el campesino es capaz de llevar a cabo procedimientos que son largos y costosos.

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

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

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

2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

Las formas empresariales se encuentran reguladas básicamente en el Código de Comercio. Un empresario puede optar por ejercer su actividad como comerciante individual o a través de una sociedad mercantil.

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

El Código de Comercio establece las siguientes modalidades de sociedades mercantiles: i) la Sociedad en Nombre Colectivo; ii) la Sociedad en Comandita Simple; iii) la Sociedad de Responsabilidad Limitada; iv) la Sociedad Anónima; v) la Sociedad en Comandita por Acciones.

La sociedad anónima, así como las otras formas societarias admitidas, adquiere personería jurídica con su inscripción en el Registro Mercantil. Tiene responsabilidad limitada, lo que significa que sus socios no responden por las deudas sociales sino sólo hasta el límite de sus aportaciones.

El Código de Comercio, modificado por la Ley de Simplificación Administrativa de 2002, señala los requisitos para constituir una sociedad anónima: i) que haya 2 socios como mínimo y que cada uno suscriba una acción por lo menos, ii) que el capital social no sea menor de 25,000 lempiras, íntegramente suscrito, iii) que se exhiba en dinero efectivo cuando menos el veinticinco por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario, y iv) que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

La evidencia recogida en esta evaluación preliminar indica que:

- Más del 95% de los negocios en Honduras se desarrollan bajo la forma de comerciante individual.
- El comerciante individual no puede: i) limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa, ii) hacer transparente la información sobre el monto del patrimonio comprometido en las transacciones/negocios de la empresa; iii) desarrollar sistemas de organización y control de la operaciones de la empresa.
- Los empresarios/comerciantes que tienen acceso a las formas societarias optan generalmente por la sociedad anónima, y en menor proporción por la sociedad de responsabilidad limitada. Existen muy pocas sociedades colectivas y los demás tipos prácticamente no se utilizan.
- Si bien a través de la Ley de Simplificación Administrativa se dio una serie de modificaciones al Código de Comercio, mediante las cuales se reducen los requisitos para la constitución de sociedades anónimas (p.e. la reducción del número mínimo de socios), aún subsisten algunas otras limitaciones como el monto mínimo de capital necesario, que son una limitación para que los pequeños empresarios decidan optar por esta forma societaria.

2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

El inicio de operaciones legales de las empresas en Honduras requiere de la obtención de una serie de registros, permisos y autorizaciones ante diferentes entidades públicas (Secretarías de Estado, Entidades Desconcentradas y Municipios) dependiendo de la forma empresarial, así como de la envergadura y

actividad comercial a desarrollar.

Los procedimientos de acceso a la empresa formal son iguales para todas las sociedades mercantiles. En el caso del Comerciante Individual, la única diferencia se da al inicio del procedimiento, ya que se reemplaza la elaboración de la escritura de constitución y estatutos de las sociedades mercantiles por una declaración ante notario, que se eleva a escritura pública.

INCORPORACIÓN DE SOCIEDAD MERCANTIL

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

Los trámites –que se ilustran en la sección 2.5.1 de este informe– tienen dos grandes etapas:

- La formalización de la sociedad ante notario público. Incluye: i) la elaboración de la Escritura Pública que contenga el Contrato Social y los Estatutos; ii) el depósito bancario del 25% del capital suscrito; iii) la publicación de un aviso de constitución en un diario de circulación nacional, o en el diario oficial La Gaceta ²⁵.
- La inscripción del testimonio correspondiente en el Registro Mercantil con jurisdicción en el lugar de domicilio de la sociedad.

Existe un tercer trámite cuya obligatoriedad es discutida. El Código de Comercio establece la obligación de inscripción en el Registro de Comerciantes de la Cámara de Comercio del lugar de domicilio de la sociedad²⁶. Este registro tiene una doble finalidad: administrativa y gremial. Sin embargo, muchas empresas eluden dicha inscripción y no la consideran obligatoria. Esto pone en evidencia un problema de falta de difusión y uniformización de las obligaciones vigentes.

- La reserva del nombre ante la Superintendencia de Compañías normalmente no toma un día, pues los criterios de la administración son muy rígidos. El nombre propuesto suele ser rechazado varias veces y el trámite puede llegar a tomar hasta 15 días.
- El costo de afiliación y mantenimiento en las cámaras de la producción son excesivamente altos y desincentivan la legalización de los micro y pequeños empresarios.
- La legalidad de la constitución es revisada en tres oportunidades: por el notario, la Superintendencia de Compañías y el Registro Mercantil. Asimismo, en la práctica existe una duplicidad de inscripciones: en la Superintendencia de Compañías y en el Registro Mercantil.

²⁵ La Ley de Simplificación Administrativa liberalizó el requisito de la publicación, antes exigido exclusivamente en el diario oficial. Esta medida evita que el usuario tenga que trasladarse a una ciudad donde haya una oficina de La Gaceta y abarata los costos de publicación al haberse abierto el mercado.

²⁶ Artículo 384 del Código de Comercio, que a la fecha no ha sido derogado.

INNOVACIONES RECIENTES EN LA OPERACIÓN DEL REGISTRO MERCANTIL

La Ley de Propiedad de junio de 2004 marca el inicio de importantes innovaciones:

- Traslada las competencias del Registro Mercantil (antiguamente llamado Registro Público de Comercio), de la Corte Suprema al Instituto de la Propiedad –IP.
- Dispone la informatización de todos los registros del IP, con la finalidad de permitir el acceso por vía remota, tanto para realizar consultas como para efectuar operaciones registrales²⁷.
- Permite la delegación de facultades de inscripción en Centros Asociados responsables de operar el Registro Mercantil²⁸.
- Desde el 23 de enero del 2006, la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa (CCIT) empezó a funcionar como Centro Asociado responsable de operar el Registro Mercantil para la provincia de Francisco Morazán. Esta experiencia servirá como piloto de esta modalidad de delegación. Al momento de la investigación de campo, se pudo verificar que la CCIT se encontraba en proceso de adecuación de sus instalaciones para poder llevar a cabo esta nueva función. Durante el proceso de preparación del traslado de funciones, se llevó a cabo un importante esfuerzo de reingeniería de procesos, que ha dado como resultado una reducción de los costos al usuario y de los tiempos de respuesta que resultan muy prometedoras.

Estas innovaciones están llamadas a constituir un importante avance para alcanzar una mayor eficiencia en el manejo de los registros y lograr la reducción de costos para los usuarios. No obstante, desde nuestra perspectiva existe una serie de retos que deberán tenerse en cuenta para consolidar el buen inicio de la reforma y alcanzar sus objetivos de manera sostenida:

- La informatización de la información requiere de una importante inversión en tecnología. La experiencia en la digitalización de archivos en el registro de propiedad deberá ser tomada en cuenta para evitar problemas de indexación.
- El Registro Mercantil operado por la CCIT ha sido puesto en marcha sin contar con el Reglamento que establezca con claridad las reglas de juego aplicables. Esta situación acarrea una serie de vacíos:
 - No se ha establecido el porcentaje de las tasas registrales que la CCIT deberá transferir al IP.
 - No se ha establecido si la CCIT estará obligada, como lo está el IP, a transferir el 30% de sus ingresos al tesoro público.
 - No se han establecido mecanismos de supervisión, ni de sanción a la CCIT para que el Estado pueda asegurar la debida operación del registro. La ley únicamente señala que los centros asociados se rigen por las disposiciones del IP.

²⁷ Esto supone la introducción de innovaciones tecnológicas, como la firma electrónica.

²⁸ Esta facultad delegatoria fue autorizada por Decreto No. 235-2005, que modificó la Ley de Propiedad.

REGISTROS ADMINISTRATIVOS

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

Las licencias del gobierno central son otorgadas a través de sus Secretarías y Organismos Desconcentrados. La finalidad de éstos es cautelar y supervisar la actividad empresarial para evitar perjuicios a la colectividad, así como controlar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones principalmente tributarias. Las principales son:

- Registro Tributario Nacional (RTN) en la Dirección Ejecutiva de Impuestos (DEI). Permite obtener el registro de contribuyente. Debe realizarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la inscripción en el Registro Mercantil, bajo sanción de multa.
- Inscripción como Agente Retenedor del Impuesto sobre Ventas en la DEI.
- Comunicación del inicio de operaciones a la DEI.

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

- Permiso de Operación. Para su obtención se requiere obtener una serie de constancias y permisos de otras autoridades municipales²⁹:
- Autorización de Libros de Contabilidad en la Oficina del Alcalde³⁰.
- Autorización de Libros Societarios ante Notario.

Adicionalmente existen otras licencias, permisos o autorizaciones que se aplican dependiendo del número de trabajadores³¹, de la envergadura y del giro del negocio³².

²⁹ El Permiso de Operación se tramita ante la Gerencia de Administración Tributaria del domicilio del negocio. Las constancias exigidas por la Municipalidad para expedir el permiso de Operación son: i) Constancia de Ubicación en METROPLAN (clave catastral); ii) Constancia de Zonificación en la Oficina de Zonificación del municipio, iii) Constancia del uso de suelo; iv) Constancia de viabilidad (factibilidad vial y estacionamientos disponibles); v) Constancia de Medio Ambiente en la Unidad de Medio Ambiente del municipio (para el caso de talleres en general, depósitos de madera, imprentas, purificadoras de agua, carpinterías, panaderías, venta de materiales de construcción, ventas de aceites, y discomoviles); vi) Croquis de ubicación del negocio, en la ventanilla de compatibilidad; vii) Solvencia Municipal; viii) Copia de la inscripción ante la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT).

³⁰ La autorización de libros de contabilidad se obtiene con la sola presentación de los libros y el pago respectivo (se paga por hoja legalizada). Cabe precisar que la Ley de Simplificación Administrativa establece que en el caso de aquellos comerciantes cuyo capital en giro excede 40,000 lempiras, ellos están obligados a llevar los mismos por medio de profesionales autorizados.

³¹ Inscripción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) en caso que tenga 5 ó más trabajadores; Inscripción en el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) en caso que tenga más de 5 trabajadores; Inscripción en el Régimen de Aportación Privada (RAP) en caso que tenga 10 ó más trabajadores permanentes; Aprobación y registro del Reglamento Interno de trabajo en la Secretaría de Trabajo en caso que tenga 5 trabajadores como mínimo, si es un establecimiento comercial; 10 trabajadores si es establecimiento industrial; 20 si es agrícola y 10 en el caso de empresas mixtas.

³² Licencia de Medio Ambiente en la Secretaría de Comercio; Autorización del Instituto Hondureño de Antropología e Historia, si el negocio funcionará dentro del centro de la ciudad; Autorización de la Oficina correspondiente de la Secretaría de Salud; Autorización del Cuerpo de Bomberos; Autorización del Colegio Químico; Constancia de la Unidad de Viabilidad y Transporte; entre otras.

Para el caso específico del comerciante individual, la municipalidad exige exhibir una serie de documentos adicionales como el documento de identidad del propietario, copias del contrato de arrendamiento en caso de que el local sea alquilado (el contrato no requiere de ninguna formalidad) o la escritura pública que acredite la propiedad del local³³, y copias de los recibos de pago del impuesto del inmueble.

Las licencias son renovables anualmente. Las fechas de vigencia son fijas (entre el 1 y 31 de enero) sin importar cuándo se obtuvo el permiso, ya que se basan en el pago del impuesto sobre industria, servicio y comercio que debe realizarse en esas fechas³⁴.

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

- Las relaciones de la autoridad con las empresas se caracterizan por la falta de transparencia y predictibilidad. Los procedimientos y sus requisitos no se encuentran establecidos en normas públicas, sino que se consideran trámites internos de la autoridad. No hay manuales ni textos de difusión para los propios funcionarios ni para el usuario. Las empresas no tienen cómo obtener la información completa de antemano y mucho menos saber cuanto pueden durar los trámites.
- La información estadística registral y municipal se encuentra dispersa entre diferentes entidades públicas y privadas. Está en muchos casos desactualizada e incluso se manejan distintas estadísticas entre las autoridades.
- El procedimiento para la obtención del permiso de operación es complejo debido a la multiplicidad de constancias y autorizaciones que se exigen para poder tramitarlo. Estas constancias y autorizaciones corresponden en su mayoría a datos con los que cuenta el Municipio. Los costos que ocasiona la falta de intercambio de información entre las distintas direcciones de la entidad son trasladados a los usuarios.
- La existencia de 200 giros o rubros de negocios para los cuáles se tiene que obtener permiso de operación hace que algunas empresas deban tramitar múltiples permisos, lo cual acarrea igual cantidad de pasos por diferentes oficinas municipales³⁵.
- No existen plazos establecidos para que las inspecciones sean realizadas. Las mismas pueden ser efectuadas al día siguiente de solicitada o dentro de los 15 días hábiles siguientes. Si bien las mismas se programan por orden de llegada, en la práctica los interesados pueden solicitar que por razones de urgencia, las mismas sean realizadas sin contemplar la programación hecha. Esta decisión queda librada totalmente a la discrecionalidad del funcionario de la ventanilla de atención al público.

³³El nuevo programa de titulación del PATH permite que los predios sean registrados sin escritura pública. Los funcionarios municipales consultados señalaron que no estaban informados de este hecho y que el requisito exigido es la Escritura Pública.

³⁴Conviene anotar que el pago del impuesto sobre industria, comercio y servicios se hace por el total de las ventas del negocio, incluyendo las sucursales. La declaración debe hacerse desgregando claramente el monto de ventas de cada giro.

³⁵ Si un mismo negocio requiere más de un permiso de operación, el pago se realiza por el negocio principal y por cada rubro complementario se hace un pago fijo de 600 Lempiras.

PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA EL PERMISO DE OPERACIÓN

Al momento de realizarse la investigación se encontraba en marcha un programa de simplificación de trámites para obtener el permiso de operación, liderado por la Comisión Nacional de Competitividad y bajo el auspicio del Banco Mundial y el IFC. En el marco de este programa se realizó un diagnóstico y una propuesta cuyos principales componentes son:

- Eliminación de todas aquellas constancias que actualmente se solicitan y que obran en la misma municipalidad;
- Otorgamiento del permiso de operación automática, y aplicación de verificación ex post para ciertos negocios³⁶.
- Propuesta para la creación de un procedimiento de ventanilla única que funcione en la CCIT y que incluya el trámite para obtener el permiso de operación. El objetivo de esta propuesta es dar facilidades para atraer inversiones extranjeras.

El programa espera iniciar planes piloto para su implementación en Tegucigalpa y San Pedro Sula.

En el caso de Tegucigalpa, el Alcalde aceptó el proyecto y se ha programado su implementación para marzo de 2006.

2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

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

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES

El ordenamiento jurídico hondureño pone a disposición de los empresarios diversos procedimientos para hacer cumplir los contratos. Estos procedimientos son conducidos ante el Poder Judicial a través de los Juzgados de Letras, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. Como se verá más adelante, los procedimientos arbitrales son reconocidos por la ley, pero muy poco utilizados.

El procedimiento aplicable para la ejecución de títulos valores es un procedimiento judicial especial, conocido como Juicio Ejecutivo³⁷ y que es más corto y expeditivo que el juicio ordinario.

Normalmente este procedimiento se tramita en dos instancias judiciales. La primera puede ser el Juzgado de Paz (si el monto no excede 1,000 lempiras) o en el Juzgado de Letras (más de 1,000 lempiras o cuando la cuantía fuera indeterminada). En el primer caso, el Juzgado de Letras actúa como segunda instancia; en el segundo caso la Corte de Apelaciones actúa como segunda instancia. La Corte Suprema puede

³⁶Según la información recogida, los casi 200 rubros de negocios existentes actualmente han sido clasificados en solamente tres categorías, de las cuáles las dos primeras no necesitan de inspección previa. La que si la necesitan son aquellas dedicadas a negocios que pueden causar daño al medio ambiente, y que congregan grandes cantidades de público, entre otras.

³⁷Este procedimiento está regulado por los Arts. 417 a 481 del Código de Procedimientos Civiles y se aplica a los títulos valores; a las obligaciones de dar que consten en Escritura Pública o estén respaldadas por instrumentos privados reconocidos judicialmente; y las obligaciones de hacer sustentadas con títulos que aparezcan ejecución.

intervenir de manera excepcional como Corte de Casación³⁸.

En primera instancia, el juicio se inicia mediante una gestión extrajudicial (conciliación o arbitraje, pudiendo quedar ahí el caso); de no llegarse a un acuerdo se inicia el proceso judicial. Conviene anotar que de acuerdo a la opinión de expertos, el trámite tarda de un año y medio a dos años.

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS

El juicio ejecutivo visto anteriormente presenta una variante cuando se trata de la ejecución de una hipoteca. No entraremos al análisis detallado del procedimiento, pero es importante anotar algunas características peculiares del mismo:

- Cuando el deudor renuncia anticipadamente a los trámites del juicio ejecutivo en caso de incumplimiento de su deuda, el proceso se limita prácticamente al remate o venta judicial del bien dado en garantía. Esta renuncia es de uso generalizado en los contratos de hipoteca, a exigencia del acreedor hipotecario.
- Parte del procedimiento incluye la solicitud de embargo ante la falta de pago por parte del ejecutado. Este paso pareciera innecesario, teniendo en cuenta que la hipoteca está inscrita y es por lo tanto de público conocimiento.
- Durante la audiencia de remate, si no hay postores el bien puede ser adjudicado al acreedor. En esta diligencia se designa la notaría que prepara el documento de traslación de dominio del bien. El notario designado debe presentarse al juzgado para aceptar su nombramiento y recoger la documentación para proceder a la preparación de la escritura pública. Luego se procede a la inscripción en el Instituto de la Propiedad. Luego, se solicita al juzgado que conoce el caso para que requiera al ejecutado el desalojo del inmueble. Transcurrido el plazo sin que se haya desalojado el inmueble, se solicita al juez que nombre un juez executor para que lleve a cabo el lanzamiento o desalojo.

Las formas más comunes de dilatar el juicio, tanto para el procedimiento de ejecución de títulos valores como el de hipoteca, son: el nombramiento de un curador ad-litem³⁹; promover la nulidad absoluta de las actuaciones judiciales⁴⁰; y las tercerías por prelación de deudas⁴¹. Cada una de estas maniobras puede dilatar el proceso por lo menos durante seis meses.

³⁸ Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de febrero de 1906 y sus modificaciones.

³⁹ En vista de que la notificación es personal, es común que el demandado se oculte y no se deje requerir. En ese caso, se obliga al demandante a solicitar que éste sea representado por un curador ad-litem. Para ello se debe seguir un procedimiento de solicitud ante el Juez con intervención del Fiscal, la publicación de avisos y la presentación del curador ante el Juzgado para la aceptación de su nombramiento, antes de que quede expedita la vía para continuar con el proceso.

⁴⁰ La dilación se consigue declarando nulos los actos procesales por vicios formales, como por ejemplo, la falta de sellos o firmas en las resoluciones notificadas. Esta maniobra se puede repetir tantas veces como se encuentren vicios formales y en cualquier momento del proceso.

⁴¹ La más común es la demanda por alimentos. El ejecutado se autodemanda en los juzgados de familia por alimentos (esta demanda tiene una tramitación sumarial, que es más rápida que cualquier otro tipo de juicio), en la tramitación de la demanda de alimentos se embarga el inmueble que se está ejecutando, una vez obtenida la sentencia se presenta en el Juzgado que conoce el juicio ejecutivo, la tercería de prelación, alegando que el derecho de alimentos es un derecho preferente al derecho real de hipoteca. Esto puede dilatar el juicio un año.

NUEVA NORMA SOBRE EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE GARANTÍAS

El nuevo Código de Notariado, vigente desde el 18 de enero del 2006, establece la posibilidad de que las partes puedan acordar someterse al procedimiento de ejecución de garantías prendarias e hipotecarias ante Notario. Esta norma aún no ha sido reglamentada por la Corte Suprema, lo que está previsto para junio del 2006.

Los únicos requisitos previstos en la ley son la sujeción expresa a través de un contrato⁴², la fijación del precio base del inmueble dado en garantía, y la determinación de la forma del requerimiento.

El procedimiento establecido señala que una vez constatado que la obligación consta en título ejecutivo y es exigible, el Notario requiere al deudor para que en el plazo de 24 horas cumpla con la obligación contraída. Conjuntamente con ese requerimiento el notario notifica al deudor sobre:

- La obligación pendiente y el monto de la misma;
- El nombre del titular y lugar donde debe pagarse, o el nombre del banco y el número de cuenta para que consigne el valor;
- El día, lugar y hora de la venta en subasta pública del bien dado en garantía conforme al precio base establecido en el contrato, la misma que se realizará dentro del término de 3 días previa publicación de un aviso en uno de los diarios de mayor circulación del país; y,
- La expresión de ante quien se puede realizar el pago o consignación, en cualquier momento antes de la venta.

La norma prevé un protocolo para la notificación con la presencia de testigos, así como la inscripción del acta del requerimiento en el registro público, en el mismo asiento donde se inscribió la garantía. Este registro tiene el mismo valor de los embargos decretados judicialmente.

El procedimiento incluye la venta por subasta pública a favor de quien oferte el valor de su crédito o un monto mayor, o en su defecto, la adjudicación al acreedor. En el caso de que el monto del bien rematado no cubra el pago total de la obligación, el acreedor tiene el derecho de perseguir otros bienes del deudor, debiendo constar en el acta correspondiente que deberá ser levantada. El acta sirve de título traslativo de dominio sobre la garantía y debe ser inscrita.

⁴²La ley permite que el pacto de sujeción sea posterior a la constitución de la garantía. Según información proporcionada por abogados y funcionarios de bancos, la ley dejó abierta la posibilidad de que se pudiera constituirse una garantía en un contrato posterior, para así salvar el problema que se presentaba por la excesiva demora en la constitución de garantías en el antiguo registro de la propiedad adscrito al Poder Judicial. Lo que ocurría era que al momento de aprobarse el crédito no se podía realizar el desembolso hasta la inscripción de la garantía, lo cual tomaba hasta un año.

REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

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

Por la banca formal: El sistema financiero de Honduras está conformado por 16 bancos comerciales nacionales pertenecientes al sistema privado y dos bancos que pertenecen al Estado. Asimismo cuenta con 2 asociaciones de ahorro y crédito, y 9 sociedades financieras. La tasa de interés nominal varía entre el 19% y 30% anual para créditos en moneda nacional.

El acceso al crédito a través de la banca formal se encuentra condicionado a una serie de requisitos y procedimientos que deben cumplirse. Las condiciones impuestas generalmente por los bancos son las siguientes:

- Requisitos para préstamos de negocios:
 - Solicitud de préstamo debidamente llenada.
 - Inscripción de la empresa en el RTN.
 - Permiso de Operación de la empresa.
 - La empresa debe tener como mínimo un año de funcionamiento.
 - Tarjeta de Identidad de los dueños de la empresa.
 - Referencias bancarias y comerciales.
 - Tener cuenta de ahorros o cheques
 - Poder legal de los representantes de la empresa.
 - Estados financieros auditados de los últimos 2 años (autorizados por un perito contador).
 - Balance General.
 - Estado de Resultados.
 - Flujo de Caja.
 - Escritura de Constitución de la empresa.
 - Tres copias de la Escritura Pública de la propiedad a hipotecar.
 - Avalúo de la propiedad realizado por ingeniero debidamente colegiado.
 - Constancia de liberación de gravamen.
 - La propiedad debe estar dentro del casco urbano y contar con servicios públicos⁴³.
- Montos y garantías:
 - Préstamos de 10.000 a 50.000 lempiras requieren avales.
 - Préstamos de 50.000 o más lempiras requieren garantía hipotecaria. Se presta hasta 60% del avalúo.
 - Préstamos de 50.000 o más lempiras requieren garantía de certificado bancario. Se presta hasta el 70% del certificado.

⁴³ Las instituciones bancarias tienen por política no otorgar préstamos si el inmueble se encuentra ubicado en zona de riesgo, o tiene problemas de invasión a su alrededor.

- Plazo: máximo de 24 meses para créditos cuyo capital es para capital de trabajo, a máximo 60 meses para créditos cuyo destino es activo fijo.

El procedimiento tiene una etapa previa al análisis del expediente, que consiste en la presentación del expediente con todos los requisitos antes señalados; la verificación de la existencia de una cuenta bancaria a nombre del solicitante; y la cancelación de los derechos por valorización del inmueble y por la investigación que se realizará.

El análisis de la solicitud supone la evaluación de la documentación presentada (sobre la existencia de la empresa y poderes de representación); una investigación registral para verificar que tanto el bien inmueble materia de la hipoteca, como la misma empresa no cuenten con algún gravamen o afectación; una investigación en las centrales de riesgo existentes⁴⁴; una inspección a las instalaciones del negocio; y la elaboración de un avalúo del inmueble. Una vez aprobado el préstamo se procede con los trámites de constitución de la hipoteca, de ser este el caso.

Por entidades de micro-crédito: Adicionalmente a la banca formal existen otras instituciones que facilitan el acceso al crédito a las empresas, especialmente a las pequeñas: Cooperativas de Ahorro y Crédito⁴⁵ y las Organizaciones Privadas para el Desarrollo –OPD⁴⁶.

⁴⁴En la actualidad existen dos centrales de riesgo privadas que cuentan con información no sólo de la banca sino también de algunas entidades de microcréditos e incluso de algunos establecimientos comerciales, pero la información que ellas contienen solamente es accesible para aquellos afiliados que proporcionan información a las mismas y no para el público en general. Según información proporcionada por uno de los bancos que cuenta con la mayor cartera de créditos hipotecarios, estas centrales de riesgo cuentan con información regional. La otra central de riesgo que existe es manejada por la Comisión Nacional de Banca y Seguros. Esta central cuenta sólo con información de los bancos, quienes por ley se encuentran obligados a proporcionar dicha información cada 3 años.

⁴⁵Existen alrededor de 230 y operan servicios financieros a las MIPYME sin el establecimiento directo de servicios financieros especializados, sino a través de operaciones de préstamo regulares a personas naturales, incluyendo actividades de la MIPYME pero sin una política específica para ellas. Sin embargo, cabe resaltar que después de los Bancos, estas cooperativas son las que podrían asumir la tarea de facilitar el acceso al crédito a este sector.

⁴⁶Existen alrededor de 53 OPDs a nivel nacional.

LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE LA FUNDACIÓN COVELO

Una de las más importantes OPD de Honduras, por el número de empresas que atiende, es la Fundación Covelo, que ha sido pionera en esta actividad en Honduras y que ha evolucionado hasta convertirse en un grupo financiero. Este grupo cuenta con una fundación que proporciona fondos y opera como banca de segundo piso⁴⁷, y con una asociación de ahorro y préstamo⁴⁸.

La Fundación tiene distintas líneas de crédito para personas naturales y pequeñas empresas, dependiendo de las necesidades y capacidad de pago. Las tasas de interés se encuentran entre el 22% y el 36%. Según la ley de ODP, estas entidades no pueden dar préstamos que excedan de \$20,000. Covelo comienza dando créditos de \$ 100, que se incrementan progresivamente. El valor promedio de sus créditos es de \$300. La morosidad se encuentra alrededor del 2.5%.

Las modalidades de crédito más importantes son:

- Grupos Solidarios: son grupos de 4 a 8 personas, normalmente conocidas entre sí, que se unen para obtener un crédito en el que cada participante es avalado por los otros miembros del grupo. El pago es semanal o quincenal.
- Crédito individual: normalmente otorgado para micro y pequeños empresarios que operan en forma individual. Los requisitos para esta modalidad son: residir cuando menos un año en el domicilio actual, llevar el control de sus cuentas, contar con solvencia moral y tener por lo menos un año de operación del negocio. Se requiere otorgar como garantía una prenda o contar con un garante personal. La forma de pago del crédito está determinada por la capacidad de pago del negocio.
- Crédito para pequeña empresa: este tipo de crédito va acompañado de capacitación y asesoramiento. Los requisitos son: escritura de constitución, de ser el caso, y mínimo un año de operación con el respectivo permiso de funcionamiento. La forma de pago esta determinada por la capacidad de pago del negocio, pero generalmente en esta modalidad se hace mensualmente. Normalmente se pide una garantía hipotecaria. A este respecto cabe señalar que los funcionarios de la entidad manifestaron que se han dado alrededor de 20 créditos con títulos otorgados por el PATH.

⁴⁷La Fundación Samuel Eyzaguirre cuenta con más de 20 clientes. A partir de 2005 empezó a operar con cooperativas.

⁴⁸“La Popular Asociación de Ahorro y Préstamo”. Las asociaciones de ahorro y préstamo son las entidades que más se acercan a los bancos e incluso están reguladas por la legislación de bancos.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO:

- Los créditos de la banca formal son otorgados exclusivamente a empresas formales (comerciantes individuales o sociedades). Sus requisitos no pueden ser cumplidos por las pequeñas y micro empresas. Por ejemplo, no poseen títulos de propiedad de sus viviendas y no pueden presentar a sus empresas como garantía de sus préstamos, pues no poseen los documentos de constitución de las mismas ni cumplen con todos los requisitos exigidos para su operación legal.
- Pese a que el gobierno está llevando a cabo el programa de regularización de tierras, aún existe desconfianza respecto de la calidad de los títulos que se están otorgando.
- El acceso al crédito a las empresas, especialmente a las pequeñas, así como de aquellas firmas que no cuentan con todos los registros exigidos para ser consideradas formales, se da básicamente a través de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Organizaciones Privadas para el Desarrollo –OPD⁴⁹. Normalmente, si bien estas entidades no exigen ningún tipo de garantías, trasladan el riesgo del crédito otorgado a los solicitantes ya que las tasas de interés son bastante más elevadas que las de la banca formal. Los montos que se otorgan no son muy elevados.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En octubre del año 2000 se promulgó la Ley de Conciliación y el Arbitraje, que permite el uso de ambas figuras como mecanismos alternativos de solución de conflictos⁵⁰.

La Conciliación Judicial es un paso obligatorio previo al inicio formal de cualquier procedimiento judicial. Se realiza ante un Juez de Paz o un Juez de Letras, sin importar la cuantía.

La conciliación extrajudicial puede ser institucional si se lleva ante un centro de conciliación⁵¹; notarial, o administrativa (cuando se lleve a cabo ante funcionarios administrativos debidamente facultados).

El tiempo que toman las conciliaciones es entre 1 y dos meses. Los casos más comunes que se presentan a conciliación son problemas de seguros, temas de construcción, relaciones entre socios por la administración de la empresa y problemas con bancos. Las tarifas que se cobra dependen del monto en disputa y van desde las 1,500 Lempiras hasta 20,000 Lempiras.

El Arbitraje está regulado como un mecanismo de solución de conflicto voluntario. La ley acepta la validez de compromisos arbitrales colocados en cláusulas generales de contratación y contratos de adhesión, lo cual permite ampliar el número de usuarios considerablemente. El patrocinio de un abogado sólo

⁴⁹Existen alrededor de 53 OPDs a nivel nacional.

⁵⁰La Ley de Conciliación y Arbitraje se promulgó mediante Decreto 161-2000, pero recién entro en vigencia en el 2001. Cabe precisar que con anterioridad a este Decreto, la conciliación se aplicaba a asuntos laborales y de alquileres.

⁵¹Estos pueden ser Cámaras de Comercio, Colegios Profesionales, Asociaciones Gremiales o Instituciones de Educación Superior que se constituyan como centros de conciliación.

es obligatorio en los casos cuya cuantía sea mayor a 50 sueldos mínimos. El laudo tiene el valor de una sentencia judicial y su ejecución se da a través del proceso de ejecución de sentencias del Código de Procedimientos Comunes. El Decreto establece la posibilidad de arbitrajes de derecho, ad hoc y técnicos.

Los plazos promedio de resolución van de 1 a 2 meses. El plazo máximo es de 5 meses, contado desde que el último árbitro designado acepta la designación. Hay que precisar que la Ley establece que dicho plazo puede ser mayor si las partes acuerdan prorrogarlo antes de su vencimiento. En la práctica han habido algunos arbitrajes que han durado hasta un año.

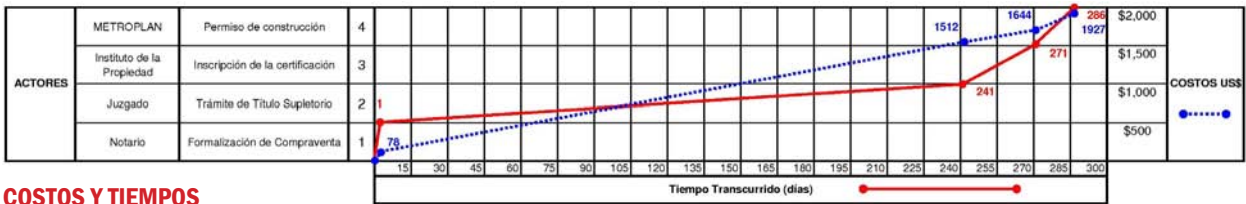
Las evidencias recogidas permiten concluir que pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley, el arbitraje es poco utilizado, especialmente por la pequeña empresa:

- Los costos de acceder a los centros de conciliación y arbitraje privados son elevados para la pequeña empresa.
- Actualmente sólo existen dos centros de conciliación y arbitraje operados ambos por Cámaras de Comercio e Industria de Tegucigalpa y San Pedro de Sula.
- En el caso de la CCIT, en el 2005 recibieron 10 arbitrajes y 5 conciliaciones, y en lo que va del año ya han recibido 3 arbitrajes.
- Funcionarios de la Cámara de Comercio reportan que actualmente hay un proyecto con la agencia de cooperación de los Estados Unidos, para hacer una evaluación respecto del conocimiento y aceptación de los mecanismos extrajudiciales (conciliación y arbitraje) a nivel de las micro, pequeñas y medianas 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 los sectores populares para adquirir un inmueble y edificarlo cumpliendo con los requisitos legales. El caso más típico es que el vendedor no cuenta con una titulación saneada, por lo que el ejemplo incluye la regularización de la titulación y la obtención de la licencia de construcción.



COSTOS Y TIEMPOS

286 días

US\$ 1,927

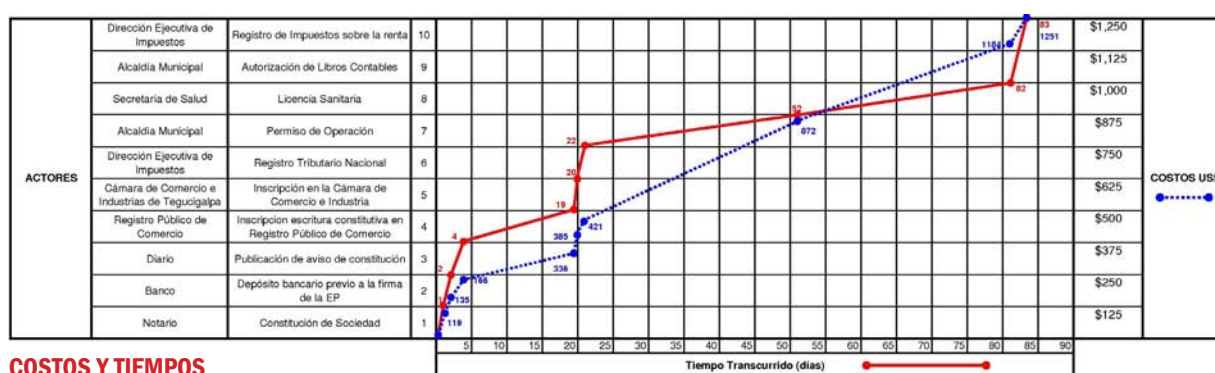
SUPUESTOS

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

- El defecto de saneamiento más extendido es la superposición de títulos de propiedad. Esta situación puede ser identificada (a) durante el proceso de extensión del título supletorio, en que el propietario realiza una oposición ya sea durante el proceso o hasta antes de la inscripción en el Registro; o (b) una vez inscrita la resolución judicial y emitido el título supletorio, mediante el inicio de un nuevo proceso judicial. En cualquiera de los dos casos, se estima que la solución de este tipo de conflictos puede tomar hasta 20 años.

2.5.2 | Acceso a la empresa

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



COSTOS Y TIEMPOS

83 días

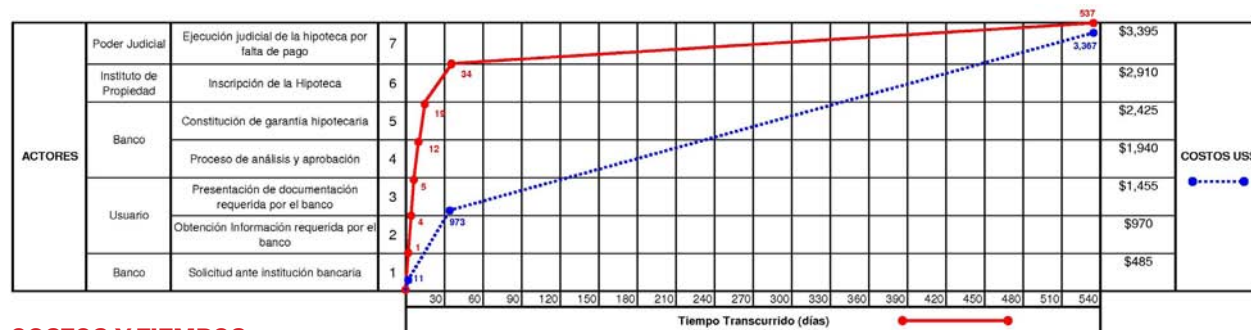
US\$ 1,251

SUPUESTOS

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

2.5.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales

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



COSTOS Y TIEMPOS

-537 días

-US\$ 3,367

SUPUESTOS

- El solicitante de crédito es una empresa (panadería) con 5 años de operación
- El monto del crédito solicitado es de entre US \$ 10,000 a 20,000
- Es el primer crédito obtenido por la empresa
- Aun cuando la constitución de la hipoteca es un trámite que realiza el banco, se incluye el procedimiento expresamente.
- Las maniobras dilatorias más usadas que se han identificado son:
 - (a) la necesidad de nombrar un curador ad-litem, dada la imposibilidad de identificar al demandado para la notificación personal; y
 - (b) la declaración de nulidad de actuaciones judiciales.
- El proceso de ejecución judicial no considera apelaciones.
- La legislación hondureña prevé la ejecución de garantías prendarias e hipotecarias extrajudicial que podrá realizarse ante Notario. Sin embargo, esta disposición ha sido introducida en el nuevo Código de Notariado vigente desde el 18 de enero del 2006 que aún no ha sido reglamentado, por lo cual este supuesto no se ha incluido en la secuencia.

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

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

EN LAS ÁREAS URBANAS:

- **Viviendas construidas por el Estado sin títulos de propiedad, o con títulos que establecen limitaciones o prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso:** predios urbanos construidos por el Estado dentro de programas habitacionales desarrollados en beneficio de los damnificados del Huracán Mitch o de otros sectores de la población, cuyos beneficiarios carecen de títulos de propiedad o cuentan con títulos afectados por una serie de limitaciones o prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso.
- **Viviendas construidas por el Estado sin títulos de propiedad:** la gran mayoría de los beneficiarios de programas básicamente desarrollados en la Alcaldía Municipal del Distrito Central carecen de títulos de propiedad sobre los predios urbanos que ocupan, ya que la transferencia de propiedad está condicionada al pago del íntegro del precio de venta.
- **Viviendas construidas por el Estado, cuyos títulos de propiedad tienen limitaciones o prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso:** los títulos de los beneficiarios de estos programas están afectados por las prohibiciones o limitaciones hasta el pago del íntegro del precio venta, tal es el caso, por ejemplo, de la urbanización desarrollada por la Fundación Vida Nueva en San Pedro Sula.
- **Viviendas construidas por gremios, asociaciones y cooperativas con títulos que establecen limitaciones o prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso:** predios urbanos construidas por gremios, asociaciones y cooperativas en beneficio de determinados sectores de la población, cuyos beneficiarios carecen de títulos de propiedad o cuentan con títulos afectados por una serie de limitaciones o prohibiciones a su transferencia, gravamen o uso, que se mantienen vigentes hasta el pago del íntegro del precio.
- **Ocupación irregular de tierras ejidales y nacionales:** son ocupaciones irregulares de terrenos de propiedad del Estado, cuya administración y adjudicación le compete a las municipalidades o al Instituto Nacional Agrario, según se trate de tierras ejidales o nacionales, respectivamente, y cuyos poseedores no han iniciado o culminado los procedimientos dirigidos a su regularización.
- **Ocupación irregular de tierras privadas:** son ocupaciones irregulares en terrenos de propiedad privada, cuyos poseedores no han iniciado o culminado los procedimientos dirigidos a su regularización.
- **Ocupación irregular de tierras cuyo dominio no se sabe si es público o privado:** es la ocupación de terrenos cuya titulación no está adecuadamente definida o se encuentra en litigio, no existiendo certeza si éstos son de propiedad privada o del Estado, o si siendo del Estado son tierras ejidales o nacionales.

EN LAS ÁREAS RURALES:

- **Tierras agrícolas adjudicadas por el Estado con títulos de propiedad inválidos, defectuosos o con limitaciones a su transferencia, y tierras parceladas irregularmente:** Se trata de tierras

adjudicadas por el INA dentro o fuera del área de Reforma Agraria, cuyos adquirentes cuentan con títulos inválidos o defectuosos por haber sido otorgados en todo o en parte sobre tierras de propiedad privada o tierras ya adjudicadas a privados, sobre tierras protegidas o sobre tierras destinadas a otros usos.

- **Títulos inválidos o defectuosos:** se trata de títulos otorgados por el INA sobre tierras que no le pertenecían, por tratarse de terrenos privados, ya adjudicados o que son administrados por las municipalidades u otras entidades públicas.
- **Títulos con limitaciones a la transferencia de propiedad y parcelaciones irregulares:** la gran mayoría de los títulos de propiedad otorgados por el INA durante programas masivos de Reforma Agraria contienen restricciones a la transferencia, gravamen e incluso arrendamiento de la propiedad.
- **Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos:** tierras de uso agrícola cuyos adquirentes enfrentan problemas de titularidad por haber realizado transacciones al margen del Registro, actos jurídicos sobre predios indivisos o verse expuestos a litigios por el mejor derecho de propiedad aun cuando cuentan con derecho inscrito en Registros Públicos.
- **Bosques privados con problemas de manejo o de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas y litigios diversos:** bosques y tierras de vocación forestal, cuyos adquirentes enfrentan problemas de titularidad por haber realizado transacciones al margen del Registro, actos jurídicos sobre predios indivisos, verse expuestos a litigios debido a la multiplicidad de inscripciones, la superposición de áreas o a inscripciones defectuosas. También están incluidas las tierras forestales privadas explotadas sin planes de manejo, o excediendo los límites de propiedad.
- **Tierras nacionales ocupadas por etnias sin título de propiedad:** tierras nacionales cuyo dominio pleno le corresponde a los grupos étnicos que las ocupan en cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscrito por el Estado hondureño, no obstante lo cual, hasta la fecha, la mayoría de éstos no cuentan siquiera con títulos de propiedad comunales sobre las tierras que ocupan.
- **Ocupación irregular de tierras nacionales y ejidales con fines agrícolas:** ocupaciones irregulares en terrenos nacionales y ejidales de uso agrícola, administrados por el Instituto Nacional Agrario (INA), cuyos ocupantes carecen de un título de dominio pleno.
- **Ocupación irregular de tierras del dominio privado con fines agrícolas:** ocupaciones irregulares en terrenos privados de uso agrícola, cuyos poseedores no han iniciado o culminado los procedimientos dirigidos a su regularización.
- **Ocupación irregular de tierras forestales nacionales y ejidales:** ocupaciones de tierras forestales nacionales y ejidales dedicadas irregularmente a uso agrícola o explotadas sin planes de manejo forestal, o excediendo los límites autorizados⁵².
- **Ocupación irregular en tierras protegidas:** ocupación y explotación de tierras ubicadas en áreas declaradas protegidas y por tanto sin posibilidades de pasar al dominio privado ni ser objeto de explotación o manejo por particulares.

⁵²El hecho de que sean explotadas sin planes de manejo implica la falta del contrato de concesión respectivo. Hay que precisar que aun en caso de aquellos que cuentan con los contratos de concesión, un porcentaje considerable de los mismos es cuestionable al haber sido otorgado irregularmente, presentar ambigüedades o no poder ser inscritos en los Registros Públicos.

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

El Patronato: la organización popular como principal proveedor de vivienda urbana

El ejemplo de los Patronatos describe que uno de los principales mecanismos extralegales para adquirir la tenencia -y eventualmente la propiedad- de la tierra para vivienda en Tegucigalpa es la invasión. El ejemplo ilustra cómo el mecanismo de la invasión ha sido paulatinamente tolerado por la sociedad y es reconocido por el sistema legal. Sin embargo, al carecer de un reconocimiento legal pleno, las prácticas extralegales para la transferencia de los derechos a la tenencia son muy ineficaces.

El Patronato como “urbanizador extralegal”

El Patronato es la organización popular que cubre la demanda de vivienda de los pobres que el Estado, a través de mecanismos formales, no puede satisfacer. Típicamente, las invasiones son organizadas por un grupo de dirigentes experimentados, quienes identifican los terrenos con aptitud para vivienda, organizan a los invasores, levantan los planos del asentamiento, distribuyen los lotes, y a través de un largo proceso de interacción con



las autoridades, realizan las gestiones para el reconocimiento de la ocupación. Además se encargan de las gestiones para la provisión de servicios públicos, e incluso, según la normatividad vigente, tienen un rol activo en los procesos de titulación de propiedad.

Los Patronatos están regulados por un Decreto conocido como la “Ley de Patronatos”, que reglamenta la creación, conformación y Organización interna de nuevas Colonias⁵³. Las regulaciones del Patronato incluyen la inscripción de la organización ante la Corporación de Patronatos de la Alcaldía. Por otro lado, los Patronatos adquieren personería jurídica a través de un trámite de inscripción en el Ministerio de Gobernación y Justicia que dura aproximadamente 7 meses. Se puede afirmar que el Patronato es el ropaje legal que el sistema jurídico asigna a la organización que cumple funciones de “urbanizador extralegal”.

Si bien el Patronato es concebido como una organización espontánea de ciudadanos con necesidades de vivienda, es evidente que el proceso de urbanización extralegal es tan complejo que requiere contar con operadores especializados. Por eso, los dirigentes eficaces suelen tener experiencias previas y

⁵³ Esta misma denominación y conformación es la que figura en la Ley de Municipalidades.

muchas veces cuentan con contactos políticos que usan para impulsar los procesos de reconocimiento y provisión de obras públicas. Un problema que subyace a este sistema de urbanización es que suele ser usado para promover el clientelismo político. Según varios pobladores entrevistados, es común que los dirigentes obtengan ventajas en el ejercicio de su gestión. Por ejemplo, durante la distribución de los lotes, algunos dirigentes se asignan las mejores ubicaciones a sí mismos, a sus parientes o amigos, o a quienes hayan realizado pagos que les aseguren una mejor ubicación. En muchos casos este pago está incluido en el “cobro por afiliación”.

Transferencias de “propiedad”

Reconociendo que la especulación es frecuente en los procesos de urbanización informal, la normatividad vigente prohíbe el tráfico de tierras impidiendo la transferencia de propiedad de lotes ubicados en invasiones. Sin embargo se ha identificado como una práctica común en Honduras, que los lotes construidos se transfieren libremente según la negociación entre las partes. En estos casos, la transacción opera como una “transferencia de



mejoras” en la que lo que se transfiere es únicamente la edificación. En términos prácticos, es evidente que también se transfiere el derecho a ocupar el suelo sobre el que se levanta la edificación, aunque no se cuente con un título legal. Esto se evidencia por el mayor precio que tienen los lotes mejor ubicados. A pesar de que no debería haber ningún pago al patronato por esta gestión, el “cobro por afiliación” – es decir, el derecho a afiliarse al Patronato– que hacen los nuevos pobladores esconde un pago por acceder a la tierra. Además, el Patronato y la asamblea suelen exigir que si el lote materia de transferencia está sin construir o sin cercar, el nuevo propietario haga una inversión.

Según la información recogida de varios pobladores, es una práctica extendida en las Colonias consolidadas que el Patronato cobre el 10% del valor de la venta de predios. El pago se realiza al momento de entregar y firmar el formato de “Transferencia de Mejoras” que administra el Patronato.

Un dato que da cuenta del dinamismo del mercado inmobiliario en Patronatos lo encontramos en la Colonia San Buenaventura, donde de los 410 lotes existentes, desde su creación en 1981, a la fecha solo vive el 20% de los fundadores, pues el resto ya ha vendido su lote.

PATRONATO PRO - MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR
 Colonia Altos del Paraíso
 Fundado el 18 de Octubre 1988, Resolución No. 083-93

Yo, Américo de Jesús Ceballos mayor de edad, estado civil casado, con tarjeta de identidad 0411 1982 0000 y vecino de la Col. Altos del Paraíso Traspaso los derechos de un solar en la Colonia Altos DEL PARAISO, de la ciudad de Comayagua, con las mejoras construidas de casita en el sector N. 3 Al Sr. José Policarpo Escobar mayor de edad, estado civil casado con identidad N. 0411 1982 0000 y vecino de Altos del Paraíso quien deberá afiliarse al Patronato de la Colonia Altos del Paraíso y cooperar en todos los proyectos que realicen en la misma. En venta tiene un valor de LPS. 100.00 con diez mil y cinco mil quinientos pesos.

observaciones: Este traspaso se hace para derecho de Compañía de Mejoras. Previene el Compañero que pague el trámite a la Alcaldía Municipal del distrito Central

Comayagua, M.D.C. día 20 mes enero año 1999

S. B. C.
 Presidente Patronato

J. P. Escobar
 Compañero

1981-1999 - 20 años

EL CASO DE CINTIA: DE “INVITADA” A DIRIGENTE

Cintia tiene 25 años. Ella se enteró de la formación del asentamiento Nueva Oriental y acudió a una sesión de asamblea. Durante la sesión, el Presidente invitó a los asistentes no miembros que querían asociarse al Patronato en formación. Los requisitos para afiliarse eran: un recibo de pago de alquiler de vivienda, certificado de no poseer otros inmuebles, certificado de antecedentes penales, carta de recomendación del arrendador y pago por afiliación.



Al día siguiente, Cintia inició la obtención de los documentos y se incorporó a las faenas comunales. Posteriormente cumplió con el pago de 1,015 lempiras y fue formalmente aceptada. Hoy que el asentamiento está consolidado, los nuevos afiliados pagan entre 3,000 y 4,000 Lempiras.

Cuando se iniciaron los trámites para obtención de agua potable ante el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados SANAAA, varios miembros de la Junta de Agua elegidos en asamblea no acudieron a juramentar el cargo. Para evitar que el proceso se retrase y de manera casual, Cintia asumió el cargo de Tesorera y participó activamente en las múltiples gestiones realizadas durante meses. Estas gestiones fueron exitosas y hoy día Cintia administra la distribución de agua en su Colonia. Ella tiene la llave de acceso a los pozos de almacenamiento y lleva el control de los consumos y los aportes de cada familia.

3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

El aguinaldo informal en un taller mecánico

El ejemplo del taller mecánico ilustra cómo las empresas extralegales tienden a una forma de organización en busca de la eficiencia. Además muestra cómo en el mercado informal de trabajo algunos microempresarios, a pesar de operar extralegalmente, ejecutan prácticas que las normas legales exigen a las empresas formales, pero adaptadas a su realidad.

En Barrio El Lempira, Comayagüela, existe un taller de mecánica de propiedad de dos hermanos. Si bien la empresa no está constituida como sociedad, tienen prácticas societarias propias de una empresa

formal. Por ejemplo, uno de ellos se encarga de las relaciones con terceros –una suerte de gerente de ventas–, en tanto que el otro se encarga de “que todo funcione bien dentro del taller”, es decir un gerente de operaciones.

Tienen seis trabajadores especializados en distintas tareas: dos mecánicos, tres ayudantes de mecánica y un electricista. A pesar que los empleados del taller no tienen un contrato de trabajo escrito, ni mucho menos registrado ante la autoridad laboral, sus contratos comprenden el reconocimiento de un aguinaldo⁵⁴.



En el mes de diciembre, cuando correspondería el pago del aguinaldo, el taller concede a los trabajadores el íntegro de los ingresos de los primeros quince días del mes. Así, los ingresos de los trabajadores en ese mes se incrementan en un 70 a 80% de lo que reciben normalmente.

3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

La “exportación nostálgica”: los productores de rosquillas de Sabanagrande

El ejemplo de la producción de rosquillas para exportación ilustra cómo los microempresarios que logran desarrollar un producto con demanda, han encontrado un mercado en los emigrantes hondureños que viven en Estados Unidos.

El ejemplo demuestra claramente cómo las dificultades para obtener las autorizaciones para la exportación de productos alimenticios los obligan a buscar mecanismos extralegales de exportación, que resultan sumamente ineficientes y limitan la capacidad de crecimiento de la empresa.

Sabanagrande es un pueblo ubicado en el kilómetro 49 de la carretera sur de Tegucigalpa, cerca de la frontera con El Salvador. El pueblo es famoso porque concentra un número importante de productores de rosquillas, un dulce típico preparado a base de derivados de leche y harina. Los autos y buses que pasan por la carretera suelen parar en la localidad y consumen estos productos.

Los productores de rosquillas han identificado una creciente demanda de los Estados Unidos, donde

⁵⁴Las normas laborales exigen a las empresas el pago de aguinaldos en los meses de junio y diciembre, por un monto equivalente a una remuneración mensual.

existe una población importante de hondureños.

Según el testimonio de un productor, los compradores típicos son viajeros que llevan las rosquillas a sus parientes y amigos (que compran unos 30 o 50 paquetes por viaje). Sin embargo, a Sabana grande llegan 6 compradores frecuentes que acopian 250 paquetes cada 15 días y que se encargan de pasarlos a los Estados Unidos con “la estrategia de la hormiga”, es decir, fraccionándolos entre varios viajeros para colocarlos en tiendas frecuentadas por los emigrados.



Uno de los productores más importantes de Sabana grande es el restaurante El Ocotal, cuyo propietario contrató a un abogado para que realice los trámites para la obtención de los permisos de operación. Según el testimonio del abogado, la formalización de la actividad empresarial para la exportación a Estados Unidos de las rosquillas es absolutamente imposible, porque para obtener las autorizaciones sanitarias de acuerdo a las regulaciones establecidas por los Estados Unidos, tendría que reconstruir íntegramente su planta de producción, uniformar al personal, equipar la planta con extintores y aspersores, reemplazar el horno de leña por un horno eléctrico, etc. Esta transformación demandaría de la empresa una inversión superior a los 15 mil dólares.

Reproceso de desperdicios de la gran maquila para exportación

El ejemplo del reproceso de desperdicios de la gran maquila ilustra cómo los pequeños empresarios –que están lejos de beneficiarse con los acuerdos de libre comercio- producen bienes para la exportación de manera extralegal. Utilizando los materiales que no pasan los controles de calidad de la gran maquila, desarrollan una actividad empresarial que genera trabajo.

Asimismo, el ejemplo demuestra cómo los microempresarios han desarrollado un mecanismo creativo para competir con los textiles asiáticos que ingresan al mercado local a precios bajos. Aunque no califican como exportadores, porque dependen de un acopiador que compra la mercadería en la frontera, éste es sin duda un mecanismo de operación en un mercado expandido.

En una colonia en Tegucigalpa⁵⁵, existe un pequeño conglomerado de empresas dedicadas a la confección de

⁵⁵Por un compromiso con los informantes que colaboraron con esta investigación, evitamos presentar datos que puedan exponerlos a fiscalizaciones.

prendas de algodón. Son empresas que tienen entre 5 y 10 empleados cada una, muchas veces miembros de la misma familia.

Estas microempresas operan con máquinas que han sido dadas de baja por la gran industria de maquila que existe en el país. Algunos intermediarios se encargan de reparar las máquinas y las venden al crédito a pequeños empresarios.

Los materiales empleados por estas microempresas son insumos (telas, etiquetas) que han sido desechados por la gran maquila industrial porque no pasaron los controles de calidad. Estos materiales son reciclados por intermediarios que los venden al crédito a los microempresarios. Normalmente entregan el material y reciben el pago a los 7 o 15 días, una vez que la mercadería terminada ha sido vendida.

Como el mercado local está saturado –en gran medida por la competencia de los textiles asiáticos de muy bajo precio– muchas de las microempresas producen para el mercado externo. Técnicamente no son “exportadores” porque no trasladan los productos fuera de la frontera, pero toda su producción es vendida en la zona fronteriza con Nicaragua, donde intermediarios que acopian prendas elaboradas en todo Honduras les agregan valor (estampados en serigrafía de marcas conocidas) antes de venderlas a los mercaderes informales

–contrabandistas– (generalmente nicaragüenses) que se encargan de pasarlos a ese país “por debajo del puente”, es decir a caballo, por senderos paralelos al río fronterizo para evitar el control policial.



4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en Honduras indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 10,557 millones**.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente **1.2 millones** de predios urbanos extralegales, que representan **78%** del total de predios urbanos de Honduras y cuyo valor estimado es **US\$ 8,174 millones**.
- b) Cerca de **2.0 millones** de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan 53% de la superficie rural de Honduras y cuyo valor estimado es **US\$ 1,713 millones**.
- c) Alrededor de **248,000 empresas extralegales**, que representan **96%** del total de empresas de Honduras y que poseen **US\$ 670 millones** en activos fijos empresariales.

CAPITAL MUERTO EN HONDURAS

TIPO DE ACTIVO	VALOR EN MILLONES DE US\$
Predios urbanos extralegales	8,174
Tierras rurales extralegales	1,713
Empresas extralegales	670
Total	10,557

4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

PREDIOS URBANOS

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

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

- a) Se clasificaron las viviendas de acuerdo a su ubicación: viviendas urbanas (Tegucigalpa, San Pedro Sula y resto de ciudades) y viviendas en aldeas-caseríos. Tegucigalpa y San Pedro Sula concentran más del 50% de las viviendas urbanas.
- b) En los municipios de Tegucigalpa y San Pedro Sula se obtuvo el listado de colonias que ocupan irregularmente tierras ejidales, nacionales y privadas. El listado incluye el número de viviendas por colonia. Estas viviendas fueron clasificadas como extralegales.
- c) Para estimar el número e importancia relativa de las colonias formadas por ocupaciones irregulares en el resto de ciudades, se trabajó con el listado de colonias irregulares de la ciudad de Choluteca, considerando que esta ciudad puede ser representativa de las restantes

ciudades. Las viviendas que conforman esas colonias irregulares fueron clasificadas como extralegales.

- d) Sobre la base de información obtenida de funcionarios públicos de los municipios respectivos y del ministerio de agricultura, se concluyó que todas las viviendas en aldeas y caseríos fueron el resultado de ocupaciones irregulares. En consecuencia, todas las viviendas en aldeas y caseríos fueron clasificadas como extralegales.

Consolidando los resultados recién descritos y relacionándolos con el total de viviendas existentes en Honduras según el censo de 2001, se concluyó que **79%** de las viviendas en el país deben ser clasificadas como extralegales.

Debe hacerse notar, sin embargo, que este porcentaje subestima la verdadera importancia relativa de las viviendas extralegales, pues en el cálculo no se incluyó a todas aquellas viviendas que originalmente fueron legales pero que se extralegalizaron. La única excepción en este caso son las viviendas construidas para los damnificados del huracán Mitch, las cuales sí fueron incluidas pues aparecen en los listados de colonias proporcionadas por los municipios antes mencionados.

Para estimar el valor promedio de las viviendas extralegales identificadas en Tegucigalpa, San Pedro Sula, resto de ciudades y aldeas-caseríos, se utilizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2004 ENCOVI del INE. Los valores obtenidos fueron: valor promedio de una vivienda extralegal en Tegucigalpa, **US\$ 16,000**; en San Pedro Sula, **US\$ 14,600**; en el resto de ciudades, **US\$ 8,800**; y en aldeas-caseríos, **US\$ 4,800**.

PREDIOS RURALES

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

- a) En el caso de las tierras dedicadas a actividades agrícolas, se clasificó como extralegales aquellas propiedades que no poseen título o cuyo título no está registrado (aproximadamente, **15%** de la superficie perteneciente a Explotaciones Individuales tituladas por el INA) y todas las propiedades pertenecientes al Sector Reformado.

La División de Titulación de Tierras del INA ha otorgado, hasta diciembre de 2005, **201,538 títulos** de dominio pleno a predios clasificados como Explotaciones Individuales, los cuales cubren un área de **1,377,608 Has.** También ha otorgado **4,273 títulos** de dominio pleno a predios en el Sector Reformado, los que, en total, cubren un área de **442,754 Has.**

Para estimar el área extralegal correspondiente a las Explotaciones Individuales No Tituladas por el INA, se trabajó con la información disponible de los proyectos Guayape de Olancho y de Administración de Áreas Rurales de Comayagua, los que fueron considerados como representativos. El índice de extralegalidad estimado en este grupo fue **74%**. Por otro lado, se supuso que todos los predios de las sociedades o cooperativas comerciales, gobierno y otros, son **100% legales**.

Las áreas agrícolas extralegales tienen una extensión de **1.9 millones de Has**, es decir, **53%** del total de tierras agrícolas de Honduras.

Con el fin de estimar el valor de las áreas agrícolas extralegales, se estableció la distribución de las mismas de acuerdo con el tipo de cultivo y de la infraestructura que poseen, utilizando para ello el IV Censo Nacional Agropecuario. El resultado indica que **26%** de la tierra agrícola se dedica a cultivos y **74%** a pastizales y otros usos. Luego se recurrió a la Oficina de Tasaciones del INA y a otras fuentes, para estimar los precios de mercado por hectárea y por departamento. El precio promedio para la tierra dedicada a cultivos fluctúa entre **US\$ 6,340** y **US\$ 630**, por Ha, dependiendo del Departamento. El valor total resultante de este tipo de tierra asciende a **US\$ 1,600 millones**. Por otro lado, el precio estimado para las hectáreas dedicadas a pastos fue **US\$ 80 por Ha**, generando un valor total de **US\$ 114 millones**. En total, las áreas agrícolas extralegales tienen un valor estimado de **US\$ 1,713 millones**.

EMPRESAS

Para estimar la cantidad de empresas que operan en Honduras, se utilizaron los resultados presentados en el documento “Estudio de Micro y Pequeña Empresa no Agrícola en Honduras MYPES 2000”, elaborado por Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A. –CID/Gallup, por encargo de la Fundación Covelo. Este estudio ofrece información de las empresas que tienen hasta **50** empleados (micro y pequeñas empresas). Asimismo se utilizó el Directorio Económico de Empresas elaborado por el INE, para obtener información acerca de las empresas con más de **50** trabajadores.

El resultado obtenido indica que existen alrededor de **259,000** empresas hondureñas en total, de las cuales **74%** tienen sólo un empleado y **23.6%**, entre **2** y **10** empleados. Es decir, **98%** de las empresas tienen **10** o menos empleados.

Al clasificar las empresas de acuerdo con su constitución jurídica, se observa que **26%** son comerciantes individuales, menos de **3%** son sociedades anónimas o sociedades con responsabilidad limitada, y la mayoría (**70%**) no están constituidas legalmente o sólo cuentan con permisos de alcaldía.

Se clasificó como extralegales a las **180,000** unidades productivas que por no haber sido constituidas legalmente, o por sólo contar con permisos de alcaldía (**70% del total**), o por haber sido constituidas como empresas individuales (**68,000 o 26%**), no tienen acceso a las instituciones legales que les podrían facilitar la capitalización de sus activos. Estas **248,000** empresas (**96% del total**) utilizan formas organizativas que no permiten proteger sus activos de los acreedores de sus dueños, ni proteger los activos de los dueños de los acreedores de la empresa. Tampoco les permiten celebrar contratos seguros y ejecutables pues las empresas no tienen acceso fácil a información actualizada, completa y confiable sobre otros agentes económicos ni a procedimientos de resolución de conflictos comerciales, cuyos resultados sean previsibles y obtenibles oportunamente.

Para determinar el valor de los activos de las empresas extralegales, se estimó el valor promedio de esos activos fijos, según la actividad económica realizada. La base estadística utilizada fue la publicación “Características Socio-Económicas y Financieras de la Microempresa en Honduras”, del Fondo Hondureño de Inversión Social y el proyecto OIT HON.90.002. Según esta publicación, el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 3,028**; el de una microempresa comercial, **US\$ 1,844**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 4,202**. En consecuencia, el valor total de los activos fijos de las empresas extralegales de Honduras asciende a **US\$ 670 millones**.

4.2 | Importancia relativa del capital muerto

CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de Honduras (US\$ 10,557 millones) es:

8 veces las Reservas Internacionales Totales en 2003 (US\$ 1,300 millones).

5 veces la Inversión Directa Extranjera recibida en el período 1974-2003 (US\$ 2,262 millones).

96% de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003 (US\$ 11,032 millones).

CAPITAL MUERTO PER CÁPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de Honduras es US\$ 1,498⁵⁶. Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de Honduras son US\$ 373 y la deuda externa per cápita, US\$ 806.

⁵⁶La población de Honduras es 7 millones de habitantes.

5 | Oportunidades para Honduras

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Honduras 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 Honduras.

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

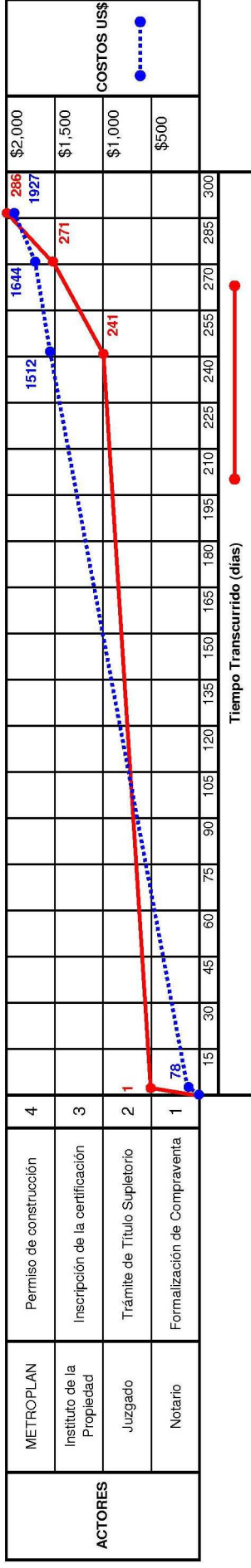
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

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

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

6 | Anexo

6.1 | Acceso a la propiedad formal



ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)										
ETAPAS	COSTOS LEGALES/PAGOS EN EFECTIVO	COSTOS DE TRANSPORTE	VALOR PRESENTE DE PAGOS EN EFECTIVO	VISITAS NECESARIAS PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO	TIEMPO NRCESARIO PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (HORAS) (5)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (6) = (5)*W*K	TIEMPO DE ESPERA PARA COMPLETAR EL PROCEDIMIENTO (DÍAS) (7)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE ESPERA (8)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DE OPORTUNIDAD (9) = (6)+(8)	VALOR PRESENTE DE COSTOS TOTALES (10) = (3)+(9)
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*K	(4)						
1-Formalización de la compraventa	66	3	69	1	4	5	1	4	9	78
2-Tramite de título supletorio	467	0	437	0	0	0	240	998	998	1.434
3-Inscripción de la certificación	1	3	4	1	4	5	30	124	128	132
4-Permiso de construcción	231	3	216	1	4	5	15	62	66	283
TOTAL	765	9	726	3	12	14	286	1.187	1.202	1.927

SUPUESTOS:

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

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.

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

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

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

ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)										
ETAPAS	COSTOS LEGALES/PAGOS EN EFECTIVO	COSTOS DE TRANSPORTE	VALOR PRESENTE DE PAGOS EN EFECTIVO	VISTAS NECESARIAS PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO	TIEMPO NECESARIO PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (HORAS)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (6) = (5)*W*K	TIEMPO DE ESPERA PARA COMPLETAR EL PROCEDIMIENTO (DIAS) (7)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE ESPERA (8)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DE OPORTUNIDAD	VALOR PRESENTE DE COSTOS TOTALES
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*K	(4)	(5)	(6) = (5)*W*K	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1-Constitución de Sociedad	93	6	99	2	8	10	1	10	20	119
2-Depósito bancario previo a la firma de la EP	6	0	6	0	0	0	1	10	10	16
3-Publicación de aviso de constitución	11	0	11	0	0	0	2	20	20	31
4-Insc. escritura constitutiva en el Reg. Público de Comercio	3	6	9	2	8	10	15	151	161	170
5-Inscripcion en la Camara de Comercio e Industria	31	3	34	1	4	5	1	10	15	49
6-Registro Tributario Nacional	0	6	6	2	8	10	2	20	30	36
7-Permiso de operación del negocio	105	19	122	6	24	30	30	298	328	451
8-Licencia sanitaria	0	6	6	2	8	10	30	296	306	312
9-Autorización de libros contables	34	6	40	2	8	10	1	10	20	59
10-Registro de impuestos sobre la renta*	0	3	3	1	4	5	0	0	5	8
TOTAL	283	57	337	18	72	90	83	825	915	1.251

*Paralelo al permiso de operación

SUPUESTOS:

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

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

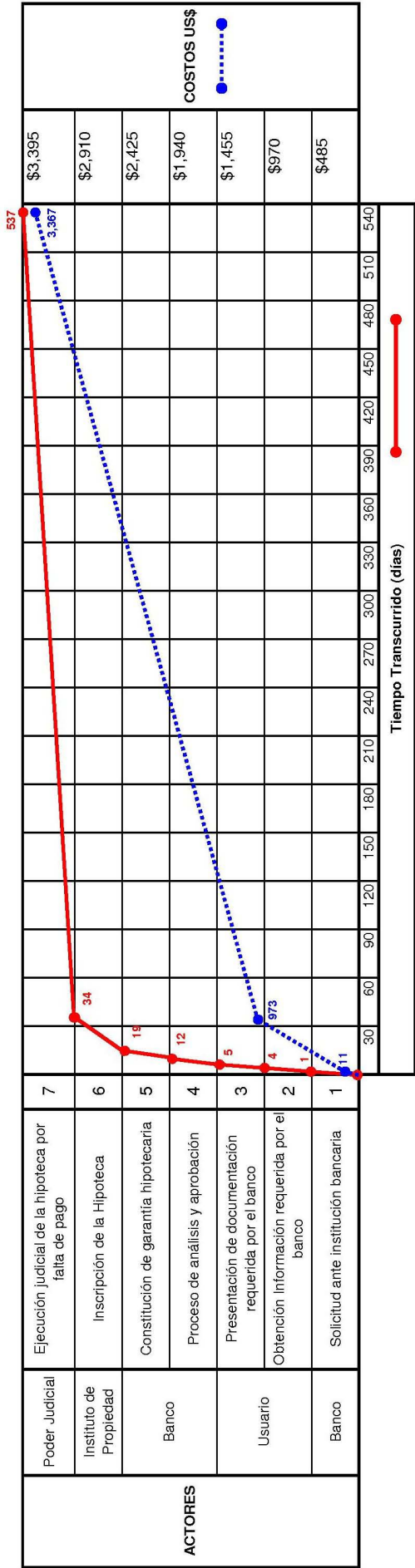
El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.

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

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

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

6.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales



USO ECONÓMICO DE LA PROPIEDAD CON FINES EMPRESARIALES (EN US DÓLARES)										
ETAPAS	COSTOS LEGALES/PAGOS EN EFECTIVO	COSTOS DE TRANSPORTE	VALOR PRESENTE DE PAGOS EN EFECTIVO	VISTAS NECESARIAS PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO	TIEMPO NECESARIO PARA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (HORAS)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO (6) = (5)*W*K	TIEMPO DE ESPERA PARA COMPLETAR EL PROCEDIMIENTO (DÍAS)	VALOR PRESENTE DEL COSTO DEL TIEMPO DE ESPERA	VALOR PRESENTE DEL COSTO DE OPORTUNIDAD	VALOR PRESENTE DE COSTOS TOTALES
	(1)	(2)	(3) = [(1) + (2)] * K	(4)	(5)	(6) = (5) * W * K	(7)	(8)	(9) = (6) + (8)	(10) = (3) + (9)
1-Solicitud ante la institución bancaria	0	3	3	1	4	5	1	3	8	11
2-Obtención de la información requerida por el banco	0	0	0	0	0	0	3	8	8	8
3-Presentación de la documentación requerida por el banco	92	3	95	1	4	5	1	3	8	103
4-Proceso de análisis y aprobación	0	3	3	1	4	5	7	20	25	28
5-Constitución de la garantía hipotecaria	800	3	799	1	4	5	7	19	25	823
6-Inscripción de la hipoteca	0	0	0	0	0	0	15	0	0	0
7-Ejecución judicial de la hipoteca por falta de pago	2.778	0	2.393	0	0	0	503	0	0	2.393
TOTAL	3670	13	3.294	4	16	20	537	53	73	3.367

SUPUESTOS:

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

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.

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

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

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