PN-ABH-021

CHF
Cooperative Housing Foundation
Fundación de la vivienda cooperativa

unicef
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PN ABH 021

La tenencia de la tierra en las colonias de origen informal del Distrito Central. Honduras

Juan Carlos Castaldi

Indice

Prefacio del editor ..... pág. iv
Agradecimientos ..... pág. vi
Sinopsis ..... pág. viii
1. . Introducción ..... pág. 1
2. Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en el área metropolitana ..... pág. 5
3. Legislación sobre la tenencia de la tierra ..... pág. 9
4. La dinámica entre la naturaleza pública y privada de las tierras ..... pág. 16
5. La confusión legal y de tenencia. Respuestas legales y organizacionales ..... pág. 34
6. La tenencia de la tierra en las colonias de origen informal del distrito central ..... pág. 45
7. Modalidades de tenencia y objetivos de políticas ..... pág. 58
8. Propuestas más específicas ..... pág. 72
9. Conclusiones ..... pág. 82

ANEXOS

Anexo I: Procedimientos para la legalización de la tenencia de la tierra

Anexo II: Listado de colonias por modalidad de tenencia, situación urbanística, comprobantes, calidad de viviendas, año de surgimiento y valor de la tierra

Prefacio del Editor

La ***Fundación para la Vivienda Cooperativa*** (CHF), es una institución sin fines de lucro dedicada a la promoción, construcción y mejoramiento de viviendas y sus correspondientes servicios comunitarios para las familias de ingresos bajos y moderados. Ofrece asistencia para la organización de cooperativas, realiza seminarios y talleres, prepara manuales y publicaciones, asiste a familias que ocupan viviendas de alquiler a transformarlas al sistema cooperativo, lleva a cabo investigaciones y, en general, se dedica a buscar técnicas nuevas para ayudar a la gente de recursos bajos y moderados a lograr mejores viviendas. En Honduras, la CHF ha recibido financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para llevar a cabo un programa de empleo y mejoramiento de vivienda. A través de este programa, la CHF proporciona apoyo de asistencia técnica y financiera a organizaciones cooperativas hondureñas sin fines de lucro y a organizaciones privadas de desarrollo, las cuales a su vez patrocinan programas de crédito para el mejoramiento de vivienda, mejoramiento de la comunidad, construcciones de unidades básicas y préstamos a las pequeñas empresas de materiales de construcción.

El ***Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*** (UNICEF), es una organización perteneciente al Sistema de las Naciones Unidas, con carácter semi autónomo. A través de su red de oficinas en 117 países del mundo, UNICEF coopera con los gobiernos, en los esfuerzos que estos emprenden para satisfacer las necesidades de la niñez, poniendo especial énfasis en el trabajo con los países menos avanzados en el proceso de desarrollo. La disminución de las tasas de mortalidad infantil es objeto de atención principal por parte de UNICEF, orientándose su cooperación, de acuerdo a la situación y prioridades de cada país. En Honduras, -junto al desarrollo de proyectos directamente relacionados con la atención específica del binomio materno infantil-, UNICEF viene colaborando con Organismos Gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo en el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos urbanos más pobres, por la marcada incidencia que éstas tienen sobre la morbi-mortalidad infantil. En el proceso de ejecución de los proyectos, se pudo identificar, que una de las barreras mas grandes para posibilitar el acceso al crédito para la construcción, mejoramiento o ampliación de viviendas, o para la dotación de servicios básicos de la comunidad, como luz, agua y desagüe sanitario, es la falta de legalización de la tenencia de tierra.

Con el afán de profundizar en la problemática de la tenencia de la tierra, de buscar soluciones a la situación planteada, se encomendó la realización de este trabajo a ***Juan Carlos Castaldi***, Sociólogo del Desarrollo, consultor de UNICEF y CHF. Pensamos que los resultados expuestos en este libro, son una importante contribución, al proceso de entendimiento y solución de este complejo problema, que afecta de una u otra manera la vida de miles y miles de personas.

Eduardo Pérez

Director CHF Honduras.

Patricio Fuentes

Representan de UNICEF Honduras

Tegucigalpa, Junio 1990

Agradecimientos

Eduardo Pérez de la Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF) y *Bernt Assen* del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) prestaron todo el apoyo para la realización de este trabajo. *Mark Rosemberg* y *Douglas Kincaid* del Latin American and Caribean Center (LACC) facilitaron a través de su invitación a la Florida International University su redacción final. *Breny Mendoza* y *Celina Kawas* realizaron comentarios valiosos sobre las primeras versiones.

Este trabajo es el resultado de múltiples colaboraciones:

Gloria Gomez elaboró el manuscrito "Experiencias y Acciones más Importantes Desarrolladas en el Proceso de Saneamiento de las Zonas Marginales de Tegucigalpa, Distrito Central", que se reproduce parcialmente en el Capítulo VIII. *Trundle Fagott* escribió el borrador "Legislación sobre Tenencia de la Tierra", que sirvió de insumo para el Capítulo III. *Virgilio Sanchez* - director del Departamento de Administración de Tierras del Distrito Central-, posibilitó la realización de la encuesta, cuyos resultados se exponen en el capítulo VI. *Salvador Gomez* apoyó la codificación de datos. *Rafael Hernandez* recolectó los datos sobre los procedimientos para la legalización de las tierras ocupadas. *Francisco Rodriguez* del Departamento de Catastro preparó una lista con el valor comercial de la tierra en lugares seleccionados del Distrito Central. *Roy Portillo* procesó la información. *Larissa Abudoj* dibujó los mapas que acompañan este trabajo y los utilizados en diapositivas para la presentación de los resultados. *Mirella de Abudoj* prestó todo el apoyo secretarial.

Una serie de entrevistas permitieron completar la información aquí reunida. La lista forzosamente incompleta de personas entrevistadas es en orden alfabético:

María A. Alvarado	FAFH
Jesús A. Chavez	BLOCOPA
Elio Flores	INVA
Gautama Fonseca	
Francis Funes	APRUH
Henry Merriam	
Napoleón Morazan	FES
Dilcia Ochoa	SJB
Luis A. Pineda	FRESEDICH
Mario Pinto	INVA

Marco V. Gomez.	AMDC	Sigfredo Ramirez	RHUDO
Joaquín Hernandez		Gustavo Raudales	AMDC
Juan Hernandez	CPDFDC	David Rodriguez	METROPLAN
Enrique Laffite	METROPLAN	Marco T. Mejía	FEHCOVIL
Darío Lagos.	AMDC	Werner Schroeder	COHAAT
Julián Lagos	FEDIPTENH	Melba Zuñiga	UNISA
Mario Martín	INVA		

Las opiniones y errores son responsabilidad exclusiva del autor.

Sinopsis

(a) Por qué un estudio sobre la tenencia de la tierra en las colonias de origen informal del Distrito Central?

La tenencia de la tierra ha sido una limitante importante en el trabajo de organismos nacionales e internacionales de desarrollo con los pobres urbanos.

Los potenciales benenficiarios, habitan en asentamientos, que por su condición legal, no permiten ofrecer las garantías exigidas para el desarrollo de proyectos de ampliación y mejoramiento de vivienda o de dotación de servicios básicos. Un estudio sobre la situación legal actual de la tenencia de la tierra en las colonias surgidas sin la autorización de las autoridades o títulos de propiedad sobre la tierra, permitía:

i. Trazar el perfil legal de las colonias populares en base a la modalidad de tenencia prevaleciente y el nivel de formalidad de los comprobantes.

ii. Identificar los principales obstáculos para la formalización de la tenencia y posibles políticas para su superación.

(b) Cómo se realizó el trabajo?

Para trazar el perfil legal de las colonias de origen informal se comenzó revisando las causas y los efectos de la *informalidad*. La evolución histórica de las modalidades de tenencia y su interacción. La legislación vigente sirvió de base para establecer las modalidades de tenencia y los diferentes niveles de formalidad de los titulos a que se puede acceder en cada una de ellas. Las modalidades definidas son: *tierras privadas, tierras ejidales, tierras de organismos gubernamentales, tierras de propiedad disputada* y *tierras urbanísticamente disputadas*.

Teniendo estas categorías como base, se realizó una encuesta de cobertura total en las colonias de origen informal, para determinar las modalidades de tenencia vigentes, su importancia relativa, y los comprobantes de propiedad con que se contaba a su interior.

(c) Qué se encontró?

i. La *informalidad* en la apropiación y comercialización de tierras, responde a las modalidades de operación de un sector específico del mercado de tierras. Las *prerrogativas legales administrativas* en la adjudicación de tierras ejidales, las *lotificaciones clandestinas* o la *invasión* de tierras, fueron formas de evadir las limitaciones que las disposiciones legales o el carácter monopólico de la tenencia, imponen al libre funcionamiento del mercado. Con una diferencia: mientras las *prerrogativas* tienden a tener por objeto las tierras de mayor valor potencial en el mercado, las *invasiones* y *lotificaciones clandestinas* se orientan a las tierras de menor valor.

ii. El asentamiento en tierras sin un título de propiedad o evadiendo las disposiciones urbanísticas, ha posibilitado el acceso a la vivienda a cerca del 50% de la población urbana, y ha significado un incremento importante de la renta de la tierra así como de la inversión en bienes inmuebles. El carácter *funcional* de la informalidad, tiende a desaparecer, cuando las condiciones legales precarias paralizan el desarrollo ulterior de las colonias.

iii. Las políticas del Gobierno Local -en respuesta a las presiones inmediatas por la tierra de los diferentes grupos sociales-, han tendido a generar una mayor confusión en la tenencia. Pero su efecto deprimente sobre el valor de la tierra, ha asegurado el acceso -aunque sea precario- a la vivienda, de los grupos sociales más necesitados.

iv. Sólo el 14% de las colonias posee en su mayoría una escritura pública que puede ser utilizada como garantía hipotecaria. El valor legal de los comprobantes de propiedad sobre la tierra, no puede ser tomado como una condición previa para el desarrollo de proyectos en las colonias de origen informal, sino que la implementación misma de los proyectos, puede contribuir -a través de métodos más flexibles de trabajo- a mejorarla.

v. La *necesidad* de formalizar la tenencia de la tierra, está vinculada con la obtención de servicios básicos, mejoras de mayor envergadura a la vivienda o financiamiento externo.

(d) Cuáles son las conclusiones más importantes?

Los principales obstáculos para la legalización de la tenencia de la tierra y las posibles políticas para su superación, hay que diferenciarlos de acuerdo a las tres modalidades

básicas de tenencia.

i. Las colonias en tierras *recuperadas*, tienen un bajo grado de formalización respecto a la tenencia de la tierra y un relativo alto porcentaje de aprobación urbanística. La entrega de títulos en *dominio pleno*, permitiría dar acceso a la formalidad de tenencia, a 34 colonias ubicadas en tierras originalmente ejidales y que no son reclamadas por ningún particular.

ii. Las colonias en tierras *privadas*, tienen un nivel más formal de comprobantes de tenencia y un porcentaje relativamente bajo de aprobación urbanística. La aprobación del diseño urbanístico a 40 colonias que tienen un propietario reconocido y cuentan en su mayoría con contrato de compraventa firmado, facilitaría el acceso a la formalidad a igual número de colonias.

iii. La legalización de la tenencia de la tierra en las colonias en tierras de *organismos gubernamentales*, se enfrenta a problemas, cuya solución se encuentra en las manos de las mismas organizaciones propietarias de la tierra. A través de disposiciones administrativas podría obtenerse su legalidad.

La legalización de la tenencia de la tierra, conlleva sin embargo una serie de conflictos, que relativizan la sencillez de estas propuestas. El presente estudio intenta dimensionar los niveles de complejidad del proceso y analizar -en mayor detalle- algunas posibles líneas de acción, sin descuidar el carácter de *equidad*, que se persigue con esta medida.

I

Introducción

El desarrollo planificado del Distrito Central ha declinado significativamente en los últimos veinte años. El Estado y el sector privado se han visto desbordados en su capacidad de ofrecer viviendas en el número necesario y a precios accesibles para la creciente población urbana. La auto-construcción de viviendas a través de recursos *no convencionales*, ha sido la *opción* obligada de vastos sectores de la población, que no tienen acceso al mercado *formal* de tierras. Hoy, los "barrios marginales" o "colonias populares" de origen informal aglutinan cerca del 45% de los asentamientos urbanos y 54% de la población de la capital [1].

Se definen como *barrios* o *colonias de origen informal*, a los asentamientos populares urbanos, creados fuera de la normatividad legal o urbanística vigente. Desde el punto de vista de las modalidades de acceso a la tierra, son asentamientos que surgen de invasiones o lotificaciones clandestinas. Desde el punto de vista de su evolución como asentamiento, se caracterizan por un desarrollo inverso a lo que prescribe el urbanismo formal: se ocupa, se construye, se instalan los servicios y por último se planifica [2]

El surgimiento y desarrollo de los asentamientos al margen de las normas urbanísticas o sin los títulos que respalden legalmente la tenencia de la tierra, ha posibilitado el acceso

---

[1] Ver Kawas, Celina: "Sector Informal en Vivienda: El Caso de Tegucigalpa. Cooperative Hausing Foundation. Tegucigalpa, 1988.

[2] Ver De Soto, Hernándo: "El Otro Sendero". Ed. Oveja Negra. Bogotá, 1987.

a la vivienda a los grupos sociales de menores ingresos. La evasión de los requisitos oficiales para la lotificación de un terreno -legitimidad de la propiedad, tamaño de la parcela, provisión de servicios e infraestructura-, produce una reducción significativa de los costos iniciales de la vivienda. Pero la misma condición *informal* de estas colonias, impone a mediano y largo plazo barreras importantes para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes [3].

La implementación de proyectos de vivienda y servicios básicos con los pobres urbanos, enfrenta así una situación paradójica. La mayoría de la población potencialmente beneficiaria, vive en asentamientos que por su condición legal, no permiten la canalización masiva de recursos. La legalización de la tenencia de la tierra, se vuelve así una actividad prioritaria. En términos generales, se asume que la legalización de la tenencia de la tierra, da una mayor seguridad al poblador y estimula el mejoramiento de sus condiciones de vida. En términos concretos, la posesión de un título de propiedad, permitiría la canalización de un mayor volúmen de préstamos al sector [4]. Ambos aspectos contribuirían adicionalmente a reducir los altos costos sociales y económicos, que tiene para la población, la modalidad *informal* de desarrollo de la vivienda [5].

El presente trabajo partió de estas consideraciones generales. En su transcurso se fue ganando sin embargo la impresión, que la legalización de la tenencia de la tierra se puede enfrentar a algunos escollos no siempre fáciles de superar.

El problema central consiste en que la legalidad, más que un concepto estático en términos de legal-ilegal o formal-informal, representa un concepto dinámico que involucra conflictos de intereses.

---

[3] Ver Skinner, R. y Rodell, M. Eds.: "People, Poverty and Shelter: Problems of Self Housing in the Third World". Methusen, 1983.

[4] Ver: Williams, D.: "The Role of International Agencies: The World Bank". In Payne, G. Ed.: "Low Income Housing in de Developing World". John Wiley & Sons, Chichester 1984.

[5] Ver Mendoza, Breny: " Identificación de los Problemas en las Políticas Sociales de Salud, Educación y Vivienda para la Implementación de una Estrategia de Erradicación de la Pobreza Crítica" PNUD-SECPLAN. Tegucigalpa, 1989

El establecimiento de las normas estatales y la negociación de su aplicabilidad, responde entre otras cosas a la capacidad de influencia política, disposición de recursos económicos, o posición social de los actores. En este contexto, la prosecución indiferenciada de la legalidad de la tenencia de la tierra, puede resultar en acuerdos entre funcionarios e interesados, que sean contradictorios con el espíritu o el mismo texto de las leyes.

La visualización de la legalidad desde esta perspectiva, conduce a la necesidad de trabajar con un concepto de tenencia, que trascienda sus contenidos estrictamente legales. En un contexto legal *voluble*, la seguridad *sentida* de posesión de la tierra dependerá también de la intervención de otras variables políticas, sociales y sicológicas. Solo a través de un concepto así ampliado de tenencia, será posible determinar la necesidad y el impacto concreto, de la titulación de tierras, sobre los diferentes actores [6].

Existe total acuerdo entre todos los sectores involucrados, que la situación actual es insostenible a largo plazo. Pero para la solución del problema social planteado, no sólo es necesario incentivar la formalización de la tenencia de la tierra, sino también adecuar las modalidades de intervención a las formas concretas de tenencia existentes.

La legalidad en la tenencia de la tierra, no debería entonces ser percibida exclusivamente como una condición previa de los proyectos de mejoramiento de vivienda o de prestación de servicios básicos. La implementación misma de los proyectos, representa también una contribución importante para el mejoramiento de la situación legal de las colonias.

Podemos ahora sí volver a las interrogantes que dieron lugar a este trabajo: Cuál es la situación legal de la tenencia de la tierra, en las colonias de origen informal en el

---

[6] Ver Payne, Geoffrey: "Informal housing and land subdivisions in third world cities: A review of the literature", CENDEP, Oxford, 1989.

Distrito Central? Cómo lograr una mayor formalización de la tenencia? Para responder estas preguntas, es necesario conocer primero las modalidades existentes de tenencia. El análisis de los antecedentes históricos y de la base legal de la tenencia de la tierra antecedió a la identificación de las modalidades prevalecientes. La sistematización de experiencias relevantes y sugerencias de políticas fueron dejadas para la parte final.

2

Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en el área metropolitana

(a) Modalidades històricas de concesiòn.

Las diversas modalidades de tenencia de la tierra que se observan en el casco urbano de la capital -y en general en todos los centros poblados del país- tienen sus orígenes en las formas de ocupación y adjudicación de tierras, tal como se practicaron durante el período de la conquista y colonización del territorio hondureño. El régimen de tenencia esencialmente comunitario, prevaleciente en los pueblos indígenas de Honduras, se rompe radicalmente con la llegada de los españoles. El derecho de dominio sobre las tierras conquistadas, quedó reservado exclusivamente a la Corona.

Dentro de los principios de administración de tierras que prevalecieron durante la colonia se pueden diferenciar cuatro modalidades básicas:

i. **El principio de *Señorío***, según el cual todas las tierras eran propiedad de la Corona o *Realengas* [7].

ii. El principio de **la tierra como *aliciente***, permitía a la Corona repartir las tierras a los conquistadores como forma de extender y afianzar la conquista [8].

iii. La **adjudicación de tierras *Realengas* a los nuevos pobladores e indígenas.** Las leyes de 1513 y 1525 autorizan que se les otorgue tierras a los nuevos pobladores para vivienda, labranza, y pastoreo. Es en 1532 que se autoriza al Cabildo a reservar para los

---

[7] Ver Gomez, Marco : "La Tenencia de la Tierra en Tegucigalpa como Problema Socio-Económico". Mimeo, Tegucigalpa, 1987.

[8] Idem.

indígenas las tierras necesarias para su subsistencia [9].

iv. El principio de la **tierra como *fuente de ingresos*** se refiere a la posibilidad de adquirir tierras Realengas por parte de particulares a cambio de pago. Los antecedentes se remontan al año 1589, cuando se faculta a los Virreyes a recuperar las tierras Realengas otorgadas por los Cabildos y titularlas a favor de particulares contra desembolso de un valor estipulado (composición de tierras) [10].

El repartimiento de Tegucigalpa y Comayaguela se remonta al año 1536 cuando se fundó la ciudad de Gracias a Dios. La mayoría de los títulos que integran el área metropolitana se compusieron bajo las disposiciones de la Real Cédula de 1692, renovada en 1735. Estas disposiciones se mantuvieron prácticamente vigentes durante el período colonial, y los primeros años de la independencia.

En 1836 el Estado Federado de Honduras asume las responsabilidades de los Juzgados privativos de tierras de la Corona y con ellas la propiedad de las tierras realengas. Dentro de las atribuciones "heredadas" de la Corona, cuenta la facultad de vender las tierras nacionales a particulares -dotándolos de títulos de propiedad-, o de distribuirlas para el uso común de aldeas o pueblos a través de títulos ejidales [11].

(b) Las modalidades vigentes, su delimitación geográfica.

A finales del siglo pasado, en pleno auge del proceso de reforma liberal y de institucionalización del Estado, se produce la *Compulsa de Tierras* o *Recomposición de Títulos*. Entre 1880 y 1910 se remidieron todos los terrenos privados y ejidales. El Gobierno de la República convoca a todos los tenedores de tierras a presentar sus títulos reales con propósitos de convalidarlos a través del Poder Ejecutivo, contra el pago de un tributo equivalente hasta un 25% del valor imputable a las tierras.

---

[9] Ver Gomez, Gloria: "Tenencia de la Tierra en el Area Metropolitana". pag. 6. Tésis de Licenciatura. Tegucigalpa, 1979.

[10] Idem.

En el mismo período se crea el Registro de la Propiedad, con el propósito de definir formalmente los derechos de propiedad y uso de la tierra, centralizando los antecedentes y títulos de dominio. La generalidad de los títulos expedidos con anterioridad al 1 de enero de 1881 se inscribieron sin necesidad de antecedentes de dominio. A partir de entonces, sólo el Estado puede inscribir sin antecedentes, fundándose en el criterio de que es suyo todo lo que no tiene dueño reconocido.

Hacia 1888, con la emisión del Reglmento de Tierras, se formaliza la tipología de tenencia de la tierra vigente. Esta se compone de terrenos nacionales, municipales y privados, reproduciendo a grandes rasgos las formas de tenencia del período colonial.

i. Se califican como **tierras nacionales** aquellas cuyo dominio pertenece a toda la nación y pueden ser usadas por todos los habitantes.

ii. Las **Tierras municipales** constituyen el patrimonio ejidal de una jurisdicción municipal, las que las corporaciones edilicias reciben en transferencia para obras de servidumbre pública, y las que compran a los propietarios particulares o son obtenidas por donación o permuta.

iii. **Tierras de propiedad privada** son aquellas cuya posesión y dominio corresponde a personas particulares, naturales o jurídicas, amparadas por escritura pública debidamente registrada.

Síntesis.

Las modalidades de tenencia vigentes, reproducen a grandes rasgos, la dicotomía existente, entre la motivación mercantil de la conquista y el carácter feudal de sus instituciones. Siguiendo el diseño urbano propio de la colonia, los ejidos se concentraron al occidente del río Choluteca, en las tierras correspondientes al antiguo poblado *indígena* de Comayagüela. Las tierras cedidas o vendidas a particulares, se ubicaron en la ribera oriental, en el poblado *criollo* de Tegucigalpa. Los terrenos nacionales se extendían por los espacios baldíos de las afueras de la ciudad.

Con esta distribución geográfica de las modalidades de tenencia, se gestó la discriminación residencial en la ciudad capital. La remedida de 1911 y el registro de los títulos que la sucedió, le dieron carácter formal. El acaparamiento de las tierras privadas desde temprana época, en manos de pocas familias influyentes, y la exclusión formal del mercado de las tierras ejidales, fomentaron adicionalmente, la creación de dos sub-mercados de tierras diferenciados.

3

Legislación sobre tenencia de la tierra. [12]/.

(a) Reconocimiento formal vs. reconocimiento tradicional de la tenencia.

Generalmente tiende a pensarse en la tenencia de la tierra como en una serie relativamente ordenada de categorías, que definen una relación razonable y clara para las diferentes partes involucradas. Estas suposiciones no son válidas para Honduras -como para muchos otros países del tercer mundo-, donde los sistemas de tenencia no son ni transparentes ni comunmente comprendidos por todos los actores.

William Doebele sostiene que el principal problema que se enfrenta al intentar definir un sistema óptimo de tenencia de la tierra, es el de encontrar acuerdos capaces de reconciliar las contradicciones entre su naturaleza pùblica y privada [13]/. Esta dualidad adquiere características históricas específicas en Honduras. Genéricamente se expresa en la existencia de terrenos ejidales de uso comunal y de tierras privadas. Específicamente se expresa en la competencia por el control del suelo urbano, que se deriva de la creciente demanda social por la tierra y el carácter *cuasi* monopólico de su posesión privada.

La seguridad de tenencia sobre una determinada parcela de tierra deriva en todas las sociedades del reconocimiento de estos derechos por las personas involucradas -a un nivel tradicional-, por el Estado -a un nivel formal- o por ambos simultáneamente [14]/.

---

[12] Este capítulo se basa en un informe elaborado por Trundle Fagott para este trabajo, sobre el cuerpo legal hondureno.

[13] Doebele, William: "Concepts of Urban Land Tenure" en Dunkerley, H. Editor: "Urban Land Policy: Issues and Opportunities". World Bank Publication. Oxford University Press. Washington, 1983.

[14] Coles, Alexander: "Land Transaction an the Land Titling Proyect in Honduras". Land Tenure Center. Madison, 1988.

El reconocimiento social de los derechos privados sobre las tierras públicas, se basa en reglas cuya definición data del período colonial y que posteriormente fueron transmitidas de generación en generación. El sentido de seguridad de la tenencia se vió seguramente acrecentado con la posesión prolongada de los terrenos y las mejoras realizadas.

Las opiniones de un miembro del concejo de La Labor -en el Departamento de Ocotepeque- ilustra el grado de seguridad que puede haber ofrecido el reconocimiento tradicional sobre las tierras de labranzas, antes de ser integradas al uso urbano.

> "El sistema de propiedad ejidal es quizás tan seguro como el sistema de registro de la propiedad. Quizás más aún! Muéstreme usted un solo caso en esta comunidad, ... escúcheme bien, un solo caso!, donde la municipalidad le ha quitado la tierra a alguien. Mire, ni siquiera a los que están retrasados en el pago del manzanaje" [15].

El reconocimiento social en que se basaba la posesión de las tierras ejidales o de la transferencia de cualquiera fueran sus derechos, se ve afectado en la medida que estas tierras van siendo absorbidas por el crecimiento urbano. El aumento del valor comercial de los terrenos, hace que las presiones por la integración de los ejidos al mercado de tierras se acentúen. Es en este contexto, que el reconocimiento tradicional de los derechos es suplantado por el institucional, en los términos planteados por la ley.

Este proceso genera una serie de situaciones confusas y contradictorias, que se acentúan cuando se producen sobre una base política inestable, una estructura institucional débil y un sistema de registro inadecuado. Esta situación, obliga a conocer la base legal de las diferentes formas de tenencia, para poder establecer la validez real de los títulos sustentados.

A continuación se analiza la base legal de las diferentes modalidades de tenencia descritas en el capítulo anterior.

---

[15] Coles, Alexander: "Land Transaction and the Land Titlin Proyect in Honduras". Land Tenure Center. Madison, 1988.

(b) Base legal de las tierras nacionales.

Las tierras nacionales son de relativa poca importancia en el casco urbano del Distrito Central. Se hacen algunas consideraciones generales dada su posible presencia en poblados de carácter más rural.

La categoría comprende a todas aquellas tierras públicas que no se hayan enajenado a pueblos o corporaciones. El Código Civil en su Artículo 617, define los bienes nacionales de uso público o bienes públicos, a todos aquellos bienes que pertenecen a todos los habitantes de la nación.

Las tierras nacionales fueron legisladas a través de las Leyes Agrarias de 1898, 1924, 1936 y 1962. La Ley de Reforma Agraria de 1974, sustentada en el Decreto Ley No.170 concede exclusividad al Instituto Nacional Agrario (INA), para la administración y asignación de todas las tierras nacionales y ejidales correspondientes al área rural. Esta facultad comprende sectores tipificados como sub-urbanos en algunas dependencias municipales, pero que el INA tiene catalogados como eminentemente rurales.

Cuando las poblaciones originalmente rurales se integran al proceso de urbanización, el INA emite acuerdo declarando excluidas de sus registros ejidales las tierras comprendidas en el área incorporada a la ciudad y transfiriendo el dominio sobre la porción ejidal correspondiente. Este acuerdo declaratorio del Instituto Nacional Agrario se tramita a petición de la Corporación Municipal respectiva.

(c) Tierras municipales y tierras ejidales, legislación.

Dentro de las tierras municipales -en sentido amplio-, están comprendidas las tierras ejidales y las tierras propiamente municipales.

i. **El ejido** tiene su origen en los títulos otorgados sobre tierras agrícolas para el uso comunal en pasturas, ganado y leña de los poblados, así como para casa y huerta de criollos e indígenas. Desde el punto de vista jurídico, el ejido a pesar de ser un bien

municipal, no es propiedad de la Municipalidad. La Constitución de la República como la Ley de Municipalidades le otorgan a la Municipaldidad la *administración* y *distribución* equitativa de tierras ejidales, no su propiedad.

En el Distrito Central, la Municipalidad ampara su dominio en un título extendido en 1776 por los Reyes de España y en la remedición de los ejidos, efectuada a principios de siglo por el agrimensor Rosendo Contreras.

La legislación sobre las tierras ejidales ha evolucionado durante el período independiente, minando su carácter inalienable, intransmisible, imprescriptible e indivisible, que se le atribuía hasta 1870

Gloria Gomez describe las cuatro formas de tenencia a las que estuvieron sujetas las tierras ejidales

i. **Concesión en dominio útil.** Es el acto mediante el cual la municipalidad concede uso, goce y posesión de un terreno. Este derecho es transferible a terceros siempre que se posea autorización de la municipalidad. La municipalidad puede recuperar los terrenos siempre y cuando no estén cumpliendo con el uso u objeto para que fueron donados .

ii. **Arrendamiento.** Se dió al tenor del Artículo 50 de la Ley de Municipalidades y del Régimen Político, que faculta a la Municipalidad para arrendar tierras ejidales por cinco años, sin perjuicio de terceros.

iii. **Aprovechamiento Comunal** de las tierras ejidales. Es el uso común de las tierras ejidales por todos los vecinos de la Municipalidad, ya se trate de agricultores, profesionales, comerciantes, etc. El Artículo 24 de la Ley de Municipalidades, señala que todos los vecinos tienen participación en los aprovechamientos comunales.

iv. El **Dominio pleno** de tierras ejidales se da en los terrenos que fueron ejidales y que pasaron a poder en dominio pleno, mediante las Leyes Agrarias que permitían la compra de terrenos ejidales que habían sido dados en Cabildo Abierto (Ley Agraria de 1888; Ley Agraria de 1924) [16].

ii. Las **tierras patrimonio de la Municipalidad**, son las que poseen las corporaciones municipales en base a sus atribuciones generales, derivadas de su condición de Gobiernos Locales. Así, además de la administración de los ejidos, la Municipalidad dispone de

---

[16] Ver Gomez, G. 1979, op. cit, pag 12.

tierras propias que se obtienen por compra, pagos en tierras de deudas tributarias y las que son transferidas a las Municipalidades, como àreas comunes en las urbanizaciones.

En este trabajo, diferenciaremos las **tierras ejidales** de las **tierras municipales**, entendiendo por estas últimas las que son propiedad exclusiva de la Alcaldía Municipal.

(d) Tierras privadas y legislaciòn.

Son tierras de propiedad privada, aquellas cuya posesiòn y dominio corresponde a personas particulares, naturales o jurídicas, amparadas por escritura pública debidamente registrada.

Los títulos privados en el área metropolitana aprobados durante el período colonial se basan en las ordenanzas emitidas entre los años 1600 y 1800. En el período independiente, con la remedida que culmina en 1911 se confirman los títulos emitidos por la corona y se otorgan nuevos titulos de propiedad emitidos por el Poder Ejecutivo. Estos títulos son inscriptos en el Registro de la Propiedad como garantía de su legitimidad y posesiòn [17].

Los títulos privados tienen su principal respaldo jurídico en la Constituciòn de la República. En el decreto No.131 de fecha 11 de enero de 1889, en su artículo 103 proclama que el Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de funciòn social y sin más limitaciones que aquellas concernientes a la necesidad o al interés público. Estipulando en el artículo 106 la preeminencia de este derecho.

El Código Civil -emitido mediante Decreto No. 76 de fecha 8 de febrero de 1906- tiene validez universal para los efectos de adquisiciòn legal de bienes muebles e inmuebles. El Libro II trata "De los Bienes y su Dominio, Posesiòn, Uso y Goce". El Título III de este libro define "el dominio" o "propiedad" como el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario.

---

[17] Por más informaciòn sobre los títulos específicos y sus colindancias ver Gomez, Gloria 1979 op. cit.

En el Título VII, Capítulo I, se define el concepto de "posesión" como la tenencia de una cosa con ánimo de dueño. La posesión puede ser:

i. **Regular** cuando procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión.

ii. **Irregular** cuando no procede de justo título ni de buena fe.

iii. **Violenta** cuando en forma viciosa se obtiene por la fuerza, ya sea ésta actual o inminente.

iv. **Clandestina** cuando en forma viciosa se ejerce la posesión ocultándola a quienes tienen derecho para oponerse a ella.

Síntesis.

La Legislación establece dos modalidades básicas de concesión y posesión de tierras. El *dominio útil*, concedido por la Municipalidad sobre tierras ejidales o municipales, permite el uso, goce y posesión de un terreno, -pero no su libre disposición. Por otro lado, la Constitución de la República y el Código Civil, reconocen y fomentan el derecho a la propiedad privada, garantizando el Código Civil, el goce y libre disposición de un terreno, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario. La posesión en *dominio pleno* de la tierra, es limitada a los contratos que proceden de justo título y ha mediado la buena fe. La justa procedencia debe poder basarse en última instancia en antecedentes de otorgación por parte de la Corona Española o del Gobierno de Honduras.

Más allá del carácter discriminatorio, de las concesiones realizadas por la Corona primero, y por el Gobierno después, los reclamos de propiedad por parte de personas privadas sobre las tierras ocupadas por asentamientos de origen informal no siempre son sustentados por estos antecedentes. Sin querer poner en tela de juicio el justo título, ni la buena fe de todas estas propiedades, es necesario considerar algunos mecanismos por los cuales se crearon y desarrollaron las posesiones privadas en las tierras públicas del Distrito Central.

4

La dinámica entre la naturaleza pública y privada de la tierra

(a) Modalidades de tenencia y mercados de tierras.

Las modalidades *real-existententes* de tenencia de la tierra en el Distrito Central, son el resultado de una serie de procedimientos, a través de los cuales, unos grupos sociales intentan ganar prioridad sobre otros, en el control del suelo urbano. El incremento del valor comercial de los terrenos -en el entorno de un espacio geográfico restringido, poca movibilidad social y la concentración de la propiedad de las tierras privadas en pocas familias tradicionales-, hace que las presiones por la tierra se desplacen fundamentalmente hacia los ejidos, que desde un punto de vista formal, están excluídos del mercado de tierras.

En el estudio sobre "Titulación de Tierras en Honduras", Alex Coles constata que las tierras públicas, en el area rural, no están en realidad excluídas del mercado de tierras. De hecho, la mayoría de las transferencias realizadas en los Depapartamentos de Santa Bárbara y Ocotepeque, en los meses de Febrero y Marzo de 1988, no se realizaron de acuerdo a los procedimientos legales establecidos. En gran parte, por tratarse en su mayoría de tierras ejidales o nacionales.

> La forma más habitual en que se realizaron las transacciones de cualquiera fueran los derechos que tenían sobre las tierras es a través de escrituras privadas, certificadas en muchos casos por un notario ante la presencia de por lo menos dos testigos [18]/.

El tipo de transacción a la que se refiere Coles es una de las fórmulas *informales* más utilizadas para la transferencia de tierras públicas, no solo en el medio rural sino también en el mercado urbano [19]/. El análisis de la literatura disponible sobre la tenencia de la tierra

---

[18] Ver Coles 1988 op. cit.

[19] En este caso "informal" porque se realiza al margen de los registros.

urbana en América Latina, confirma la existencia de un mercado *paralelo* de tierras públicas, con formas diferenciadas de apropiación y transacción [20]/.

La apropiación privada de tierras con una función social definida, es una tradición que se transmite sin mayores contradicciones desde la época colonial. Es la transformación de las tierras rurales en objeto de especulación como suelo urbano, la que vuelve este proceso conflictivo.

En las sociedades desarrolladas, son los mecanismos del mercado los que determinan el uso de la tierra.

> Aquellos sectores que pueden pagar más o -de acuerdo a la teoría económica- son menos indiferentes a la ubicación de la tierra, adquieren las areas más apreciadas [21]/.

En Honduras -como en otros países latinoamericanos-, la distribución de la tierra, está adicionalmente influenciada por la estructura de tenencia heredada de la colonia. La propiedad y transferencia de las tierras públicas y privadas estaban sujetas a bases legales diferentes.

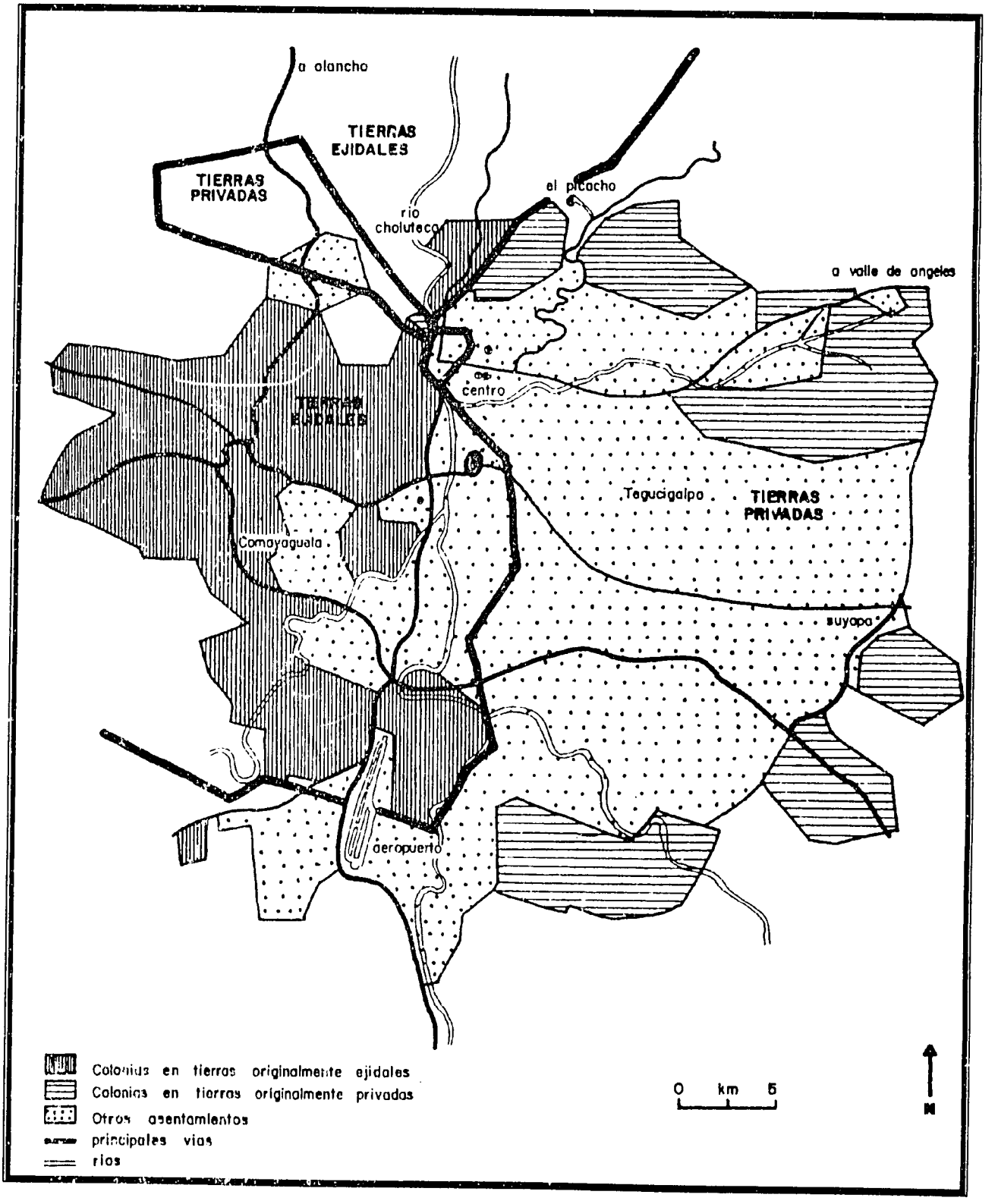
Las tierras públicas, en base a su estatus legal específico, tienen una incidencia importante sobre las formas de operación del mercado de tierras. La discriminación residencial en la ciudad capital, es a grandes rasgos coincidente con los límites coloniales entre la ciudad *criolla* y la *indígena*, con el origen público o privado de las tierras. No es casual que la mayoría de las colonias de origen informal en el Distrito Central, están ubicadas en tierras originalmente ejidales (Ver Mapa I)

---

[20] Ver Gilbert, Alan y Ward, Peter: "Land for the Rich, Land for the Poor". In Gugler, J. Editor: "The Urbanization of the Third World". Oxford University Press. New York, 1988.

[21] Ver Alan et Ward 1988 op. cit. pag. 8.

MAPA I. Ubicacion de los asentamientos por formas originales de tenencia



Distribucion de las tierras ejidales y privadas segun la recomposicion de titulos de 1911

Pero la existencia de mecanismos *informales* de apropiación y valoración del suelo, no puede remitirse exclusivamente al carácter ejidal de las tierras. Es más bién el valor de la tierra, el conjunto de las características *inherentes* -calidad de suelos, pendiente-, y *adquiridas* -distancia a otras actividades, dificultad de instalación de servicios o situación legal-, lo que parece determinar su vinculación al mercado *formal* o *informal* de tierras [21].

Las tierras públicas y privadas de mayor valor, fueron absorbidas por el mercado *formal* de tierras, para la demanda comercial, institucional, o de grupos sociales de mayores ingresos. Las tierras públicas y privadas restantes, fueron incorporadas al mercado *informal*, a través de invasiones o lotificaciones clandestinas.

La interrelación entre los mecanismos de operación del mercado y el valor potencial de la tierra, se expresa en:

- la ubicación de los barrios de origen informal en las tierras de menor valor de Tegucigalpa y Comayaguela.

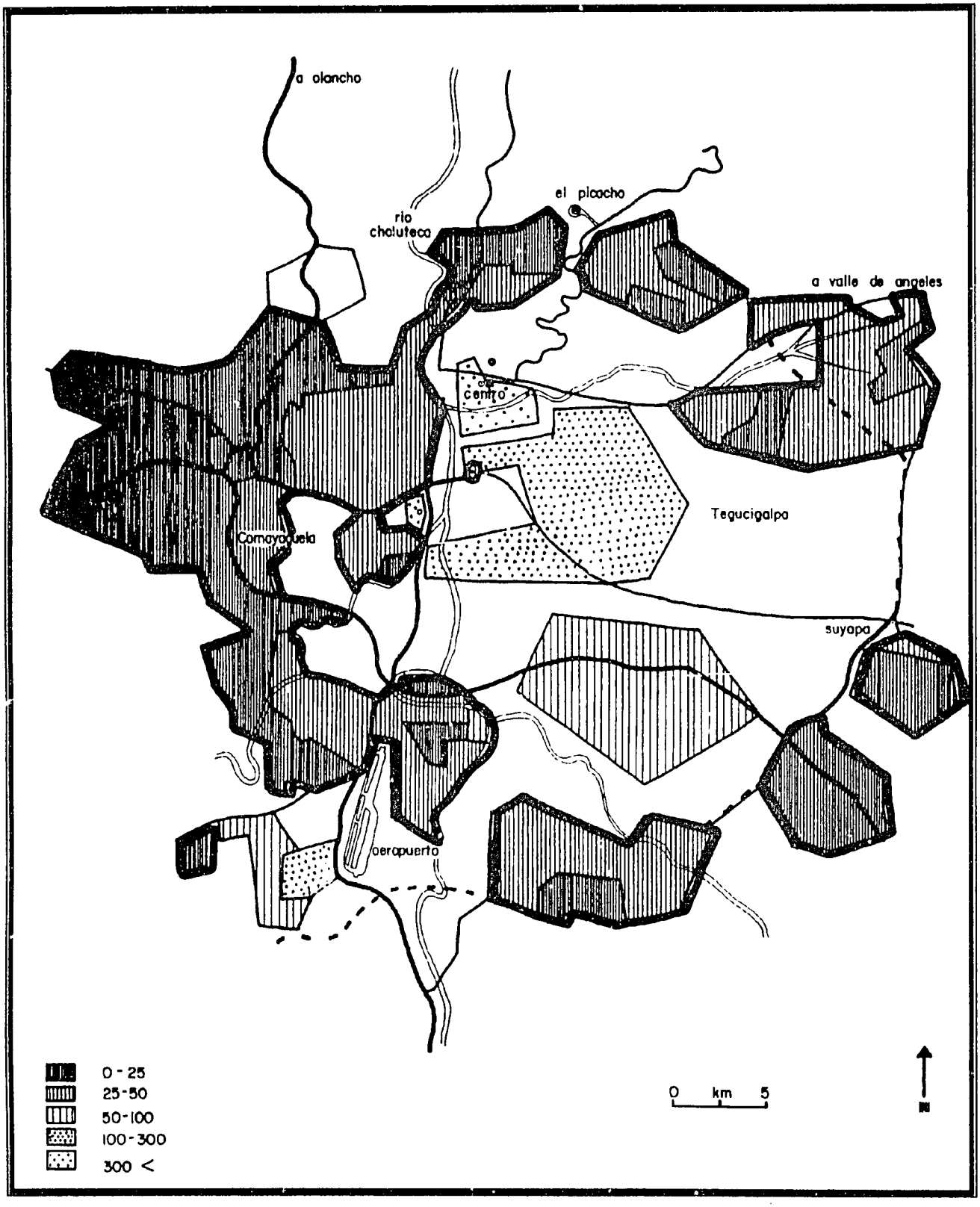
- en el carácter formal de los asentamientos ubicados en las tierras de mayor valor (Ver Mapa II).

---

[21] Escapa al margen de este trabajo discutir el carácter homogéneo o no del mercado de tierras. Simplemente se constata que los mecanismos con que opera el mercado en los asentamientos de origen formal y los de origen informal difieren. Mas allá de que no se parta de una concepción dualista del mercado y no se dejen de percibir la interacción constante de estos dos submercados. Esta diferenciación solo tiene un valor instrumental, dado el interés exclusivo de este estudio en las características específicas del sector de la vivienda de origen informal.

Para una mayor discusión de estos aspectos ver: Gilbert,A. y Ward, P.: "Land for the Rich, Land for the Poor" in Gugler, J. "The Urbanization of the third World", Oxford University Press. New York, 1988 y Durand-Lasserve, A.: "Articulacion between formal and informal land markets in cities in developing countries: Issues and trends" cit. por Geoffrey Payne "Informal housing and land subdivisions in third world cities: A review of the literature". CENDEP. Oxford 1989.

MAPA II. Distribucion del valor de la tierra en la ciudad capital



Ubicación de las colonias de origen informal

Los antecedentes históricos y la legislación de la tenencia de la tierra, demuestran que el mercado de tierras, se desarrolló en base a la apropiación privada de los terrenos públicos. Más allá del carácter discriminatorio que de por sí caracterizó la concesión de tierras, las formas de apropiación de las tierras públicas, no siempre han correspondido con el espíritu de las leyes.

Como decía De Soto

> "el primer espacio para el avance de la informalidad lo ofrecieron los formales mismos en las décadas iniciales de este siglo, ... al buscar arreglos en los que reemplazaban las normas generales [el carácter público de las tierras en este caso (n.d.a.)] por prerrogativas de clase, coimas y otras componendas. [23]/.

El proceso de apropiación de las tierras públicas en el Distrito Central no termina sin embargo aquí. Los nuevos sectores desplazados del campo -que comienzan a llegar a la ciudad capital a partir de los años '50 y con más ímpetu en los años '70-, se ven obligados a promover sus propias soluciones habitacionales, ante las deficiencias del mercado *formal*. La *invasión* de tierras públicas, junto a la *lotificación clandestina* de tierras privadas, representó la única alternativa para obtener y comercializar terrenos de bajo valor, sin cumlir con los costosos requisitos formales. La presión social y el clientelismo político, fueron los instrumentos para evadir las normas generales y legitimar estos procedimientos.

A través de la "recuperación" de las tierras ejidales, las organizaciones de pobladores pretenden -y de hecho lo hacen, aunque en forma muy limitada y marginal- recuperar la función social de la tierra. Pero la función social de la tierra, no es indiferente a los mecanismos del mercado.

- En primer lugar, una vez ocupado o lotificado un terreno es incorporado inmediatamente al mercado. Las transacciónes de cualquiera sean los derechos que tienen los ocupantes se incrementan vertiginosamente.

- Por otro lado, con la permanencia de los pobladores se valorizan significativamente, terrenos con alto riesgo geológico o de difícil acceso a servicios.

---

[23] Ver De Soto 1987 op. cit. pag. 35.

La apropiación de tierras públicas por particulares, a través de prerrogativas legales-administrativas o de la presión social, no sólo es expresión de un conflicto social, sino también de fuerzas subyacentes al interior del mercado de tierras. Estos procedimientos, permiten superar las limitaciones al libre funcionamiento del mercado, impuestas por la legislación o el carácter monopólico de la tenencia. Permiten, bajo condiciones políticas, sociales y económicas diferenciadas, incorporar un mayor número de tierras al mercado, e incrementar su valor.

Pero cuáles son entonces los derechos concretos que el Estado, la Municipalidad, los propietarios o los ocupantes tienen sobre estas tierras?. La respuesta a esta pregunta es de vital importancia, para el desarrollo del mercado de tierras, una vez que la confusión legal se transforma en un obstáculo para los pobladores, los propietarios y el mismo Estado. Cuando las transacciones se paralizan debido a la confusión en torno a la propiedad de los terrenos. Cuando el mejoramiento de las viviendas se estanca ante la inseguridad de la tenencia. Cuando la obtención de los servicios básicos se vuelve primera prioridad de los pobladores y no pueden obtenerse. Cuando el estado no percibe el pago de las tierras ni de los impuestos que se derivan de su propiedad. Por estas razones, es necesario analizar la base legal de los diferentes procedimientos de apropiación de tierras.

Los derechos de los diferentes actores sobre las tierras, dependerá desde el punto de vista legal de tres aspectos esenciales:

- De la naturaleza de la tierra sobre la que está asentada la colonia (Privada, Ejidal o Municipal).

- Del nivel de formalización del documento de propiedad que se tenga sobre la tierra.

- De la aprobación del diseño urbanístico de la colonia.

El análisis en primer lugar, de los procedimientos de apropiación privada de tierras públicas, permite conocer la base legal de los documentos de propiedad sobre las tierras. Los procedimientos para legalizar las lotificaciones clandestinas y las invasiónes de tierras, establecen seguidamente, los posibles niveles de formalización de la tenencia a que pueden tener acceso los pobladores de las colonias de origen informal. Finalmente, la situación de

aprobación o no del plano de la colonia, permitirá conocer su situación legal desde el punto de vista urbanístico.

Los procedimientos legales para la obtención en propiedad de tierras públicas se pueden dividir en tres modalidades básicas:

- Donación de un terreno público en *dominio pleno.*
- Apropiación en *dominio pleno* de un terreno público cedido en *dominio útil.*
- *Invasión* de tierras.

(b) Donación en *dominio pleno* de un terreno público

Tanto en la época colonial, como en el período independiente, soberanos y presidentes han entregado tierras nacionales o ejidales a particulares en *dominio pleno*, como forma de recompensa por servicios a la Corona o al país. Esta prerrogativa, se fundamenta en la potestad del Estado de disponer de las tierras públicas. El presidente de la república es quien autoriza su entrega a una persona, sociedad o pueblo.

Las tierras privadas de acuerdo a la remedida de 1911 se encuentran en esta situación. Un ejemplo adicional de esta modalidad de apropiación de tierras públicas en la costa norte, es el de Manuel García -conocido como Garinson. Este ex-lugarteniente de Pancho Villa recibió como recompensa a su participación en la guerra civil hondureña, unas tierras ubicadas en las cercanías de Progreso a un precio simbólico. Creó una sociedad denominada "Plantaciones de Birichiche", y vendió las tierras a precio de mercado a terceros. Otro ejemplo en Tegucigalpa, es el de la Colonia Policarpo Paz García, que recibió las tierras en dominio pleno por resolución presidencial.

Si bién este procedimiento cumple con los requisitos legales establecidos, su utilización "ha sido discriminatoria, desde un punto de vista racial, político, económico y social" [24]/.

Entrevista con un dirigente de patronato.

(c) Apropiación en *dominio pleno*, de terrenos cedidos en *dominio útil*.

La tenencia de un terreno cedido en *dominio útil*, se inscribe dentro de lo que el Código Civil define como mera tenencia. En el Título VII, Capítulo II del Libro II, se define el concepto de mera tenencia, como la posesión que se ejerce sobre un bien sin ser su dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario y el que tiene el derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada, o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece.

La sustitución del reconocimiento social, por el reconocimiento legal de la tenencia, hizo que se desarrollaran una serie de procedimientos *legales*, que han permitido la apropiación privada de tierras públicas. Se habla de procedimientos *legales* -en italics-, porque si bién están basados en disposiciones legales, su aplicación desvirtúa en muchos casos *el espíritu* de la ley, y es contradictoria con otras disposiciones de orden más general. Se podrían por lo tanto catalogar también, como *procedimientos legales informales de apropiación* de tierras.

Estos procedimientos asumen tres modalidades básicas:

- Apropiación en *dominio pleno* de tierras nacionales.
- Apropiación en *dominio pleno* de tierras ejidales.
- Títulos Supletorios

i. La **apropiación en *dominio pleno* de lotes familiares en tierras nacionales** se basa en la Ley Agraria del 2 de abril de 1936. Estos lotes se pueden adquirir en *dominio pleno* cuando:

- se conserve la posesión continua del predio por diez años.
- se haya cultivado la mitad de la tierra y
- se haya construído en el predio casa para la familia.

Sin embargo, sólo en pocos casos se procedía a registrar los lotes familiares y tramitar su dominio pleno. En la mayoría de los casos, se compraban los lotes a los herederos y se procedía a su escrituración, basándose en la primera condición para el *dominio pleno*, aunque esta fuera insuficiente por sí misma.

Una ley creada para dar una seguridad de tenencia al productor campesino, se transforma así, en un instrumento de la especulación. La discusión legal más importante, gira sin embargo en torno a la imprescriptibilidad de las tierras nacionales. Este problema es analizado por Marcos Gómez de la siguiente manera:

> Desde 1839 se establecía en la Constitución que la Hacienda Pública del Estado se formaba por el valor de las tierras baldías. La validacion y reconocimiento de tal principio se establece en el Artículo 90 de la Constitución de 1894, en el Artículo 67 de la Costitución de 1924 y los Artículos 48 y 67 de la Constitución de 1936. La Constitución de 1957 elimina la norma que se refiere a la imprescriptibilidad y la Constitucion de 1965 no invocó esta materia, conservando la regulación de 1957.
>
> ...Del contenido de la Ley de Reforma Agraria (de 1974) se concluye que aunque no se dispone expresamente que las tierras baldías sean imprescriptibles, tal imprescriptibilidad es obvia (sic!)..., dado que como las Leyes anteriores establecían que las tierras nacionales eran imprescriptibles, todo terreno no titulado por el Estado que se encontraba en 1962 en manos de particulares era indebido [25].

La disputa, pone en evidencia el caracter contradictorio de la legislación y la dificultad de establecer la legitimidad de la tenencia.

ii. **La apropiación en *dominio pleno* de una tierra ejidal**, cuando no se basa en la autorización del Poder Ejecutivo, asume dos modalidades básicas:

- Escrituración por transferencia.
- Escrituración por remate

---

[25] Ver Gomez, M. 1987 op. cit. pag. 5.

La legitimidad del primer procedimiento, se basa en la buena fe del comprador, que desconocía los derechos del vendedor sobre la tierra [26]. En el segundo caso, la legitimación de la adquisición, se produce por la renuncia del Estado, a tomar la primera opción en el pago de las mejoras al poseedor. Al no hacer uso de ese derecho -en el caso de endeudamiento del adjudicatario-, el estado transfiere automáticamente la potestad sobre las tierras, al prestatario o a cualquier persona natural o jurídica que compre la deuda.

La Colonia Brisas de Olancho -ubicada en tierras de origen ejidal-, fue adquirida por el Banco de Occidente ya ocupada. El Banco quería recuperar los 160.000 Lps. que le adeudaban por concepto de préstamos, intereses y costos de juicio. Al no poder pagar la Municipalidad este monto, se adjudicó el terreno por el valor de la deuda al prestatario.

La legalidad de la propiedad en *dominio pleno* de terrenos ejidales adquiridos a través de transacciones o remate es sujeto de dos cuestionamientos básicos por parte de Gómez:

i. La municipalidad no puede vender los ejidos porque no tiene el dominio de ellos, sino solo su administración.

ii. Si el ejido es un bien cuyo uso corresponde en común a todos los habitantes, este concepto cabe dentro de la definición de los bienes nacionales de uso público, contenido en el artículo 617 del Código Civil. En consecuencia, una orden de carácter público no puede ser eludida ni modificada, salvo por el Congreso Nacional de la República [27].

iii. Los **Títulos Supletorios** representan el uso de medios especiales, para no privar de garantía registral, a quienes se ven desprovistos de títulos de propiedad, por hechos superiores a su previsión, o que teniéndolos no fueran registrables. El título supletorio es entonces un instrumento jurídico para formalizar el dominio sobre bienes inmuebles por uso

---

[26] Ver Cap. III, c.

[27] Ver Gomez, Marco: Mimeo. Tegucigalpa 1987.

en el tiempo. Requiere como justificación, la posesión de un terreno por más de diez años en forma quieta, pacífica y no interrumpida [28]/.

Este mecanismo ha posibilitado la apropiación de gran cantidad de tierras públicas, utilizando testimonios de testigos y aprovechando la circulación restringida de los edictos en La Gaceta o Juzgados. En este caso, el problema central reside en la autorización de títulos supletorios en tierras ejidales, inscriptas a favor de la Alcaldía Municipal en el Registro de la Propiedad.

Dentro de los terrenos ejidales, que han pasado a poder de particulares a través de información sumaria, se encuentra el de "La Pava y El Amate", en la aldea del Carrizal. Este título comprende 6 manzanas, ubicadas dentro del título ejidal de Comayaguela. Actualmente, los terrenos han pasado a poder de terceros compradores de buena fe, o han sido invadidos.

El breve análisis realizado, es suficiente para comprender, que no siempre es fácil determinar la naturaleza de la tierra, sobre la que están asentadas las colonias de origen informal. El abuso de los procedimientos mencionados, ha hecho que el sistema de tenencia de la tierra -particularmente en las tierras ejidales- sea sumamente confuso. A estas confusiones, se añaden las generadas por las invasiones de tierras.

(d) La invasión de tierras.

La confusión en la tenencia de la tierra, abre el espacio más importante para la invasión de terrenos. La investigación sobre el historial y validéz de los títulos que se ostentan sobre las tierras, antecede y determina, el proceso de invasión de una tierra [29]/. De hecho, la mayoría de las invasiones se realizan en tierras originalmente o supuestamente ejidales, donde la propiedad de los terrenos es incierta [30]/.

---

[28] Ver Gómez, Gloria, 1979, op. cit.

[29] Ver Kawas, C. 1988, Op. Cit.

[30] Ver Cap. VII.

La invasiòn, ocupaciòn, o recuperaciòn de tierras, es un mètodo utilizado masivamente, por los sectores marginados del mercado formal de tierras, para asentar su vivienda. El 37% de los asentamientos del area residencial urbana de Tegucigalpa y Comayaguela se crearon a travès de este procedimiento. Las ocupaciones pueden realizarse en tierras ejidales, privadas o municipales [31].

Los procedimientos para la legalizaciòn de las tierras ocupadas, varìan segùn la modalidad de tenencia prevaleciente. De èsta tambièn dependerà la seguridad o respaldo, que puedan ofrecer los diferentes comprobantes de propiedad, a los que se tenga acceso. En base a los avances que se hayan logrado en la formalizaciòn de la tenencia, se pueden establecer los niveles de legalidad para cada modalidad bàsica.

i. **Legalizaciòn de la tenencia en tierras ejidales ocupadas.** La mayorìa de las invasiones se encuentran en tierras originalmente ejidales. De hecho, todas las federaciones de patronatos existentes hacen referencia a travès de su mismo nombre o de su programa, a la prioridad en la "recuperaciòn" de tierras ejidales [32]. Incluso, dentro de las colonias de origen informal, que se encuentran en tierras particulares, muchas estàn ubicadas en zonas, donde se suponìa la existencia de un ejido.

Las colonias que surgieron como consecuencia de las invasiones de tierras *originalmente* ejidales, estàn ubicadas en Comayagüela. Las colonias que surgieron de invasiones de tierras *supuestamente* ejidales, se nuclean en torno a tres tìtulos ejidales en Tegucigalpa:

- Los ejidos de "la Sosa", reclamados en un momento por los vecinos de la colonias al nor-este de la capital.

- El tìtulo de "La Culebra", reclamado por los vecinos de la colonia Villanueva al sur-este.

- Las tierras ejidales de la aldea Suyapa al este, reclamadas por los pobladores de las colonias aledañas tierras de la aldea.

---

[31] Tal como hemos diferenciado las tierras ejidales, de las **municipales**.

[32] El tèrmino "recuperaciòn" expresa en sì la ocupaciòn de una tierra ejidal. Se refiere a la recuperaciòn para el pueblo de una tierra pùblica, indebidamente apropiada por particulares.

El primer paso en la legalización de la tenencia, es el reconocimiento del carácter ejidal de las tierras, por parte de la Alcaldía Municipal. A través de la emisión de un *Acuerdo Municipal de Recuperación*, la Municipalidad retoma el control sobre los terrenos ejidales, detentados impropiamente por personas particulares, como consecuencia de fallas de agrimensura, ampliación fraudulenta del tamaño de las donaciones o uso abusivo de los procedimientos de titulación ya descritos.

Los ***Acuerdos de Recuperación***, se sustentan legalmente en la inscripción de los ejidos de Tegucigalpa y Comayaguela en el Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil, y en el Acuerdo No.251, que posibilita la recuperación de las tierras ejidales, que no estuviaran cumpliendo con su función social.

Los problemas legales en torno a los *acuerdos de recuperación*, tienen mucho que ver con la falta de coordinación existente, entre la Alcaldía Municipal y el Poder Judicial. Las instancias administrativas y judiciales encargadas de resolver las impugnaciones o apelaciones que habitualmente presentan las personas afectadas, por regla general fallan en contra de la Municipalidad y a favor de los propietarios

La Municipalidad sólo está facultada para entregar los terrenos ejidales en usufructo, y no en propiedad. Las escrituras de *dominio útil*, incluyen una cláusula donde se prohibe al adjudicatario la venta, hipoteca, enajenación o arriendo de un lote, sin previa autorización de la Municipalidad. El precio social de la tierra ejidal fluctúa alrededor de los Lps.5/m^2.

El nivel de formalización de las posesiones en *dominio útil* es muy bajo. Esto se atribuye a los derechos sólo parciales que otorga, y a la incertidumbre respecto a la propiedad de los ejidos, generada por la no anulación de los títulos de propiedad, que ostentan los particulares sobre estas tierras objeto de *recuperación*.

Para la utilización de un terreno en *dominio útil* como garantía hipotecaria, es necesario un permiso de la Corporación Municipal. Esta garantía, no es sin embargo aceptada por la banca privada u otros organismos de financiamiento. La obtención en *dominio pleno*, de un lote que ha sido donado en *dominio útil*, trasciende las atribuciones del Municipio. Es el

Presidente de la República, quién tiene esta atribución [33]. En sólo una colonia recuperada, -la "Policarpo Paz"-, la mayoría de sus pobladores han recibido una Escritura Pública con dominio pleno. Este es un trámite poco corriente, y la mayoría de las solicitudes son rechazadas por la misma Alcaldía Municipal.

Las colonias en tierras ejidales solo pueden aspirar a una **escritura pública en dominio útil**, como máximo nivel de formalización de la tenencia. Otros niveles intermedios serían la **Constancia de adjudicación**, o simplemente los **recibos de pago** de la AMDC.

ii. **Legalización de la tenencia en tierras municipales ocupadas.** Tierras municipales son aquellas que la Corporación Municipal ha adquirido por medio de la compra, condonación de deudas impositivas, o como traspaso de los urbanizadores para el desarrollo de áreas verdes y equipamiento social.

Las colonias ubicadas en tierras municipales, pueden haberse constituido a través de una invasión de terrenos que fueron posteriormente apropiados por la Alcaldía -como el caso de la Colonia Villanueva-, o como consecuencia de reubicaciones de pobladores en las areas comunales de otras lotificaciones informales -como en el caso de la colonia "Cooperativa Las Mercedes".

En este caso, la Alcaldía tiene la potestad de entregar las tierras en *dominio útil* o *dominio pleno*. El valor de la tierra, dependerá de la ubicación del terreno en relación a las vías principales de acceso y de la calidad del terreno. En la colonia Villanueva, se están manejando valores que fluctúan entre Lps. 3 y 12/m^2.

Los niveles de formalización de la tenencia, pueden alcanzar a la **Escritura Pública en *dominio pleno*** o en ***dominio útil***, dependiendo del tipo de concesión realizada. Documentos intermedios serían el **contrato de compra-venta** o la **constancia de adjudicación** de la AMDC. En su defecto se pueden tener **recibos de pago**, o en el nivel inferior **recibos de gastos** por mejoras.

---

[33] Ver Cap. IV a

iii. Legalización de ocupaciones en predios privados. Las colonias ubicadas en tierras actualmente reconocidas como privadas representan la mayoría de las colonias de origen informal [34]. La ocupación de tierras privadas, representa un mayor riesgo y requiere una mayor disposición de negociacion por parte de los ocupantes. Una vez legalizada la situación, permite a acceder a un título en *dominio pleno*, con libertad de disposición. "El riesgo se paga", comentaba un dirigente de patronatos.

El primer obstáculo que se presenta en la legalización de la tenencia, es la garantía que puedan ofrecer los títulos de propiedad. Podría tratarse en realidad de tierras ejidales, o pertenecer a otro particular con un registro anterior. En muchas colonias, luego de haber pagado durante años a un *supuesto* propietario, aparecía otro que reclamaba la propiedad.

Otro obstáculo común a todas las colonias de origen informal en tierras privadas, es la obtención de la aprobación del diseño urbanístico de la colonia. Sin esta aprobación de METROPLAN, no es posible acceder a una Escritura Pública, ni utilizar las tierras como garantía hipotecaria. Muchos propietarios de terrenos inducen las invasiones o proceden a lotificarlos clandestinamente como forma de obviar el obligatorio y costoso requisito urbanístico de dotar los terrenos de infraestructura y servicios básicos. Al no cumlir la lotificación con la dotación de servicios iniciales exigidas por la Municipalidad, adquieren una condición de ilegalidad, difícil de superar.

En casos como el de "Brisas de Olancho", el Banco de Occidente obtuvo las tierras por remate como pago de hipoteca del dueño anterior. La Municipalidad a través de su Departamento Legal y Metroplán acordó no exigirle los servicios básicos por no haber sido ellos quienes habían lotificado, reconociendo que se trataba de una invasión. En arreglo extrajudicial se acordó que el Banco vendiera las tierras a precios bajos para recuperar sus costos. Hoy hay vecinos que poseen escritura pública.

La emisión de un ***acuerdo de intervención***, es un procedimiento alternativo, amparado en el decreto 833, emitido en 1979 por la Junta Militar de Gobierno. Esta variable se presenta cuando se solicita la intervencion de la Alcaldía Municipal, para hacer efectiva la instalación de los servicios básicos [35].

---

[34] Ver Cap. VII.

[35] Ver Del Cid, Thelma et. al.:"Informe a la Corporación Municipal". nn.

En estos casos, cuando se termina de pagar el lote, la Municipalidad no está capacitada para otorgar la escritura pùblica, porque no es la dueña de la tierra. Es el lotificador quien debe entregar el documento de compra venta final. El mismo decreto establece que si el lotificar no otorga la escritura pùblica, es al Juzgado de Letras de lo Civil a quien corresponde otorgarla.

La validez legal de los *acuerdos de intervenciòn*, se ve dificultada por el hecho que las pruebas documentales, tienden a imponerse sobre la realidad y el análisis técnico de las instituciones municipales. Las constancias que presenta un particular o empresa urbanizadora, -acreditando que se construyó determinado sistema para servicos pùblicos-, vencen muchas veces todo testimonio real de que los servicios no existen en la colonia intervenida. Estas contradicciones, hacen que cunda la incertidumbre entre los vecinos de las colonias intervenidas, conduciendo a que dejen de cancelar las cuotas tanto al propietario como a la Municipalidad.

El proceso de intervenciones ha fallado desde un punto de vista formal. Como ejemplo se puede citar el caso de los vecinos de la colonia Bellavista, parte de los cuales ya pagaron sus cuotas y se está llevando un juicio en el Juzgado Segundo de Letras de lo Civil para determinar la propiedad de la colonia. Pero el efecto de la "intervenciòn" sobre los desembolsos iniciales de los pobladores ha sido significativo. Permitiendo un desplazamiento temporal importante en el pago de los derechos por la tierra. Profundizaremos este punto màs adelante.

Los niveles de formalizaciòn de la posesiòn en tierras privadas, pueden alcanzar la posesiòn de una **Escritura Pùblica en *dominio pleno***. Otro nivel de formalizaciòn importante, es cuando se posee un **contrato de compra-venta** sobre el terreno. En los niveles inferiores de formalizaciòn, solo se poseen **recibos de pago** al propietario, o solo **recibos de gastos** o pagos al patronato.

(e) Comprobantes de tenencia por modalidad. Una tipologia.

Hemos presentado diferentes modalidades de apropiaciòn de tierras y los posibles niveles de formalizaciòn de la tenencia al interior de cada modalidad. Hemos visto que la formaliza-

ción de la tenencia, no se refiere exclusivamente al comprobante de propiedad sobre la parcela, sino que requiere también, el cumplimento con el reglamento urbanístico.

De la naturaleza de la tierra y de las múltiples formas de apropiación surge una amplia gama de posibles comprobantes, que reflejan diferentes grados de formalización de la tenencia.

Niveles de formalización de la propiedad por modalidad de tenecia

	TIERRA PRIVADA	TIERRA EJIDAL	TIERRA MUNICIPAL
1.	**Ninguno** -Recibos de gastos por mejoras o pagos al patronato.	**Ninguno** -Recibos de gastos por mejoras o pagos al patronato.	**Ninguno** -Recibos de gastos por mejoras o pagos al patronato.
2.	**Recibos de pago** -Cancelaciones al propietario.	**Recibos de pago** -Cancelaciones a la AMDC.	**Recibos de pago** -Cancelaciones a la AMDC.
3.	**Contrato de compra-venta** -Documento privado	**Constancia de adjudicaciòn** -en forma condicional o incondicional.	**Contrato de compra-venta o constancia de adjudicaciòn**
4.	**Escritura Pùblica en dominio pleno** -Inscrito en el Registro	**Escritura Pùblica en dominio ùtil** -Inscrito en el Registro.	**Escritura Pùblica en dominio pleno o ùtil** -Inscrito en el Registro.

Sìntesis.

La apropiaciòn privada de tierras pùblicas, a travès de prerrogativas legales-administrativas o de la presiòn social, son los mecanismos que utilizan los diferentes grupos sociales, para ganar prioridad en el control del suelo urbano. Pero màs allà de la contradicciòn social que expresan, ambos procedimientos permiten -bajo condiciones econòmicas, sociales y polìticas especìficas-, la incorporaciòn al mercado, de tierras que por disposiciones legales o el caràcter monopòlico de la tenencia se encontraban marginadas. Superando las limitaciones impuestas al libre funcionamiento del mercado, las invasiones de tierras y las lotificaciones clandestinas, producen un incremento importante en la renta de la tierra urbana.

La confusiòn existente acerca de la naturaleza y propiedad de la tierra, abre el espacio màs importante para el establecimento de las colonias de origen informal. El caràcter *funcional* de la proliferaciòn de tìtulos sin objeto real y de la ocupaciòn de predios sin tìtulo que la avale, tiende a desaparecer, cuando la no formalizaciòn de la tenencia, paraliza el desarrollo ulterior del asentamiento.

Para conocer los niveles de formalizaciòn de la tenencia, se estableciò una tipologìa de los comprobantes a los que se puede tener acceso por modalidad de tenencia. Estas categorìas son las que serviràn de marco general para la caracterizaciòn de las colonias segùn su '*Status*' legal en el capìtulo VI. Pero antes, analizaremos algunos factores que han incrementado la confusiòn respecto a la tenencia de la tierra y algunas de las propuestas de regulaciòn legal existentes.

5

La confusión legal y de tenencia. Respuestas legales y organizacionales

(a) La confusiòn legal sobre la tenencia.

"Aquí nadie sabe de que es dueño" reclama un propietario de tierras parcialmete ocupadas por una colonia popular, en la antigua carretera al norte. "No es que no queremos pagar, lo que queremos es saber a quién le tenemos que pagar" exigen los vecinos de la colonia Villanueva en el otro extremo de la ciudad. La confusión existente sobre la tenencia de la tierra no es una construcción conceptual producto de reflexiones académicas, sino uno de los problemas más explosivos que enfrenta la ciudad capital. Analizaremos a continuación algunos de los aspectos que han contribuído a darle una dimensión superestructural al problema de la tenencia, algunos intentos de soluciones legales, y la respuesta organizativa de los pobladores.

El uso y abuso de los procedimientos descritos en el capítulo anterior, ha sido fomentado y potenciado, por las contradicciones existentes en la aplicación de las normas legales, consecuencia de la diferencia de criterios existente entre los diferentes Organismos y Poderes del Estado.

i. **La multiplicidad de normas y criterios legales.** Las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, son muchas veces de carácter contradictorio. Las autoridades del Municipio y los representantes del Poder Judicial, encargados de resolver las impugnaciones o apelaciones en torno a tierras, manejan criterios muchas veces incompatibles. Mientras el Departamento Legal de la Alcaldía Municipal tiende a defender el valor de los títulos

ejidales registrados y su carácter inalienable, la Suprema Corte de Justicia privilegia los documentos privados de transacción como fundamento de la tenencia.

Es una práctica recurrente, en todos los litigios en que se discute el carácter ejidal de las tierras, que los fallos judiciales resulten emitidos en contra del Municipio. En otros casos, aún cuando no existe un fallo necesariamente adverso a la Municipalidad, las características de los procedimientos administrativos, hacen que el caso sea resuelto a favor del particular. En Brisas del Norte por ejemplo, la resolución negativa del poder Judicial, al Acuerdo de Recuperación, tuvo caracter sumario, al no responder la Municipalidad a la apelación del propietario, en el plazo de tres días fijado por la ley.

La emisión de un *acuerdo de recuperación* o de *intervención*, pierde dentro de este contexto su credibilidad. Una expresión concreta de este conflicto, es la no solicitud de anulación de los títulos que puedan existir sobre un terreno, cuando la Alcaldía emite un *acuerdo de recuperación*. Como consecuencia, el particular que posee las tierras, puede seguir haciendo uso de su derecho de propiedad, generando una duplicidad de escrituras.

Un caso de contradicción en la aplicación de las normas urbanísticas, esta relacionado con el uso de las áreas verdes y comunales. Mientras Metroplán exige la disposición de áreas verdes y comunales para aprobar el diseño urbanístico, la Alcaldía utiliza estas áreas como medio para obtener ingresos -a través de su venta-, o como instrumento político -reubicando pobladores en ellas [36]/.

ii. Nubosidad en los Registros. Las técnicas empleadas por el Registro de la Propiedad, han permitiendo la superposición de varias escrituras públicas sobre una misma parcela, muchas veces con diferentes formas de tenencia. Es corriente encontrar al interior de una colonia, documentos de pago a la Alcaldía Municipal conviviendo con contratos de compraventa a un particular y constancias otorgadas por un banco que posee la primera hipoteca. Es más, nos hemos encontrado con este conflicto inclusive al interior de una misma vivienda. La mitad estaba ubicada en tierras compradas a un particular en *dominio pleno* y la otra mitad en tierras con *dominio útil* otorgadas por la Municipalidad.

---

[36] Ej. colonia "Cooperativa La Merced, ubicada al interior de la colonia "La Merced".

La delimitación de los terrenos concedidos en tierras ejidales, ha sido poco preciso en el pasado.

- Dotar de un terreno para huerta equivalente a 20 reales de tierras de pan llevar, situadas al sur de la carretera que conduce a la ciudad de Comayagua y al norte de la ciudad de Comayaguela.
- Conceder dominio útil sobre un terreno para sembrar 2 fanegas de maïz.
- Otorgar el dominio útil de una pionilla de tierra equivalente a 100 montones de caña.

El suministro de información fraudulenta en los procedimientos de apropiación privada de tierras -descritos en el apartado anterior-, también ha contribuïdo a la pérdida de fidelidad del sistema de registro. Este problema se ha acentuado por la acción inescrupulosa de notarios.

Como consecuencia de estas contradicciones no sólo los enfrentamientos judiciales para dirimir la propiedad de la tierra se vuelven largos y costosos, sino que la inseguridad existente respecto a la posesión de la tierra y los derechos de los involucrados, se extiende a la actuación de Organismos Gubernametales, Municipio, Corte Suprema de Justicia y del mismo Gobierno.

La pérdida de legitimidad del Gobierno Local y Central, hace que el problema de la tenencia de la tierra, adquiera dimensiones políticas, que cuestionan el conjunto de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. El 90% de mora, que existe en los pagos de las tierras recuperadas es un indicador alarmante de esta pérdida de legitimidad. [37]/.

Ante esta situación, han surgido respuestas de orden legal, tendientes a recomponer las relaciones con el estado, y respuestas organizacionales, tendientes a estructurar los intereses de los pobladores.

(b) Las respuestas legales.

La confusión existente tiene como consecuencia, la falta de incentivo para la inversión en la tierra, que los más beneficiados no sean precisamente los más necesitados y la im-

---

[37] Ver Carta del Departamento de Administración de Tierras de la Alcaldía Municipal de fecha 17.10.89.

posibilidad de implementar bajo estas circunstancias una política impositiva eficiente. Un sistema con muchos perdedores y pocos ganadores.

En el correr de la última década se han intentado dar algunas respuestas legales al problema.

i. **Proyecto Ley de Desarrollo Urbano**. Este proyecto fue elaborado en 1975 bajo la iniciativa del Arquitecto Henry Merriam, representa el primer y único intento de regular racionalmente el crecimiento urbano de la ciudad capital.

Luego de señalar las atribuciones y competencias de los organismos involucrados, expone en los Artículos 9, 10 y 11 sus puntos centrales

- El traspaso gratuito de las tierras ejidales y nacionales urbanas en dominio pleno a las Municipalidades.
- Facultar a los Concejos de Distrito y Municipalidades para vender los terrenos distritales y municipales urbanos
- Traspasar a título oneroso, en dominio pleno, los terrenos urbanos previamente concedidos en dominio útil _[38]/.

Las restricciones a la enajenación de los terrenos distritales están dadas a través de

- La existencia de un Plan Regulador.
- Que estén comprendidos dentro de las zonas a desarrollar en los próximos cinco años.
- Su uso esté establecido por el Plan de Desarrollo Urbano.
- El pago se efectúe en numerario y en un plazo no mayor de un año.
- El tamaño de los terrenos enajenados no podrá exceder los seiscientos metros cuadrados.
- Los bienes pasarán de nuevo al dominio de la municipalidad contra reintegro del valor percibido si no se construyó dentro de los cinco años

---

[38] Ver Dirección General de Urbanismo: "Proyecto Ley de Desarrollo Urbano". Tegucigalpa, 1975.

siguientes al traspaso del dominio [39]/.

Por otro lado en el Artículo 13, se prevee la reserva de terrenos municipales y distritales para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y público a través de un banco de tierras [40]/.

Se trata de una propuesta sencilla -hacer de toda propiedad, propiedad privada-, manteniendo los organismos gubernamentales involucrados en la orientación del desarrollo urbano [41]/. Sin negar la oportunidad de las medidas propuestas, su puesta en práctica, requiere de una firme determinación del Gobierno, no libre de contradicciones con algunos sectores sociales terratenientes. Se requiere en definitiva de una voluntad política, capaz de superar los mismos temores, que impidieron la aprobación del proyecto en su momento.

ii. Proyecto de Ley de Apoyo a las Zonas Urbanas Marginadas del Distrito Central.

Este proyecto, fue tramitado al seno del Congreso Nacional el 2 de febrero de 1988 por el diputado Efraín Reconco Murillo. La iniciativa de ley pretende otorgar a los pobladores de las zonas marginales la seguridad legal sobre el lote que ocupan de hecho, asegurándole al mismo tiempo al propietario particular del predio, una justa indemnización por la afectación de sus intereses.

A diferencia de la propuesta anterior, el tipo de documento final que se le entregaría al beneficiario, se asemeja más a un título familiar o escritura en dominio útil que a una escritura en dominio pleno. Por ejemplo en el Artículo 3 se estipula que

> el adjudicatario del inmueble solo podrá arrendarlo o traspasarlo a sus descendientes legítimos [42]/.

---

[39] Idem pag. 11 y 12.

[40] Idem. pag. 13

[41] Entrevista personal a Henry Merriam.

[42] Reconco Murillo, R. Efraín: "Ley de Apoyo a las Zonas Urbanas Marginadas del Distrito Central". Congreso Nacional. Tegucigalpa, 1988.

Este tipo de documento resulta bastante similar al que actualmente entrega la Alcaldía. Resulta difícil pensar en revertir una mora de más del 90% sin ofrecer mayores garantías de tenencia. Se trata en definitiva de un proyecto más coyuntural que con proyecciones urbanísticas. Sin embargo, es interesante observar las dificultades que un proyecto aún de este alcance enfrenta para su aprobación.

Puesto a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, esta argumenta que

> siendo la estructura jurídica del Estado un todo armónico y coherente, las nuevas leyes que se emitan deben respetar las conquistas adquiridas en aras del sostenimiento de la tranquilidad nacional y mantener la debida correspondencia con las demás leyes a fin de garantizar un ininterrumpido orden social [43].

Su opinión desfavorable se funda en que el presente proyecto de ley

> se opone al contenido y alcance de los artículos 103 y 106 de la Constitución de la Repu'blica...[44]

en el sentido de que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de necesidad o interés público calificados por la ley o por resolución fundada en ley y sin que medie previa indemnización justipreciada.

iii. Proyecto de Ley Municipal de Honduras. Este proyecto ha sido discutido en el seno del Congreso Nacional y se encuentra en debate en la Cámara Legistativa. La discusión y aprobación de este proyecto en segundo y tercer debates está en proceso. Si bién se trata de una ley de Municipalidades y no de desarrollo urbano, tiene una influencia importante sobre la tenencia de la tierra, por el rol que desempeña la Alcaldía en la administración de tierras públicas, y en la regulación urbanística que ejerce sobre las tierras privadas.

El proyecto de ley amplía sustancialmente la autonomía administrativa que corresponde a las municipalidades, tanto en sus objetivos como en sus facultades. Estableciendo con-

---

[43] Secretaría de la Suprema Corte de Justicia: Oficio de fecha 4 de Julio de 1988. Tegucigalpa, 1988

[44] Idem. Pag 1.

diciones más favorables que las actuales para la legalización de tierras comprendidas en el patrimonio edilicio. Esta ampliación de facultades, se manifiesta en los objetivos de las municipalidades. Por ejemplo, cuando se estipula que corresponde a éstas:

- Procurar el bienestar social y material de la comunidad mediante la ejecución directa o indirecta de servicios y obras públicas de interés común.
- Utilizar los recursos municipales para cumplir con eficiencia su papel de promotoras del desarrollo socioeconómico local, regional y nacional [45]/.

Por otro lado, en cuanto a facultades generales de las municipalidades se expresan, entre otras, las siguientes:

- Ejercer dentro de sus límites territorriales, poder o facultades de expropiar bienes para fines de beneficio público, haciendo las reivindicaciones del caso y cumpliendo con todas las estipulaciones que señala la Ley de Expropiación Forzosa.
- Entrar en convenios y contratos de naturaleza lícita con el Estado y con cualquier persona natural o jurídica.
- Planificar el desarrollo de sus poblados y la regulación de sus actividades.
- Ejecutar los proyectos de reforma urbana e impulsar actividades de programas para la vivienda de interés social [46]/.

En cuanto a las facultades de la Corporación Municipal se le concede aprobar concesiones de naturaleza lícita y aprobar la permuta, gravamen, arrendamiento, venta o cualquier tipo de transacción sobre la propiedad municipal. En el Artículo 163 determina que los terrenos ejidales corresponden a las Municipalidades en *dominio pleno* y que las municipalidades solo podrán enajenar en *dominio pleno*, los terrenos ejidales urbanos a particulares, para el desarrollo de programas de vivienda individual que beneficie a las familias de menores ingresos.

Esta opción tomada del Proyecto de Desarrollo Urbano, es -junto al incremento de la autonomía municipal- uno de los avances más significativos en la nueva Ley de Municipalidades. Su falta de inserción dentro de un plan de desarrollo urbano más amplio, hace que

---

[45] Congreso Nacional: "Ley Municipal de Honduras", pag. 4. Tegucigalpa, 1989.

[46] Idem pag. 12.

esta disposición pueda ser utilizada en forma impropia.

Es evidente, que la posesión en propiedad de los bienes ejidales por parte de la Municipalidad, posibilita una mayor formalización de la propiedad, a través de la concesión de títulos en *dominio pleno*. Sin embargo, la preocupación surge por las dificultades presupuestarias crónicas en que vive la Alcaldía Municipal y los antecedentes existentes respecto a la admistración tanto de las tierras ejidales como municipales.

La venta a terceros de las áreas verdes de las mismas colonias o la hipoteca de tierras parcialmente pagadas por sus ocupantes, son algunos de los ejemplos de las medidas a las que puede conducir la posesión de tierras en una situación de desfinanciamiento. El carácter definitivo con que se entregarían las tierras, haría que cualquier falta de equidad en su distribución sea irreversible, aumentando las bases de un posible conflicto social.

Si se insiste en la preocupación acerca del futuro de las tierras ejidales, es porque han representado un recurso importante en la búsqueda de una solución al problema de la vivienda para los sectores más pobres. Una solución legal que acentúe las desigualdades existentes, puede profundizar peligrosamente el conflicto social por la tierra. Así lo entienden tambien las Federaciones de Patronatos.

(c) Respuestas organizativas.

Las Federaciones de Patronatos, tienen su origen y objetivos íntimamente ligados a las tierras ejidales. Sus propias denominaciones "Federación Defensora de los Intereses de los Pobladores de Tierras Ejidales" (FEDIPTENH) o sus objetivos en el caso de el "Frente Central pro Defensa de Intereses Comunales" (FRECEDICH), el "Bloque Coordinador de Patronatos" (BLOCOPA).

Todos ellos parten del respaldo a los títulos históricos de los Ejidos de acuerdo a la remidida de 1911. Las organizaciones perciben los títulos privados que se ostentan sobre estas tierras, como obtenidos debido a relaciones de poder e influencia personal. Su actividad central está dirigida por lo tanto, a asegurar la función social de las tierras ejidales.

La definición de tierras ejidales contiene una combinación de elementos políticos y legales. Todas las organizaciones privilegian o prácticamente se limitan exclusivamente a promover y apoyar recuperaciones en tierras públicas. La definición legal de tierra ejidal en este caso, está dada por los límites fijados para las tierras públicas según la remedida de 1911. En términos políticos se consideran factibles de "recuperar" aquellas tierras ubicadas dentro de estos límites, que muestran irregularidades en el tracto sucesorio. Probablemente la profesión, posición, renombre o influencia política del propietario juegue también un papel importante en este cálculo de factibilidad.

El reconocimiento del carácter político de la tenencia de la tierra no solo es sustentado por la Suprema Corte de Justicia [47], sino por todos los actores. Los propietarios, los pobladores, y la misma Municipalidad, tienen una diferente definición del carácter público o privado de la tierra.

Ante la ausencia de una autoridad rectora legitimada, es precisamente la capacidad de presión política de cada uno de los grupos, la que determinará en ultima instancia el carácter ejidal o no de un terreno. Es en este sentido que las organizaciones de pobladores estén llamadas a jugar un papel fundamental, en el equilibrio de las fuerzas sociales, que presionan sobre la tenencia de la tierra. Su mantenimiento y fortalecimiento debería ser por lo tanto, una primera prioridad política.

La priorización de tierras públicas para la *recuperación*, tiene además otro componente importante: el precio de la tierra ejidal. Los precios de los lotes en el mercado *informal* de tierras, se incrementan hasta en un 100% cuando se tratan de tierras privadas. Esta diferencia de precio, hace que de las tierras de origen ejidal sean mas accesibles para los pobladores. La disputa judicial que se plantea automáticamente por la tenencia, asegura además un lapso de tiempo, en el que no habrá que realizar desembolsos por la tierra.

La confusión de tenencia, así como los procesos de *intervención* y *recuperación*, tienen una repercusión evidente sobre el precio y pago de la tierra. En México, uno de los primeros estudios realizados a profundidad sobre las estrategias de supervivencia de los pobladores urbanos, demuestra que la misma voluntad de legalizar la tenencia de su parcela se ve disminuída ante la perspectiva de realizar mayores desembolsos. En este sentido, la con-

---

[47] ver Capítulo V, punto b.ii.

fusión reinante tendría algunos aspectos positivos para los pobladores [48]/.

Por otro lado, la poca claridad en la tenencia de la tierra afecta desproporcionalmente a los pobres. El doble o hasta triple pago por los terrenos -al patronato, al lotificador, al propietario y al estado-; la precariedad de los documentos de propiedad; la desvalorización de la construcción y mejoramiento de viviendas; la carencia de fuentes de crédito a menor interés, y las dificultades para la instalación de servicios básicos e infraestructura son algunos factores a considerar [49]/.

Qué significa entonces esta confusión para los sectores marginados?. Qué consecuencias tiene sobre el precio de la tierra que ocupan los más pobres? Cómo incide sobre sus condiciones de vida? No se trata aquí de proclamar la eficiencia del *modelo* aplicado. No se duda de la necesidad de su reformulación. Pero es necesario percibir -detrás del aparente caos-, las modalidades en que actúan las fuerzas del mercado, y los pocos beneficios que arrojan para los asentamientos más pobres de la ciudad. La consideración de estos procesos es de vital importancia para elaborar una propuesta de desarrollo urbano con equidad.

Síntesis:

Las presiones por la tierra, provenientes de los diferentes sectores sociales, han tendido a contraponerse sin más mediación que las tímidas iniciativas del Gobierno Municipal. Como consecuencia del libre juego de fuerzas, se ha creado un relativo equilibrio -aunque desigual-, entre los privilegios y la presión social. Esta precaria situación no puede ser modificada unilateralmente, sin comprometer la paz social del país. No se puede exigir el respeto a la "legalidad", mientras no se aclare la condición legal de la tenencia. No se pueden impedir las invasiones, sin disponer de una reserva de tierras donde ubicar a los *damnificados* de la crisis.

La dimensión política que adquiere el conflicto por la tierra, y los límites que impone para la valorización de la inversión realizada en las tierras de origen informal, hace

---

[48] De Lomnitz, Marissa. "Como sobreviven los Marginados" Siglo XXI, México, 1975.

[49] Ver Mayo, Stephen; Malpezzi, Stephen y Gross, David: "Shelter Strategies for Urban Poor in Developing Countries" en "Research Observer" Volumen1, Number 2, pag. 192-193. The World Bank. Washington, 1986

por otro lado impostergable, la adopciòn de medidas tendientes a recuperar la legitimidad del Gobierno y a reactivar el mercado de tierras.

La adopciòn de un proyecto de desarrollo urbano debe ser de primera prioridad para poder orientar las medidas adoptadas. La unificaciòn de criterios entre las diferentes instituciones estatales y municipales involucradas, es necesaria para generar una mayor claridad, predictibilidad y confianza en las resoluciones relacionadas a la tenencia de la tierra. La consulta con las organizaciones de pobladores son imprescindibles, para diseñar proyectos de desarrollo urbano con impacto positivo sobre las condiciones de vivienda y de vida de los sectores màs pobres de la ciudad.

Para obtener una perspectiva màs diferenciada y pràctica sobre el problema de la tenencia de la tierra, es necesario profundizar en el anàlisis de los niveles de formalizaciòn de los comprobantes por modalidad de tenencia.

6

La tenencia de la tierra en las colonias de origen informal del distrito central [50]/.

a) Que se entiende por colonias de origen informal?.

Colonias de origen informal son los asentamientos populares urbanos, generados fuera de la normatividad legal o urbanística vigente [51]/. Son asentamientos que surgieron como consecuencia de invasiones de tierras o lotificaciones clandestinas. Esta delimitación restringe el concepto de *informal*, más allá de su uso usual, como sinónimo de barriadas [52]/. Es sin embargo lo suficientemente amplio como para abarcar 174 colonias, que representan el 45% del total de los asentamientos urbanos de la Capital [53]/.

---

[50] La encuesta que sirvió de base para los resultados que aquí se presentan, se realizó en forma conjunta con el Departamento de Trabajo Social de la AMDC. La colaboración del Lic. Virgilio Sanchez y de todo el Departamento fue determinante para su realización.

[51] Ver Kawas, C. 1989 op. cit. pag. 21.

[52] Aquí se entienden como tierras invadidas aquellas que son ocupadas sin la autorización aparente del propietario, y por lotificaciones clandestinas, las que resultan de una venta de terrenos sin cumplir con los requisitos de urbanización existentes.

De Soto en "El Otro Sendero", define en forma extensiva a los "asentamientos informales", como todas las áreas pobladas que en el Perú se conocen como barriadas, barrios marginales, urbanizaciones populares de interés social, áreas de recepción, albergues, pueblos jóvenes, asentamientos humanos marginales, asentamientos urbanos municipales, asociaciones y cooperativas. Ver De Soto: 1987 op. cit.

[53] Ver Kawas, C. 1989 op. cit. pag. 24.

En este trabajo se utiliza indiscriminadamente el término colonia o barrio. Tradicionalmente se entiende en Tegucicigalpa por colonia, una urbanización para clase media o alta, y como barrio los lugares tradicionales del centro de la ciudad y las colonias populares. Dado el rechazo de algunos sectores a esta diferenciación adoptamos una terminologia única, que paradojicamente corresponde a los análisis más actualizados de las relaciones entre el sector formal e informal. Ver Nientied, Peter y Van der Linden, Jan: "Approches to Low-Income Housing in the Third World". En Gugler, J. 1988 op. cit. .

Para la definición de colonias informales, es imprescindible considerar tanto el aspecto legal contractual que existe sobre la tierra, como su adecuación a las disposiciones del reglamento urbanístico. La inscripción de una escritura pública en el Registro de la Propiedad, exige cumplir con ambos requisitos. La calificación para un préstamo con garantía hipotecaria por ejemplo, solo se puede dar sobre la base de un contrato de compraventa en dominio pleno cancelado y una aprobación de los planos urbanísticos por parte de Metroplán.

b) Ubicación geográfica

El 66% de las colonias estudiadas se encuentran ubicadas en tierras de orígen ejidal, al occidente de la capital, en el antiguo municipio de Comayaguela [43]/ La tendencia a ocupar tierras de origen ejidal se ha mantenido también en los últimos años. Un 12% adicional se encuentra en tierras donde se *suponía* la existencia de un ejido: el "Ejido de la Sosa" en el nor-occidente, el de la Aldea Suyapa al occidente y el "Título de la Culebra" hacia el sur-occidente. Otro grupo importante de colonias (11%) se nuclean en zonas de origen privado pero con alto riesgo geológico al norte de la capital, en las faldas del Picacho.

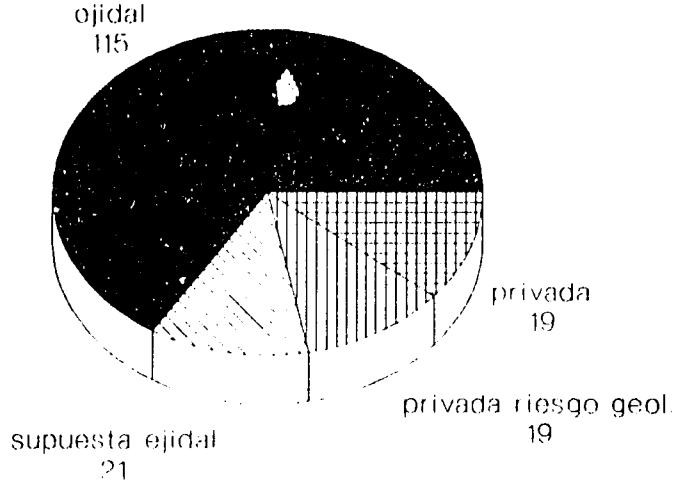
La segregación residencial y el uso diferenciado del suelo, en base a la estructura colonial de la ciudad -o de las ciudades- resulta evidente. No se pudieron investigar en el contexto de este estudio las condicines inherentes de los suelos. Pero parecería ser, que con la ampliación del area urbana, las nuevas colonias han tendido a buscar tierras más altas en Comayaguela, con mayor dificultad de acceso a los servicios básicos y de transporte.

Dependiendo de este dato, se podría apreciar si existen indicios de traslado del conflicto -como consecuencia de la escasez de suelo apropiado- al interior de las tierras tradicional-

---

[43] Nos referimos aquí a las tierras ubicadas dentro de los límites ejidales de acuerdo a la remedida de 1911, y no a la categoría de tierras ejidales o recuperadas recientemente definida.

Ubicacion geografica
Por forma original de tenencia.



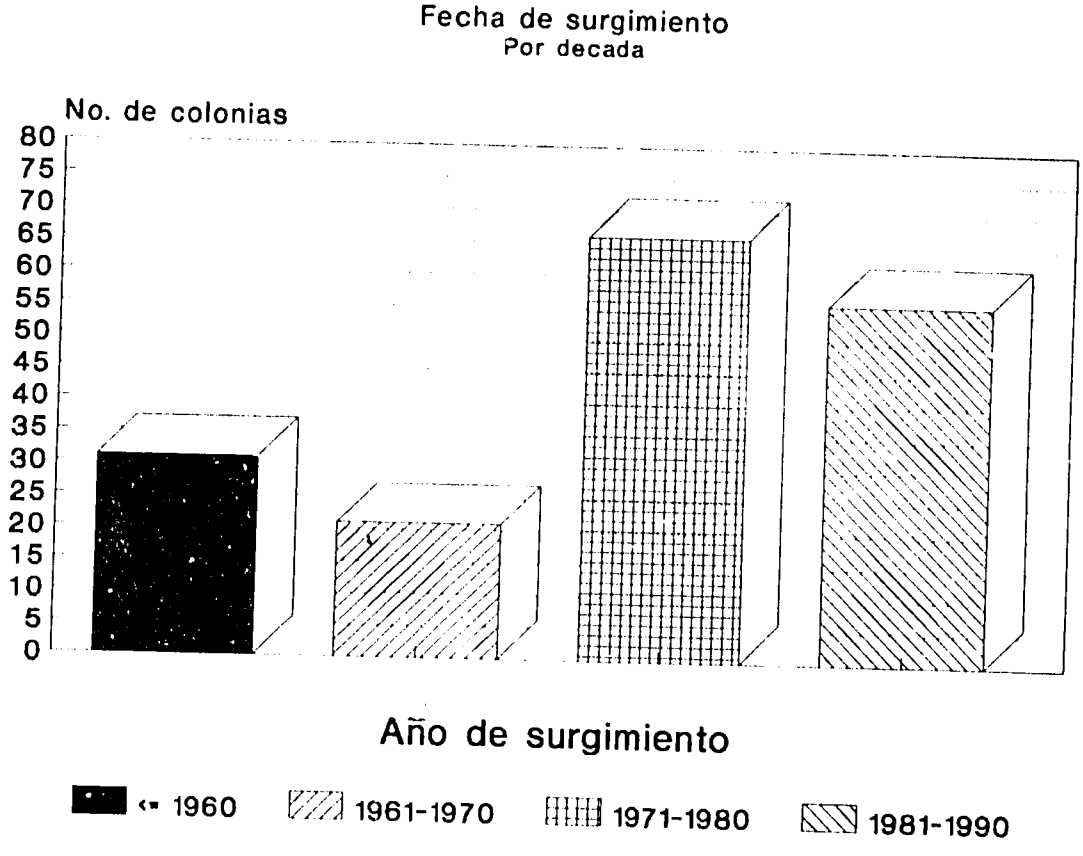
UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

mente privadas. De ser así, la disputa por la tierra adquiriría dimensiones de violencia incomparablemente mayor que en la actualidad [55].

[55] En la reciente invasión de las tierras del Central "Vicente Cáceres", sorprende que la mayoría de los ocupantes provenían de otras colonias más lejanas, como la Divanna y Nueva Esperanza. El rechazo de los pobladores por las condiciones de vida en las colonias lejanas y sin agua la expresó una señora diciendo:"... ni los garrobos aguantan allí". Diarios "El Heraldo" y "El Tiempo" , 01.02.90.

(c) Edad de los asentamientos.

La fecha de fundación de las colonias, data en algunos casos de comienzos de siglo. Pero su número se incrementa en forma acelerada, durante los años '70. y 80' [56].



CHF, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

En los años '80 el nivel de crecimiento parece estancarse al mismo ritmo de crecimiento de los años '70. Sin embargo, se puede apreciar que el número de colonias surgidas a partir del año 1985 decrece en casi un 70% en relación al quinqueño anterior. Estos valores podrían ser indicadores de una disminución en el ritmo de crecimiento de la ciudad.

[56] Aparentemente es a finales de los años '70 y principios de los '80 cuando surgen el mayor número de colonias. Ver Kawas, C. op. cit. pag. 37.

Por otro lado, el año de surgimiento de las colonias no parece tener ninguna incidencia sobre la modalidad de tenencia prevaleciente, pero sí sobre el nivel de formalización de la tenencia de la tierra y de los servicios con que cuenta.

Sería importante profundizar en esta dimensión del estudio, para poder determinar cuales son los factores que determinan el estancamiento o mayor dinamismo en las colonias. Impresiones compartidas y la bibliografía consultada al respecto, parece indicar que son las características inherentes del suelo, particularmente su ubicación georgráfica -en términos de altura, riesgo geológico, distancia- las que más peso van a tener en la posibilidad de acceso a los servicios y mejoramiento de la vivienda [57].

(d) Modalidades real-existentes de tenencia.

La condición informal de una colonia, puede deberse a su ilegalidad desde el punto de vista de la tenencia o urbanístico. Es por lo tanto necesario considerar tanto el aspecto de la propiedad de la tierra, como la adecuación a a las disposiciones del reglamento urbanístico. Para analizar la situación de la tenencia de la tierra en las colonias de origen informal, se elaboró una tipología un tanto diferente a la tradicionalmente utilizada, que considera ambos aspectos.

Se parte de dos modalidades básicas de tenencia: las tierras *ejidales* y *privadas* y una modalidad secundaria: las tierras de *organismos gubernamentales*. De estas tres modalidades se derivan dos categorías adicionales, que resultan de la dinámica existente entre el mercado de tierras y la intervención estatal: Las tierras de *propiedad disputada* y tierras *en urbanizaciones ilegales*. Las formas de tenencia no son definidas en forma genérica -desde un punto de vista histórico-teórico-, sino pragmática.

i. Se tomaron como colonias en **tierras *privadas***, aquellos asentamientos de origen informal, cuyos pobladores actualmente están pagando a uno o más particulares y no

---

[57] Ver Shabbir Cheema: "Reaching the Urban Poor". Westview Press. Boulder 1986.

existe ninguna disputa con la Municipalidad acerca del carácter privado de las tierras o del desarrollo urbanístico [58]. Es decir, donde no se ha emitido un Acuerdo de Recuperación o Intervención por parte de la Alcaldía. Independientemente que pueda tratarse de tierras invadidas, ilegalmete parceladas o ubicadas en terrenos originalmente ejidales. Un ejemplo es la colonia Izaguirre.

ii. Colonias en **tierras *ejidales***, son aquellas donde existe un *acuerdo de recuperación* y no se tiene conocimiento a nivel legal o de los pobladores, que el acuerdo esté siendo apelado por algún particular. Llamaremos a estas tierras en adelante ***recuperadas***, para evitar confundirlas con las tierras originalmete ejidales, de acuerdo a la remedida de 1911. Un ejemplo es la colonia Policarpo Paz.

iii. Las colonias en **tierras de *organismos gubernamentales***, son las que se encuentran en tierras propiedad de Instituciones del Estado. Las tierras de la Alcaldía Municipal, del INVA, de Ministerios u otros entes, pertenecen a este grupo. Un ejemplo es la colonia Villanueva.

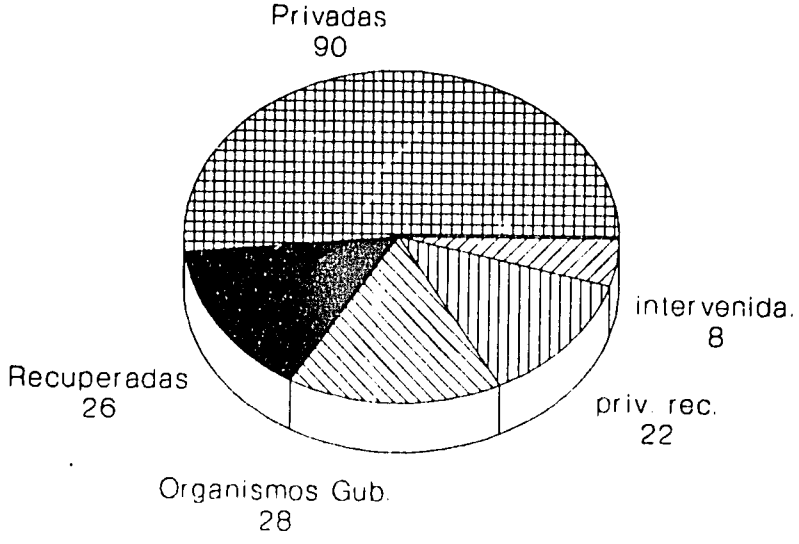
iv. En las colonias ubicadas en **tierras de *propiedad disputada*** existe un conflicto respecto al carácter *recuperado* o *privado* de las tierras -a nivel legal formal o de hecho en los asentamientos-. Comprende a todas aquellas colonias donde el reclamo de algún particular sobre la tierra, se expresa en forma lo suficientemente clara, como para crear una dualidad "real" al Acuerdo de Recuperación. Los pobladores de estas colonias reconocen a un particular y a la Alcaldía como posibles dueños. El ejemplo más conocido es el de la colonia "Flor del Campo".

v. Las colonias en ***urbanizaciones ilegales*** están asentadas en tierras privadas, sobre las que no existe una disputa legal entre la Alcaldía Municipal y particulares respecto a la tenencia de la tierra, pero sí en torno a su desarrollo urbanístico. Son todas las colonias en las que existe un *acuerdo de intervención*. Un ejemplo es la colonia "Brisas del Norte".

---

[58] Se habla de tierras privadas de hecho indiferentemente si se encuentran en tierras originalmente privadas o ejidales según la remedida de 1911.

Modalidades de tenencia
Numero de colonias por modalidad



F. UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

Las modalidades de tenencia de la tierra y niveles de formalización de los comprobantes, son sumamente variados y dotados de un gran dinamismo al interior de cada colonia. Los datos que aquí tomamos corresponden a la situación actual en que se encuentra la mayoría de los pobladores de una colonia [48]/.

Aproximadamente el 51% de las colonias están en tierras *privadas*, -tal como definimos esa modalidad de tenencia-, 16% en tierras de la Municipalidad u otros *organismos guber-*

[48] Este estudio, sólo pretende ser una primera aproximación al tema. Sin embargo, las imprecisiones que pueden caracterizar a una encuesta realizada a nivel de informantes claves, se intentaron superar, cotejando los resultados con los datos disponibles en los diferentes departamentos de la Alcaldía Municipal, o en los estudios realizados. En caso de incompatibilidades, fueron discutidos con personas conocedoras de la situación de las colonias.

namentales como el INVA, 15% en tierras *recuperadas* -ahora sí como forma de tenencia-, 13% en tierras de *propiedad disputada* y 5% en tierras *urbanizadas ilegalmente*. El porcentaje de colonias en tierras *recuperadas* podría decrecer en favor de las colonias en tierras de *propiedad disputada*.

La distribución de las formas de tenencia guarda una estrecha relación con la ubicación geográfica de las colonias. Las modalidades conceptuales de tenencia de la tierra, adquieren así, una expresión residencial-urbana.

Las tierras *recuperadas* y *de propiedad disputada* se ubican exclusivamete al occidente, en la ciudad de Comayaguela -en lo que eran tierras originalmente ejidales.

Las tierras *privadas* y *urbanizadas ilegalmente*, ocupan con exclusividad el sector oriental de la capital, pero un porcentaje aún mayor se encuentra también en el margen occidental del río Choluteca. La evidente incursión de propietarios privados en tierras defindas como ejidales por la remedida de 1911, permite visualizar la importancia de los mecanismos de "transferencia en venta de tierra ejidal" que describimos en el capítulo anterior. Su relevancia debe ser aún mayor, ya que "difícilmente exista una tierra de origen ejidal sobre la que no se haya extendido algún documento como título privado" [49].

Las tierras de *Organismos Gubernamentales* están distribuídas a ambos lados de la ciudad, revelando su orígen como consecuencia de negociaciones con particulares. En otros casos, -sobretodo en las tierras de origen ejidal las colonias de la Alcaldía Municipal están ubicadas en las áreas verdes de otras colonias.

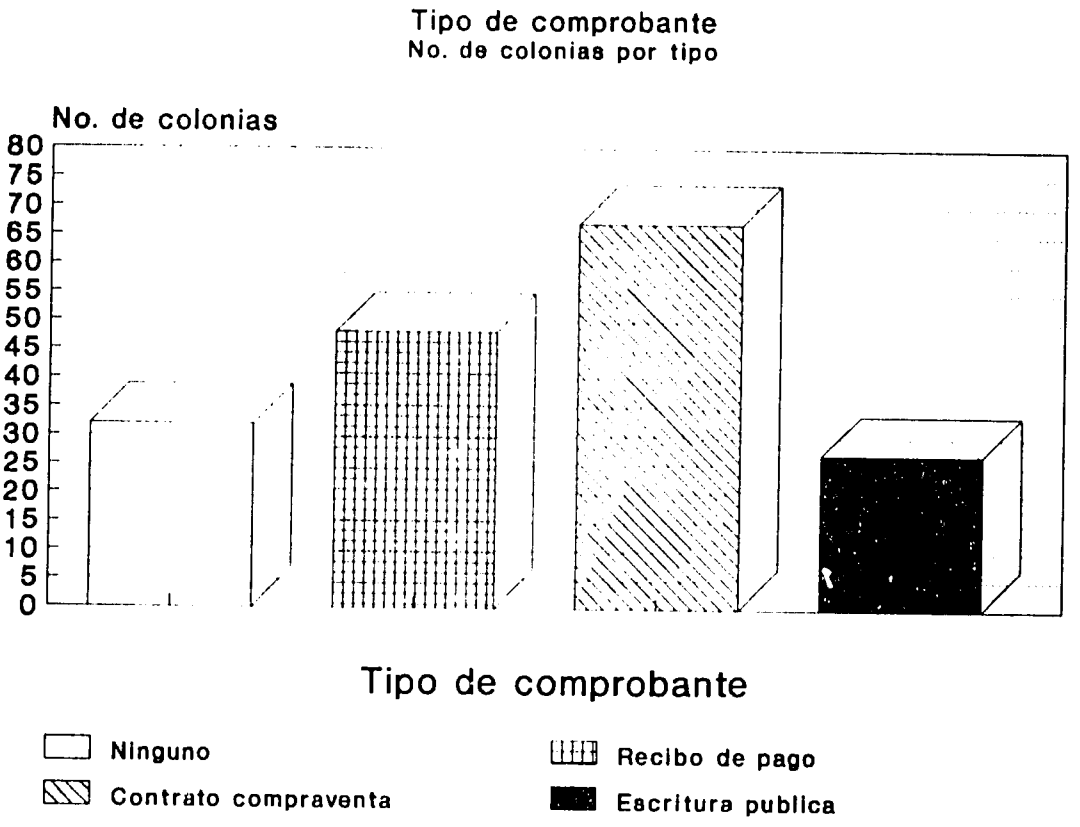
Las formas de tenencia de la tierra y su localización geográfica, revelan diferentes escenarios de la problemática legal. Cada escenario representa una constelación espicífica de variables, con una dinámica propia.

(e) Situación legal de las colonias de origen informal

La situación legal de las colonias está relacionada con el tipo de comprobante que posean los pobladores acreditando la propiedad de los terrenos.

---

[49] Entrevista con Marcos Cerezo y Darío Lagos del Departamento Legal de la Alcaldía Municipal.



CHF, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

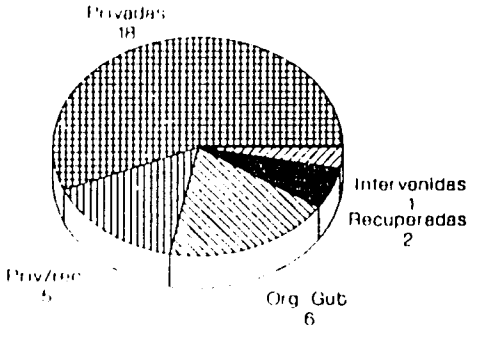
Para determinar el tipo de comprobantes de propiedad de los terrenos se elaboró un cuadro comparativo conteniendo cuatro posible categorías de legalidad, en relación a las tres modalidades básicas de tenencia [50]/.

i. **Ninguno**: cuando no existe ningún tipo de comprobantes formales, sobre la tenencia de la tierra. El 18% de las colonias se encuentra en esta situación. La mayoría de estas colonias se encuentran en tierras *privadas*. De menor importancia es su presencia en las tierras de *propiedad disputada*, de *organismos gubernamentales*, ***recuperadas*** y en *urbanizaciones ilegales* son de menor importancia relativa.

[50] Ver Cap. IV.

Aquí quedan también comprendidas, las colonias en las que la mayoría de los pobladores tiene recibos por gastos efectuados para la construcción de la vivienda o cuotas pagadas por alocación al patronato. Estos comprobantes son sin duda muy importantes para garantizar la estabilidad de los pobladores, pero desde un punto de vista formal, no existe ninguna base para el reconocimiento de la propiedad.

Colonias sin comprobantes
No. de colonias por forma de tenencia



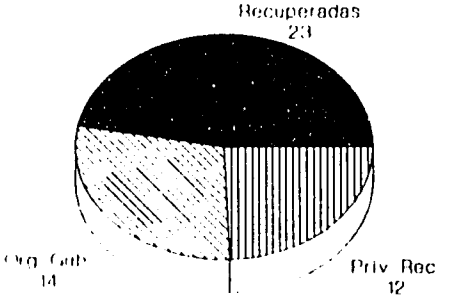
CIH, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

ii. Recibo de pago: Cuando se tiene algún comprobante de pago por el terreno. El 28% de las colonias se encuentran en esta situación.

Esta es una categoría que se presenta exclusivamente en las tierras relacionadas con la Alcaldía Municipal. En tierras *recuperadas*, de *Organismos Gubernamentales* y de *propiedad disputada.*

En tierras *particulares* o *ilegalmete urbanizadas* no se presenta esta modalidad, pues se parte de un contrato con promesa de compraventa en el que se enmarcan

Colonias con Recibos de Pago
No. de colonias por forma de tenencia.

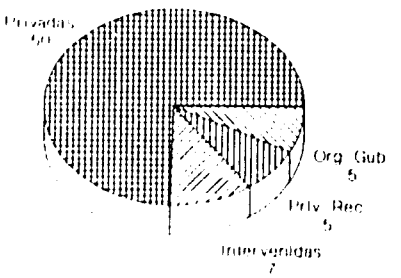


CIH, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

los pagos por las tierras. La mayoría de las colonias en tierras *recuperadas* o *de porpiedad disputada* con este nivel de formalización, se encuentran en condición estática. Se pagó alguna cuota pero por lo general se suspendieron los pagos. Las colonias en tierras de *organismos gubernamentales* pueden mantener un mayor nivel de pago, aunque sería necesario verificar esta hipótesis.

iii. Contrato de compra-venta: Se posee este tipo de comprobante, cuando se ha realizado un contrato entre el propietario del terreno y el ocupante, donde se estipula el valor de la tierra y la modalidad de pago. El 39% de las colonias se encuentran en esta situación. Este contrato es generalmente avalado por un notario y testigos.

Colonias con Contrato de Compra-venta
No. de colonias por forma de tenencia.



CHF UNICEF AMDC Encuesta Enero 1990

Las colonias en esta situación presentan un mayor dinamismo en el pago que las que sólo cuentan con los comprobantes de pago. Sin embargo, no se pudo determinar en el marco de este estudio su real situación. Esta categoría comprende mayoritariamente a colonias en tierras *privadas* y algunas en tierras ***urbanizadas ilegalmente***, de *propiedad disputada* o de *organismos gubernamentales*.

iv. Escritura Pública en Dominio Pleno: Se dispone de este comprobante, cuando el título de propiedad está inscrito en el Registro de la Propiedad y existe libre disposición sobre la tierra. Son el 14% de las colonias.

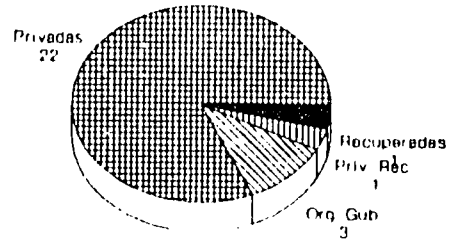
A este grupo pertenecen las colonias que han cancelado el valor del terreno y cumplieron con el resto de los requisitos formales para efectuar el registro. Uno de los requisitos adicionales es contar con la aprobación del plano urbanístico. Por definición, se trata básicamente de colonias *privadas* pues son las que pueden tener dominio pleno sobre la propiedad. El resto se distribuye entre colonias en tierras de *organismos gubernamentales*

de *propiedad disputada, urbanizadas ilegalmente* y en tierras *recuperadas*

Otra dos categorìas que se habìan incluìdo originalmente quedaron sin ser ocupadas por no haberse encontrado ninguna colonia, en la que la mayorìa de los vecinos se encuentren en esa situaciòn.

- **Constancia de adjudicaciòn**", que es equivalente a un contrato de compra-venta sobre tierras "recuperadas" que entrega la Alcaldìa Municipal.

Colonias con Ecritura Publica
Numero de colonias por tipo de tenencia.



CHF, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

- **Escritura Pùblica en Usufructo**" que se logra inscribiendo las tierras "recuperadas" en dominio ùtil canceladas, en el Registro de la Propiedad [62]/.

Sìntesis.

El 78% de las colonias de origen informal estàn ubicadas en tierras que los pobladores suponìan o de hecho eran originalmente ejidales. El resto està ubicado en tierras privadas no comercializables por riesgo geològico, o de bajo valor en el mercado. Estos porcentajes, permiten identificar el papel de las invasiones y lotificaciones clandestinas, como mecanismos de integraciòn de tierras marginadas al mercado.

En contraposiciòn al caràcter original de las tierras, la modalidad preponderante de tenencia en las colonias de origen informal, es la propiedad privada (69%). El proceso de apropiaciòn privada de las tierras ejidales, no es entonces privativo de los pobladores, sino que fue antecedido por una utilizaciòn masiva de los *mecanismos legales*

[62] Ver Legalizaciòn de tierras ejidales ocupadas pag.?

informales de apropiaciòn, descritos màs arriba (Ver Cap. IV).

Mientras las colonias en tierras ejidales se aglutinan en torno a niveles bajos y estancados de formalizaciòn de la tenencia, las colonias en tierras privadas tienden a concentrarse en niveles màs altos de formalizaciòn.

Sòlo un 15% de las colonias de origen informal, tiene escritura pùblica registrada. Es decir, que un porcentaje Infimo de las colonias de origen informal està en condiciones de ofrecer la tierra como garantia hipotecaria.

Un 39% restante tiene un contrato de compraventa y un 46% restante no dispone de constancia de pago o solo tienen recibos de la Alcaldia Municipal, que no siguen cancelando.

Esta situaciòn, obliga a adaptar las modalidades de intervenciòn y sus prerequisitos, a las formas de tenencia y niveles de comprobantes existentes. A travès de la utilizaciòn de procedimentos alternativos, los proyectos de vivienda y servicios, podrlan transformarse en un instrumento de mejoramiento de la condiciòn legal de las colonias.

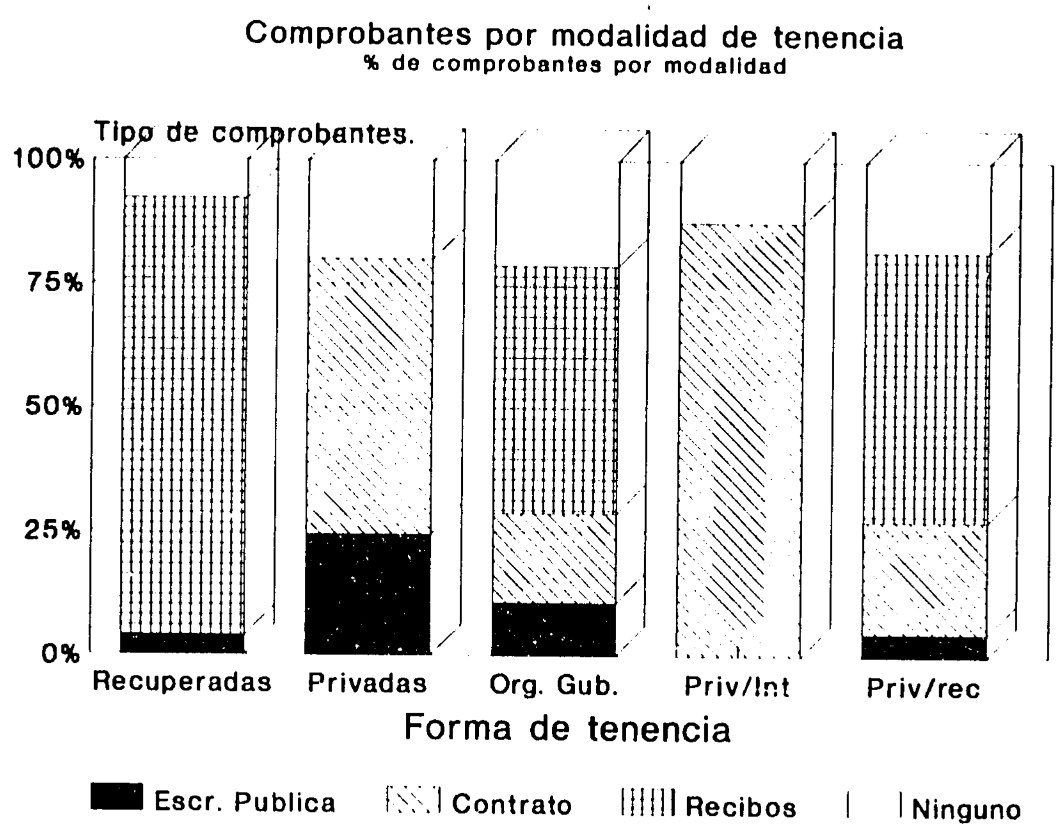
Cuàles son los problemas especlficos que enfrentan estas colonias para legalizar la propiedad? Veamos la situaciòn al interior de cada modalidad de tenencia, para poder responder a esta pregunta [61].

[61] Es importante recordar que cuando nos referimos a las colonias, estamos hablando de la situaciòn de la mayoria de sus habitantes. No desconocemos las mùltiples variaciones que se dan al interior de cada una de ellas. Una visiòn tan detallada escapaba sin embargo a las posibilidades de este trabajo.

7

Modalidades de tenencia y objetivos de politicas

Hemos identificado diferentes modalidades de tenencia y su relación con el nivel de formalización de los títulos. Cada forma de tenencia representa un escenario con problemas específicos, que es necesario diferenciar, cuando se quieren diseñar políticas que faciliten la legalización de la tenencia de la tierra. Estas diferencias pudieron ser percibidas a partir de la distribución de los comprobantes por forma de tenencia.

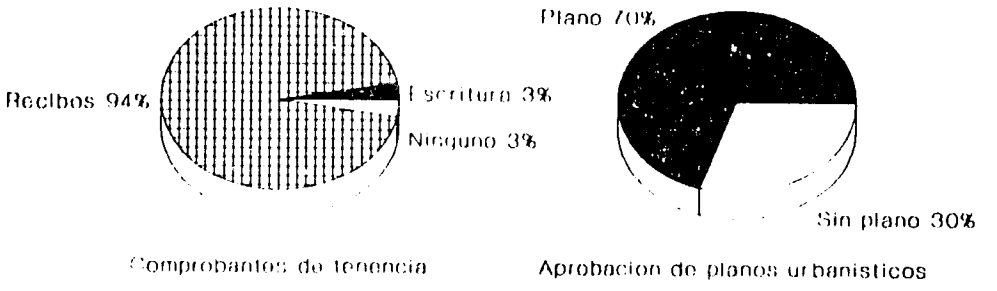


CHI . UNICEF . AMP Encuesta Enero 1990

(a) Colonias en tierras *recuperadas*

Las colonias ubicadas en *tierras recuperadas* son 26. Se caracterizan por el bajo grado de formalización respecto a la tenencia y un relativo alto porcentaje de aprobación urbanística.

Colonias en Tierras recuperadas
Relacion Comprobantes-Planos
(N=26)



CIE, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

Solo los pobladores de una colonia poseen en su mayoría una escritura pública en *dominio pleno*. Ninguna tiene escrituras públicas en *dominio útil* como comprobante mayoritario de propiedad ni el recibo de pago que otorga la Alcaldía cuando se terminó de cancelar el valor de la parcela. El 88% solo tiene recibos de pago.

Si comparamos este porcentaje con el 90% de mora que declara la municipalidad, podemos ver que estos recibos se refieren en su mayoría a algún pago realizado, pero de ninguna manera puede deducirse que se esté pagando en la actualidad. La causa de la alta morosidad suele atribuirse al tipo de título en *dominio útil* al que tendrían acceso, y a la confusión de títulos existente en las tierras ejidales.

El 70% tienen sin embargo, un plano urbanístico aprobado por Metroplán. Esta aprobación está aparentemente relacionada con el desarrollo de algún proyecto de servicios. El 67% de las colonias en tierras ejidales que tienen plano aprobado cuentan con luz y agua a domicilio o desagüe sanitario. Por el contrario sólo el 20% de las colonias en tierras ejidales sin plano, cuentan con esos servicios.

El problema legal para la canalización de créditos formales a estos asentamientos, se centra en el tipo de comprobante sobre la propiedad de la tierra y no en el cumplimiento con las disposiciones urbanísticas. Mientras la conformidad con los reglamentos de Metroplán parece ser un problema de papeles, la solución al problema de la tenencia misma es un poco más complejo.

Las opciones que se podrían manejar son:

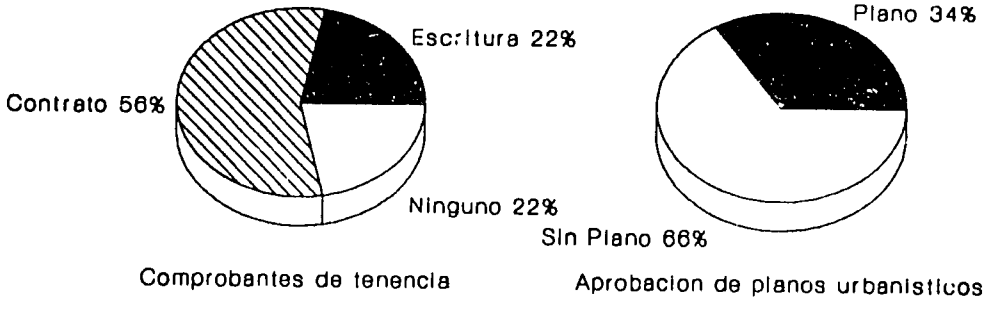
- Solicitar un permiso de hipoteca a la Alcaldía Municipal, para ofrecer las tierras como garantía. Este tipo de hipoteca , no es generalmente aceptada por la banca privada, ni otras fuentes de crédito del sistema formal.

- La entrega de las tierras en dominio pleno por parte del gobierno a los pobladores. Dado que la entrega masiva de títulos no está libre de algún nivel de complicación, debería pensarse en una titulación progresiva, para evitar que se institucionalicen las desigualdades. La Colonia Policarpo Paz podría ofrecer alguna experiencia acumulada.

(b) Colonias en tierras *privadas*.

Las colonias en *tierras privadas* -tal como hemos definido esta categoría- son 90. A la inversa de las colonias en tierras ejidales se caracterizan por una ausencia total de comprobantes o por el alto grado de formalización respecto a la tenencia. Por otro lado, sólo un número limitado de colonias cuenta con la aprobación urbanística.

Colonias en tierras privadas
Relacion Comprobantes-Planos
(N=90)



CHF, UNICEF, AMDC. Encuesta Enero 1990

El 23% de estas colonias tienen en su mayoría escrituras públicas registradas, un 57% adicional cuenta con contratos de compraventa, y el 20% restante no cuenta con ningún comprobante. Un 80% de las colonias habría alcanzado un nivel importante de negociación entre propietarios y pobladores. Las 17 colonias restantes se encuentran en aparente conflicto.

En contraposición con la formalidad alcanzada en los comprobantes de tenencia, el 66% de las colonias no tiene plano urbanístico aprobado. El 89% de las colonias que presentan una situación conflictiva respecto a la tenencia, no cuentan con plano aprobado. Este porcentaje se reduce al 68% de las colonias con contratos de compraventa y al 3% de las colonias con escritura pública.

La situación especial de las colonias pertenecientes al último grupo -de poseer una escritura pública y no contar con plano aprobado- se explica en 5 de los casos por la fundación de las colonia. anteriormente a la existencia de Metroplán. En el resto, podemos observar como el porcentaje de colonias sin planos, crece a medida que aumenta el potencial conflictivo.

La falta de plano, puede deberse a la resistencia de los propietarios a negociar con los ocupantes de la tierra, a la evasión por parte de los lotificadores de los requisitos urbanísticos -como forma de reducir el precio de la tierra-, o al discenso entre propietarios y ocupantes en torno a los términos de la transacción. En este último caso, la no aprobación del plano, podría ser un instrumento sumamente efectivo que posee la Alcaldía, para *incentivar* la disposición de negociación por parte del propietario, al mismo tiempo que le permite obtener una alta retribución política.

La denegación del plano, tendiente a lograr condiciones de pago más favorables para los pobladores, o la provisión de servicios básicos, podría verse como un procedimiento administrativo similar -aunque menos formal-, que un *acuerdo de intervención.* La posesión de plano, guarda una relación significativa -como en el caso de las colonias en tierras recuperadas-, con la dotación de servicios. El 90% de las colonias que tienen plano poseen agua a domicilio y el 83% tienen desague. Por otro lado, el 42% de las colonias sin plano tienen agua a domicilio y 16% desague. Nuevamente parece ser que aún en las

colonias ubicadas en tierras privadas, la titulación sería una variable dependiente de la obtención de servicios.

En conclusión, la legalización de la tenencia de la tierra en las colonias ubicadas en *tierras privadas*, se encuentra mucho más avanzada en términos de comprobantes adecuados de propiedad, que desde el punto de vista urbanístico.

- El problema urbanístico no debería ser difícil de solucionar si Metroplán aplicara el mismo nivel de exigencia que en las colonias recuperadas. Esta alternativa debe ser sujeta a la condición de un acuerdo anterior entre propietarios y ocupantes.

- El entendimiento entre asociación de beneficiarios, propietarios y Municipio, básicamente en torno al precio de la tierra y dotación de servicios, es la primera medida a impulsar en las 18 colonias sin recibos de pago, y en las que los pagos se encuentren estancados.

La Alcaldía no puede prescindir de su injerencia, hasta que se haya logrado un acuerdo. No debe despreciarse la influencia que tenga a través de la legalización de los planos, mientras no se encuentre una mejor manera de canalizar el problema hacia una solución. La experiencia de la colonia "Izaguirre" podría servir de base para descubrir errores, cuellos de botella y mecanismos de avance en el proceso de negociación.

Las modalidades de tenencia de tierras que hemos definido como *recuperadas* y *privadas*, agrupan al 66% de la totalidad de las colonias de origen informal. Su importancia cuantitativa se traduce en cualitativa, cuando consideramos que representan los dos escenarios básicos de la problemática legal de la tenencia. Las otras modalidades de tenencia resultan en alguna medida de variaciones de estas categorías o de su interacción.

(c) Colonias en tierras de *organismos gubernamentales*

Las colonias en tierras de *organismos gubernamentales* son 28. El grado de formalización en los comprobantes de tenencia, es mayor que el las colonias en tierras *recuperadas*, y menor que el de las colonias en tierras *privadas*.

El 11% tiene escritura pública en dominio pleno, 19% contrato de compraventa, 48% recibos de pagos y 22% ningún comprobante. La diferencia con las colonias tierras *recuperadas*, es importante, pues ambas son administradas en su mayoría por la misma Alcaldía. El mayor nivel de formalización, se debería fundamentalmente a la opcion de *dominio pleno*, que se da en estas tierras.

El 60% de las colonias tiene plano urbanístico aprobado. Este porcentaje es similar al de las colonias en tierras *recuperadas*. Pero a diferencia de éstas, el hecho de tener o no tener plano aprobado, no parece guardar una relación clara con la disposición de servicios como agua y desague.

En estas colonias, se puede apreciar el avance en la formalización de los títulos, que se podría alcanzar con la entrega de los terrenos en *dominio pleno*. El impacto solo relativo que tiene este tipo de título, puede deberse al descrédito de la Alcaldía, por la hipoteca de tierras sobre las que los pobladores estaban pagando por su propiedad.

El problema de la legalización de la tenencia de la tierra en estas colonias, debería ser senciilo de resolver tanto desde el punto de vista de la formalización de la tenencia, como desde el punto de vista urbanístico.

- Entregando a los pobladores títulos en *dominio pleno* sobre las tierras.
- Aprobando el plano urbanístico en las colonias que no lo tengan aprobado.
- Suspendiendo reubicación de pobladores en las áreas comunales de otras colonias, y la reventa o hipoteca de las tierras municipales en las que existen asentamientos.

La problemática específica de las colonias en tierras de *organismos gubernametales*, tiene más relevancia en relación a la evaluación de la intervención estatal, que con la solución de problemas actuales. El caso de la colonia Villanueva, demuestra sin embargo lo complicado que puede resultar la solución de conflictos por la tenencia de la tierra, aún en los casos en que ésta pertenece a la misma Alcaldía Municipal [64]. Es importante considerar esta experiencia, particularmente en momentos que se piensa en el traslado de la propiedad de las tierras ejidales a la Municipalidad, como la panacea de todos los problemas.

(d) Colonias en tierras de *propiedad disputada.*

Las tierras en conflicto acerca de su carácter *privado* o *recuperado* son 22. Se trata de una categoría en transición hacia la de tierra *recuperada* o *privada*, en constante regeneración. Este carácter dinámico, hace que el número final de las colonias en esta situación pueda ser algo mayor, en desmedro de las colonias en tierras *recuperadas*.

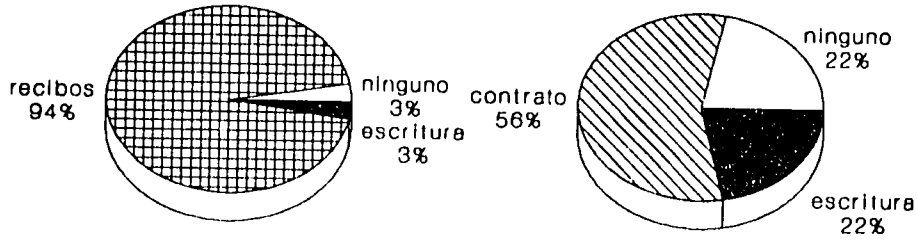
Estas colonias a pesar de su reducido número, tienen una incidencia fundamental sobre el conflicto de la tenencia de la tierra. Tanto a nivel legal-formal, como real-concreto, representan el escenario donde se produce la confrontación directa entre los intereses públicos y privados por la tierra.

Una colonia tiene en su mayoría escrituras públicas, 5 contratos de compraventa, 4 no tienen ningún comprobante de pago, y las 12 restantes tienen en su mayoría recibos de pago de la Alcaldía. El tipo de comprobantes que poseen los pobladores, indica la modalidad de tenencia mayoritariamente reconocida. En este caso, la dualidad que genera el *acuerdo de recuperación* es aprovechada por la mayoría de las colonias para no efectuar pagos por la tierra.

Mientras el 73% de las colonias se encuentra en su mayoría a la espera de la resolución del conflicto, el 27% restante mantiene una relación de pago con el particular. El porcentaje de colonias que -probablemente- no ejecutan ningún desembolso por el momento, es sensible-

[64] Ver Capítulo VIII.

Comprobantes por forma de tenencia
Analisis comparativo



Tierras Ejidales Tierras Privadas

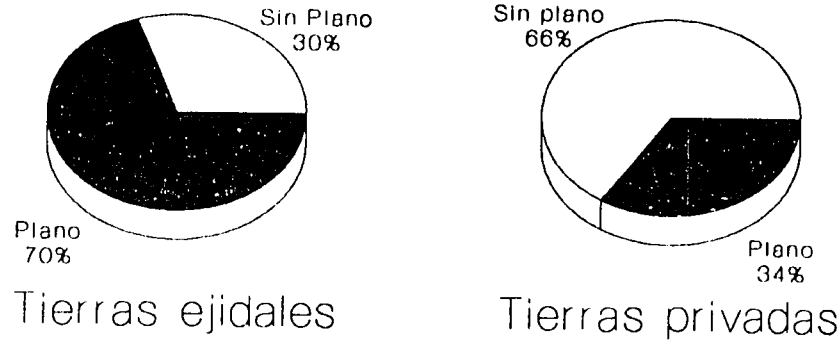
CHF, UNICEF, AMDC Encuesta Enero 1990

mente superior al 20% de las colonias *privadas* y similar al 70% que no tienen ningún comprobante o sólo cuentan con recibos de pago en las colonias de los *organismos gubernamentales.*

Nueve colonias no tienen plano aprobado. Los comprobantes con que cuentan son en 3 casos recibos de la Alcaldía, 4 casos contratos de compra-venta y en los otros dos no tienen ningún comprobante. Dentro de las 13 restantes que sí cuentan con un plano aprobado, 9 tienen recibos de pago.

Estas son probablemente las mismas colonias que reclaman el carácter ejidal de las tierras, pues los comprobantes que posee la mayoría de los vecinos provienen de la Alcaldía. Se puede ver nuevamente como la aprobación o no del diseño urbanístico, guarda una cierta

Posesion de planos por forma de tenencia
Anlisis comparativo.



UNICEF,AMDC Encuesta Enero 1989.

relación con la forma de tenencia. La mayor presencia de mapas aprobados resulta siendo un paradójico indicador de un menor nivel de formalidad en los comprobantes de tenencia.

La disposición de mapas aprobados se relaciona por otro lado, con una mayor cantidad de servicios disponibles. La presencia municipal no solo permite reducir el monto de los desembolsos que los pobladores deben hacer por la tierra -y atender así otras necesidades más urgentes-, sino que al mismo tiempo les permite tener acceso a los servicios más indispensables.

La solución a la situación de estas colonias debe ser necesariamente individualizada.

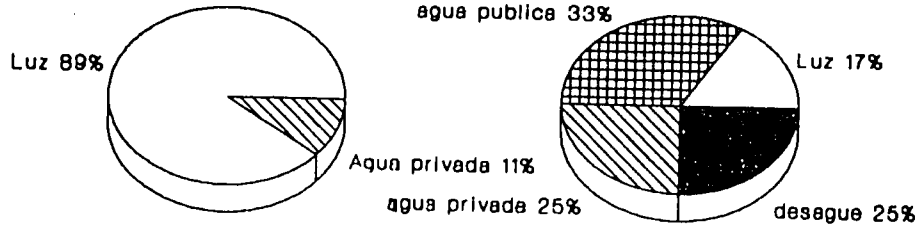
- Puede formarse una comisión conjunta con representantes de los propietarios, de los pobladores y de la alcaldía, para realizar una delimitacion del título a traves

de un tracto sucesorio. Una vez definida la validez de los títulos en disputa, se pueden establecer las bases para un acuerdo, considerando las situaciones concretas en cada colonia y la capacidad de pago de los pobladores.

- Cualquier nuevo Acuerdo de Recuperación debe anular los títulos anteriores que puedan existir sobre la tierra.

- La unificación de criterios con la Suprema Corte de Justicia es impostergable.

Colonias de propiedad disputada
Servicios por posesion de planos.



Servicios en colonias sin plano urbanstico aprobado. (N=9)

Servicios en colonias con plano urbanistico aprobado.(N=13)

CHF,UNICEF,AMDC. Encuesta Enero 1990

No debe olvidarse que estos procedimientos -a pesar de tener que ser tratados en forma particular-, establecen precedentes que van a influenciar en forma importante el desenlace de los conflictos a nivel de las otras colonias. Una larga cadena de lentos y costosos juicios o la manifestación violenta de las necesidades de los pobladores, pueden ser resultados no deseados de la desestabilización unilateral del equilibrio existente.

(e) Colonias en tierras urbanizadas ilegalmente

Las colonias en esta condición son 8. Es una categoría residual o una variación de la situación legal de las tierras *privadas*. Representan las ruinas de una política de regulación urbanística, que pretendía asegurar la prestación de servicios básicos en las colonias clandestinamente lotificadas.

Siete colonias cuentan con contrato de compraventa, y una más con escritura pública registrada. En sólo una, la mayoría de los pobladores no cuenta con ningún comprobante. Seis tienen plano aprobado. La mayor formalización de la tenencia de la tierra respecto a las tierras privadas -a pesar de la intervención, puede explicarse por el alto porcentaje de colonias anteriores a 1960 (4) y de los años '70 (4) en este grupo.

- En retrospectiva, resulta difícil pensar en asegurar la prestación de servicios con la lotificación en tierras marginales. En otras palabras, pretender formalizar la venta de lotes hubiera resultado en precios impagables para los ocupantes o no negociables para el lotificador.

Más bien es necesario hacer un análisis del impacto sobre el valor de la tierra, pago de las cuotas y el proceso de negociación que ha tenido la *intervención*. La intervención del Gobierno Local, conlleva la suspensión de los pagos por la tierra, y crea por lo tanto, una mayor disposición de negociación, por parte del propietario. La baja del precio pactado, y el respiro en el pago que le da a los pobladores, pueden haber contribuído a la permanencia en las tierras de los extractos más pobres, que de otra manera no hubieran podido afrontar los pagos requeridos por el lotificador.

Síntesis.

De las 27 colonias de origen informal que poseen en su mayoría escritura pública, 23 cuentan con todos los servicios y 3 más solo carecen de desagüe sanitario. En 19 casos, las viviendas están construidas en su mayoría o casi exclusivamente de material. Las colonias a las que se podría tener acceso a través de un sistema de crédito formal presentan limitantes muy grandes en cuanto a en su número, posibilidades de mejoramiento de las viviendas y dotación de servicios. Las posibilidades son más limitadas aún, si consideramos que para la obtención y pago de los servicios -fundamentalmente agua a domicilio y desagüe- fue necesario entregar una primera hipoteca.

La alta coincidencia existente entre la posesión de Escritura Pública y acceso a los servicios básicos, hace pensar en una relación causal entre ambas variables. De ser así, la necesidad de acceso a servicios de agua y desagüe, tendría una incidencia importante, sobre la formalización de la tenencia y su registro. Los costos del registro y el pago de impuestos serían algunas de las razones que estarían limitando el interés por una formalización total de la propiedad, sin recibir ningún servicio a cambio.

Las políticas municipales hacia el sector, han tendido a generar una mayor confusión respecto a la propiedad de la tierra y nivel de formalización de los comprobantes de pago. Pero su impacto ha permitido por otro lado, reducir el monto de los desembolsos que los pobladores hacen por la tierra y tener acceso a los servicios más indispensables, sin contar con un título de propiedad.

Como consecuencia de la política municipal, la posesión de mapas urbanísticos aprobados, puede resultar siendo un paradójico indicador, de un menor nivel de formalidad en los comprobantes de tenencia de la tierra. Pero el *precio social* de la tierra obtenido y el acceso ampliado a los servicios básicos, han generado una mayor dinámica en las transacciones y valor de la tierra.

Estos aspectos de la política municipal, no pueden ser olvidados en el momento de su evaluación. Las experiencias, pueden servir de base para considerar alternativas a la

garantia hipotecaria -en el establecimiento de los servicios bàsicos a colonias sin escritura pùblica. El impacto adicional de estos proyectos sobre la seguridad *sentida* de tenencia debe ser tambièn analizada detenidamente.

En cuanto a las pollticas de legalizaciòn de la tenencia de la tierra, tenemos bàsicamente dos escenarios centrales: los de las colonias en tierras *recuperadas* y *privadas* . Una pista secundaria: la de las colonias de las *organizaciones gubernamentales.* Como consecuencia de la dinàmica en los espacios centrales, se crean dos situaciones adicionales: la de las tierras "privadas/intervenidas" y "privadas/recuperadas". En el capltulo siguiente tomamos tres experiencias de legalizaciòn de la tenencia de la tierra en las tres situaciones bàsicas, para ilustrar la real dimensiòn de los conflictos y analizar algunas experiencias en mayor detalle.

8

Propuestas más especificas [65]/

En este capítulo, se exponen algunos procesos de negociación sobre la propiedad, posesión y pago de las tierras, con el objeto de extraer algunas experiencias, que puedan orientar en la solución de los conflictos actualmente planteados al interior de cada una de las formas de tenencia.

En cuanto a la naturaleza de los terrenos ocupados tenemos:

- Ocupaciones en terrenos privados.
- Ocupaciones en terrenos ejidales [66]/.
- Ocupaciones en terrenos municipales.

El nivel de legalidad que alcanzaron los moradores de estas colonias es bastante precario en los tres casos, debido fundamentalmente a la confusión respecto a la propiedad sobre la tierra. En los tres casos tratados, ésta ha sido la principal causa del conflicto. En el contexto descrito, el carácter real o creado del conflicto es secundario.

Partiendo de una situación legal concreta -como es la ilegalidad de todas las *invasiones* de tierras-, el esquema de saneamiento a seguir se enmarcará en primer término, en el análisis del proceso de ocupación, y en el tratamiento que a nivel de gobierno local se ha dado hasta la fecha. El objetivo fundamental es encontrar un patrón o modelo de saneamiento que responda a las especificidades de las tres situaciones tratadas.

No debe sin embargo olvidarse, que las ocupaciones violentas de terrenos en las diferentes zonas marginales de la capital -y las condiciones infrahumanas de existencia que de ellas se

---

[65] Este capítulo se basa en el informe "Experiencias y acciones desarrolladas en el proceso de saneamiento de las zonas marginadas del distrito central" elaborado por Gloria Gomez para este trabajo.

[66] En este caso se tomó una colonia correspondiente a la categoría privada/recuperada, por representar un grado mayor de dificulatad en su resulución. Los pasos son similares a los necesarios en las tierras "recuperadas".

derivan-, reflejan la falta de una ley de reforma urbana que regule la tenencia de la tierra, su uso y goce, en relación con las necesidades de los habitantes y el desarrollo de la ciudad.

La diferenciación social creciente que subyace a todo este proceso tampoco puede ser excluîda de la definición del problema. Si bién en este momento se centra la atención en medidas concretas, es necesario acotar, que su implementación no puede estar desligada de un plan de desarrollo urbano consistente y una serie de medidas políticas, económicas y sociales, tendientes a atacar las últimas causas del conflicto por la tierra.

Para implementar un modelo de saneamiento debe involucrarse la Municipalidad como rectora del gobierno local. Bajo su control se encuentran todos los lineamientos que en alguna medida regulan el crecimiento y desarrollo de la ciudad: los reglamentos de zonificación, lotificación y construcciones. Además -como ya hemos visto-, cuenta con una serie decretos, que la autorizan para intervenir directamente en los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra como son los Acuerdos de Recuperación e Intervención.

Hasta el momento no ha habido un modelo, que en el marco de las leyes resuelva la problemática y oriente la actuación de las autoridades del gobierno local. La intervención se ha hecho respondiendo a necesidades de promoción política unas veces, y otras en relación a intereses particulares o motivaciones espontáneas de los miembros de la Corporación. En todos los casos, se ha actuado bajo la presión, y dinámica de los acontecimientos en las zonas más conflictivas.

Veamos a continuación los tres casos.

(a) Saneamiento de ocupaciones en terrenos privados.

Caso Colonia Izaguirre.

Los ocupantes cuestionaban el carácter privado de la tierra sobre la que se asienta esta colonia y argumentaban que se trataba de terrenos ejidales o nacionales. Los que reclamaban su propiedad, lo sustentaban en las escrituras registradas a su nombre y conforme a derecho.

La denominada Colonia Izaguirre es una ocupación asentada en un título originalmente privado denominado El Molino y La Travesía, con los límites y colindancias siguientes:

Sur: Con tierras del título denominado "El Trapiche"
Norte: San Miguel del Sitio.
Oriente: Ejidos de La Sosa y San Miguel del Sitio.
Poniente: Terrenos del Común de Labradores de La Plazuela.

Este título, fue remedido en el año de 1900. En esta remedida se agrupan los antiguos títulos de "El Molino de Franco" y "La Travesía", incluyendo dos lotes desembrados de San Miguel del Sitio. Dicha remedida se terminó en el año de 1903, siendo aprobada el 27 de junio de 1915, resultando un área de 1.043 hectáreas, 99 áreas, 50 centiáreas.

Estas tierras se encuentran regadas por el río Chiquito y las quebradas denominadas: Las Anonas, Los Guayacanes, La Mololoa y Las Burras; lo que las convierte en tierras aptas para la agricultura y ganadería. En la parte Norte de este título está ubicada la hacienda El Molino, donde también se siembra hortalizas y pastos. En este mismo rumbo se encuentra la salida de la carretera que de esta ciudad conduce a San Juan y Valle de Angeles.

En este sitio (feudo) denominado El Molino y La Travesía se desarrollaron dos aldeas denominadas La Sosa y La Travesía. Sus habitantes eran los peones o trabajadores de las haciendas conocidas como El Sitio y El Molino. Los pobladores cuestionaron posteriormente la tenencia de los dueños de los sitios conocidos como "San Miguel del Sitio" y "El Molino y La Travesía" argumentando que donde ellos se ubicaban y tenían sus labranzas correspondía al sitio ejidal denominado "Ejidos de la Sosa". La polémica sirvió para presionar un arreglo entre los dueños del terreno y los ocupantes. Esta situación obligó a las autoridades a realizar un deslindamiento de los sitios. Como consecuencia de la investigación, se estableció que el Ejido estaba ubicado al Este del título "El Molino y La Travesía".

La disputa por las tierras, obligó a la intervención del Gobierno Central, que a través del Ministerio de Gobernación medió entre dueños y ocupantes, logrando la entrega de 500 manzanas de terreno a la Municipalidad. El Distrito Central desarrolló en el año 1969 dos lotificaciones en esos terrenos, conocidas con el nombre de La Sosa y La Travesía, en un

àrea de aproximadamente 28 manzanas. El resto fue acaparado por otras personas al margen del Distrito Central.

Una vez definido este problema, en el resto del terreno se desarrollaron las colonias denominadas Próceres, La Esperanza y San Miguel, autorizados por el Distrito Central. Posteriormente fue cuestionado esta lotificación por no cumplir con los requerimientos urbanísticos establecidos por el Distrito Central, básicamente por la carencia de infraestructura y servicios básicos a que está obligado instalar el lotificador.

En el marco de ese conflicto se dió la ocupación violenta de la llamada "Colonia Izaguirre", nombre que se debe a el ocupante que resultó muerto en la toma de estas tierras. Dicho predio formaba parte de las lotificaciones aprobadas por el Distrito Central, y que no eran ejidales, tal como había sido definido en años anteriores.

Posteriormente, entre los años 82 al 84 continuó la ocupación del resto de los terrenos del Molino y La Travesía. La ocupación se extiende en las colonias denominadas "Brisas del Valle" y otra conocida como "La Loma Larga", colindante con las Lomas del Guijarro y la calle que conduce a Suyapa (Villa Olímpica).

Los dueños de los terrenos ofrecieron venderlos a precio catastral, no lográndose un acuerdo con la Alcaldía Municipal. En 1989, se intentó un arreglo en Casa Presidencial donde se firmó un compromiso entre los dirigentes del Patronato de la colonia Izaguirre y los dueños del terreno. Este arreglo se hizo sin la participación de la Alcaldía Municipal.

En síntesis, en los terrenos de El Molino y La Travesía hay claridad en cuanto a la naturaleza, origen, y propiedad de la tierra. El Problema en este momento, consiste fundamentalmente en las diferencias al interior de los pobladores. Estas diferencias se expresan generalmente en torno a la dirección del patronato y la administración de cuotas y pagos que hacen los vecinos.

El nivel de legitimidad o representatividad del patronato, es un problema de vital importancia a nivel de las organizaciones de los pobladores. Si bién no se puede generalizar a todos los patronatos -y menos responsabilizar a las organizaciones de patronatos-, en algunas colonias populares hay vecinos que han pagado hasta dos veces el valor del terreno a diferentes dirigentes y sin embargo, no tienen la escritura correspondiente.

La incidencia de los políticos en los períodos electorales -con el fin de capitalizar votos y no con la intención de resolver el problema-, incidió negativamente en la legitimidad de la organización comunal. La división de los vecinos en dos patronatos, cada uno vinculado a uno de los partidos tradicionales fue una de las consecuencias.

A través de esta experiencia, parece importante

- Comenzar con una delimitación de los terrenos y un tracto sucesorio para determinar sus límites y propiedad.

- Promover negociaciones entre los ocupantes y los dueños de los terrenos, con la participación de la Municipalidad. Las negociaciones deben girar en torno al valor de la tierra y el costo de instalación de los servicios, así como las modalidades de pago.

- La mediación de la Alcaldía Municipal es necesaria porque a través de la misma es que se realiza la instalación de los servicios básicos.

- Debe tenerse presente el carácter de la representatividad al interior de la organización de los pobladores, para asegurar la viabilidad de los acuerdos. El precio -y la modalidad de pago- de la tierra y los servicios, debe por ejemplo, estar dentro de la capacidad de pago de los pobladores. El hecho de que los acuerdos que se tomaron en 1989 en Casa Presidencial se hayan negociado con el patronato y no con los ocupantes en su conjunto, puede crear serios problemas en el mantenimiento de los pagos o hasta estancar el proceso.

(b) Saneamiento de ocupaciones en terrenos ejidales.

Caso Colonia Flor del Campo.

El modelo de saneamiento en los terrenos ejidales abarca el complejo conformado por las Colonias "Las Torres", "La Rosa" y "Flor del Campo". Estos terrenos están comprendidos dentro del plano correspondiente a los ejidos de Comayaguela inscrito el 1 de diciembre de 1899 en el Tomo I del Registro de la Propiedad. Toda el área ocupada por las colonias

antes mencionadas està tambièn registrada a favor de particulares. La Municipalidad de Tegucigalpa registrò en 1985 -mediante un *acuerdo de recuperaciòn*- los planos de las colonias citadas como parte de los ejidos de Comayagüela.

Los actos descritos en el pàrrafo anterior han generado una dualidad en cuanto a la tenencia de la tierra; dualidad que acentùa màs el caos, la inseguridad y la especulaciòn en el manejo y administraciòn a estas colonias. En este momento algunos de estos moradores ya pagaron su terreno a los particulares, mientras otros pagan a la Alcaldìa. Un tercer grupo ha pagado a ambos y un cuarto a ninguno.

Esta misma situaciòn se da en muchas de las ocupaciones en tierras originalmente ejidales. Al no aclararse la propiedad de la tierra, se dificulta la posibilidad de un acuerdo entre las partes que se disputan el tìtulo. Los propietarios proceden a demandar a los ocupantes -en base a los tìtulos que poseen-, mientras el patronato o los vecinos en su conjunto tienden a hostilizar a los que establecen acuerdos con los particulares, exigiendo el respeto al carácter *recuperado* de las tierras. Las demandas se han llevado en varios casos hasta el final, concluyendo el juicio con una sentencia acompañada de una orden de desalojo de la vivienda. Desalojos que se han efectuado a travès de la Fuerza de Seguridad Pùblica. Otra forma de involucrar a las Fuerzas Armadas es otorgando tierras a sus miembros a travès del patronato. En el caso particular de esta ocupaciòn fueron clases y soldados, que si bien es cierto no participaban directamente en los enfrentamientos con los dueños, su presencia no dejaba de tener en ùltima instancia algùn efecto.

En "Flor del Campo", los ocupantes manifestaron en sus inicios, que los dueños de los terrenos les habìan permitido la toma. La ocupaciòn de las tierras en un momento de conflicto entre los derechos de los herederos, indica nuevamente la incidencia de la incertidumbre en la tenencia de la tierra, sobre las *invasiones.*

El saneamiento de las ocupaciones en terrenos ejidales, presenta algunas variantes en relaciòn a los procedimientos que en el marco legal se aplican en los terrenos privados o de dominio pleno.

La gran cantidad de tierras ejidales que fueron inscritas como propiedad privada al margen de la voluntad de la Municipalidad, es el punto base de los conflictos que en este momento se presentan en estas tierras. En Comayaguela -donde estàn ubicadas la mayorìa de

colonias populares-, los terrenos ejidales están escriturados en su casi totalidad a favor de personas particulares. Esta escrituración se realizó a través de los procedimientos que se discutieron en el Capítulo IV. En algunos casos antes de que la Municipalidad escribiera sus ejidos, en otros mediando la voluntad de la Municipalidad, pero en muchos otros al margen del conocimieto o voluntad de la Municipalidad.

El análisis de estas variantes en el marco legal correspondiente, permite identificar una serie de pasos para popiciar la legalización de estos terrenos.

- Realizar un tracto sucesorio de cada terreno ocupado, para saber bajo que marco legal fue efectuada su inscripción en el Registro de la Propiedad, y así determinar si en dicho proceso hay participación de la Municipalidad o no. De esta forma habrá claridad para actuar correctamente en las acciones que conforme a derecho corresponda.

- Implementar acciones encaminadas a terminar con la duplicidad de Registro sobre las mismas tierras. Las *recuperaciones* son actos de carácter administrativo, que únicamente deben servir de base para iniciar las acciones correspondientes en los tribunales competentes. Para escriturar conforme a derecho, es necesario anular las escrituras que habián sido inscritas con vicios de nulidad, y negociar en aquellos casos que habían sido inscritos conforme a derecho.

(c) Modelo de Saneamiento de ocupaciones en terrenos Municipal.

Caso Colonia Villa Nueva.

El título de tierras denominado Carranza está ubicado al Oriente de la ciudad, en la salida a la Carretera de Danli. El Título conocido como "Tierras de Carranza" fue inscrito por primera vez en le Registro de la Propiedad el 11 de febrero de 1897, en el sistema del Conservador a nombre del señor José María Galindo, con una área de 33 caballerías y centésimas de otra con los siguientes límites y colindancias:

Norte	Sitio Hato de Enmedio de Ignacio Agurcia
Sur	Con tierras de El Tablón, perteneciente a los senores Castro
Oeste	El sitio de La Joya, perteneciente a los Hermanos Godoy
Este	Con El Trapiche y Tatumbla

En el año de 1906 se hizo una partición del mencionado título de donde se adjudican 26 y 1/2 caballerías a la sucesión Agurcia y 7 1/2 caballerías a los herederos Galindo.

Un hecho de suma importancia, es que estas tierras se encuentran ubicadas en la aldea de "Villa Nueva Vieja". En el año de 1895 fungiendo como Presidente de la República, el doctor Policarpo Bonilla, se hicieron las diligencias del título denominado "La Culebra" medida a favor de los vecinos de la aldea, en calidad de ejidos. En la misma diligencia se previó que en esas tierras se formara la aldea denominada "Villa Nueva". Con el tiempo, sucede que los vecinos ubicados en la antigua aldea se resisten a mudarse al terreno ejidal, y se quedan en el mismo sitio, formándose después otra aldea que actualmente denominan Villa Nueva Nueva. Los vecinos de la antigua aldea quedaron con problemas en cuanto a la documentación de los derechos reales allí adquiridos.

En el año 1978 se produce la ocupación de parte de las tierras ubicadas en las inmediaciones de la Colonia Kennedy -a la salida de la Carretera de Oriente. Fue en ese año que comenzó la disputa por esos terrenos entre el Abogado Ernesto Alvarado Lozano y los herederos Agurcia.

En 1982 se inscribe como título supletorio. Como respuesta, se inicia la nulidad de dicho título. Desde el inicio de las acciones judiciales también interviene la Municipalidad. En el año 1980 se extienden las ocupaciones de estas tierras en un radio de 222 manzanas. Ellos justifican la ocupación diciendo que las tierras son ejidales y no de particulares. Es así, como el problema alcanza su mayor grado de complejidad.

Con las demandas que se llevaron a cabo por reivindicación de dominio y nulidad, se procedió a hacer el juicio de deslinde y amojonamiento de la fracción del sitio de Carranza en conflicto. Finalizada dicha acción en el año de 1987, el fallo determina que tanto la ocupación como las lotificaciones clandestinas que había en esas tierras estaban dentro del sitio privado denominado Carranza y no en el sitio ejidal denominado la Culebra. La propia

Municipalidad compareció con sus títulos y reconoció los linderos verificándose y confirmándose la situación de estos terrenos. Todas estas acciones se realizaron conforme a las leyes correspondientes.

Fue en este marco de legalidad, aclarado en el trascurso de 9 años, que la Municipalidad entró en negociación con los dueños del terreno dejando a salvo los derechos que por posesión había adquirido los vecinos de la Aldea de Villa Nueva Vieja. Este acto se materializó en la donación de 125 manzanas que se describen en la compraventa que la Municipalidad hace a los herederos Agurcia inscrita con el No.38, Tomo 1160 del Registro de la Propiedad.

Las experiencias más relevantes de este modelo de saneamiento son:

- La participación de la Municipalidad permitió lograr un precio razonable en la compraventa, que hace accesible las tierras a los ocupantes. Donde el terreno quedó en poder de particulares -alrededor de un 10% de la zona en conflicto-, la Municipalidad está realizando gestiones para que se pague el valor catastral establecido por la Alcaldía y no el precio que los dueños están exigiendo.

- En este momento hay un grupo de pobladores que mantienen su reclamo por las tierras, argumentando la nulidad de los títulos de propiedad. Es en este contexto que el caso se encuentra nuevamente en los tribunales. Sin embargo, las posiciones no son tan encontradas y es posible contar con un arreglo definitivo una vez que exista un nuevo fallo.

- En el momento de la firma había dos patronatos, uno cuyos miembros eran del Partido Nacional y estaban reconocidos por la Corporación Municipal, y otro liberal, reconocido por gobernación. Nuevamente, la ingerencia de los Partidos políticos ha coadyuvado a la confusión reinante.

Síntesis

La búsqueda de una solución de los problemas de la tenencia de la tierra planteados actualmente en las colonias de origen informal, hace necesario un tratamiento diferenciado para cada modalidad de tenencia, y en muchos casos para cada una de

las colonias. Existen sin embargo algunos elementos comunes, que permiten sistematizar los pasos a seguir en la negociaciòn de los conflictos existentes.

i. Revisar el proceso de registro, en las tierras de propiedad disputada.

ii. Promover negociaciones sobre el valor de la tierra y modalidades de pago entre el propietario y los pobladores.

iii. La participaciòn de la Municipalidad en estas negociaciones, permite obtener condiciones de pago màs favorables para los pobladores y establecer las condiciones para la instalaciòn de los servicios bàsicos.

iv. Tener presente el caràcter de la representatividad al interior de la organizaciòn de los pobladores en el momento de la negociaciòn, para asegurar la viabilidad de los acuerdos

v. Para impedir que se reproduzca la confusiòn existente, es necesario limpiar el sistema de registro. Las resoluciones administrativas de la Municipalidad, deben ser acompañadas de las acciones correspondientes ante los tribunales. Revisar la polìtica hipotecaria de la Municipalidad. La utilizaciòn polìtico-partidaria del conflicto debe ser depuesta. De esta forma, es posible devolver la confianza en las autoridades municipales y nacionales.

9

Conclusiones

(a) Modalidades de tenencia y mercados de tierras.

El rápido crecimiento de las colonias de origen *informal*, ha dado lugar a una serie de estudios, que perciben en este proceso, la estrategia adecuada para la solución de los problemas habitacionales de los sectores más pobres de la ciudad. En realidad, más que de una opción ideal de acceso a la vivienda, es la expresión concreta, que asume el funcionamiento de un sector específico del mercado de tierras urbanas.

Los mecanismos de operación de este sub-mercado, proceden de las modalidades de tenencia introducidas en la época de la colonia. La exclusión formal del mercado de los ejidos y el carácter monopólico de la propiedad sobre las tierras privadas, propició el desarrollo de procedimientos *informales* de apropiación y comercialización de tierras. A través de las prerrogativas legales-administrativas, las *lotificaciones clandestinas*, o la *invasión* de tierras, se fueron superando las limitaciones que las disposiciones legales o el carácter monopólico de la tenencia, imponen al libre funcionamiento del mercado.

La confusión resultante respecto a la tenencia de la tierra, pierde su carácter *funcional*, cuando el proceso de valorización de la tierra y de las inversiónes realizadas en las tierras de origen informal, se ve paralizado por la falta de títulos, que avalen la propiedad sobre la tierra. Cuando el mejoramiento en la calidad de las viviendas, la instalación de servicios básicos, el acceso a créditos en el mercado formal, hace impostergable su formalización.

La necesidad de encontrar una solución legal al problema, se ve acrecentada por la dimensión política que adquiere el conflicto por la tierra. Por la pérdida de legitimidad del Gobierno Municipal y Central que acompaña este proceso. Por otro lado, la presión de los diferentes sectores sociales por la tierra, ha tendido a contraponerse sin mayor tutelaje por parte del estado, creando un relativo equilibrio aunque desigual , entre los privilegios y la presión social.

P1. Modificar unilateralmente la situación existente, significaría no sólo una mayor pérdida de legitimidad para el gobierno, sino comprometer la precaria paz social del país. La legalización de la tenencia de la tierra, no puede ser por lo tanto ajena al principio de *equidad*: a los intereses de los pobladores, a la demanda efectiva de la población beneficiaria por la tierra. "Con los precios que están pidiendo, no es necesario que nos corran" - comentaba una dirigente de patronato.

Sin ser el objetivo de este trabajo, realizar recomendaciones de políticas alternativas de vivienda, se sintetizan a continuación algunas líneas de acción, que se desprenden del análisis realizado. El tiempo disponible, solo permitió expresarlas en una forma genérica. Propuestas más específicas para cada modalidad de tenencia, fueron discutidas en los Capítulos VII y VIII.

(b) Dimensión del mercado *formal*, en las colonias de origen *informal*.

El número de colonias de origen informal a las que se podría tener acceso a través de un sistema de crédito formal es muy reducido:

i. Sólo el 14% de las colonias (N = 27) posee en su mayoría un comprobante de propiedad capáz de ofrecer una garantía hipotecaria.

ii. Las posibilidades de mejoramiento de viviendas y servicios en estas colonias son limitadas:
   - 23 colonias cuentan con todos los servicios y 3 más sólo carecen de desagüe sanitario.
   - En 19 colonias las mayoría de las viviendas son de material.

iii. Existe en la mayoría de los casos una primera hipoteca sobre la Escritura Pública, como garantía para el pago de los servicios u otros préstamos.

P2. La formalización legal de la propiedad sobre la tierra no puede ser tomada como una condición previa para el desarrollo de proyectos en las colonias de origen informal. La implementación misma de los proyectos puede contribuír -a través de mecanismos más flexibles de trabajo-, a mejorar las situación legal de las colonias.

(c) Los problemas legales de tenencia y políticas.

i. Las colonias de origen informal tienden a ubicarse preferentemente en tierras ejidales, o de propiedad incierta.

ii. Esta situación da lugar a prolongados y costosos juicios.

iii. El margen de tiempo, en que no se realizan pagos por la tierra, -debido a los trámites legales para definir la propiedad-, facilita el acceso a la tierra, por parte de los grupos sociales más pobres.

P3. Propiciar acuerdos entre pobladores, propietarios y la Alcaldía en todas las colonias que se encuentran en esta situación. Como resultado de esas negociaciones puede esperarse:

- Esclarecimiento de los límites y derechos de propiedad sobre la tierra.
- Establecimiento del precio de la tierra y de modalidades de pago, de acuerdo a las capacidades de los pobladores.
- Precios y plazos razonables para la instalación de los servicios básicos.

En los casos donde no existen problemas legales de tenencia, pueden establecerse precios y modalidades de pago, acorde a las capacidades de los pobladores. Un período de gracia, que permita atender las necesidades más inmediatas de vivienda, alimentación y salud, incrementaría enormemente el impacto social de los acuerdos.

(d) Mejoramiento y ampliación de vivienda, políticas.

En un contexto de escasez de recursos, la obtención de la tierra en propiedad, no parece ser tan urgente, una vez adquirido el *sentido* de seguridad en la permanencia. Algunos indicadores al respecto serían:

i. La dificultad -por lo menos inicial- en pagar el valor del suelo, se debería a las condiciones de pobreza en que viven los pobladores de estas colonias [67]. Esta limitación, no les permitiría atender simultaneamente sus necesidades más urgentes -como la construccion de la vivienda-, y afrontar al mismo tiempo los pagos por la tierra [68].

ii. Las colonias de origen informal tienden a ubicarse preferentemente en tierras ejidales, de propiedad incierta o de alto riesgo geológico. Estas preferencias revelan una orientación clara de las invasiones hacia las tierras de menor valor en el mercado.

iii. Los mecanismos de intervención de la Alcaldía -como precio social de la tierra, facilitación o denegación de planos, acuerdos de intervención o recuperación-, tienen un efecto deprimente sobre los precios de la tierra y niveles de pago.

P4. La elasticidad y realismo de los proyectos de *mejoramiento* y *ampliación de vivienda*, les permite trabajar a través de mecanismos de crédito alternativos a la garantía hipotecaria. Si bien identificar y llevar a la práctica estas alternativas -con éxito razonable-, no resulta sencillo, es necesario insistir en su búsqueda. El análisis de las experiencias de algunas ONGs podría ofrecer un balance de las alternativas ya probadas. La existencia de un *acuerdo* entre pobladores y propietarios debería ser base suficiente para la implementación de estos proyectos.

La presencia de las organizaciones de desarrollo, el financiamiento, y las mejoras logradas en la vivienda, hacen que los proyectos contribuyan a mejorar la situación legal de las colonias en esta primera etapa.

(e) Dotación de servicios básicos y titulación.

Las mejoras realizadas a la vivienda, la dotación de servicios básicos -agua y desagüe

---

[67] Mediciones de la pobreza para Tegucigalpa indican que alrededor del 74% de las familias y un 70% de los hogares viven en condiciones de pobreza. Alrededor del 47% del total de las familias y 41% de los hogares en condiciones de extrema pobreza

Ver: Mendoza, Breny: "Identificación de los Problemas en las Políticas Sociales de Salud, Educación y Vivienda para la Implementación de una Estrategia de Erradicación de la Pobreza Crítica" PNUD/SECPLAN. Tegucigalpa, 1989. e INVA-PRIMUHR Vol. II Apéndice. Gitec Consult Gmbh. Dusseldorf, 1988.

[68] Ver Kawas, Celina: "Pobladores Residentes en Asentamientos Urbanos de Origen Informal". CHF. En preparación.

sanitario basicamente- y la realización de obras de infraestructura, impulsan la formalización de la tenencia. La titulación de las tierras se vuelve prioritaria para los pobladores.

i. La relación entre Escrituras Públicas y dotación de servicios, indica que la formalización de la tenencia está vinculada funcionalmente con la capacidad de acceso de la colonia a servicios básicos y con las condiciones ligadas al financiamiento externo.

ii. La seguridad de tenencia -a través de títulos en dominio pleno-, se premia hasta con un 100% de diferencia sobre los precios de los terrenos [69]/.

Estos datos explican la mayor inversión en la vivienda, una vez definida la situación de tenencia, a la que se hacen referencia estudios comparativos [70]/. En este período las líneas de trabajo más importantes serían:

P5. Asistencia legal y financiera, como forma de promover y acelerar la titulación de tierras.

P6. Dotación de servicios de agua y desague a las colonias. Habría que analizar las ventajas y desventajas de los convenios individuales y colectivos.

P7. Los proyectos de ampliación y mejoramiento de viviendas adquieren dimensiones más importantes, acorde con la estabilidad de los pobladores y la garantía que se dispone.

(f) Políticas generales por modalidades de tenencia.

P8. Las colonias en tierras *recuperadas*, tienen un bajo grado de formalización respecto a la tenencia de la tierra y un relativo alto porcentaje de aprobación urbanística. La entrega de títulos en *dominio pleno*, permitiría dar acceso a la formalidad de tenencia, a 34 colonias ubicadas en tierras originalmete ejidales y que no son reclamadas por ningún

---

[69] Otros estudios parecen sustentar estas mismas diferencias en países latinoamericanos, asiáticos y africanos.
Ver Mayo, S. Malpezzi, S. y Gross, 1986 op. cit. pag. 193.

[70] Idem.

particular.

P9. Las colonias en tierras *privadas*, tienen un grado más alto de formalización de la tenencia y un porcentaje relativamente bajo de aprobación urbanística. La aprobación del diseño urbanístico a 40 colonias que tienen contrato de compraventa firmado, facilitaría el acceso a la formalidad a igual número de colonias.

P10. La hipoteca en garantía de las tierras *municipales* que sirven de asiento a colonias populares, ha hecho perder legitimidad a la Corporación Municipal. Su solución, tiene una importante incidencia sobre los niveles de pago en las tierras *municipales* y *ejidales*. Sería conveniente suspender estos procedimientos y levantar la hipoteca o eximir de la misma, a los lotes de los vecinos con pagos realizados a la Alcaldía Municipal.

La ejecución de estas medidas debe considerar la opinión de todos los actores involucrados, para evitar generar más problemas de los que pretenden solucionar.

(g) Propuestas legales más generales.

P11. La carencia de un plan regulador del desarrollo urbano, dificulta cualquier intento de orientación del proceso de crecimiento del Distrito Central. Su aprobación permitiría al mismo tiempo, coordinar las políticas de las diferentes instituciones estatales, vinculadas al problema de la vivienda. El "Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano" del arquitecto Merriam, es una muy buena base de discución.

P12. Las revisión de la legislación vigente, puede ser muy engorrosa y trascender los límites del problema planteado. Pero la unificación de criterios entre las diferentes instituciones estatales y municipales involucradas resulta más viable. La adopción de una línea única de interpretación y aplicación de las normas legales, generaría una mayor claridad, predictibilidad y confianza en las resoluciones relacionadas con la tenencia de la tierra.

P13. La creación de una reserva de tierras, como garantia de préstamos para la legalización de la tenencia de la tierra o dotación de infraestructura a las colonias. A pesar de las reconocidas dificultades que acompañan la propuesta, esta no puede dejar de ser considerada. Los mecanismos por los que se podría crear un banco de tierras serían: i.

recuperando la potestad de los ejidos, ii. incorporando tierras nacionales, a través de la ampliación del perímetro urbano o iii. creando un fondo en divisas como capital de operación.

P14. El sistema de registro de tierras debe ser capaz de seguir la dinámica de las transacciones de tierras.

P15. Los procedimientos administrativos, han sido utilizados en forma recurrente para la apropiación indebida de tierras. La modificación de algunas de sus modalidades de operación -como la forma de publicación de los edictos-, permitiría reducir el riesgo de que se haga abuso de ellos, en perjuicio de las personas con justo título.

P16. La acción inescrupulosa de notarios, y la utilización fraudulenta de testigos, debe poder ser perseguida con mayor rigurosidad por la ley o las mismas organizaciones profesionales.

(h) Propuestas de investigación.

Cuál es el nivel de pago por la tierra, alcanzado en las colonias? Cuánto hace falta para cubrir el costo total?. Qué motiva a los pobladores a realizar los pagos por la tierra?. A lo largo del trabajo, se intentó incursionar en estas preguntas. Se partió de la creación de una tipología de modalidades de tenencia y estableciendo los posibles niveles de formalización de la posesión al interior de cada una de ellas. La encuesta general realizada, permitió posteriormente una cuantificación de los resultados. Las respuestas sugeridas, necesitan sin embargo de una mayor profundización.

P16. Los niveles de pago por la tierra en las colonias *sin comprobantes* o con *escritura pública*, se peden deducir directament. El nivel alcanzado en las colonias con *recibos de pago* de la Alcaldía Municipal, se estimó indirectamente a través del 90% de mora que tiene la Municipalidad, por el cobro de tierras ejidales y municipales. La situación de pago en las colonias con *contrato de compraventa* no pudo ser verificada. Cerca del 40% de las colonias de origen informal se encuentran en esta situación. Y son precisamente las que cuentan con mayor nivel de formalización. Una investigación sobre los niveles de pago por la tierra, al interior de estas colonias, ofrece remuneración concreta.

P17. El estudio propuesto, podría complementarse a través de una perspectiva temporal. Identificando las etapas en la evolución de las colonias, vinculadas a los diferentes niveles de pago, determinando los lapsos de tiempo que transcurren entre un nivel y otro y las variables que los determinan, se hace posible intervenir directamente en el proceso y co-determinar su tiempo de maduración.

P18. Por último, sería necesario profundizar en la identificación de políticas y su implementación. El cuadro del Anexo II, permite vincular las diferentes variables utilizadas en este estudio, resultando cuadros bastantes sugestivos de la situación de las colonias y sus mayores necesidades. En torno a este diagnóstico diferenciado, es posible identificar políticas aún más específicas. No puede olvidarse sin embargo, que la viabilidad de las propuestas, su eficiecia y equidad, dependerá en última instancia del concurso de todos los actores involucrados.

Anexos

Previous Page Blank

Anexo I

Procedimientos para la legalización de la tenencia de la tierra

a. Procedimientos legales para la obtención en propiedad de un terreno público.

a.i Donación en *dominio pleno* de un terreno público

El procedimiento para su legalización es el siguiente:

i. Se realiza el desmembramiento de un ejido.

ii. El presidente de la república autoriza su venta.

iii Se vende y se inscribe en el Registro de la Propiedad.

iv. El beneficiario recibe una escritura pública con dominio pleno, lo que le permite con posterioridad, disponer libremente de las tierras.

b. Transferencia en *dominio pleno* de un terreno cedido en *dominio útil.*

b.1 Apropiación en dominio pleno de lotes familiares en tierras nacionales. La Ley Agraria del 2 de abril de 1936 establece en el Título II Capítulo I Artículo 3. que "los terrenos nacionales pueden ser adquiridos en dominio pleno por compra o por donación para lotes de familia". En el Capítulo III Artículo 12 se especifica que los lotes de familia, "sus frutos y mejoras no serán embargables salvo el caso de ejecuciones municipales o fiscales y tampoco podrán transmitirse o gravarse a ningun título, salvo cuando se trate de herencia".

Profauna Baja Brasil

Estos lotes de hasta 20 Ha. (Art. 13) se podrán convertir según el Art. 15 en *dominio pleno* cuando: i) se conserve la posesión continua del predio por diez años. ii) se haya cultivado la mitad de la tierra y iii) se haya construido en el predio casa para la familia. En el Art. 16 se especifica que el título de *dominio pleno* podrá ser adquirido con solo haberse cumplido las dos últimas condiciones, teniendo los años de posesión solo una incidencia secundaria.

El procedimiento de apropiación particular de estas tierras se llevaba a cabo cumpliendo con los requisitos mencionados o a través de transacciones:

i. Se escrituran las tierras otorgadas. Sólo en pocos casos se procedía a registrar los lotes familiares y tramitar su dominio pleno.

ii. Se compraban los lotes a los herederos.

iii. Se registra en dominio pleno con la escritura y el contrato de compraventa, muchas veces basándose en la primera condición para el dominio pleno -que como hemos visto no es exclusiva.

c. Escrituración en *dominio pleno* de una tierra ejidal

c.i Escrituración por transferencia

Uno de los procedimientos más corrientes para escriturar bajo forma de dominio pleno una tierra cedida en usufructo es el siguiente:

i. El Síndico cede en nombre de la Alcaldía Municipal el terreno en usufructo a un particular.

ii. Un notario escritura la sesión en la cual se denuncia la tierra.

iii. El usufructuario construye vivienda o mejoras en el terreno.

iv. Se hace una solicitud para que se registren las mejoras. Se agregan las mejoras a la escritura de usufructo y se registran en el registro de la propiedad.

v. Se vende -legalmente sólo las mejoras-, haciendo constar en el contrato de compraventa que "se traspasa el dominio y derecho que posee en este inmueble", sin explicitar el caracter de *uso* de los derechos.

vi. El "dominio" a secas aperece como "dominio pleno" cuando se transfiere a una tercera persona, ya que el término dominio sin adjetivos sólo puede corresponder a dominio pleno. Al actuar el comprador y vendedor de buena fe no se incurre en irresponsabilidad.

vii. Si se reclamase la propiedad como estatal, los antecedentes existentes indican que el Poder Judicial tendería a ratificar el derecho del particular por haber sido adquirida de buena fe y no haber incurrido por lo tanto en irresponsabilidad. Por otro lado, el código civil establece que pueden enjuiciarse las personas que cometen los delitos y anular las escrituras. Corresponde en este caso el pago de indemnizaciones por mejoras. Pero en caso de haber muerto los causantes primarios de la tersgiversación, la ley deja de tener efecto pues se para ante los muertos.

c.ii. Escrituración por remate

Una variación del procedimiento anterior es el de la escrituración por remate. Los pasos que se requieren son los siguientes:

i. El Síndico cede un terreno en usufructo a un particular.

ii. Se denuncia la tierra.

iii. Se escritura en usufructo.

iv. Se adquiere un préstamo y se pone como garantía esa propiedad y sus mejoras. (Legalmente solo podría tomarse como garantía las mejoras o vivienda, pero la garantía debe hacerse referencia al bien que sirve de asiento a la propiedad.

v. No se cancela la deuda al prestamista (Ej. Banco Privado)

vi. El estado puede pagar la deuda y recuperar el inmueble con las mejoras.

vii. Cuando el Estado no hace uso de ese derecho, deja automáticamente la potestad a dos personas: El prestatario y cualquier persona natural o jurídica que compre la deuda.

viii. Se va a remate público a fin de hacer efectiva la deuda.

ix. Un Juzgado le otorga al comprador la escritura pública en dominio pleno, quien la adquiere por renuncia tácita del estado.

x. Se registra.

d. Títulos Supletorios.

i. Se realiza una solicitud que según los contenidos del Código Civil debe cumplir como mínimo con los siguientes datos:

- La naturaleza, situación, medida superficial, linderos y nombre, si lo tuviere, del inmueble cuya posesión se trata de acreditar.

- La manera como se ha adquirido la posesión, indicando el nombre, apellido, profesión y domicilio de la persona que pide el título; y si fuere posible, las mismas designaciones de la persona que ha transferido la posesión.

- La fecha en que se ha comenzado a poseer el inmueble.

- Los razonamientos por los cuales no existe título escrito o el motivo por el cual éste no es inscribible.

- Información sobre si hay otros poseedores pro-indiviso.

- Presentar tres testigos propietarios de bienes inmuebles vecinos del lugar en que están situadas las tierras que se quiere acreditar.

ii. Se presenta la solicitud de admisión conteniendo las informaciones requeridas y con la presencia de tres testigos, que deben ser propietarios de bienes y vecinos del lugar donde se sitúa el inmueble.

iii. Se publica la solicitud por medio de edictos en la tabla de avisos de los Juzgados y en el Diario Oficial. La publicación se hace tres veces de treinta en treinta días, para posibilitar el reclamo de otros particulares o de la municipalidad en caso que sus derechos fueran lesionados.

iv. Si pasados quince días de la última publicación no se presenta ningún opositor, se registra la posesión de la propiedad.

e. Legalización de las ocupaciones en tierras ejidales.

Las Corporaciones Municipales, están dotadas de facultades especiales para elaborar sus propios instrumentos jurídicos, tales como Acuerdos, Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones. Los Acuerdos Municipales son disposiciones específicas que expresan decisiones relacionadas con asuntos administrativos de gobierno o con procedimientos de interés general.

En muchas circunstancias, la emisión de acuerdos está orientada a resolver problemas de tenencia de la tierra.

Acuerdo Municipal de Recuperación. A través de este procedimiento, la Municipalidad retoma el control sobre los terrenos ejidales, detentados impropiamente por personas particulares, como consecuencia de fallas de agrimensura, ampliación fraudulenta del tamaño de las donaciones o uso abusivo de los procedimientos de titulación ya descritos.

El Acuerdo 251 enuncia los **objetivos** perseguidos con su aplicación:

- Utilizar terrenos de conformidad con la función social de la propiedad.

- Evitar el acaparamiento o especulación con las tierras.

- Efectuar su adjudicación en beneficio exclusivo de las personas de bajos ingresos.

- Coadyuvar a la solución del problema de la vivienda.

- Viabilizar la instalación de servicios infraestructurales y de equipamiento social indispensables en las zonas marginales.

Los **requisitos** necesarios para ser beneficiario de este acuerdo son los siguientes:

- Ser hondureño por nacimiento o naturalización.

- Tener como mínimo tres años de residencia al interior del perímetro urbano o en el lugar donde esté ubicado el inmueble que se solicita.

- No ser propietario de bienes inmuebles.

- Tener un grupo familiar bajo la dependencia económica del solicitante.

- Percibir ingresos, tanto el solicitante como su grupo familiar, dentro de los límites que determine la Oficina de Trabajo Social.

También se definen las **prioridades de adjudicación** de terrenos, en el siguiente orden

- Mujeres u hombres solos que ejerzan funciones de jefes de familia, con cinco o más hijos menores de 16 años.

- Parejas maritales con cinco o más hijos menores de 16 años.

- Cualquiera de las anteriores con menor número de hijos.

- Parejas maritales sin dependientes.

- Personas solas.

Los procedimientos necesarios para lograr la extensión de una escritura pública en dominio útil son más sencillos o engorrosos, dependiendo de la vehemencia y nivel de influencia con que "propietario" particular defienda sus supuestos derechos sobre los terrenos.

i. Se nombra una directiva para que represente a los ocupantes.

ii. Se consigue la asesoría legal por parte de un abogado

iii. Se realizan los trámites para la adquisición de la personería jurídica del patronato.

iv. Se presenta un documento formal a la municipalidad solicitando su intervención en la legalización de las tierras.

v. El Departamento Legal de la Alcaldía Municipal realiza la investigación de los antecedentes del terreno (tracto sucesorio), en el Registro de la Propiedad.

vi. En caso de comprobarse el carácter ejidal de los terrenos La Corporación Municipal en sesión decide sobre la emisión de un acuerdo de recuperación.

vii. Se somete a ratificación del Poder Ejecutivo.

viii. Se negocia el precio de la tierra entre la Alcaldía y los pobladores.

ix. Se inscriben los futuros adjudicatarios en el registro de Trabajo Social.

x. Se abre una cuenta bancaria donde los pobladores cancelan mes a mes sus cuotas. Estos fondos seran utilizados un 75% para instalación de Servicios Básicos y un 25% por gastos administrativos.

xi. Una vez pagado el lote, se cumplen los requisitos necesarios -en cuanto a comprobante de transacción-, para poder escriturar la tierra en usufructo en el Registro de la Propiedad [1].

---

[1] Los requisitos urbanísticos los veremos más adelante puesto que son comunes desde un punto de vista formal para las diferentes modalidades de tenencia.

Los documentos que se deben poseer para acceder a una Escritura Pública en dominio útil son

- Pago de el lote de terreno

- Cancelación (constancia) emitida por el Departamento de trabajo social.

- El último recibo del Banco

- Plano topográfico individual (aprobado por METROPLAN)

- Documentos personales del adjudicatorio

El procedimiento para obtener un permiso de **hipoteca o venta de terrenos en dominio útil** es el siguiente:

i. El interesado presenta una solicitud en la Oficialía Mayor de la Corporacion Municipal, solicitando su autorización correspondiente. Esta solicitud debe ser respaldada por un licenciado en derecho que actúa como representante legal.

ii. El expediente es trasladado a la Oficina de Trabajo Social social donde emiten un dictamen previa investigación que le hacen al interesado.

iii. El Departamento Legal emite otro dictámen dando su aprobación.

iv. El expediente es enviado a la Secretaria de la Municipalidad quien lo somete a sesión de la Corporacion Municipal, que emitira el acuerdo, donde autoriza a la persana que ha hecho la solicitud para que pueda hipotecar o vender sus derechos sobre el terreno.

La **obtención de un dominio pleno** sobre un lote que ha sido donado en dominio útil, trasciende las atribuciones del Municipio.

i. Una vez que se obtiene el dominio útil el interesado presenta una solicitud ante la Corporacion Municipal solicitando el dominio pleno.

ii. La Munipalidad emite un dictámen y remite el expediente al Ministerio de Gobernacion.

iii. Gobernación puede enviar el caso a la Procuraduría General de la República para que se pronuncie.

iv. Una vez evacuado el expediente por la Procuraduría, es devuelto al ministerio de gobernacion; que emite la resolución.

v. El Presidente de la República firma la resolución y la devuelve al Ministerio de Gobernacion. La Municipalidad le notifica al interesado la resolución.

vi. En caso de ser afirmativa la solicitud, la Municipalidad otorga la Escritura Pública en dominio pleno.

(f) Legalización de la tenencia en tierras municipales ocupadas

La solicitud de legalización de la tenencia sigue sin embargo procedimientos similares. La Alcaldía tiene la potestad de entregar las tierras en "dominio útil" o en "dominio pleno".

i. Se presenta la solicitud al Departamento de Trabajo Social. Se realiza la encuesta socioeconómica para verificar si califica como beneficiario.

ii. La Comisión de Tierras determina la tenencia de la tierra.

iii. Metroplán da el dictámen técnico,

iv. Catastro asigna el valor del terreno y emite una clave catastral. El valor dependerá de la ubicación del terreno en relación a las vías principales de acceso y de la calidad del terreno. En la colonia Villanueva, se están manejando valores que fluctúan entre Lps. 3 y 12.

v. El Departamento Legal revisa el expediente y da el visto bueno.

vi. Se introduce la petición al orden del día de la Corporación Municipal.

vii. De ser positiva la resolución se procede a firmar el contrato de promesa de compra-venta. La prima es del monto de los Lps. 150 más 10% sobre gastos de administración y se firman letras de cambio por el precio diferencial total del lote. Las cuotas mensuales no podrán ser menores de Lps. 50.

viii. Se paga el precio en la Tesorería.

ix. Una vez pagado el terreno Metroplán aprueba el plano individual.

x. El Departamento Legal otorga una escritura pública.

En el caso de las personas que pagan sus lotes al contado no firman contrato de promesa de venta. Metroplán levanta un plano individual del lote y se hace la escritura correspondiente. En el caso de la Colonia Villanueva solo cinco personas han pagado su lote al contado. Todas las demas personas lo han adquirido a plazos.

(g) Legalización de ocupaciones en predios urbanos privados

i. El primer paso posterior a la ocupación es generalmente dado por el mismo propietario. Contrata un asesor legal y busca amparo en la ley, acusando criminalmente a los invasores por delito de usurpacion.

ii. Logra sentencia a los invasores por medio del Juzgado de Letras de lo Criminal.

iii. Se libra orden de captura contra los directivos del patronato. El diálogo se establece antes del desalojo o dado que el delito es fiable, lo más probable es que se repita el mismo procedimiento de ocupación obligando al propietario a dialogar.

iv. La negociación se realiza entre el propietario y los ocupantes directamente o a través de la mediación oficial o extraoficial de algún organismo estatal: el INVA o la misma AMDC.

v. Se acuerdan los precios de los terrenos entre el patronato y los propietarios.

vi. Se cancelan las primas y cuotas acordadas al propietario directamente o a alguna cuenta de banco mancomunada.

vii. Una vez cumplidos los pagos el propietario entrega las escrituras en dominio pleno.

La Alcaldía ha desarrollado un procedimiento -- para la **intervenciòn** de las colonias que no cumplen con los requisitos urbanísticos.

i. A peticion de los vecinos el departamento de Metroplan cita al dueño de la lotificaciòn para exigirle que instale los servicios básicos.

ii. Si no se llega a ningún acuerdo, el departamento de Metroplan rinde un informe al departamento legal.

iii. Este estudia la situaciòn legal de la colonia para determinar si procede a la intervenciòn.

iv. Si el dictámen es positivo se elabora el borrador de acuerdo y se envía a sesiòn de corporaciòn quien decide si se aprueba o no la intervenciòn.

v. Una vez aprobada, el departamento de trabajo social y la Secciòn de Administraciòn de Tierras proceden a abrir una cuenta bancaria donde los vecinos abonan sus cuotas para la instalaciòn de los servicios básicos. El dinero restante, se le devuelve al dueño de la tierra.

(h) Aprobación urbanística de los asentamientos.

La institución encargada de su vigilancia y aplicaciòn es el Departamento de Metroplán de la Alcaldía Municipal. Los requisitos formales que exige Metroplán para la aprobaciòn de Planos son indiferentes del origen de la urbanizaciòn.

Pasos requeridos para aprobar el plano de lotificación general de colonia y de la parcela individual.

i. Intención de urbanización. El propietario tiene un plazo de 1 a 6 meses para que presente el plano y tipo de vivenda a construir.

ii. Se presenta el Anteproyecto em la Oficina de Control de Urbanizaciones.

iii. Se revisa la lotificación y se dan recomendaciones (ej.: predios a dejar como areas verdes).

iv. Proyecto Final. En la Oficina de Control de Urbanización se hace la revisión de todo el estudio completo (estudio aguas negras, agua potable, áreas verdes, área para escuela, centro comunal) Adjunta a este documento va una solicitud adquirida en la oficialía mayor de la A.M.D.C. solicitando la aprobación del proyecto final.

v. Metroplan por medio del Departamento de Control de Urbanización dictamina técnicamente sobre el proyecto final.

vi. Lo envían al Departamento Legal para que este emita un dictámen sobre el proyecto.

vii. Va a la Secretaría de la A.M.D.C. para que la Corporación apruebe la urbanización.

viii. Se emite el Acuerdo con copias al Departamento Legal, Metroplan, la Oficina de Control de Urbanización, a la Comisión de Tierras y finanzas y administración.

x. Luego es supervisado (en construcción).

xi. Se emite una acta de Recepción (estar de acuerdo con las obras construídas parcialmente).

xii. El urbanizador paga esta supervisión a la tesorería de la A.M.D.C.

El dictámen de Metroplán sobre el proyecto final se hace en base a dos planos que deben aprobarse para posibilitar la inscripción de los lotes en el registro.

h.i. Plano General

i. Presentación del plano por parte del patronato a la Oficina de Control de Urbanización (Metroplan).

ii. Revisión del plano por un ingeniero de la Oficina de Control de Urbanización. Se comprueba si estimó áreas verdes, calles, tierra para escuela.

iii. Si hay correciones se le hacen en el plano

iv. La oficina de Control de Urbanización investiga si hay un dueño sobre el predio o si existe alguna escritura pública. Realizan un recorrido por la comunidad.

v. Se aprueba el plano para que ya sea la A.M.D.C. o el propietario pueda escriturar individualmente.

vi. Los planos aprobados son 5.
- Para expediente de la oficina
- Archivo general de Metroplan
- Catastro Nacional (se le otorga clave catastral/control impuesto)
- Oficina Registro de la propiedad
- Interesado o propietario

h.ii. Plano para Adjudicatario

i. Una vez cancelada la tierra, el adjudicatario presenta una constancia de pago de la A.M.D.C. por la tierra que le vendió. Los particulares siguen un procedimiento diferente. Es el mismo propietario quien lo entrega.

ii. El Departamento de Trabajo Social le otorga una constancia y con esta se inician los trámites correspondientes en Metroplan.

iii. Se presenta el adjudicatario a la Sección de Topografía. Le miden el terreno y hacen un plano del lote. Se cancelan los costos del plano (Lps. 50.00) en la Tesorería de la A.M.D.C. El plano lleva el visto bueno del jefe del Departamento de Metroplan.

iv. El Departamento Legal elabora la escritura pública en "dominio pleno" o en "usufructo" y se lleva al Registro de la Propiedad para su inscripción.

El cumplimiento con el relativo alto grado de formalidad de los estándares, resulta imposible para las colonias originadas por invasión o lotificación clandestina de terrenos. Esta situación requiere un alto grado de elasticidad en la aprobación de las normas. **Brisas de Olancho** es un ejemplo de transacción para agilizar o posibilitar los trámites en Metroplán, que puede tomarse como base para otras negociaciones.

Los pasos fueron:

- Plática entre el Patronato como representante de los pobladores, Metroplan y el dueño del predio.

- La Alcaldía por medio de Metroplan exige un plano que contemple: localización de calles, área de lotes (a veces se hacen en la AMDC. pero la mayoría paga a particulares).

- Metroplan aprueba el plano para que el Banco (dueño) les otorgue en un futuro escrituras públicas previo convenio entre la A.M.D.C. y patronato.

- Metroplan por medio de la Oficina de Control de Urbanizaciones le exige un estudio completo (aguas negras y potables) al Banco. Se hace con el fin de que banco financie dichas obras. Cuando se da una invación donde el dueño de la tierra es de escasos recursos económicos, no se exije dicho estudio para no entorpecer el proceso de legalización. Solo queda contemplado en el plano general pero no se cumple.

- Se envía a la corporación para que sea aprobada legalmente todo el expediente. Este comprende: estudio completo de aguas negras, memoria técnica del proyecto, escritura pública, dictámenes dados.

- Se emite un acuerdo de aprobación del proyecto de lo que es la colonia "Brisas de Olancho"; este acuerdo lo emite la Corporación Municipal.

Anexo II

Listado de colonias por modalidad de tenencia, situación urbanistica, comprobantes, calidad de viviendas, año de surgimiento y valor de la tierra.

El siguiente listado, representa un intento de ordenamiento de las colonias de origen informal, de acuerdo a las categorías desarrolladas en el presente trabajo. Los resultados aquí expuestos, fueron obtenidos mediante una encuesta que cubrió la totalidad de los barrios de origen informal. El cuestionario, fue pasado a representantes de la comunidad, y refleja la situación en que se encuentran la mayoría de los pobladores.

Dadas las limitaciones de tiempo y presupuesto, algunos datos -como el valor de la tierra y calidad de las viviendas- deben ser vistos como una aproximación, con fines más comparativos que absolutos. Sin embargo, los datos referentes a la modalidad de tenencia, situación urbanística, comprobantes de propiedad y año de surgimiento son suficientemente confiables. Los datos obtenidos en la encuesta, fueron comparados con los datos ya existentes y sujetos a una posterior revisión por parte de informantes claves, conocedores de la situación de las colonias.

CODIGOS

Propiedad:

1 = Org. Gubernamentales
2 = Recuperada
3 = Privada
4 = Particular-recuperada
5 = Particular-intervenida

Plano:

1 = Tiene plano aprobado
2 = No tiene plano aprobado

Comprobante:

1 = Ninguno
2 = Recibo de pago
4 = Contrato compra-venta
7 = Escritura pública

Servicios:

0 = No tiene
1 = Luz
2 = Agua Pública + luz
3 = Agua Domicilio + luz
4 = Desagüe + agua + luz

Vivienda:

1 = Madera
2 = Más madera que material
3 = Más material que madera
4 = Más material

BARRIO O COLONIA	PRO-PIE-DAD	PLANO	COM-PRO-BANTE	SERVI-CIOS	VI-VIEN-DA	AÑO	VALOR APROX. (LPS)M2
Altos del Bosque	1	1	1	2	2	1986-1990	15.00
Aldea Suyapa	1	1	1	3	4	<=1960	30.00
La Providencia	1	1	2	2	2	1961-1970	15.00
Estados Unidos	1	1	2	2	2	1981-1985	12.00
Smith #1	1	1	2	3	2	1981-1985	20.00
Universidad Nueva Suyapa	1	1	2	3	3	1971-1980	8.00
Monterrey Sur	1	1	2	4	2	1971-1980	35.00
Divanna	1	1	2	4	2	<=1960	36.00
La Fraternidad	1	1	2	4	1	1961-1970	30.00
Coop. 30 de Noviembre	1	1	2	4	4	1971-1980	25.00
Zapote Centro	1	1	4	1	4	1981-1985	45.00
Pavas y Amates	1	1	4	1	2	1971-1985	8.00
Roberto Suazo C. #1	1	1	4	2	1	1971-1980	15.00
Brisas de La Laguna	1	1	7	1	2	1961-1970	
La Laguna	1	1	7	4	3	1961-1970	15.00
San Cristóbal	1	1	7	4	4	<=1960	35.00
Los Pinos	1	2	1	1	2	1961-1970	5.00
La Sosa	1	2	1	3	3	<=1960	27.00
Las Brisas	1	2	1	4	2	1981-1985	30.00
Invasión Picachito	1	2	2	0	1	1986-1990	8.00
Villanueva	1	2	2	1	2	1981-1985	12.00
S. Jan del Norte	1	2	2	1	2	1971-1980	8.00
San Martín	1	2	2	3	1	1961-1970	20.00
Mirador San Isidro	1	2	2	3	2	1971-1980	15.00
Cooperativa Las Mercedes	1	2	2	4	2	1971-1980	45.00
Altos del Pedregalito	1	2	4	4	4	1961-1970	40.00
30 de Noviembre	1	2	4	3	2	1971-1980	25.00
Nuevas Delicias	2	1	1	1	2	1981-1985	15.00
Canada	2	1	2	2	1	1981-1985	15.00
El Progreso	2	1	2	2	2	1971-1980	20.00
Alemania	2	1	2	2	2	1971-1980	10.00
Altos de San Francisco	2	1	2	2	2	1981-1985	10.00
Gracias a Dios	2	1	2	2	3	1971-1980	15.00
Nueva Esperanza	2	1	2	2	3	1971-1980	15.00
Jardines de Toncontín	2	1	2	3	2	1971-1980	35.00
21 de Febrero	2	1	2	3	2	1981-1985	18.00
San Juan Lindo	2	1	2	3	2	1981-1985	15.00
Altos del Milagro	2	1	2	3	3	1981-1985	

Anexo II

BARRIO O COLONIA	PRO-PIE-DAD	PLANO	COM-PRO-BANTE	SERVI-CIOS	VI-VIEN-DA	AÑO	VALOR APROX. (LPS)M2
Zorzales #1	2	1	2	4	3	1981-1985	35.00
3 de Mayo	2	1	2	4	2	1961-1970	30.00
La Trinidad Comayagüela	2	1	2	4	2	1971-1980	30.00
Venezuela	2	1	2	4	4	1971-1980	45.00
Jardines de San José	2	1	2	4	2	1981-1985	40.00
Oscar A. Flores	2	1	2	4	2	1981-1985	30.00
Modesto A.#1	2	1	2	4	2	1971-1980	25.00
Zorzales #2	2	1	2	4	4	1981-1985	35.00
Policarpo Paz Garcia	2	1	7	4	3	1971-1980	40.00
Independencia	2	2	2	2	2	1971-1980	15.00
Centenos # 2	2	2	2	1	1	1981-1985	10.00
Centenos # 1	2	2	2	1	2	1981-1985	10.00
La Lincoln	2	2	2	2	2	1981-1985	15.00
Brasilia	2	2	2	3	2	1971-1980	15.00
Cristóbal Diaz	2	2	2	4	4	1971-1880	25.00
Brisas del Picacho	3	1	1	4	2	1971-1980	30.00
Las Canteras	3	1	1	2	2	1971-1980	15.00
Monterrey	3	1	4	2	2	1971-1980	25.00
Miramesi	3	1	4	3	2	<=1960	40.00
El Socorro	3	1	4	4	4	<=1960	25.00
Zapote Norte	3	1	4	4	4	1981-1985	45.00
Espiritu Santo	3	1	4	4	4	1981-1985	
Reparto	3	1	4	4	2	<=1960	30.00
Modesto Rodas A. #2	3	1	4	2	2	1981-1985	
El Retiro	3	1	4	4	2	'<=1960	30.00
La Trinidad	3	1	4	3	3	1961-1970	25.00
San Miguel	3	1	4	4	4	1961-1970	40.00
La Esperanza	3	1	4	4	3	<=1960	
La Joya	3	1	4	4	4	1971-1980	45.00
Las Palmas	3	1	4	4	3	<=1960	
La Popular	3	1	4	4	4	1971-1980	25.00
Pedregalito #2	3	1	4	4	4	1961-1970	
El Porvenir	3	1	4	4	2	1971-1980	45.00
La Obrera	3	1	4	4	2	<=1960	30.00
Monte del Sinai	3	1	7	4	3	1971-1980	
Henry Merrian	3	1	7	4	2	1981-1985	40.00
El Rosario	3	1	7	4	3	1961-1970	40.00
Torocagua	3	1	7	4	4	1961-1970	

BARRIO O COLONIA	PRO-PIE-DAD	PLANO	COM-PRO-BANTE	SERVI-CIOS	VI-VIEN-DA	AÑO	VALOR APROX. (LPS)M2
La Haya	3	1	7	4	4	1961-1970	50.00
San Jose	3	1	7	4	3	<=1960	
La Esperanza (Com.)	3	1	7	4	4	<=1960	35.00
Las Mercedes	3	1	7	4	2	1961-1970	45.00
Travesia	3	1	7	4	3	<=1960	25.00
La Soto	3	1	7	4	2	<=1960	
Pedregalito # 1	3	1	7	4	3	1961-1970	
La Burrera	3	1	7	4	3	1951-1970	
San Pablo	3	1	7	4	3	<=1960	40.00
Guamalito	3	1	7	4	4	1971-1980	40.00
Cantatero Lopéz	3	2	1	0	1	1986-1990	
Nueva Danlí	3	2	1	0	2	1986-1990	10.00
Vegas del Carrizal	3	2	1	1	1	1981-1985	
Jardines del Carrizal	3	2	1	1	1	1981-1985	
Esmith # 2	3	2	1	1	1	1980-1985	
Brisas del Valle	3	2	1	1	2	1971-1980	15.00
Plan de Los Pinos	3	2	1	1	2	1971-1980	5.00
San Rafael	3	2	1	1	2	1986-1990	
Fuerzas Armadas	3	2	1	2	1	1986-1990	12.00
Brisas de Suyapa	3	2	1	2	2	1971-1980	12.00
17 de Septiembre	3	2	1	2	2	1985-1990	
Guillen	3	2	1	2	2	1971-1980	15.00
28 de Marzo	3	2	1	2	2	1981-1985	15.00
Picachito	3	2	1	2	3	1981-1985	10.00
Covisul-Fehcovil	3	2	1	2	4	1971-1980	10.00
Nuevo Viera	3	2	1	4	2	1981-1985	30.00
Isabel Norte	3	2	4	0	2	1986-1990	10.00
Israel Sur	3	2	4	1	2	1986-1990	
Rosalinda	3	2	4	1	2	1986-1990	8.00
Villa Delmy	3	2	4	1	2	1981-1985	25.00
San Lorenzo	3	2	4	1	3	1981-1985	20.00
Col. Melgar	3	2	4	1	3	1981-1985	15.00
Brisas de Olancho	3	2	4	2	1	1986-1990	15.00
La Soledad	3	2	4	2	2	<=1960	15.00
Zarzal Vazilón	3	2	4	2	4	1971-1980	20.00
Santa Eduviges	3	2	4	2	2	1971-1980	15.00
Rodimiro Zelaya	3	2	4	2	2	1971-1980	15.00
13 de Julio	3	2	4	2	2	1971-1980	25.00
El Pedregal	3	2	4	2	2	1971-1980	35.00
Roberto Suazo Cordova # 2	3	2	4	2	2	1971-1980	18.00

Anexo II

BARRIO O COLONIA	PRO-PIE-DAD	PLANO	COM-PRO-BANTE	SERVI-CIOS	VI-VIEN-DA	AÑO	VALOR APROX. (LPS)M2
Altos de San Isidro	3	2	4	2	2	1971-1980	20.00
Jose Simón Azcona	3	2	4	2	2	1986-1990	12.00
Buenas Nuevas	3	2	4	2	3	1971-1980	12.00
14 de Marzo	3	2	4	3	1	1971-1980	30.00
Izaguirre	3	2	4	3	2	1981-1985	20.00
Las 3 C.	3	2	4	3	2	1971-1980	
Santa Isabel	3	2	4	3	2	1971-1980	18.00
La Estrella	3	2	4	3	2	1971-1980	
San Jose de la Montona	3	2	4	3	2	1971-1980	15.00
Sagastume	3	2	4	3	2	<=1960	20.00
Sector Matute	3	2	4	3	3	1971-1980	10.00
Mirador Buenos Aires	3	2	4	3	3	<=1960	
Los Tubos	3	2	4	3	3	1961-1970	
Vella Vista Norte	3	2	4	3	4	1981-1985	40.00
Francisco Murillo Soto	3	2	4	3	4	1981-1985	22.00
El Edén	3	2	4	4	3	1961-1970	25.00
Los Olmos	3	2	4	4	3	1981-1985	30.00
Jardínes del Toncontin	3	2	4	4	3	<=1960	35.00
La Peña	3	2	4	4	3	1961-1970	25.00
Los Profesores	3	2	4	4	2	<=1960	30.00
El Rincón	3	2	7	3	2	<=1960	18.00
Santa Isabel	3	2	7	3	3	1971-1980	25.00
Aldea Cañada	3	2	7	3	3	<=1960	15.00
El Pastel	3	2	7	4	2	<=1960	35.00
Sipile	3	2	7	4	3	<=1960	35.00
San Juan de Dios	3	2	7	4	4	<=1960	40.00
El Chile	3	2	7	4	4	1961-1970	45.00
Las Crucitas	3	2	7	4	4	1971-1980	30.00
José Angel Ulloa	4	1	1	0	1	1986-1990	10.00
San Buena Ventura	4	1	1	2	2	1971-1980	
14 de Febrero	4	1	2	1	2	1971-1980	10.00
Lomas del Norte	4	1	2	1	2	1981-1985	15.00
Flor del Campo	4	1	2	2	1	1971-1980	20.00
Villa Unión	4	1	2	2	2	1971-1980	12.00
Las Torres	4	1	2	2	2	1971-1980	20.00
Villa Los Laureles	4	1	2	3	2	1971-1980	10.00
San Francisco	4	1	2	3	4	<=1960	20.00
La Rosa	4	1	2	3	4	1981-1985	20.00
La Pradera	4	1	2	4	3	<=1960	40.00

Anexo II

BARRIO O COLONIA	PRO-PIE-DAD	PLANO	COM-PRO-BANTE	SERVI-CIOS	VI-VIEN-DA	AÑO	VALOR APROX. (LPS)M2
Flor #1	4	1	4	4	2	1971-1980	25.00
Flor #2	4	1	7	4	3	1971-1980	25.00
Nueva Providencia	4	2	1	1	2	1986-1990	10.00
Carrizal #1	4	2	1	3	3	<=1960	30.00
Campo Cielo	4	2	2	1	1	1981-1985	10.00
Villa Cristina	4	2	2	1	2	1971-1980	8.00
Villa Franca	4	2	2	1	2	1971-1980	8.00
La Fatima	4	2	4	1	2	1986-1990	10.00
Santa Cecilia	4	2	4	1	2	1986-1990	30.00
Nuevos Horizontes	4	2	4	1	3	1981-1985	
Carrizal #2	4	2	4	3	2	1961-1970	30.00
Bella Vista	5	1	4	4	3	<=1960	40.00
Lomas del Cortijo	5	1	4	4	4	1971-1980	35.00
Nva. Santa Rosa	5	1	4	4	2	<=1960	25.00
Brisas del Norte	5	1	4	1	2	1971-1970	15.00
Ayestas	5	1	4	4	2	<=1960	
La Felicidad	5	1	4	3	3	1981-1985	20.00
Flores de Oriente	5	2	1	1	2	1971-1980	6.00
Villa Nueva Suyapa	5	2	4	3	2	1971-1980	8.00

RESUMEN DE LOS CASOS QUE TIENEN Y DE LOS QUE NO TIENEN PLANO

PROPIEDAD	COMPROBANTE		SERVICIOS		VIVIENDA		AÑO
Alcaldía Mpal.: 11	Recibo de pago:	6	Luz:	3	Madera:	2	1961 - 1970: 3
	Contrato Compra venta:	2	Agua particular:	4	Más madera que otro material:	7	1971 - 1980: 4
No tiene plano	Ninguno:	3	Desagüe:	3	Material:	1	1981 - 1985: 2
			No tiene:	1	Más material que madera:	1	<=1960: 1
							1986 - 1990: 1
Alcaldía Mpal.: 16	Ninguno:	2	Luz:	3	Madera:	2	<=1960: 3
	Recibo de pago:	8	Agua pública:	4	Más madera que otro material:	8	1961 - 1970: 4
Tiene Plano	Contrato compra venta:	3	Agua particular:	3	Más material que madera:	2	1971 - 1980: 5
	Escritura pública:	3	Desagüe:	6	Material:	4	1981 - 1985: 3
							1986 - 1990: 1
Recuperadas: 6	No tiene:	1	Luz:	2	Madera:	1	1971 - 1980: 3
	Recibo de pago:	5	Agua pública:	2	Más madera que otro material:	4	1981 - 1985: 3
No tiene Plano			Agua particular:	1	Material:	1	
			Desagüe:	1			
Recuperadas: 20	Recibo de pago:	18	Luz:	1	Madera:	1	1961 -1970: 1
	Escritura pública:	1	Agua pública:	6	Más madera que otro material:	12	1971 - 1980: 9
Tiene Plano	Ninguno:	1	Agua particular:	4	Más material que madera:	5	1981 - 1985:10
			Desagüe:	9	Material:	2	
Particulares: 58	Ninguno:	16	No tiene:	3	Madera:	7	<=1960: 10
	Contrato compra venta:	34	Luz:	11	Más madera que otro material:	31	1961 - 1970: 4
No tiene Plano	Escritura pública:	8	Agua pública:	18	Más material que madera:	14	1971 - 1980: 21
			Agua particular:	15	Material:	6	1981 - 1985:12
			Desagüe:	11			1986 - 1990:10
							1980 - 1985: 1
Particular: 33	Ninguno:	2	Agua pública:	3	Más madera que otro material:	12	1971- 1980: 8
	Contrato compra venta:	17	Agua particular:	2	Más material que madera:	10	1981 - 1985: 4
Tiene Plano	Escritura pública:	14	Desagüe:	28	Material:	11	<=1960: 12
							1961 - 1970: 9
Partic. Recuperada: 9	Ninguno:	2	Luz:	7	Madera:	2	<=1960: 1
	Contrato compra venta:	4	Agua particular:	2	Más madera que otro material:	5	1961 - 1970: 1
No tiene plano	Recibo de pago:	3			Más material que madera:	2	1971- 1980: 3
							1981 - 1985: 2
							1986 - 1990: 2
Partic. Recuperada: 13	Ninguno:	2	No tiene:	1	Madera:	2	<=1960:1
	Recibo de pago:	9	Luz:	2	Más madera que otro material:	7	1971 - 1980: 8
Tiene plano	Contrato compra venta:	1	Agua pública:	4	Más material que madera:	2	1981 - 1985: 2
	Escritura pública:	1	Agua particular:	3	Material:	2	1986 - 1990: 1
			Desagüe:	3			
Partic. Intervenida: 2	Ninguno:	1	Luz:	1	Más madera que otro material:	2	1971 - 1980: 2
No tiene Plano	Contrato compra venta:	1	Agua particular:	1			
Partic. Intervenida: 6	Contrato compra venta:	6	Luz:	1	Más madera que otro material:	3	<=1960: 3
Tiene Plano			Agua particular:	1	Más material que madera:	2	1971 - 1980: 2
			Desagüe:	4	Material:	1	1981 - 1985: 1

Este libro se imprimió en los Talleres
Litográficos de Graficentro Editores
en el mes de julio de 1990.
La Edición consta de 400 ejemplares