

A2

Serie Administrativa de Catastro



Manual de Límites Administrativos



Programa Fortalecimiento del
Régimen Municipal y Desarrollo Local
AECID – AMHON



A2

Serie Administrativa de Catastro



Manual de Límites Administrativos

Programa Fortalecimiento del
Régimen Municipal y Desarrollo Local
AECID – AMHON



Copyright © 2010

**Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal
y Desarrollo Local en Honduras**

Col. Palmira. Calle República Colombia. No. 2315
Apdo. Postal 5242, Tegucigalpa, Honduras
Tel. (504) 2232-2344, 2232-2247
E-mail. pfm@aecid.hn

Documento elaborado por: **Pablo Javier Cruz**

Dirección y Edición: M.Sc. **Alma Maribel Suazo Madrid**,
Coordinadora PFM AECID-AMHON

Primera edición: noviembre de 2010

Reproducción digital: 500 CD

Se autoriza su reproducción parcial o total con fines de estudio,
divulgación, aplicación o réplica, siempre que se cite la fuente.

Contenido

Presentación | 5

Sobre este documento | 7

Capítulo 1

Naturaleza jurídica de la tierra | 9

El derecho a la posesión de la tierra | 9

Origen de la administración de la tierra en Honduras | 10

Legislación nacional aplicable | 12

Implicaciones prácticas sobre la propiedad inmueble | 14

Cómo se determina la naturaleza jurídica de la tierra | 16

Capítulo 2

Origen y evolución de los límites intermunicipales | 19

Origen del régimen municipal | 19

Etapas en la conformación territorial de Honduras | 20

Importancia de los límites administrativos | 23

Capítulo 3

Instituciones vinculadas a los límites administrativos | 25

La institucionalización del Estado | 25

Implicaciones de las instituciones en los límites administrativos | 26

Capítulo 4

Identificación de conflictos limítrofes internos y externos en los municipios | 29

Conflictos de límites administrativos y sus causas | 29

Identificación técnica de conflictos administrativos | 32

Gestión municipal ante conflictos limítrofes | 38

Capítulo 5 Resolución de conflictos intermunicipales por vía conciliatoria | 39

Marco legal de la conciliación | 39

Conclusión de la conciliación | 44

Ventajas de la conciliación | 45

Capítulo 6 Resolución de conflictos intermunicipales por vía administrativa | 47

Marco legal del procedimiento administrativo | 47

El arbitraje y su clasificación | 48

Del tribunal de arbitraje | 49

El procedimiento de resolución administrativa | 50

Ventajas del arbitraje | 51

Capítulo 7 Amojonamiento de linderos | 53

Deslinde y amojonamiento | 53

Procedimiento para el amojonamiento | 55

La descripción del mojón | 57

Cuando procede el amojonamiento | 58

Anexos | 59

Anexo 1: Casos de conflictos limítrofes resueltos | 61

Anexo 2: Formatos de descripción de mojón | 63

Anexo 3: Relaciones de conversión de medidas | 65

Presentación

El Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local (PFM), con apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y ejecutado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la condición de vida de los habitantes, a través de los gobiernos locales como responsables de gestionar su propio desarrollo. La intervención directa en los municipios incluye tres componentes principales:

- ▶ Administración Financiera y Tributaria
- ▶ Gestión del Territorio
- ▶ Desarrollo Económico Local

El impacto de estos componentes se potencia mediante el apoyo al ente gremial de los municipios: la AMHON, y el apoyo a las mancomunidades con las que se ejecutan procesos para fortalecer la autonomía municipal, la capacidad de cohesión, y la coordinación con diferentes iniciativas de cooperación en apoyo a los municipios y las mancomunidades.

El componente de Gestión del Territorio impulsa el catastro multifinilarario como instrumento para el desarrollo bajo la premisa de que, al aplicarlo en sus diferentes propósitos, el municipio puede incrementar su recaudación, ofrecer mejores servicios, otorgar dominios plenos dentro de su competencia y planificar mejor el uso de la tierra. Así, los pobladores se benefician con la seguridad jurídica de su tierra, el retorno de sus impuestos en obras sociales y la integración del ordenamiento territorial en los planes de desarrollo.

Como un aporte para promover la continuidad de los esfuerzos impulsados, el PFM elaboró un plan de sistematización que contiene diferentes productos. En el caso de catastro incluye manuales para su implementación, agrupados en tres series: Técnica, Administrativa y Tecnológica.

El presente documento “Límites Administrativos en Catastro”, que forma parte de la serie Procesos Administrativos de Catastro, contiene aspectos básicos relativos a la legislación territorial aplicable al catastro municipal en el marco de la norma administrativa.

Los manuales que forman parte de la serie Administrativa son:

- ▶ Valores Catastrales
- ▶ Límites Administrativos
- ▶ Perímetros Urbanos
- ▶ Ordenamiento Territorial
- ▶ Legislación Municipal
- ▶ Uso Multifinalitario

El PFM pone a disposición este material formativo para que sea utilizado por técnicos y funcionarios de las municipalidades y mancomunidades, así como por otros usuarios que trabajen la temática, bajo el entendido de que los aportes brindados son de uso técnico, fundamentados y amparados en aspectos jurídicos que orientan el catastro municipal; y deben actualizarse en la medida en que algunos aspectos técnicos, tecnológicos o normativos evolucionen de acuerdo a la dinámica que implica la gestión del territorio.

Alma Maribel Suazo

Coordinadora Programa de Fortalecimiento
del Régimen Municipal y Desarrollo Local
AECID-AMHON

Sobre este documento

El Manual de Límites Administrativos es una herramienta práctica de consulta que facilita a la autoridad municipal comprender los alcances y procedimientos de la validación de los límites territoriales del municipio y su división administrativa interna. Su importancia se valora en situaciones de conflicto entre tierras de distinta naturaleza o jurisdicción. Al respecto, no son pocos los casos de conflictos de tierra de índole social, histórica y legal que se presentan en el país¹.

El departamento de catastro municipal participa del compromiso de reconocer y validar el límite territorial del municipio, y dada su capacidad técnica es la principal fuente de consulta sobre el tema en la alcaldía. Por ello, en los capítulos 1 y 2 se presenta información histórica y jurídica sobre la creación del municipio y la evolución de su organización territorial interna hasta la fecha pues es importante que el personal de la municipalidad tenga criterios e iniciativa para profundizar contenidos o buscar la asesoría pertinente.

El tema político-territorial interesa no solo a las partes afectadas sino al mismo Gobierno central, porque determina la forma en que ejecuta sus políticas administrativas y económicas. Su acción local se manifiesta a través de diferentes dependencias e instituciones. En el capítulo 3 se expone sobre las instancias indicadas para recabar información en la búsqueda de antecedentes, y sobre aquellas que intervienen directamente en el derecho de uso, posesión, gestión, etc.

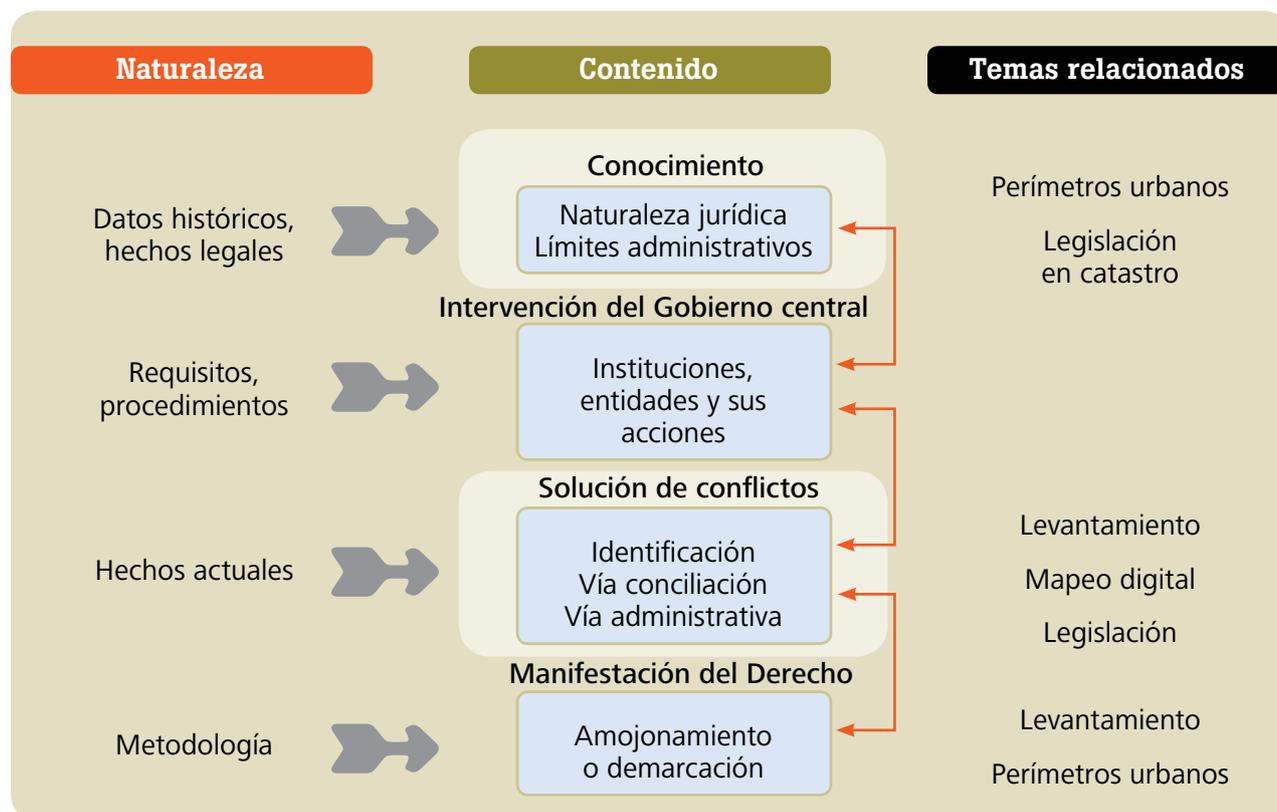
Se precisa de conocimientos técnicos y procedimientos administrativos para resolver una situación de conflicto según las leyes vigentes, resguardando la validez del proceso. El departamento de catastro es depositario de la confianza de la corporación para ejecutar las regulaciones del derecho en las tierras ejidales, privadas y nacionales; y al respecto se amplía en los capítulos 4, 5 y 6.

El contenido de estos capítulos muestra las posibilidades de solución en conflictos limítrofes, y como ejemplo se expone la experiencia de la intervención de mediación del PFM en el conflicto intermunicipal de Nueva Frontera, Macuelizo y Azacualpa en Santa Bárbara (en etapa de legalización) que, lejos de pretender ser la única solución, es una manifestación de un procedimiento técnico y administrativo aplicado, con una menor intervención del Gobierno central en aras de la autonomía de los municipios de Honduras.

¹ Por ejemplo, en la mancomunidad MAVAQUI (Nueva Frontera, Protección, Macuelizo y Azacualpa), departamento de Santa Bárbara, el PFM conoció la problemática enfrentada por tres municipios debido a la creación del municipio de Nueva Frontera, que no consideró en su momento la precisión y antecedentes jurídicos de los municipios de Azacualpa y Macuelizo.

Al ser un asunto de derecho, los sitios y límites administrativos se apoyan en la documentación y el debido proceso. Los anexos incluyen ejemplos de casos tomados de la experiencia del PFM y del archivo de la Secretaría de Gobernación y Justicia (ahora Secretaría del Interior y Población-SEIP). Se incluye también alguna información útil para el trabajo de análisis de documentos².

Diagrama de la distribución y secuencia del contenido³



² Se contó con el aporte de la abogada María del Carmen Fuentes, para consultas sobre procedimientos generales dentro del marco jurídico de Honduras, y del técnico Filadelfo Acosta, por parte del PFM, durante el proceso para la solución del conflicto en los municipios mencionados.

³ Para la elaboración de este manual se consultó las siguientes fuentes: Carmen Fiallos, *Los Municipios de Honduras*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1989 • Dirección General de Catastro y Geografía, "Delineación de Límites Administrativos", Tegucigalpa. • M. L. Vásquez Prada, *Pueblos indígenas, artífices de la conservación mesoamericana*, México, 2007. • PATH, "Regularización de Tierras en Honduras", Tegucigalpa, 2005. • Antecedentes históricos de los departamentos y municipios de Honduras, consultado en abril de 2010 en <http://www.monografias.com/trabajos52/municipios-honduras/municipios-honduras.shtml> • Antecedentes históricos de las tierras ejidales en Honduras, consultado en abril de 2010 en <http://www.revistazo.com/ene-03/historia.htm> • La conciliación. Un instrumento de paz social, consultado en abril de 2010 en <http://www.ccit.hn> • Instituto de la Propiedad, Portal del Instituto de la Propiedad, consultado en abril de 2010 en <http://www.ip.hn> • Lexjuridica, consultado en abril de 2010 en <http://www.lexjuridica.com/doc> • Secretaría de Finanzas (2006), El Virreynato de Nueva España, consultado en abril de 2010 en <http://www.historiadehonduras.hn/Historia/Colonial/elvirreinatodenuevaesp.htm> • Secretaría de Gobernación y Justicia, consultado en abril de 2010 en el Portal de la Secretaría de Gobernación y Justicia <http://www.gobernacion.gob.hn/index.html> • Legislación hondureña: Código Civil, Ley de la Propiedad, Ley de Conciliación y Arbitraje, Ley de Municipalidades, Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamento, Ley de Reforma Agraria.

Capítulo 1

Naturaleza jurídica de la tierra

La naturaleza jurídica es un concepto que pretende describir, desde el punto de vista legal, el origen y aplicabilidad del sujeto, en este caso el origen de la posesión y uso de la tierra. Su determinación es indispensable para administrar el territorio. Pero, ¿de dónde se origina la naturaleza jurídica de la tierra en Honduras? ¿Cómo se reglamenta? ¿Cómo se determina y para qué?

El tema de la posesión de la tierra ha sido objeto de estudio en todas las sociedades con el objetivo de definir la mejor forma de normar el derecho a la propiedad.

Han sido numerosos los mecanismos creados por el hombre para definir la forma de posesión y usufructo de la propiedad inmueble, el modo de adquisición y de tradición (traspaso) de un propietario a otro.

La primera idea al respecto plantea la propiedad común de la tierra, en donde las tribus defienden sus territorios de caza, agricultura y vivienda. Los habitantes precolombinos en América ya utilizaban el concepto de ejido para referirse a una cierta extensión de tierra propiedad común de todos sus habitantes. Aún existen muchas culturas en el mundo que utilizan el sistema de propiedad comunal, incluyendo algunas etnias en Honduras (Vásquez Prada, 2007).



Etnias en Honduras como la lenca y garífuna rigen su sociedad con base en un sistema de posesión comunal de la tierra (*Etnias de Honduras, 2008*).

El concepto de propiedad privada se origina en el viejo mundo, y es implantado en nuestras culturas en el proceso de colonización.

La doctrina legal que hoy rige nuestra sociedad recibe la influencia del derecho romano, español y francés, en un proceso de siglos de adaptación. En dicha doctrina, la propiedad de la tierra tiene algunas variables como tenencia, naturaleza jurídica y jurisdicción administrativa (PATH, 2005).

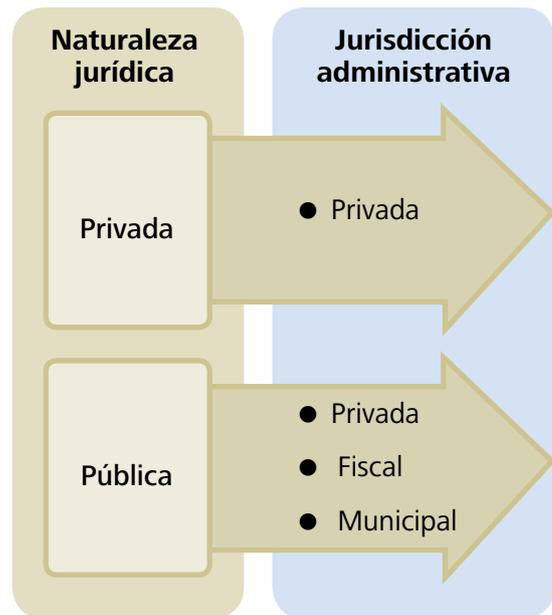
- ▶ La **tenencia** describe al poseedor de la tierra y los derechos adquiridos.
- ▶ La **naturaleza jurídica** de la tierra la clasifica en propiedad pública o privada.
- ▶ La **jurisdicción administrativa** define la forma en que el Estado interviene sobre la propiedad.

Origen de la administración de la tierra en Honduras

En Honduras, al igual que en Centroamérica, el derecho como tal tiene su origen en la época de la colonia (1500-1821), cuando la Corona de España ejercía su autoridad sobre las tierras conquistadas y colonizadas. Resulta natural entonces que el sistema de leyes de Honduras hoy en día esté basado en los principios de las leyes de la monarquía española, y que éste a su vez se base en el derecho romano.

Período colonial

En aplicación de la legislación vigente durante la monarquía, todas las tierras conquistadas pasaron a ser propiedad de la Corona española, quien se encargó de definir la forma de transmitir ese derecho de propiedad. El carácter de la propiedad privada dependía del tipo de propietario:



La naturaleza jurídica de la tierra es una condición determinada en el momento en que el poseedor original (La Corona de España o el Estado de Honduras) la traspasa a un tercero interesado, hecho ocurrido en el periodo colonial y de post independencia en la historia de Honduras respectivamente.

- ▶ Títulos comunales y ejidales: otorgados a las comunidades y municipios.
- ▶ Títulos reales: adjudicados a personas particulares.
- ▶ Títulos de Indios: adjudicados a los indígenas.

Cada ayuntamiento (municipio) creado recibía de la Corona una determinada extensión de tierra para ejercer su administración, su naturaleza jurídica era ejidal y se les conocía como ejidos, por ejemplo Ejidos de Comayagüela. La tradición se ejercía sin ningún costo inicial para el ayuntamiento, pero quedaba obligado al pago de tributos periódicos a la Corona.

A solicitud de interesados particulares pudientes, la Corona emitió títulos de propiedad sobre una determinada extensión de tierra con fines agrícolas (sitios), en las afueras de los ejidos. Un comisionado especial era el encargado de efectuar la agrimensura y la tasación (valuación), y definir la forma de pago según las posibilidades del comprador (Acosta, 2010). Los títulos estaban referidos a la provincia de Honduras, y su naturaleza jurídica se convertía en privada.

Periodo post independencia

A partir de la independencia de Honduras en 1821, la administración de la propiedad quedó bajo tutela de un gobierno democrático, regido legalmente por una Constitución con influencias liberales de la revolución francesa.

A pesar de la transición, se respetan los títulos ya emitidos por la Corona española, pero el resto del territorio pasa a ser propiedad del Estado de Honduras, determinados por su naturaleza jurídica nacional. La tradición de la tierra pasa a ser administrada y gestionada por instituciones como el Registro de la Propiedad Raíz (hoy Instituto de la Propiedad) y la Administración de Rentas.

Al igual que los ayuntamientos en la colonia, los municipios recibieron del Estado el título de propiedad

La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro.

Art. 697 del Código Civil.



En 1777 la colonia española otorga el título al Común Pueblo de Indios de Comayagüela, bajo el régimen legal de Ejidos. (Secretaría de Gobernación y Justicia).

A cada ciudad se le debe asignar un terreno común, de una amplitud adecuada, porque, si inclusive creciera mucho, que haya siempre suficiente espacio para la recreación de los habitantes y el pasto de los animales, sin interferir con la propiedad privada.

Disposiciones de Felipe II en las Ordenanzas de 1573.

de una determinada extensión de tierra para ejercer su administración, denominándose siempre como ejidos, por ejemplo Ejidos de Macuelizo (1858, Santa Bárbara). En cuanto a los particulares se refiere, el Estado creó un mecanismo para el traspaso de la propiedad nacional a través de procedimientos de compraventa, concesión y adjudicación, modificando su naturaleza jurídica de nacional a privada.

Legislación nacional aplicable

Las leyes nacionales que conciernen a la tenencia de la tierra emanan y están en armonía con la Constitución de la República. El surgimiento de nuevas leyes que regulan la administración de la tierra y crean afectaciones especiales responde a los acontecimientos en la historia política interna del país (Reforma Agraria), y al cumplimiento de tratados internacionales enfocados en la protección y conservación del ambiente y patrimonio histórico (Áreas Protegidas).

La normativa aplicable a la propiedad de la tierra y su naturaleza jurídica está tipificada en las siguientes leyes nacionales:

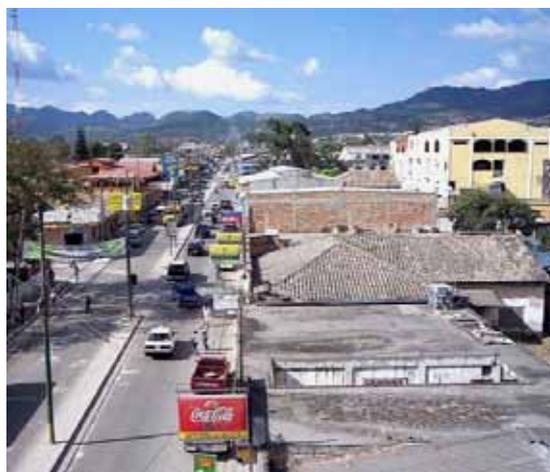
- ▶ Constitución de la República
- ▶ Código Civil
- ▶ Ley de Municipalidades
- ▶ Ley de la Propiedad
- ▶ Ley de Reforma Agraria
- ▶ Ley de Ordenamiento Territorial

De la propiedad privada

El Estado, desde su conformación inicial, garantiza los mismos derechos de posesión y traspaso de bienes

Según las investigaciones de los historiadores, entre los años 1600 y 1821 la Corona española había entregado en concesión a particulares y ejidos 6 mil 463 caballerías, que equivalían a 414 mil 653 manzanas de tierra en Honduras.

(ASJ, 2003)



El reconocimiento constitucional de la propiedad privada garantiza la seguridad jurídica y fomenta la inversión de capital privado. *(Siguonline.com)*.

inmuebles entre los ciudadanos e instituciones de gobierno, dando continuidad y seguridad jurídica a la tenencia y distribución de la tierra desde el periodo colonial. La Constitución de la República de 1982 establece que el Estado reconoce y fomenta la existencia de la **propiedad privada** (Art. 103).

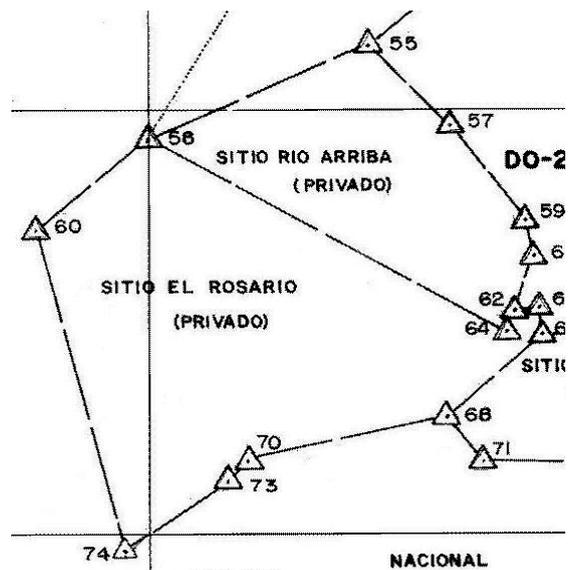
Se entiende que los títulos privados han sido adjudicados por la Corona española y por el Estado. El espíritu del traspaso de bienes nacionales a privados obedece a una función social inequívoca que es garantizar el justo acceso a la propiedad de la tierra.

De los bienes ejidales

La Constitución garantiza al municipio el acceso a las **propiedades ejidales** suficientes, necesarias para su existencia y desarrollo (Art. 300). El Estado concedió únicamente el uso y goce de las tierras ejidales, ilimitadamente mientras dure la existencia del municipio.

La Ley de Municipalidades reconoce como parte de la hacienda municipal las tierras urbanas y rurales, nacionales o ejidales, que han sido concedidas por el Estado a favor del municipio bajo cualquier título (Art. 68). Sin embargo, aclara que las tierras rurales de vocación agrícola y ganadera se adscriben a la Ley de Reforma Agraria, pasando a tutela del INA (Art. 7, Ley de Reforma Agraria). Las tierras ejidales de vocación forestal, en cambio, quedan bajo dominio pleno del municipio para su correcto manejo y conservación (Art. 69).

En cuanto a la concesión de bienes ejidales a manos de particulares, la Ley de Municipalidades permite la titulación en terrenos que no sean de vocación forestal (Art. 70), a manos de terceros con fines de interés social.



Mapa de tierras con naturaleza jurídica privada, en Macuelizo, Santa Bárbara. (DGCG)

“Tracto sucesivo es una técnica operativa del sistema de folio real, que trata de establecer el orden entre los asientos de las fincas... mediante el encadenamiento sucesivo de los títulos que se hayan inscrito previamente...”.

Antonio Manzano Solano.

Las municipalidades pueden concesionar fracciones menores de los ejidos dentro del perímetro urbano de las aldeas, adjudicándolos a través de dominio útil (antes de 1990) y pleno (a partir de 1990) entre sus habitantes, cuya posesión sea debidamente demostrada a través de testigos públicos.

De los bienes municipales privados

Son las tierras con títulos de naturaleza jurídica privada que han sido adquiridos por el municipio a través de compra, donación o herencia. Las municipalidades no están obligadas a implementar en estos bienes obras ni programas de vivienda de interés social.

De los bienes nacionales y fiscales

El Código Civil define los **bienes nacionales** como aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda (Art. 617), pero a partir de su uso se diferencian en **bienes públicos** (pertenecen a todos los habitantes), y **bienes del Estado o fiscales** (su uso no pertenece a los habitantes). En esta última categoría están las tierras dentro de los límites territoriales que carecen de otro dueño (Art. 618).

Implicaciones prácticas sobre la propiedad inmueble

Las actividades productivas y de inversión (pública y privada) se fundamentan en la posesión de bienes raíces para uso, goce y aprovechamiento de su propietario.

El Estado, a través del Instituto de la Propiedad, cumple la función administrativa de normar y enmendar situaciones de conflictividad e irregularidad en la tenencia de la tierra. La facultad de intervenir en el uso corresponde a la naturaleza de su propietario, sea el Estado, las municipalidades o los particulares, y están orientadas a:

- ▶ Titulación de tierras
- ▶ Manejo y explotación de recursos naturales
- ▶ Ordenamiento territorial



Los ríos, playas, calles, plazas y puentes son bienes nacionales de uso público.



Las municipalidades aprovechan las tierras ejidales para desarrollar proyectos de infraestructura social, como centros de salud, escuelas, plazas, etc. (FHIS).

La **titulación de tierras** (adjudicación de un título de propiedad) está orientada a favorecer la seguridad jurídica de la posesión. En la legislación vigente, el Estado es capaz de titular exclusivamente en tierras de su posesión, determinadas por su naturaleza jurídica nacional (fiscal).

Los municipios tienen la facultad de adjudicar en dominio pleno las tierras urbanas de naturaleza jurídica ejidal y municipal privado.

En el caso de las tierras de naturaleza jurídica privada, el Estado actúa como garante del derecho, brindando legalidad al título de posesión y a la tradición (compraventa, herencia, etc.) a través de su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Con respecto al **manejo y explotación de recursos naturales** intervienen otros factores como el uso y la vocación. En las tierras nacionales, el Estado adjudica la concesión de la explotación por un periodo determinado bajo condiciones de protección ambiental. Lo propio realizan las municipalidades en tierras de naturaleza jurídica ejidal y municipal privado. En el caso de las tierras de naturaleza jurídica privada, el aprovechamiento debe apegarse a los planes de manejo aprobados por las instituciones competentes.

En los planes de ordenamiento territorial impulsados por el Estado y las municipalidades, se establecen intervenciones sobre tierras nacionales y ejidales claramente delimitadas, creando la infraestructura y marco legal adecuado para el desarrollo de las actividades propuestas. Además, en tierras de naturaleza jurídica privada, el Estado incentiva las actividades y usos más convenientes para la población, a través de exenciones fiscales, acceso a crédito, entre otros.



La Secretaría de Gobernación y Justicia impulsa estudios y actividades afines al ordenamiento territorial, en zona urbana y rural, con el fin de regular el uso de suelo en forma sostenible.
(La Prensa.hn)



A través de la Ley de Reforma Agraria, el INA impulsa al sector agropecuario mediante la titulación en tierras nacionales y ejidales de vocación agrícola y ganadera.

Cómo se determina la naturaleza jurídica de la tierra

Desde el punto de vista fiscal, el gobierno local se interesa en identificar únicamente al poseedor de la propiedad y su contribución al fisco, pero la determinación de la naturaleza jurídica de la tierra se convierte en el primer paso importante para establecer un catastro jurídico seguro, con miras al ordenamiento territorial. Y se puede hacer de las siguientes maneras:

Mediante análisis técnico

Con ayuda de los mapas administrativos departamentales o municipales elaborados por la antigua Dirección Ejecutiva de Catastro (DEC) (actualmente Dirección General de Catastro y Geografía-DGCG); se facilita la determinación de la naturaleza jurídica de cualquier parcela de tierra dentro de la zona cubierta, sobre todo cuando se tiene un mapeo predial en un catastro tecnificado. Este trabajo realizado en los años ochenta y noventa refleja confiablemente la situación de la naturaleza jurídica de la tierra en los municipios.

La naturaleza y el título original del cual se desprende cada parcela determina la jurisdicción existente sobre ella, es un dato valioso para elaborar una escritura pública, un título de dominio pleno o cualquier tipo de concesión a favor de terceros interesados.

El Estado regula la explotación de la tierra según su vocación por medio de las siguientes instituciones:

Vocación	Institución
Forestal	SERNA, ICF, municipalidades.
Ganadera	SAG, INA
Agrícola	
Minería	SERNA



Mapa administrativo del municipio de Azacualpa, Santa Bárbara, indicando la naturaleza jurídica de la tierra. (DGCG)



Los títulos originales de la tierra de donde se desprenden las parcelas se mencionan en los documentos de propiedad.

Dificultades al determinar la naturaleza jurídica de la tierra

Problema	Solución propuesta	Nivel de dificultad
No existe un catastro tecnificado	Geo referenciar el polígono de la zona de interés para ubicarla dentro del mapa administrativo.	Bajo, se resuelve a nivel técnico en el corto plazo y a bajo costo económico.
Conflicto de límites administrativos	Análisis técnico de documentos para determinar los linderos correctos con base en un dictamen legal.	Alto, se resuelve por la vía técnica, legal y administrativa a mediano plazo, con un costo económico significativo.
Sin cobertura de mapa administrativo	Asistencia técnica para el levantamiento de sitios y límites administrativos.	Intermedio, requiere capacidad técnica y recursos significativos a mediano plazo.

Mediante análisis legal

El mercado informal de tierras en Honduras dificulta la determinación exacta de su naturaleza jurídica porque las transacciones se realizan extraoficialmente, sin el debido proceso.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley de la Propiedad (2004), la inscripción de las tierras se realizaba con el método de tomo, folio y número, con un enfoque dirigido al propietario. La nueva ley adopta el método de Folio Real, enfocado en la propiedad inmueble. Este método obliga a la realización del tracto sucesivo o tradición como el medio para sanear cualquier conflicto con respecto a la posesión y afectaciones especiales sobre el mismo.

Mediante la investigación y análisis documental de todos los antecedentes de tradición de un inmueble, se logra esclarecer el título original del cual se desprende, y verificar su naturaleza jurídica aplicable.



Las transacciones informales de tierra subsisten hoy en día a través de documentos privados de compraventa, sobre todo en zonas rurales.

Capítulo 2

Origen y evolución de los límites intermunicipales

Este capítulo rescata la experiencia de conformar un territorio de país para administrarlo mediante gobiernos autónomos. El análisis implica el soporte legal necesario para llevar a cabo semejante obra, y su incidencia actual en el desarrollo humano y social de los pueblos.

Origen del régimen municipal

En su libro *Los municipios de Honduras*, Carmen Fiallos relata que fueron los romanos, en su afán de expansión, quienes iniciaron el Régimen Municipal. Para las tierras lejanas idearon un gobierno local con jurisdicción limitada, y con cierta autonomía para ejercer su propia administración, pero supeditado al Imperio en Roma.

En la época colonial, España retoma y adapta el concepto de municipio para administrar las vastas tierras conquistadas en el nuevo mundo. Para ello dividieron las tierras en fracciones menores, estableciendo los primeros límites administrativos a partir de accidentes naturales, como grandes ríos, cadenas montañosas, etc. Se crean las provincias (entre ellas Honduras), regidas por gobernaciones. (Antecedentes históricos de los departamentos y municipios de Honduras)



El régimen municipal se origina durante la expansión del imperio romano. (Enciclopedia Encarta).

Dentro de la provincia de Honduras se establecieron poblaciones de cierta importancia alrededor de sitios de interés, que evolucionaron hasta formar ciudades. Las ciudades fueron el centro de todas las posteriores divisiones administrativas (Secretaría de Finanzas, 2006) , constituyéndose los municipios en función de ellas, y siendo regidos por un gobierno local conocido como ayuntamiento o cabildo.

Desde la época colonial, la unidad territorial administrativa conocida como municipio se convierte en la principal directriz para regir la vida de los nuevos pueblos (Fiallos, 1989).



Mapa de las provincias (incluso Honduras) del Virreynato de Nueva España, en 1522. (L. Sánchez, UNAH).

Etapas en la conformación territorial de Honduras

Municipios en la Colonia

En tiempos de la Colonia, la división política territorial fue evolucionando en respuesta a las necesidades de una administración más eficiente, a acontecimientos históricos importantes e incluso a motivos económicos.

Las nuevas ciudades se fundaban en sitios estratégicos, de importancia militar, comercial o administrativa.

Conceptos importantes:

Término municipal: es el espacio geográfico hasta donde se extiende la jurisdicción y competencia de un Municipio.

Art. 21, Ley de Municipalidades

Ayuntamiento: Es el cuerpo colegiado que ha sido electo para gobernar dentro de la demarcación territorial de un municipio.

Consumoteca.com

Tabla 2: Algunas de las primeras ciudades importantes en la provincia de Honduras (Fuente: Los Municipios de Honduras, Fiallos, 1989)

Ciudad	Fecha de fundación	Característica
Trujillo	1525	Ubicación estratégica en la costa atlántica.
Gracias	1536	Cercanía con las provincias de Guatemala (sede de la Capitanía General de Guatemala) y El Salvador.
Comayagua	1537	Ubicación estratégica al centro del territorio, equidistante de las costas del Atlántico y Pacífico.
Tegucigalpa	1578	Ricos yacimientos minerales, sobre todo plata.
Santa Bárbara	1761	Emigrantes de Gracias, Lempira.

Los primeros municipios se originaron a través de ordenanzas de la Gobernación de la provincia. Sus límites fueron modificados tantas veces que en la actualidad muchos carecen de un documento para definir formalmente sus límites territoriales.

Lo que sí ha prevalecido hasta nuestros días, por razones lógicas, son los títulos de sitios (naturaleza jurídica privada) emitidos por la Corona a favor de los interesados particulares o comunales. Estos títulos hacen referencia al ayuntamiento (municipio) en el que fueron inscritos. Si el título del sitio vecino fue inscrito en otro municipio, se puede presumir que el límite intermunicipal coincide con los linderos de los sitios colindantes.

Municipios en la post independencia

Avances importantes en la configuración del territorio nacional se dan a partir de la independencia de Centroamérica de la monarquía española. En 1825 se redacta la primera Constitución de la República, en donde se reconoce el gobierno de Honduras y se establece su división política en 7 departamentos con sus municipios.

Este periodo de cambios e inestabilidad política lleva a los primeros gobiernos a modificar en 10 ocasiones la Constitución de la República, incluyendo modificaciones a la división política del país, y la creación de nuevos departamentos a partir de los ya existentes.

Los criterios para conformar los municipios fueron también evolucionando según consta en las distintas Constituciones. Generalmente se basaron en el crecimiento poblacional y capacidad económica para su auto sostenimiento.

Es claro que la tendencia haya sido hacia la segregación de municipios más que a su fusión, hasta llegar a la actual configuración del territorio nacional, decretada en 1957.

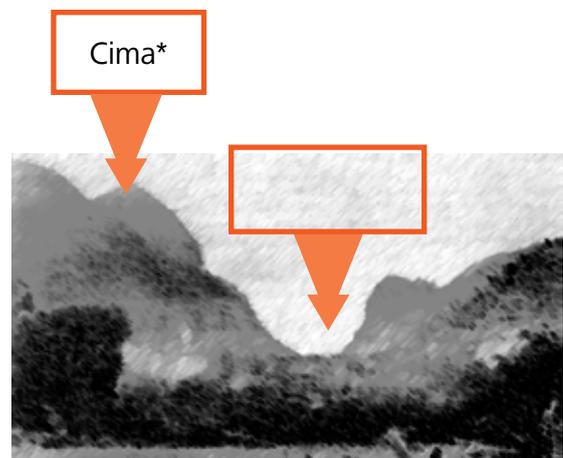


Primera división política de Honduras en 1825.

(*Historia de honduras.hn*).

Accidentes naturales para definición de límites administrativos durante la colonia:

- Cima de cerro*
- Confluencia de quebradas
- Confluencia de caminos
- Portillos*
- Planicies
- Hondonadas, etc.



Evolución de las reglas para la creación de un nuevo municipio



Los nuevos municipios (creados constitucionalmente), requieren de los siguientes elementos para validar su existencia:

- ▶ Acta de creación del municipio
- ▶ Relación de medida
- ▶ Subdivisión administrativa en aldeas y caseríos
- ▶ Demarcación del municipio
- ▶ Mapa administrativo del municipio

El acta de creación del municipio es el documento formal de su instauración, emitido por la autoridad competente a petición del representante legal de los interesados.

La relación de medida consiste en una descripción textual de los límites del territorio municipal, mencionando los rumbos y distancias de cada uno de sus linderos y colindancias.

A través de censos de población se llega a determinar una subdivisión administrativa, que permite establecer cuáles son las aldeas y caseríos que pertenecen a la jurisdicción del nuevo municipio. Esta subdivisión no está internamente delimitada, aunque existen mapas elaborados por los propios municipios en donde se marcan los límites con fines estadísticos.

“Vista la solicitud presentada... por el Alcalde Auxiliar y vecinos que forman la Aldea de Azacualpa del Municipio de Macuelizo... RESULTA: Que del informe del Gobernador Político... aparece que la Aldea reúne los requisitos... ACUERDA: 1. Resolver de conformidad... autorizando la creación del Nuevo Municipio, que se llamará Azacualpa”.

Extracto del acta de creación del municipio de Azacualpa.

“Partiendo del punto 1, ubicado en las confluencias de las quebradas El Palmichal y Grita, con coordenadas geográficas 15° 12' 50" Latitud Norte y 88° 42' 47" Longitud Oeste, se recorre en la línea recta una distancia de 2779.40 mts con rumbo N 85° 12' 37.8" E; hasta llegar al punto ubicado en la cúspide del cerro El Palmichal...”.

Extracto de la relación de medida del municipio de Nueva Frontera.

La demarcación del municipio se autoriza en el acta de creación, en donde se instruye a la autoridad competente para proceder a su ejecución, con la participación y testimonio de los municipios vecinos⁴.

Finalmente, el mapa administrativo consiste en la representación gráfica del territorio municipal, con los aspectos importantes que definen su conformación física, naturaleza jurídica, aldeas, caseríos y colindancias, según consta en la relación de medida y en el acta de creación.

Importancia de los límites administrativos

La correcta y legal definición de los límites administrativos está relacionada directamente con los siguientes campos del contexto local⁵:

- ▶ Gobernabilidad
- ▶ Desarrollo social
- ▶ Gestión ambiental
- ▶ Ordenamiento territorial

La **gobernabilidad** implica que la injerencia de las decisiones políticas y ordenanzas del gobierno local se extiendan hasta los límites físicos del término municipal, los cuales no deben admitir ambigüedades que dificulten su aplicabilidad.

Los límites municipales facilitan la planificación de proyectos y obras de **desarrollo social**, pretendiendo una buena administración y alcance equitativo de los beneficios entre las comunidades y sus habitantes.

⁴ La demarcación se explica en el capítulo 7 de este documento.

⁵ Véase capítulo 3, Instituciones vinculadas a los límites intermunicipales.



Mapa administrativo de Macuelizo antes de segregarse a Nueva Frontera (Santa Bárbara). (DGCG).



La democracia se basa en principios de gobernabilidad de los pueblos.

A partir de 1990, las municipalidades asumen la responsabilidad de la **gestión ambiental** en su territorio, debiendo crear planes de manejo, conservación y explotación de los recursos naturales con que cuenta. Estos planes requieren la definición clara de los límites administrativos para establecer el área de influencia. Esta capacidad de gestionar la tierra para beneficio de sus propios pobladores forma parte del **ordenamiento territorial**, abarcando de modo integral temas como riesgos, economía, planificación, desarrollo, etc.



La protección del ambiente demanda acciones e intervenciones en la jurisdicción territorial.

Capítulo 3

Instituciones vinculadas a los límites administrativos

La gestión del territorio inicia con el tema de límites administrativos, por eso toma la atención de ciertas instituciones nacionales que, en determinado momento, intervienen y asignan recursos para inversión en gobernabilidad, en seguridad jurídica y, por supuesto, en desarrollo local.

¿Cuáles entidades norman, regulan, incentivan o protegen los territorios? ¿Cuáles apoyan directamente la delimitación física del término municipal?

La institucionalización del Estado

La estrategia del Estado para gobernar se sustenta en instituciones con competencias bien definidas en la administración pública. Todas ellas realizan intervenciones en los territorios delimitados, con acciones normativas o administrativas. Existen algunas entidades que, por su naturaleza, están comprometidas con el esfuerzo de delimitación jurisdiccional. Las más representativas son:

- ▶ Secretaría de Gobernación y Justicia⁶ (ahora Secretaría del Interior y Población)
- ▶ Instituto de la Propiedad (IP)
- ▶ Instituto Nacional Agrario (INA)
- ▶ Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- ▶ Municipalidades
- ▶ Secretaría de Planificación

⁶ Bajo el marco legal vigente, la Dirección de Ordenamiento Territorial y sus competencias pasaron a formar parte de la Secretaría de Planificación. Sin embargo, la Secretaría de Gobernación y Justicia, ahora Secretaría del Interior y Población, mantiene roles en la acción normativa del territorio.

Competencias de entidades públicas en relación al ordenamiento territorial:

- * Normativas: facultad de establecer leyes y normas de alcance general. (Gobierno central y municipalidades.)
- * Administrativas: facultades señaladas en las leyes para el cumplimiento de objetivos institucionales de las entidades públicas.

Art. 23, Ley de Ordenamiento Territorial.

A la vez, existen instituciones para las que el tema de límites administrativos representa un suministro de información invaluable en el tema de población y territorio. Las más representativas son:

- ▶ Instituto Nacional de Estadística (INE)
- ▶ Secretaría de Salud Pública
- ▶ Secretaría de Educación Pública
- ▶ Instituto de Conservación Forestal (ICF)
- ▶ Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
- ▶ Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)

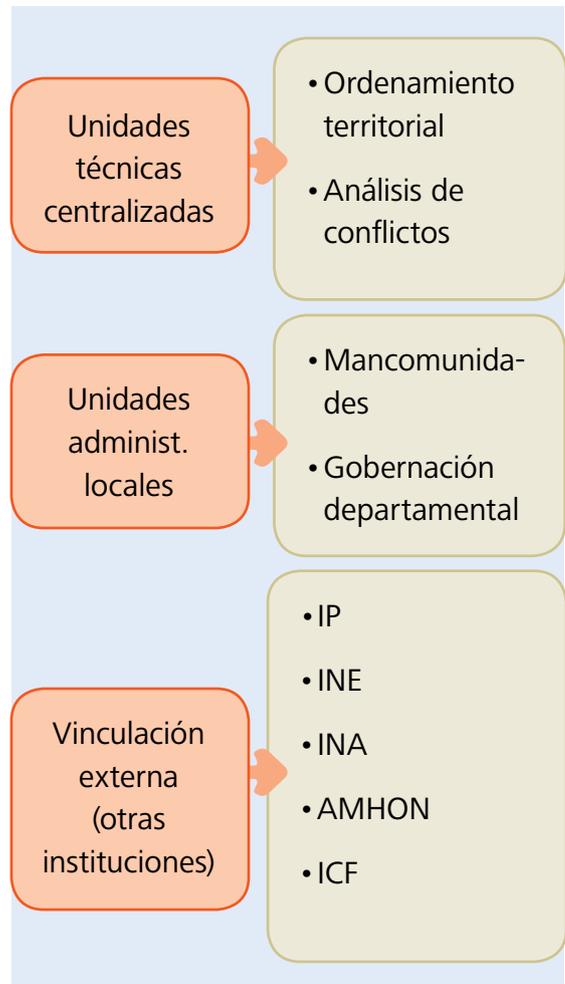
Implicaciones de las instituciones en los límites administrativos

Las instituciones enlistadas en la página anterior tienen la facultad de intervenir, incentivar o influenciar positivamente en la definición de los límites administrativos, directa o indirectamente. Para una municipalidad aislada, en situación de conflictos de tierras y territorio, resulta valioso conocer las competencias de cada una de estas instituciones y el apoyo que de ellas puede recibir.

Secretaría de Gobernación y Justicia (ahora Secretaría del Interior y Población)

Esta Secretaría encabeza los procesos de descentralización del Estado, desarrolla políticas de ordenamiento territorial, sirviendo como enlace interinstitucional entre los gobiernos autónomos y demás dependencias del Estado afines al tema (*Secretaría de Gobernación y Justicia, 2010*). En lo que respecta a asuntos limítrofes, representa a la autoridad administrativa y ejecutiva en la resolución de conflictos. Para ejercer estas funciones dispone de dependencias locales y centralizadas.

Dependencias y relaciones de la Secretaría de Gobernación y Justicia con respecto a límites territoriales.



En el marco del Plan de Nación, la conformación de regiones y subregiones representa un cambio en la forma de administración del territorio. Sin embargo, al momento de elaborarse el presente documento el proceso estaba en implementación.

Dependencias locales:

- ▶ Gobernaciones departamentales (Asuntos administrativos)
- ▶ Mancomunidades, a través de la Unidad de Ordenamiento Territorial

Dependencias centralizadas:

- ▶ Unidad Técnica de Ordenamiento Territorial (Asuntos técnicos)
- ▶ Unidad Técnica de Análisis de Conflictos (Asuntos legales)

Instituto de la Propiedad (IP)

Actúa en forma descentralizada para fortalecer la seguridad jurídica de los titulares de la propiedad en todas sus formas, incluyendo la inmueble. Entre sus dependencias especiales está la Dirección General de Catastro y Geografía (DGCG), que trata el tema de los límites administrativos de forma directa, como parte de sus funciones.

La DGCG es el ente técnico encargado de la ejecución de las políticas nacionales en materia de catastro multifinalitario, y de la definición oficial de toda la cartografía necesaria para la gestión del territorio nacional, incluyendo los mapas administrativos⁷.

Instituto Nacional Agrario (INA)

Es un ente semiautónomo para la ejecución de la reforma agraria en el país. Antes de la creación de la DEC (actual DGCG), el INA se encargó de la delimitación de los municipios y sitios en los departamentos de intervención para brindar acceso a la tierra a los sectores productivos minoritarios.

Funciones de la Unidad Técnica de Análisis de Conflictos:

- Analizar conflictos de límites en el ámbito nacional.
- Elaborar dictámenes y recomendar alternativas.
- Asistir en la mediación de conflictos.

Art. 26, numeral 3. Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial.



El IP posee capacidad técnica para dilucidar conflictos territoriales.



El INA impulsa el desarrollo agrícola basado en la seguridad jurídica de la tierra.

⁷ Véase el capítulo 1 de este documento: Cómo se determina la naturaleza jurídica de la tierra.

Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

En temas, por ejemplo, de límites administrativos, la AMHON actúa como un ente asesor y facilitador, que canaliza asistencia técnica específica mediante programas y proyectos financiados por cooperantes.

Las municipalidades

Son las principales interesadas en la definición de sus límites territoriales, y en conocer al detalle la naturaleza jurídica de sus tierras.

Instituto Nacional de Estadística (INE)

En ocasiones el INE se ha encargado de la división de los territorios municipales en comunidades menores llamadas aldeas, límites no oficiales pero válidos desde el punto de vista histórico y estadístico.

Las mancomunidades

El asociativismo de los municipios a través de mancomunidades es un hecho reciente, su gestión no es vinculante en roles que competen a los municipios. Sin embargo, para propósitos de resolución de conflictos entre municipios es posible aprovechar la coyuntura de cohesión política y recurso técnico existente en las Unidades Técnicas Intermunicipales.



Técnicos municipales en levantamiento catastral.



El INE se interesa en límites territoriales para procesar la información obtenida en sus investigaciones de campo.

A partir del año 2010, se impulsó el Plan de Nación, política de Estado que cambiará la dinámica y tratamiento en cuanto al ordenamiento territorial y la gestión administrativa de las regiones y subregiones. Un aspecto relevante fue el cambio de la Dirección de Ordenamiento Territorial, adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia, que ahora pasa a formar parte de la estructura de la Secretaría Técnica de Planificación (SETPLAN).

Capítulo 4

de conflictos límitrofes internos y externos en los municipios

En este capítulo y los subsiguientes se trata el tema de conflicto de límites jurisdiccionales entre los siguientes sujetos:

- Entre un municipio y un particular (conflicto entre perímetros urbanos *versus* sitios privados o nacionales).
- Entre municipios (conflictos intermunicipales).

En cualquiera de los casos, el primer paso en la solución del conflicto subyace en la descripción plena del problema y sus causas, a través de procedimientos técnicos y analíticos especializados. Es importante recalcar que este mismo procedimiento es aplicable en la actividad de Levantamiento de Sitios y Límites Administrativos, ya que lo que se pretende es delimitar una zona específica, conformada por un área en pretensión, un sitio o un municipio completo.

Conflictos de límites administrativos y sus causas

En asuntos de propiedad inmueble casi siempre han existido pugnas o diferencias en cuanto a lo que cada interesado pretende como propio. Esto ha sido causa de luchas armadas en todas las sociedades, sobre todo cuando no priva el estado de derecho. La correcta delimitación territorial es un mecanismo indispensable para el fomento de la paz social y el desarrollo de los pueblos.



El potencial de desarrollo que obtiene una comunidad de su territorio es suficiente motivo para defender una pretensión; sin embargo, se debe actuar siempre apegado a la ley.

La postura de la corporación municipal

En el tema de límites administrativos municipales no se puede asumir que exista un acto de mala fe de parte de la autoridad sino que, en función de su investidura, ésta tiene la obligación de defender lo que tradicional o legalmente le pertenece a la comunidad.

Las autoridades edilicias asumen dos posturas diferentes ante la clara indefinición de los límites de su jurisdicción, sin poder juzgar cual es correcta o no, ya que depende mucho del contexto en que se desarrollan los hechos:

- **Poca atención al problema**, postergar las decisiones para que sean asumidas por futuras corporaciones. Esta postura no implica necesariamente desidia, puede ser que ya se hayan destinado grandes recursos sin resultados contundentes, y el tema quede fuera de las prioridades de la actual administración. En ocasiones, la corporación considera esta una postura estratégica ante la debilidad de las pruebas disponibles en ese momento para justificar la pretensión de territorio.
- **Atención directa al problema**, en búsqueda de una solución definitiva. En este caso el gobierno local asume el compromiso ante la comunidad de resolver la situación favorablemente. En estos casos usualmente existe una actitud abierta ante el diálogo y la negociación, el tema de ordenamiento territorial se encuentra en la agenda corporativa, y la necesidad de ejercer jurisdicción plena en el término municipal.

Causas de los conflictos limítrofes

El problema tiene su origen en muchos aspectos de índole histórico, social, político, legal, técnico y hasta tecnológico. Se puede notar que el tema trasciende



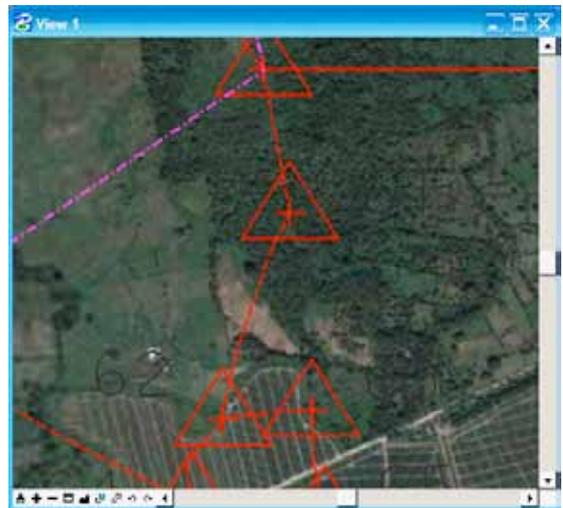
Las alcaldías definen la prioridad de sus temas de interés consultando a la misma comunidad.

más allá de una mera ambición particular. De hecho, los expertos en la materia reconocen uno o más de dichos aspectos como causas de un conflicto determinado.

- ▶ Hechos históricos: se caracterizan porque las personas mayores en la comunidad fronteriza tradicionalmente han reconocido uno o más linderos específicos como parte del límite del municipio, aunque no existan documentos legales que justifiquen tal pretensión.
- ▶ Hechos sociales: dada su posición geográfica, la comunidad fronteriza ha sido marginada del desarrollo social por el municipio al que pertenece, y encuentra mayores beneficios comerciales y sociales al pertenecer al municipio vecino. Por ejemplo cuando existen mayores facilidades de acceso a transporte, salud, educación, mercados, seguridad, etc. son los habitantes los que anhelan el cambio de jurisdicción.
- ▶ Hechos políticos: existen casos en que decisiones de carácter eminentemente político han influido en la delimitación intermunicipal, omitiendo o desconociendo la existencia previa de documentos legales en donde se definen los linderos físicos jurisdiccionales.
- ▶ Hechos legales: en la evolución legislativa del país han habido algunos vacíos, por ejemplo algunos municipios no poseen ningún documento legal de su creación. En otros casos, la delimitación territorial ratificada con base en una ley determinada puede ser apelada posteriormente o modificada con base en un derecho administrativo.
- ▶ Hechos técnicos: comunes en los linderos más antiguos, con sustento en viejos documentos que presentan una serie de complicaciones en su interpretación. Estas dificultades abarcan las variantes que ha sufrido el lenguaje, las diferentes unidades de medida y técnicas de agrimensura.



En las comunidades, las personas adultas que han vivido en el lugar son conocedoras de los linderos de tierras, en algunos casos, ellas se encargan de proteger los monumentos construidos.



Los avances científicos y tecnológicos han revolucionado las ciencias de la geografía y geodesia, sobre todo con el uso de imágenes aéreas y satelitales.

- Hechos tecnológicos: la evolución de los instrumentos topográficos ha facilitado la precisión de las mediciones. Los datos de rumbo, distancia y área superficial medidos con los instrumentos modernos pueden llegar a diferir notablemente de los descritos en documentos antiguos.

Independientemente de la razón que origina el conflicto, es importante reconocer las ventajas que representa para las partes establecer un acuerdo formal mediante la conciliación⁸, resolviendo de una vez un problema arrastrado por mucho tiempo y que impide llevar el desarrollo hasta las comunidades más alejadas.

Para la población afectada el mayor problema consiste en la inseguridad jurídica. Usualmente, las tierras identificadas en pretensión no son sujetas de titulación hasta que se esclarezca el derecho del real propietario; mucho menos son sujetas de crédito para inversión. Además, resulta complicado ejercer el cobro de impuestos cuando dos o más municipios pretenden la jurisdicción sobre la tierra y sus rentas.

Identificación técnica de conflictos administrativos

El primer paso para llegar a la solución de un conflicto limítrofe es determinar el área en pretensión, no solo en gabinete sino también en campo. Esto facilita las decisiones para una solución negociada, o para solicitar la intervención de arbitraje a la Secretaría de Gobernación y Justicia. No se puede exigir la revisión del caso sin presentar las pruebas de su existencia. En la experiencia del caso Nueva Frontera-Azacualpa se realizó el estudio técnico descrito en este apartado.

⁸ Véase el capítulo 5 de este documento: Resolución de conflictos por la vía conciliatoria.



Las zonas en pretensión ahuyentan la inversión pública y privada, perdiendo ambas partes la captación de impuestos y/o rentas de operación en la zona. Un caso típico es el de las antenas de telefonía celular, que dejan buenos ingresos en concepto de impuestos.

Diagrama del proceso de identificación de conflictos territoriales



Investigación de antecedentes

Con el fin de tener un punto de partida, y para sustentar legalmente el caso de pretensión de territorio, se requiere reunir la siguiente documentación:

► Mapas administrativos departamentales y municipales:

En las zonas donde el INA o la DGCG intervienen, las áreas en pretensión ya están identificadas, ésto representa una útil referencia en el trabajo a realizar. Indica que la institución responsable hizo un análisis técnico que sirve como antecedente en la identificación del conflicto. También es importante identificar en el mapa los títulos de sitios afectados por la zona en pretensión.

► Mapas de catastro rural:

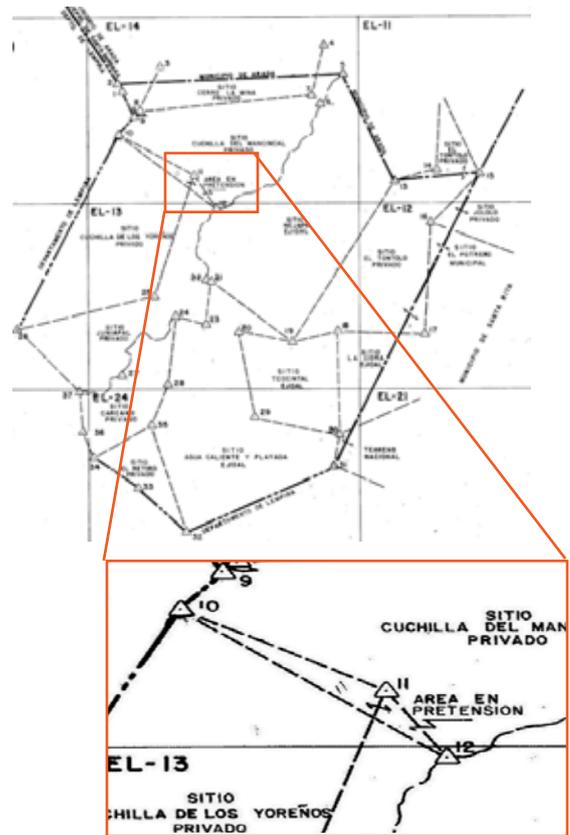
En las zonas con cobertura del INA o de la DGCG, se han elaborado mapas prediales a escala 1:10,000, numerados de acuerdo a las reglas de la DGCG. Estos mapas contienen además otra información importante como caminos, cauces de agua, cultivos y otros, representados con la toponimia adecuada. Facilita el acceso al punto de interés, y tiene asociado el listado de propietarios respectivos.

► Listado de propietarios:

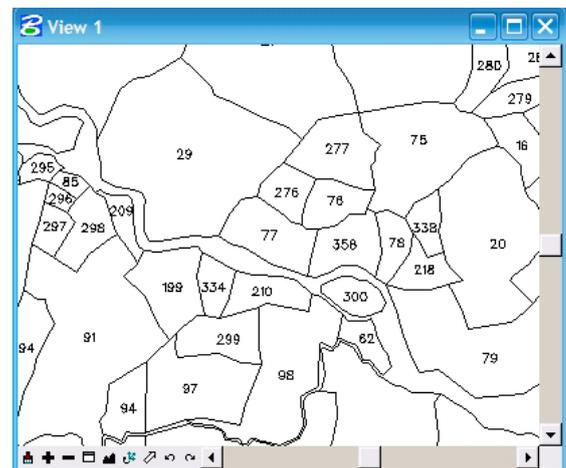
Indica los nombres de los propietarios de predios rurales en la zona, obtenidos del trabajo de campo y relacionados a través de los códigos de "mapa-predio". En ocasiones, el título del documento de tierras indica el nombre del propietario del terreno donde se ubica alguno de los mojones o monumentos, facilitando su ubicación en campo.

► Acta de creación del municipio:

Cuando el conflicto limítrofe es entre dos municipios fronterizos, se debe obtener el acta de creación de



Zona en pretensión identificada en el mapa administrativo del municipio de El Nispero, Santa Bárbara. (DGCG)



Los mapas prediales y listados de propietarios son útiles para el reconocimiento de campo.

cada uno de ellos, que son emitidas por el ente que los creó vía decreto legislativo o ejecutivo. Estas actas contienen datos importantes como la fecha de creación, sus límites y extensión territorial. Tienen vigencia desde que son publicadas en la Gaceta y se pueden encontrar en alcaldías, gobernaciones departamentales, hemerotecas, etc.

► **Títulos de sitios:**

Si el conflicto es entre sitios se requieren sus títulos de tierra. Estos contienen datos generales como ubicación, extensión y otros. La información se complementa con un acta o relación de medida y un plano del sitio. Puede consultarse en el INA y DGCG, para luego solicitar una copia de los títulos de interés.

► **Hojas cartográficas de la zona:**

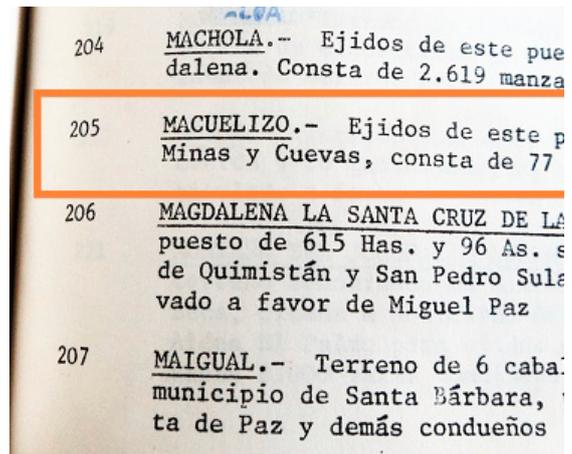
Son importantes para desarrollar el trabajo de gabinete y de campo. Se debe obtener en formato impreso y digital, para lo cual se puede escanear la hoja entera o el área de interés.

► **Imágenes aéreas:**

Pueden provenir de ortofotos con buen nivel de detalle y precisión o de imágenes satelitales de menor calidad (como referencia). No son indispensables, pero facilitan el trabajo de campo al mostrar información más actualizada y con mejor detalle que la hoja cartográfica. En el reconocimiento de campo se deben marcar los vértices y linderos en imágenes aéreas impresas para tener una mejor referencia de su ubicación.

► **Otros**

Resoluciones al respecto emitidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia, Congreso Nacional, Instituto de la Propiedad y la misma Corporación Municipal.



Se consulta el Índice General de Títulos de Tierras, (INA, DGCG) para solicitar el documento de interés. En la imagen se ha remarcado el título correspondiente a los Ejidos de Macuelizo.

Información relevante en conflictos intermunicipales:

- Nombre de los vértices
- Rumbo y distancia de los linderos
- Coordenadas geográficas de los vértices
- Referencias de ubicación

Información relevante en conflictos de sitios:

- Nombre de los títulos de tierra
- Extensión territorial del sitio
- Nombre de los vértices
- Rumbo y distancia de los linderos
- Coordenadas geográficas de los vértices
- Referencias de ubicación
- Declinación magnética

Análisis de documentos

De todos los documentos obtenidos en la fase de investigación se extrae, en una hoja de cálculo⁹, los datos necesarios para reconstruir gráficamente la pretensión a partir de las descripciones de:

- ▶ Nombre de cada vértice del límite administrativo en duda, según consta en las actas de creación y mapas administrativos.
- ▶ Datos geométricos del límite administrativo, las coordenadas geográficas de cada vértice, el rumbo y distancia de cada uno de los linderos. Si el título es antiguo, es preciso convertir las unidades al Sistema Métrico Internacional¹⁰, y corregir la declinación magnética.
- ▶ Referencias importantes de cada lindero: cualquier información que facilite su ubicación en gabinete o en campo.

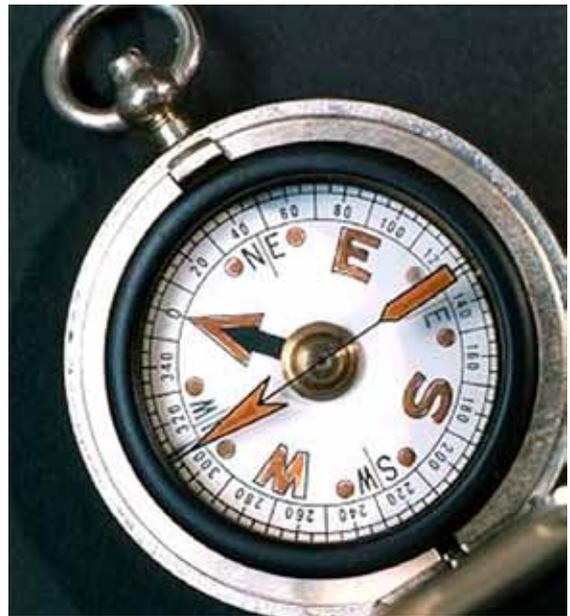
Reconstrucción de la zona en pretensión

A través del análisis de la información relevante se deben graficar los límites administrativos según rezan las actas y títulos obtenidos. Se tendrá al menos dos versiones del límite, según lo pretenden cada una de las partes involucradas en el conflicto, pudiendo presentarse una de las situaciones siguientes:

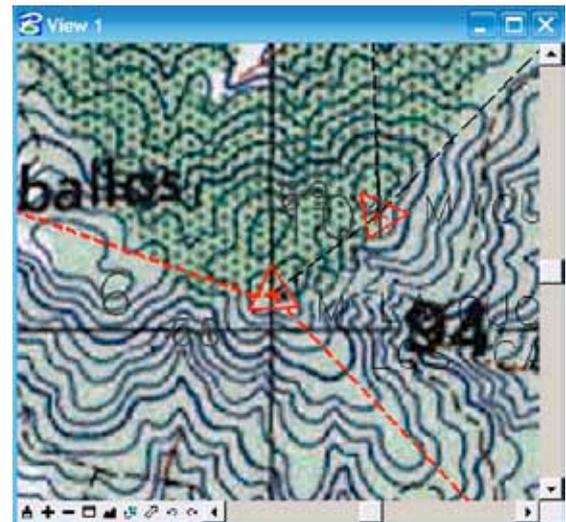
- ▶ Todas las líneas y vértices concuerdan dentro de un rango de tolerancia geográfica: de existir la pretensión no se basa en ninguna instancia legal que lo soporte, y se debe proceder a la inspección y levantamiento de campo.
- ▶ Las líneas no concuerdan: se debe identificar en el mapa (mediante achurado) y calcular el área entre las líneas limítrofes, según reza cada

⁹ Se recomienda MS Excel.

¹⁰ Véase en anexos unidades de conversión de medidas en agrimensura.



En la medición de grandes extensiones de tierra, los rumbos magnéticos observados con brújula por los antiguos agrimensores son afectados por la declinación magnética, y es necesario corregir el error antes de “plotear” los vértices en la hoja cartográfica.



Antes de proceder a la inspección de campo, cada vértice de la zona de interés ha de identificarse en las hojas cartográficas y fotografías aéreas.

documento. También se debe remarcar en la hoja de cálculo los linderos que forman parte del área en pretensión, es decir, los que no concuerdan entre los documentos.

Se debe cotejar esta información con los mapas administrativos municipales. Además, se deben “plotear” los puntos sobre la hoja cartográfica preliminarmente, para facilitar el trabajo de reconocimiento de campo.

Reconocimiento de campo

Esta actividad pretende corroborar en sitio la existencia real de la pretensión.

Un técnico neutral al conflicto se reúne por aparte con cada corporación municipal, y conforma una comisión para que, separadamente, realicen el reconocimiento de los linderos administrativos en campo. Siguiendo el análisis hecho en la reconstrucción de la zona en pretensión, el técnico debe:

- ▶ Informar a cada corporación municipal el objetivo del trabajo, de tal forma que seleccionen personas idóneas (conocedoras y honestas) para conformar la comisión de reconocimiento de campo.
- ▶ Realizar el recorrido de los linderos limítrofes descritos en los documentos. Puede realizarse con cada una de las partes por separado o a un mismo tiempo, según se estime conveniente.
- ▶ Someter cada mojón o monumento¹¹ identificado en campo a las pruebas de rutina, para determinar la autenticidad o no del vértice con base en lo descrito en los documentos.
- ▶ Si por alguna razón ya no existe seña del monumento, se debe identificar el paraje descrito en los documentos, ubicar el vértice en el lugar

Para llegar al paraje donde se ubica cada vértice a verificar, se debe auxiliar de las hojas cartográficas, mapas prediales, administrativos, ortofotos e imágenes satelitales; además de aparatos convencionales como brújula y GPS.



Los guías o chanes son conocedores de los monumentos o mojones existentes en la zona, y su ayuda es valiosa para realizar el trabajo con diligencia.

La prueba de rutina para determinar la autenticidad del vértice consiste en verificar que se encuentre en el paraje original descrito en el documento. Ej.:

- En el punto más alto del cerro
- En el portillo entre dos cerros
- Sobre un llano
- Sobre una meseta
- En la vuelta de un río
- Frente a un grupo de árboles.

¹¹ El mojón y el monumento marcan el límite de los territorios. Para más información, véase el capítulo 7 de este documento.

más aproximado y someterlo a las mismas pruebas de rutina que un monumento o mojón.

- ▶ Tomar las coordenadas geográficas (con GPS) de cada lindero, y corroborarlas con lo descrito en los documentos.
- ▶ Realizar una breve descripción preliminar de cada uno de los linderos y dejar marcas visibles en campo para su fácil localización.

Análisis de datos

De la comparación en gabinete de los datos recolectados en campo, se requiere elaborar un expediente que explique detalladamente el estado en que se conforma el polígono considerado del sitio o municipio, incluyendo el área en pretensión y su descripción completa. Para elaborar el expediente se debe considerar:

- ▶ Límite administrativo según documentación legal analizada y presentada por las partes.
- ▶ Límite administrativo según versión de los involucrados en el reconocimiento de campo.
- ▶ Análisis de las razones aparentes por las que se origina el conflicto limítrofe¹².
- ▶ Dictamen técnico preliminar sobre el límite probable según los hechos analizados.
- ▶ Recomendaciones para la solución oportuna del conflicto.

Análisis de las razones del conflicto limítrofe en el caso de Nueva Frontera-Azacualpa:

“El conflicto fronterizo entre los 2 municipios se origina al momento de elaborar el acta de creación de Nueva Frontera, donde se omite el límite legal y anteriormente establecido del municipio de Azacualpa. Esta omisión ha creado un problema de jurisdicción territorial que ha durado varios años, deteniendo el desarrollo de las zonas afectadas”.

(Acosta, 2010)

12 Véase causas de conflictos limítrofes.

Gestión municipal ante conflictos limítrofes

Como se ha explicado, la decisión de asignar recursos a la solución de problemas limítrofes debe provenir de la misma corporación municipal, que ha de solicitar la intervención del departamento de catastro en su calidad de administrador del inventario de tierras del municipio y de información relacionada.

El jefe de catastro actuará como asesor interno ante la corporación, de quien se espera las siguientes gestiones:

- ▶ Empaparse de la información disponible en la municipalidad con relación al conflicto limítrofe.
- ▶ Exponer el caso ante el pleno utilizando apoyo visual y documental.
- ▶ Explicar a la corporación el procedimiento para la solución de conflictos de límites administrativos, pudiendo auxiliarse del contenido del presente documento.
- ▶ Recomendar la asesoría técnica externa a través de instituciones socias de AMHON vinculadas al ordenamiento territorial o a la mancomunidad, de existir las capacidades locales, con el fin de obtener un dictamen especializado y neutral, que será reconocido por los municipios afectados.

Las instituciones vinculadas a la AMHON facilitan recursos técnicos y económicos para esta actividad, aunque siempre se requiere una contraparte de la municipalidad interesada. El jefe de catastro es el enlace directo entre la corporación y el técnico especialista asignado por la institución cooperante.

Todos los actos posteriores a la identificación del conflicto deben conducir a su resolución por alguno de los mecanismos pertinentes reconocidos en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Gestiones:

La corporación municipal solicita asesoría al departamento de catastro, y a la vez demanda la ejecución y/o supervisión del proceso de solución del conflicto.

El jefe de catastro debe asignar personal para integrar la comisión encargada de solucionar el conflicto, y debe coordinar acciones con la corporación municipal.



La AMHON fortalece la autonomía municipal desarrollando capacidades locales a través de las mancomunidades y de instituciones cooperantes.

Mecanismos para la solución de disputa de derechos:

- Conciliación y arbitraje
- Trámite administrativo
- Trámite judicial
- Interpretación legislativa o redefinición del marco legislativo.

Art. 32, Ley de Ordenamiento Territorial.

Capítulo 5

Resolución de conflictos intermunicipales por vía conciliatoria

Cuando se ha confirmado una pretensión territorial entre municipios, se debe fijar la vista en su más pronta resolución. La conciliación representa la situación idealmente esperada en disputas de jurisdicción y derechos. Es el primero de los mecanismos de resolución considerados en la ley, cuyo recurso debe agotarse antes de proceder a otras instancias que repercuten en mayor tiempo y costo para los involucrados.

Marco legal de la conciliación

La conciliación aplicada en los diferendos administrativos es una alternativa, desde todo punto de vista, legal y además eficiente pues sus resultados son inmediatos. Las principales leyes nacionales en que se justifica la utilización de este mecanismo para la resolución de conflictos son:

- ▶ Ley de Ordenamiento Territorial
- ▶ Ley de Municipalidades
- ▶ Ley de Conciliación y Arbitraje

Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento

Esta Ley, que entró en vigencia en el año 2003, establece una normativa que pugna por una salida conciliada a los diferendos limítrofes, bajo conceptos de concertación, asesoría técnica e incluso



El propósito de la conciliación es mantener la seguridad jurídica y la paz social.

involucramiento de la comunidad (Artículos 31, 32, de la Ley; 79 y 80 del Reglamento).

Ley de Municipalidades

Establece las atribuciones que corresponden al gobernador departamental para conocer lo referente a los conflictos entre municipios. También brinda a la comunidad la oportunidad de expresarse en problemas de interés colectivo, dando mayor soporte a las decisiones tomadas por la corporación municipal (Art. 7 y 25 de la Ley; artículos 16-18 del Reglamento).

Ley de Conciliación y Arbitraje

Con su vigencia a partir del año 2000, esta ley establece los requisitos y procedimientos para alcanzar un acuerdo de conciliación entre las partes, que tendrá la misma fuerza ejecutiva que una sentencia judicial (Art. 4).

La conciliación en diferentes escenarios

La **conciliación** pretende llegar a un acuerdo pactado, pacífico y definitivo, mediante el diálogo entre las partes involucradas. En el caso de los conflictos limítrofes se basa en principios de reciprocidad y hermandad entre los pueblos, como medio para el sostenimiento de la paz social.

Se entiende que la conciliación es de tipo extrajudicial (fuera de un proceso judicial) y puede realizarse en dos escenarios diferentes:

- ▶ Por mutuo acuerdo entre las partes,
- ▶ A través de un conciliador.

En cualquiera de los escenarios mostrados, se debe observar el debido proceso explicado a lo largo de este capítulo.

La ley exhorta a las partes a emprender acciones tendientes a la conciliación, en el plazo de 3 meses después de identificada la pretensión.

Art. 31, Ley de Ordenamiento Territorial.

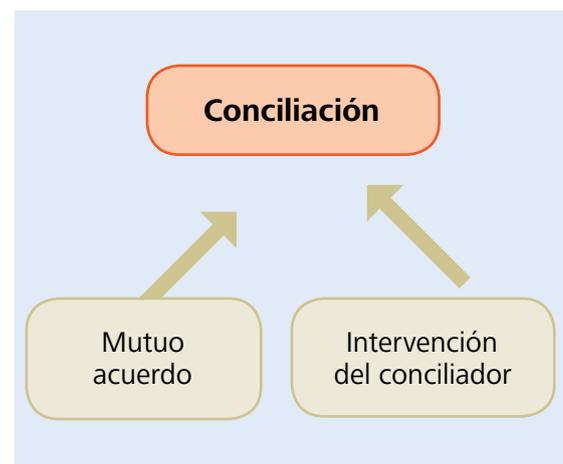
Si el conflicto es entre municipios se aplica la Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento.

Si el conflicto ocurre entre sitios municipales y/o particulares (ejidos y/o tierras privadas), se aplica lo descrito en la Ley de Municipalidades.

En la conciliación, dos o más personas, naturales o jurídicas, tratan de lograr por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado que se denominará conciliador.

Art. 2, Ley de Conciliación y Arbitraje.

Formas válidas de alcanzar la solución a conflictos en la Ley de Conciliación y Arbitraje:



La conciliación por mutuo acuerdo

En este tipo de arreglo, las partes involucradas encuentran una solución al conflicto por sus propios medios y recursos, o en su defecto con asistencia técnica de institución competente. En este caso las resoluciones consideradas deben tener el beneplácito de las comunidades afectadas, siendo consultadas a través de cabildo abierto.

La institución que brinde asistencia técnica en este tema debe ser reconocida y aceptada por ambas partes a través de la firma de un convenio. Entre sus atribuciones están:

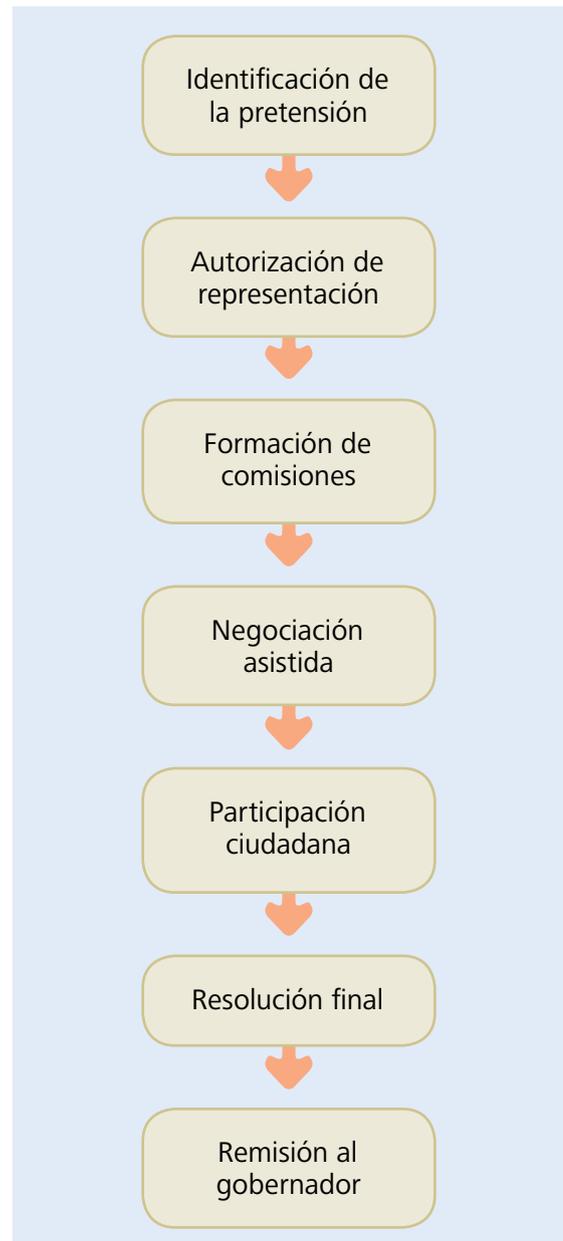
- ▶ Validar la existencia e identificación del área en pretensión por medio de análisis y procedimientos especializados.
- ▶ Acceder a documentación legal, técnica y testimonial que presente cada una de las partes.
- ▶ Proponer soluciones como punto de partida a la negociación.
- ▶ Asistir en la etapa de negociación, aportando conocimientos que orienten a una salida consensuada al problema.

Procedimiento de conciliación por mutuo acuerdo

- ▶ **Identificación del área en pretensión:** tema tratado en el capítulo “Identificación de conflictos limítrofes internos y externos” de este documento.
- ▶ **Autorización de representación:** en sesión del pleno, la corporación municipal debe investir al alcalde con la autoridad suficiente para representar los intereses de la comunidad en la resolución del conflicto. Se requiere constancia en el acta de sesiones firmada por los miembros de la corporación.

En el conflicto limítrofe entre los municipios de Nueva Frontera y Azacualpa (Santa Bárbara), se alcanzó el punto de conciliación a través del mutuo acuerdo y bajo la asistencia técnica del PFM.

Diagrama del procedimiento de conciliación por mutuo acuerdo.



- ▶ **Formación de comisiones:** cada municipio conformará una comisión especial encargada de todas las diligencias referentes al conflicto. Sus integrantes serán escogidos en función de su conocimiento en la materia, influencia y confianza depositada. Se debe prever la representación de regidores, oficina de catastro, población civil y organizada, etc. cuyos nombres e identidades deben constar en un acta de sesiones de la corporación municipal.
- ▶ **Negociación asistida:** discusión entre comisiones de las propuestas de solución planteadas por las partes o por la institución que brinda asistencia técnica en el proceso.
- ▶ **Participación ciudadana:** mediante un cabildo abierto se da a conocer a la población la solución factible al conflicto. En caso de usarse el recurso del plebiscito, se puede obtener la voluntad de las personas, si se aplica el procedimiento que la ley establece para estos fines. Con ello se permite su expresión libre para obtener la posición oficial de la comunidad, que en toda circunstancia habrá de asumir el alcalde municipal como su representante. Se debe obtener constancia de la decisión final tomada mediante concertación pública.
- ▶ **Resolución final:** documento formal que contiene las decisiones emanadas al final de la negociación, y las firmas de los alcaldes involucrados en el conflicto y del asesor técnico, si lo hubiere.
- ▶ **Remisión al gobernador:** se debe remitir un expediente al gobernador departamental, con toda la información necesaria, para que valide el acuerdo alcanzado mediante su inscripción en el Registro Público correspondiente.
- ▶ **Vinculación al Consejo Regional:** en el marco del Plan de Nación, los consejos regionales se suman al proceso de planificación y desarrollo del territorio; por lo tanto, al inicio del proceso como al final, se les debe ser involucrar y remitir las resoluciones respectivas.



Comisión de regidores del municipio de Nueva Frontera, reconociendo el paraje de la confluencia de las quebradas Palmichal y La Grita.



Comisiones municipales en el conflicto Nueva Frontera-Macuelizo, en el reconocimiento de campo.

A través de conciliador

En el caso que la parte afectada en el conflicto solicite su intervención, el gobernador departamental es el encargado de actuar como **conciliador**, basando sus actuaciones en el marco legal de la conciliación descrito al inicio del presente capítulo.

El gobernador departamental en sus funciones de conciliador tendrá las potestades siguientes:

- ▶ Escuchar en forma privada la versión del conflicto de cada una de las partes, dando oportunidad a la defensa.
- ▶ Realizar la audiencia final de conciliación.
- ▶ Concluir el proceso de la vía conciliatoria y, en su caso, iniciar la siguiente instancia administrativa.

Procedimiento de conciliación a través de conciliador

- ▶ **Solicitud de conciliación:** la parte afectada debe remitir un expediente con toda la documentación necesaria, descrita en el primer tema de este capítulo, solicitando la intervención del gobernador como conciliador en el conflicto.
- ▶ **Audiencia de conciliación:** el gobernador cita a las partes en conflicto, dando oportunidad a la defensa y presentación de pruebas referentes al problema. La intención es lograr un acuerdo concertado entre los involucrados, dando por finalizado el recurso de conciliación.
- ▶ **Resolución final:** documento formal con las decisiones emanadas al final de la negociación, con la firma de los alcaldes involucrados en el conflicto y del gobernador en su papel de conciliador del proceso.

Para solicitar la conciliación ante el gobernador, el municipio afectado presenta:

- Certificación de acuerdo de elección.
- Acta de corporación autorizando al alcalde la suscripción del acuerdo de solución del conflicto.
- Certificación de acta especial sobre el resultado del plebiscito.
- Títulos de tierras, actas de creación del municipio, mapas, etc.
- Fotografía de proceso de mediación en campo o gabinete.

Diagrama del proceso de solución del conflicto con la mediación del conciliador



Conclusión de la conciliación

En cualquiera de los escenarios de conciliación, se obtendrá una de las siguientes situaciones: acuerdo total, parcial o nulo. Sea positivo o negativo para los involucrados, lo importante es que se alcance el resultado de la negociación, dando por finalizado el recurso de conciliación previsto en la ley.

Este acuerdo se levanta en una **audiencia de conciliación**, con presencia de las partes citadas por el gobernador departamental.

De no existir acuerdo, el gobernador levanta una **constancia** en donde consigna el rechazo de las partes a una solución concertada. En este caso, se solicita elevar el asunto a la siguiente instancia administrativa, que es la Secretaría de Gobernación y Justicia acorde a la Ley de Ordenamiento Territorial¹³. Deben firmar los alcaldes o representante legal por los municipios y el gobernador en la jurisdicción del municipio afectado.

En la situación ideal, el acuerdo total es alcanzado voluntariamente por las comisiones municipales, con el respaldo de la comunidad. En este caso, el mediador debe levantar el **acta de conciliación** o acta de conformidad, en donde hace constar los pormenores de la decisión concertada y los aspectos referentes a su aplicabilidad y obligaciones de las partes.

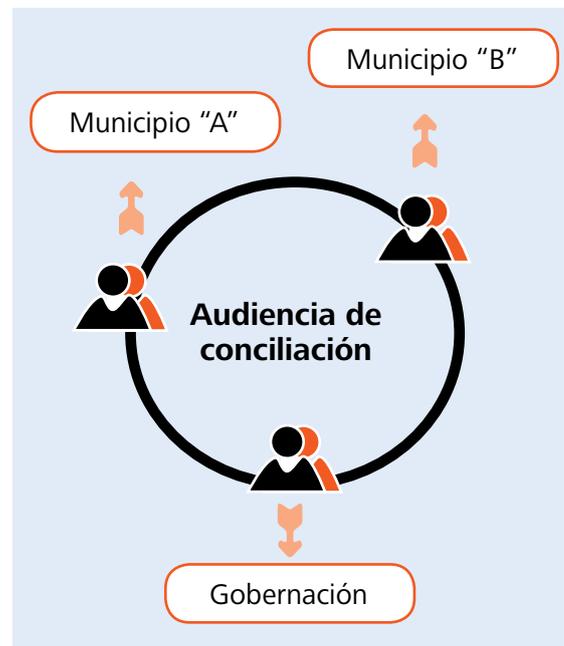
Si el acuerdo es parcial, se hace constancia de los puntos concertados en el acta de conciliación y se dispone del siguiente recurso administrativo para resolver los puntos en desacuerdo.

En ambas situaciones deben firmar los alcaldes en representación del municipio y el gobernador.



La asesoría tiene por objeto aclarar las dudas que tenga la corporación municipal, y se realiza preferentemente en la sede de cada municipalidad interesada o en las oficinas del gobernador departamental.

La audiencia de conciliación y sus principales actores



¹³ Véase capítulo 5: Solución de conflictos por la vía administrativa.

Si una de las partes no comparece a la audiencia de conciliación se señala una nueva audiencia; si aun no comparece se levanta al interesado la **constancia de imposibilidad de conciliación**.

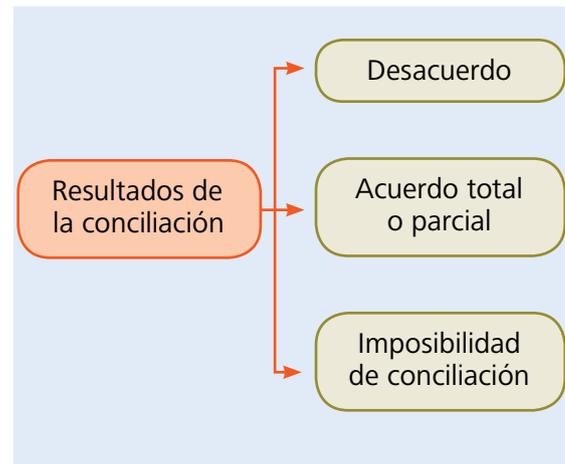
Ventajas de la conciliación

Este mecanismo fue adoptado por el Estado para la resolución de conflictos de una forma expedita; permite una relación de ganar-ganar entre las partes, en donde no se consideran vencedores ni vencidos.

El uso del recurso de conciliación como primera instancia administrativa ha dado buenos resultados desde su aplicación inicial, dadas las muchas ventajas que presenta para ambas partes. En su escrito doctrinario sobre la conciliación, José María Díaz Castellanos reconoce una serie de ventajas para los involucrados, algunas de las más importantes son:

- ▶ **Eficacia:** sus efectos son idénticos a una sentencia judicial.
- ▶ **Autonomía de la voluntad:** permite a las partes ejercer realmente su libertad, sin acatar una imposición externa.
- ▶ **Economía:** Es mucho más barato conciliar que tener que recurrir al arbitraje o proceso judicial.
- ▶ **Imparcialidad:** el conciliador debe observar la ética, sin inclinarse a favor de ninguna de las partes.
- ▶ **Autocomposición:** son las partes las que llegan a un acuerdo proponiendo sus propias fórmulas o tomando las sugerencias hechas por el conciliador.

Posibles resultados en la audiencia de conciliación:



Las partes interesadas en el conflicto limítrofe pueden obtener una copia auténtica del acta de conciliación o constancia de desacuerdo en el Registro Público correspondiente.

Art. 25, Ley de Conciliación y Arbitraje.

Capítulo 6

conflictos intermunicipales por vía administrativa

Una vez agotada la vía conciliatoria, la vía administrativa es la segunda instancia en la solución de conflictos jurisdiccionales. Su mecanismo de aplicación es a través del arbitraje que, al igual que la conciliación, es dispuesto por el Estado para resolver los diferendos fuera de un tribunal de justicia, logrando una solución expedita y con la misma fuerza legal en sus resoluciones.

Marco legal del procedimiento administrativo

En el tema de límites administrativos y jurisdiccionales, el arbitraje tiene su fundamento legal en las siguientes leyes:

- ▶ Ley de Administración Pública
- ▶ Ley de Ordenamiento Territorial
- ▶ Ley de Conciliación y Arbitraje
- ▶ Ley de Administración Pública

Entre las competencias de la Secretaría de Gobernación y Justicia se encuentra la solución extrajudicial de conflictos (Art. 29, Ley General de Administración Pública).



El conflicto limítrofe entre los municipios de La Trinidad y El Rosario (Comayagua) fue resuelto mediante fallo por arbitraje de la Secretaría de Gobernación y Justicia en el año 2004.

Fuente: SGJ

De la Ley de Ordenamiento Territorial

Establece que de no haber un acuerdo previo entre las partes, éstas deberán someterse a la resolución dictada por la Secretaría de Gobernación y Justicia como segunda y última instancia administrativa (Art. 32 de la Ley, y Art. 79 del Reglamento).

De la Ley de Conciliación y Arbitraje

Describe los requisitos y actuaciones de las instituciones para solucionar un conflicto mediante el arbitraje.

El arbitraje y su clasificación

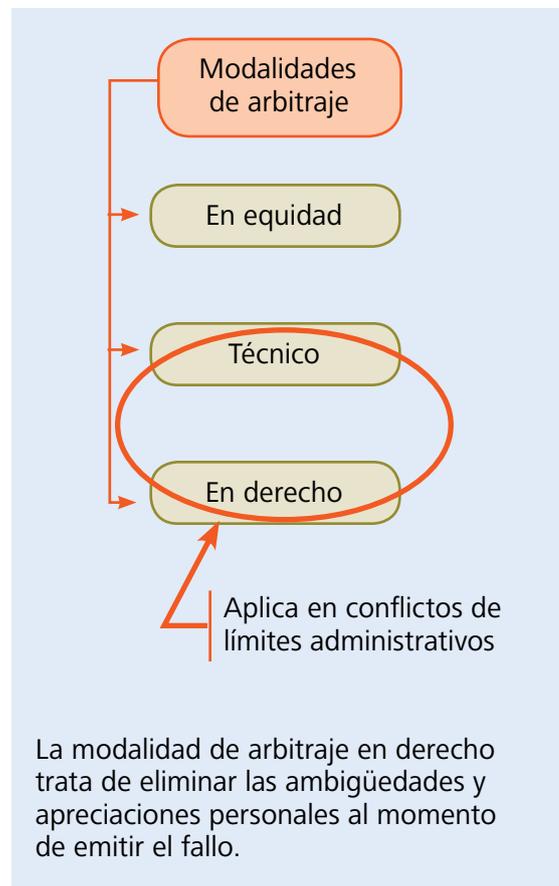
En el arbitraje, las partes involucradas en el conflicto designan la decisión del mismo a un **tribunal arbitral**, quedando de común acuerdo, comprometidos a aceptar la decisión emanada en la aplicación del proceso, a través de la firma del **convenio arbitral**.

Para llegar a esta instancia, las partes involucradas deben manifestar su desacuerdo (no conciliación¹⁴) ante el gobernador departamental, quien remite el caso a la Secretaría de Gobernación y Justicia a través de las oficinas de la Secretaría General, en Tegucigalpa. En cuanto a su naturaleza, la ley de Conciliación y Arbitraje establece ciertas modalidades de arbitraje:

- **En equidad:** los árbitros deciden según el sentido común y el contexto, con una clara orientación hacia la negociación y la equidad entre las partes.
- **En derecho:** los árbitros fundamentan su decisión en el derecho positivo vigente, es decir

Según la complejidad del diferendo limítrofe, las partes pueden solicitar la intervención de uno o más árbitros, aunque siempre en número impar para facilitar la decisión final mediante votación.

Modalidades del arbitraje legalmente reconocidas y aplicadas en el ámbito nacional:



La modalidad de arbitraje en derecho trata de eliminar las ambigüedades y apreciaciones personales al momento de emitir el fallo.

¹⁴ La no conciliación se explica en el capítulo anterior.

el cumplimiento estricto de la ley. En este caso el o los árbitros deben ser abogados en ejercicio.

- **Técnico:** los árbitros emiten su fallo en función de conocimientos específicos sobre el tema.

Entendidos en la materia señalan que el arbitraje más emblemático es en equidad (Lexjuridica.com).

Sin embargo, en conflictos de límites administrativos se aplica la modalidad en derecho, por lo que se debe estar consciente que un acuerdo motivado en este tipo de arbitraje no admite recurso de nulidad por alguna de las partes insatisfechas.

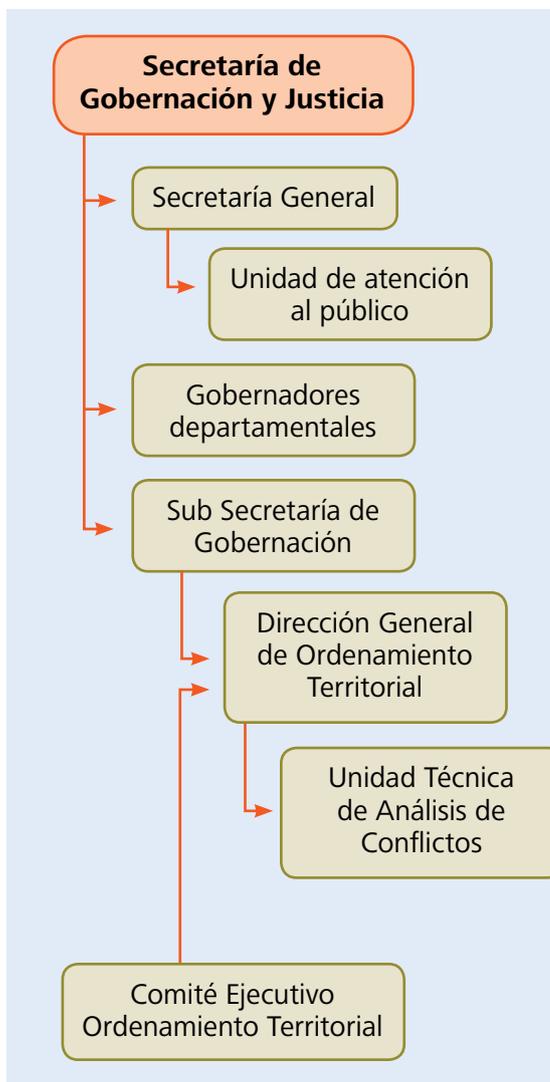
Del tribunal de arbitraje

En el tema de conflictos de límites administrativos, corresponde a la **Comisión Interinstitucional de Solución de Conflictos Municipales** las atribuciones de arbitraje (Art. 84 del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial), dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

La comisión se integra por representantes de diversas instituciones estatales, relacionadas por sus competencias en el tema, y es convocada por la Secretaría General de la SGJ. Sus funciones se orientan a la revisión de las pruebas presentadas, al debate y negociación. Para emitir su dictamen, la comisión consulta a diversas entidades estatales internas y externas de la SGJ, dándole un soporte multidisciplinario a la resolución, entre éstas están:

- **Unidad Técnica de Análisis de Conflictos Municipales:** realiza la interpretación jurídica de los documentos presentados como pruebas del derecho territorial.
- **Dirección General de Catastro y Geografía (DGCG):** Analiza y dictamina con base en inspecciones de campo y los datos disponibles en su archivo.

Diagrama de las dependencias de la SGJ en relación con los conflictos de límites territoriales



Los expedientes de los casos de conflictos de tierras presentados a la SGJ (resueltos o en marcha), pueden ser consultados por cualquier persona en la oficina de la Secretaría General.

El procedimiento de resolución administrativa

El trámite administrativo completo está normado en el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial (Artículos 83–87), y consiste en los siguientes pasos:

- ▶ **Remisión de expediente a la SGJ:** el gobernador departamental envía la documentación del caso a la Secretaría General de Gobernación y Justicia (ahora Secretaría del Interior y Población).
- ▶ **Revisión de expediente:** la Secretaría General revisa el expediente, y solicita a las partes en conflicto algún otro documento pendiente que fuere necesario para validar el acto. Posteriormente, lo remite a la Comisión Interinstitucional de Solución de Conflictos Municipales.
- ▶ **Nueva audiencia de conciliación:** la Comisión convoca a las municipalidades con su personal técnico y legal para intentar alcanzar una nueva conciliación.
- ▶ **Análisis técnico legal:** de persistir el conflicto, la Comisión convoca y consulta a las entidades pertinentes para verificaciones de campo y análisis de títulos. En el tiempo que se estipule, las entidades emiten un dictamen técnico que será considerado por la Comisión.
- ▶ **Resolución definitiva:** el secretario de Gobernación y Justicia, en el plazo de 40 días, emite la resolución definitiva que ponga fin al conflicto y disponga su ejecución.
- ▶ El dictamen emitido por la Secretaría de Gobernación y Justicia tiene la misma validez que un fallo judicial, es decir que considera al asunto como cosa juzgada. Esta facultad es conferida por la legislación nacional y el acuerdo arbitral firmado por las partes.

Diagrama del procedimiento de resolución administrativa



“Algunos costos incurridos para las verificaciones de campo (viáticos y combustible) son cubiertos a partes iguales por los municipios involucrados en el conflicto.”

*Leopoldo Aguilar
Jefe Departamento
de Delineación. DGCG.*

De persistir el conflicto porque alguna de las partes no cumpla el compromiso pactado, o porque no considere justa la resolución de la Secretaría de Gobernación y Justicia, se puede apelar a las siguientes instancias:

- ▶ Judicial
- ▶ Interpretación legislativa o redefinición del marco legislativo

Ventajas del arbitraje

Las resoluciones emitidas mediante el mecanismo de arbitraje han tenido efectos positivos en la legislación estatal. Es por ello que muchas instituciones lo han adoptado como medio para resolver los conflictos extrajudicialmente, con la participación de un tribunal de arbitraje que otorga imparcialidad y formalidad a las decisiones adoptadas.

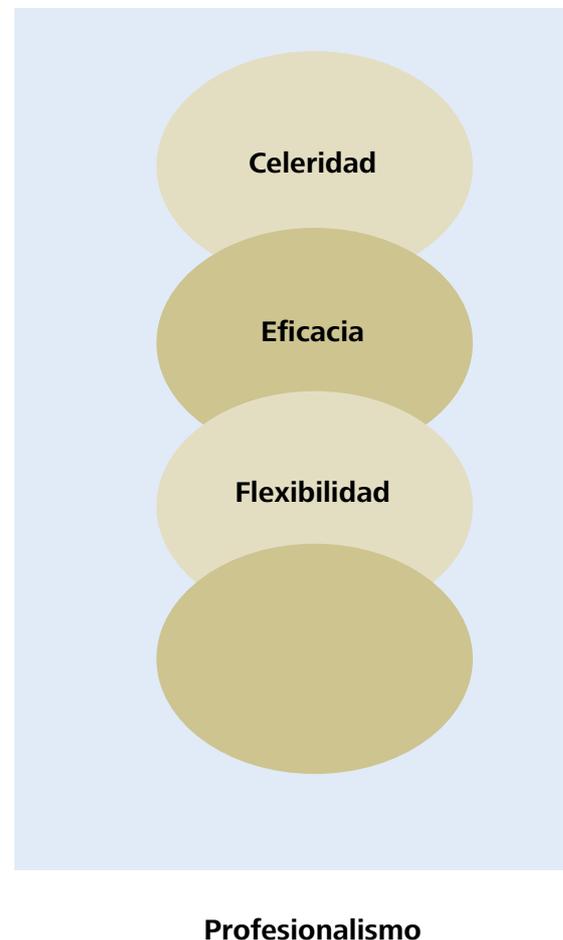
En Honduras, el arbitraje data del año 2000 con la aprobación de la Ley de Conciliación y Arbitraje. Otros países y expertos con mayor tradición señalan los siguientes beneficios:

- ▶ **Celeridad:** se traduce en un importante ahorro de tiempo y dinero.
- ▶ **Eficacia:** la resolución implica que el asunto es cosa juzgada.
- ▶ **Flexibilidad:** las partes tienen mayor libertad para concertar fechas de audiencia y hasta instituciones consultadas.
- ▶ **Profesionalismo:** los árbitros tienen la formación y experiencia suficientes en el campo de conflictos administrativos y jurisdiccionales, brindando ética e imparcialidad al proceso.

Agotada la vía administrativa, las siguientes instancias son:

- Judicial: compete al juzgado de lo Contencioso Administrativo
- Interpretación legislativa: Congreso Nacional

Algunas ventajas del arbitraje:



Capítulo 7

Amojonamiento de linderos

Luego de una resolución por la vía conciliatoria o administrativa, procede la demarcación del territorio con base en el acuerdo alcanzado. En este capítulo final se explican los conceptos, procedimientos, actividades y especificaciones respecto al amojonamiento, como la determinación física de la jurisdicción territorial.

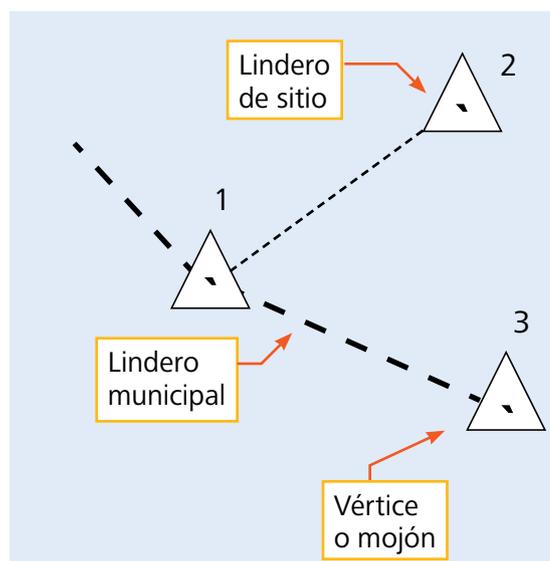
Deslinde y amojonamiento

Ambos conceptos forman parte del procedimiento de la delimitación, que permite establecer el término a los derechos sobre una propiedad.

El **deslinde** se entiende como el acto formal, en donde se definen los límites de la propiedad inmueble por un profesional de la agrimensura. La formalidad del acto la confiere la presencia de los interesados y algunos testigos. El deslinde precede inmediatamente o no al amojonamiento, en el último caso se debe dejar marca temporal y una descripción de referencia.

La **demarcación o amojonamiento** es la acción de definir físicamente los límites de la propiedad inmueble. Esto se hace a través del establecimiento de marcas permanentes en el suelo (mingo, mojón, monumento), ubicadas en los extremos y puntos intermedios de los linderos.

Es común que el término lindero tienda a confundirse con el de vértice del polígono.



La simbología de líneas es utilizada para diferenciar los tipos de linderos. Además, cada mojón es identificado mediante un número correlativo en el mapa administrativo.

En alusión al catastro, lindero se refiere a la línea imaginaria que establece el límite entre 2 terrenos diferentes. Para que esta delimitación se manifieste físicamente se requiere del amojonamiento.

Amojonamiento de sitios

En tiempos de la colonia, las tierras tituladas eran amojonadas con piedras del lugar, formando bultos notables e inconfundibles en el contexto rural, conformando un monumento.

Muchos de estos mojones permanecen hasta hoy, definiendo los linderos de sitios con la misma validez original. Estos tienen un valor histórico y jurídico importante, por lo que no son susceptibles de reemplazo sino más bien de protección y conservación (de ahí lo de monumento). Son pocas las personas conocedoras de los mojones de linderos. Usualmente son personas mayores que promueven su protección, y guardan la tradición para que todos en la comunidad sepan de la existencia del monumento.

Amojonamiento en la actualidad

El amojonamiento o demarcación tiene una utilidad importante para definir los límites administrativos de vastas extensiones de tierra con diferentes usos, los más comunes son:

- ▶ Ejidos
- ▶ Perímetros urbanos
- ▶ Límites municipales, departamentales e internacionales.
- ▶ Aéreas bajo régimen especial (protegidas, etnias, etc.)

El amojonamiento hoy en día utiliza técnicas y materiales más apropiados, que permiten una mayor fijación al suelo y durabilidad en el tiempo. No existe una regla o normativa en cuanto al diseño

Tipos de monumento, hito, mingo o mojón, utilizados comúnmente en límites administrativos:



Mojón de piedras, comúnmente usado en límites de sitios.



Monumento en forma de castillo de concreto (Límites municipales).



Hito o monumento de concreto (Límite internacional).

o materiales que aplique para todos los casos, los propietarios colindantes tienen la autonomía para definirlo según su propia conveniencia.

Comúnmente, los mojones son elaborados de concreto, enterrados parcialmente, con algún tipo de identificación como pintura y alguna inscripción en placa metálica (bronce, aluminio). Es importante que el mojón tenga una marca que indique la ubicación exacta del punto geográfico.

Procedimiento para el amojonamiento

El amojonamiento es un procedimiento simple, sin complicaciones técnicas. El procedimiento a continuación descrito es una pauta o propuesta de las diligencias necesarias para la ejecución del amojonamiento.

Actividades previas

- ▶ Diseño y fabricación de los monumentos: las comisiones municipales deciden el modelo del monumento y aspectos sobre su fabricación, costo, cantidad, etc.
- ▶ Fijar fecha de inicio de actividades.
- ▶ Contratación de personal auxiliar: 1 peón, 1 albañil, 1 guía o chane.
- ▶ Planificación de actividades de campo: definir el orden en que se realizará el amojonamiento, y estimar el tiempo que llevará la tarea.



Las condiciones del terreno pueden ser muy variables, pero en un buen día de trabajo se pueden colocar de 3 a 4 mojones.



La demarcación fronteriza de municipios requiere de técnicos catastrales con conocimientos de sitios y límites administrativos, y en el uso de modernas técnicas de geo-posicionamiento.

Actividades en campo

Por cada uno de los vértices a demarcar:

- ▶ Las comisiones se trasladan al punto de amojonamiento, donde en presencia de todos se lee la descripción de la relación de medida de dicho punto.
- ▶ El técnico catastral corrobora la ubicación exacta del mojón, comparando las coordenadas in situ (con GPS) con las coordenadas descritas en el documento.
- ▶ Se realiza la fundición del mingo en el sitio, procurando la coincidencia de ubicación del punto geográfico con la marca en el mingo.
- ▶ Descripción de la ubicación del mojón: el técnico en catastro llena la "ficha de descripción de mojón" (anexo 2).
- ▶ El técnico en catastro se encarga de ir realizando la bitácora de campo, en donde describe los acontecimientos más importantes ocurridos en el proceso de amojonamiento en cada vértice.
- ▶ El secretario municipal se encarga de ir levantando el acta de conformidad, en donde describe los acontecimientos ocurridos en el amojonamiento de cada vértice. Al final firman todos los comparecientes (de ambas comisiones) dando fe del acto de demarcación.

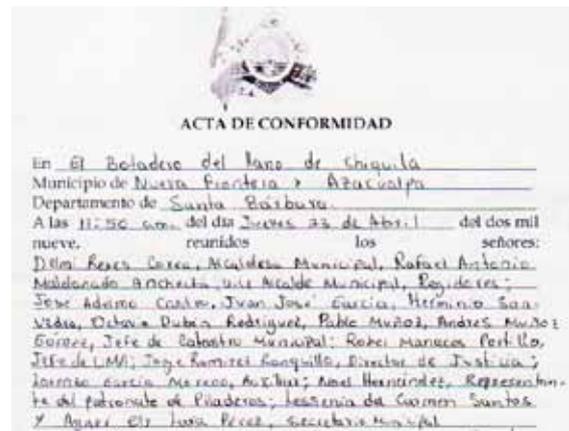
Actividades posteriores

Al finalizar la demarcación de todos los vértices necesarios se requiere:

Armar un expediente con toda la información textual y gráfica posible para describir el perímetro del polígono en cuestión. Se deben incluir actas, resoluciones, mapas, formatos de descripción del mojón y copia de la bitácora de la demarcación y las actas de conformidad.

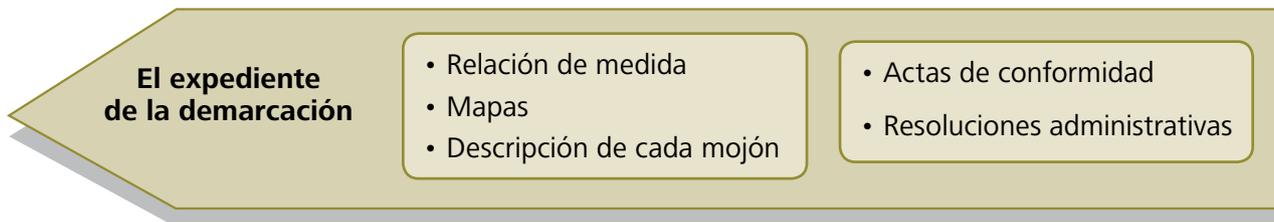
En el llenado de la bitácora de campo se debe consignar la información siguiente:

- El orden en que se ha realizado el amojonamiento.
- Breve descripción del paraje en donde se construye el mojón.
- Coordenadas geográficas.
- Descripción física del monumento construido.
- Otros hechos sobresalientes.
- Ubicar los 3 bloques de datos.



Para el acta de conformidad con la demarcación del límite municipal, suele utilizarse un formato predefinido, con secciones a llenarse a mano en campo.

Presentación de resultados y entrega de documentación a las corporaciones municipales.



La descripción del mojón

Recoje la información de la ubicación exacta del mingo limítrofe, para que en el futuro se pueda localizar fácilmente sin necesidad de conocedores. También permite recuperar su posición exacta en caso de haber sido destruido o removido por sucesos naturales o vandalismo. Los datos necesarios son vaciados en la Ficha de descripción de mojón (anexo 2), la cual básicamente se constituye de 3 bloques de información:

Bloque 1. Datos generales: nombre, municipio, sitio, coordenadas geográficas, etc.

Bloque 2. Descripción textual del monumento (forma, dimensiones y materiales), la descripción de la ruta para llegar hasta el paraje y las marcas de referencia.

Bloque 3. Descripción gráfica de la ubicación (paraje) y del mojón o monumento.

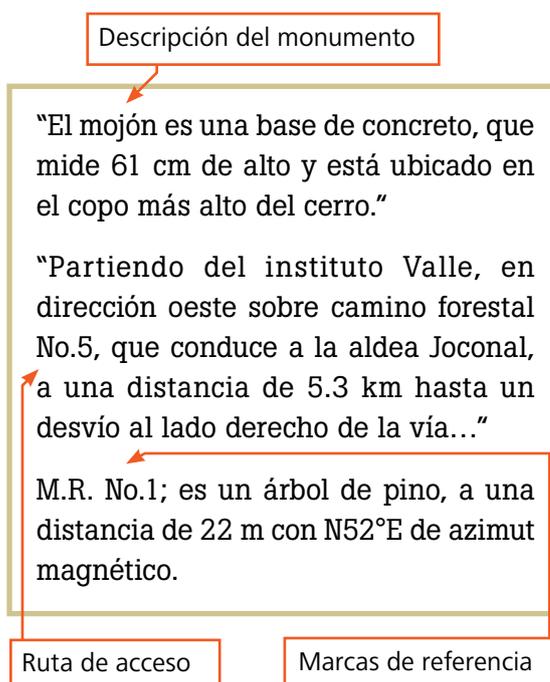
Para elaborar una buena ficha de descripción de mojón se debe tomar en cuenta lo siguiente:

En la descripción de la ruta se debe describir el punto de partida (aldea, escuela, etc.), considerar los accidentes naturales y artificiales importantes que se encuentren en el camino (camino, quebrada, puente, cerco, etc.) utilizando cuando lo amerite la clasificación de caminos de la DGCG.

Diagrama de la ficha de descripción de mojón



Ejemplo de la descripción textual, nombrando caminos y más.



El croquis de ubicación es una descripción gráfica del paraje. Establece marcas de referencia o amarres (con rumbo y distancia), desde el mojón hasta la referencia. Ej: árbol, arbusto grande, roca, cerco, etc.

El detalle de la marca o mojón se puede sustituir por una fotografía digital en primer plano.

Quando procede el amojonamiento

El amojonamiento representa el paso final en la solución de conflictos limítrofes, implica el saneamiento previo de todos los aspectos legales, y el consentimiento mutuo de las partes involucradas.

Los recursos necesarios para el amojonamiento se comparten entre los interesados, y de común acuerdo fijan el momento en que procede su ejecución.

Es posible que un municipio tenga conflictos limítrofes con varios de sus vecinos, y que no todos los casos avancen con la misma celeridad. En ese caso la demarcación procede inmediatamente se resuelvan los problemas individualmente con cada colindante, no se requiere esperar a que todos los límites se encuentren saneados.

Requisitos para proceder al amojonamiento

Tipo de solución	Documento legal	En presencia de
Vía conciliatoria	Acta de conciliación del gobernador departamental	Técnicos catastrales
Vía administrativa	Fallo arbitral de la SGJ	
Vía contenciosa	Fallo judicial de lo Contencioso Administrativo	Representante de cada colindante
Vía interpretación legislativa	Fallo legislativo del Congreso Nacional	Testigos

Ejemplo de croquis de ubicación, nótese las marcas de referencia y clasificación de caminos.



Anexos

- Anexo 1: Casos de conflictos limítrofes resueltos
- Anexo 2: Formatos de descripción de mojón
- Anexo 3: Relaciones de conversión de medidas

Anexo 1: Casos de conflictos limítrofes resueltos

CASO 1: Conflicto de límites entre los municipios de Nueva Frontera y Azacualpa, departamento de Santa Bárbara.

Vía de Resolución: Conciliatoria

Ficha técnica:

Datos	Nueva Frontera	Azacualpa
Año de creación	1997	1960
Población (Censo 2001)	12,059 habitantes	16,152 habitantes
Aldeas	8	10
Superficie	155.25 km ²	222.3 km ²

Antecedentes: El municipio de Nueva Frontera es segregado del municipio de Macuelizo en 1997, por acuerdo del Congreso Nacional mediante la intervención técnica de la secretaría de Gobernación y Justicia. A partir de ese momento surge el litigio fronterizo con el municipio de Azacualpa, colindante con los anteriores (ver mapa). En el año 2008, las partes afectadas solicitan apoyo para resolver definitivamente el diferendo limítrofe.

Intervenciones de instituciones: El Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PFM/AMHON/AECID) desarrolla un papel de asesoría y mediación en el conflicto. Para ello efectuó un análisis técnico, logró el acuerdo de forma consensuada, elaborando un acta de conformidad por cada uno de los linderos que dividen a sus territorios. El siguiente paso fue la validación de un Acta de Conciliación ante el Gobernador Departamental.



CASO 2: Conflicto de límites entre los municipios de La Trinidad y El Rosario, departamento de Comayagua.

Vía de Resolución: Administrativa (Expediente 425 - V - 02)

Ficha técnica:

Datos	El Rosario	La Trinidad
Año de creación	1539	1880
Población (Censo 2001)	20,613 habitantes	3,659 habitantes
Aldeas	13	7
Superficie	300.1 km ²	85.7 km ²

Antecedentes: El municipio La Trinidad se desmembró del municipio de El Rosario en 1880, por acuerdo del poder ejecutivo. A partir de ese momento surge el litigio entre sus líneas fronterizas, habiendo fracasado los intentos de conciliación, y la documentación presentada por ambos no era concluyente.

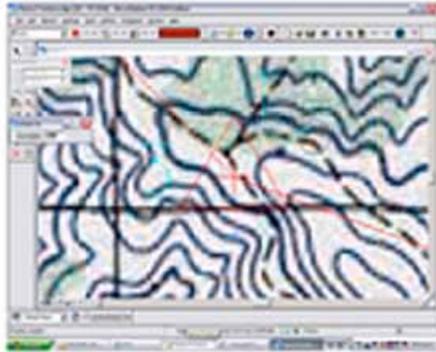
Intervenciones de instituciones: Al no existir acuerdo por consenso, el caso fue elevado a la secretaría de Gobernación y Justicia en el año 2002. La Secretaría designó al Instituto de la Propiedad a través del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH), la realización del estudio técnico y legal del conflicto.

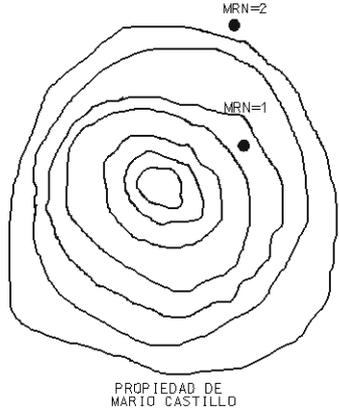
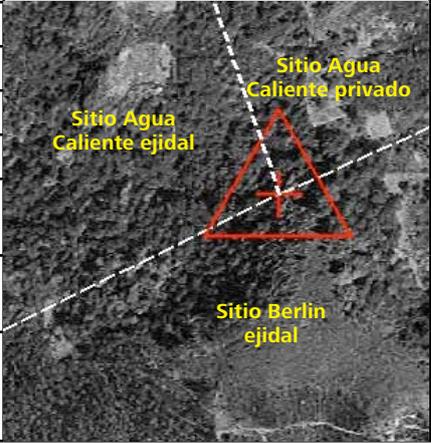
Resoluciones: En el año 2004, la secretaría de Gobernación y Justicia resuelve con base en el dictamen técnico del Instituto de la Propiedad, quedando los municipios desde ese momento obligados a cumplir con el acuerdo emitido.

Mapa de los municipios en conflicto



Anexo 2: Formatos de descripción de mojón

Proyecto: Resolución de conflictos de límites administrativos								
Departamento: Santa Bárbara			Municipio: Nueva Frontera Azacualpa		Sitio:			
Aldea o caserío:			Mojón Botadero del Llano de Chiquila		Elevación: 1,024 M.S.N.M.			
Hto	Mojón	Marca	Nombre	Int.	Dept.	Mun.	Sitio	Perímetro urbano
	X		Mojón = 2			X		
Dimensiones y forma: pirámide truncada de 11.5 x 9 pulgadas de base interior y 6.50 X 8.00 pulgadas en la corona y 31 pulgadas de altura.				Fecha: 23-04-09				
				Mapa				
Descripción: partiendo del palacio municipal de Nueva Frontera, en dirección noroeste por la calle que conduce a la aldea el Jocotal con una distancia de 2,800, se llega al desvío que conduce a la aldea de El Aguacate, de allí en dirección Oeste y con una distancia de 30 metros se llega a mojón que está localizado a la margen izquierda de la carretera, frente a las propiedades de los señores Orlando Hernández y Héctor Rodríguez								
Coordenadas UTM WGS84								
Latitud: 15° 19' 39"		Longitud: 88° 39' 55"						
Observaciones:								

Departamento: Santa Bárbara	Municipio: Atima	Sitio: Agua Caliente municipal privado
Nombre del mojón: Cerro El Galón o Cuchilla Alta	Tipo de mojón Natural ☞ Artificial ☹	Descrito y recuperado por: Comisión municipal
Clasificación Departamental ☞ Municipal ☞ Sitio ☹ Hito internacional ☞	Límite entre:	Mancomunidad de MUNASBAR
Coordenadas x = 341427 y = 1644161 Altura = 1326 metros		Fecha: 22/09/2009
Los azimutes para las marcas de referencia son magnéticas usando como base el Norte magnético		
Partiendo de: la escuela Paula de Alba de la aldea San Antonio		Croquis y localización
En dirección: noroeste y sobre camino N 5		
Que conduce de: La aldea San Antonio		
A: La aldea La Cañada		
A una distancia aproximada de: 735.00 metros		
Hasta: Llegar al portón de la finca El Galón		
A una distancia aproximada de: 298.00 metros		
Hasta: La propiedad del señor Alfonso Cardona		
De allí en dirección: sureste y sobre camino N 7		
A una distancia aproximada de: 263.00 metros al mojón		
El mojón es: Un acervo de roca suelta		
Que mide: 0.50 metros diámetro por 0.50 metros de alto		
Y esta situado en la propiedad del señor Mario Castillo		
Marca de referencia N1: Es un árbol de pino con una distancia de 10.30 metros y un azimut magnético de 65°		
Marca de Referencia N2: Es un árbol de pino con una distancia de 19.60 metros y un azimut magnético de 25°		
Conocedores: José Yeraldo Medina, Antonio Menjívar residentes de la aldea San Antonio y Erick Portillo jefe de catastro y Róger Alcántara alcalde del municipio de Atima		

Anexo 3: Relaciones de conversión de medidas¹⁵

Medidas de longitud

Unidad original	Equivalencia	Unidad final
Varas de castilla	0.8359	Metro
Varas de Almería	0.8330	Metro
Varas de Albacete	0.8370	Metro
Varas de Canarias	0.8420	Metro
Cuerda	25 ó 50	Varas castellanas
Legua	5,572.7	Metros
Estadal	3.34	Metros

Medidas de superficie

Unidad original	Equivalencia	Unidad final
Hectárea	10,000	Metros cuadrados
Hectárea	2.47	Acres
Manzana	10,000	Varas cuadradas
Manzana	0.685	Hectárea
Manzana	1.7	Acres
Acre	4,047	Metros cuadrados
Acre	0.405	Hectárea
Caballería	64	Manzanas

¹⁵ Dirección General de Catastro y Geografía.

Manuales y buenas prácticas para el catastro municipal

1. Serie Técnica



- T1** Levantamiento Catastral
- T2** Valuación Urbana
- T3** Valuación Rural
- T4** Mantenimiento no Digital
- T5** Planificación en Catastro
- T6** Capacitación de Personal

2. Serie Administrativa



- A1** Valores Catastrales
- A2** Límites Administrativos
- A3** Perímetros Urbanos
- A4** Ordenamiento Territorial
- A5** Legislación Municipal
- A6** Uso Multifinalitario

3. Serie Tecnológica



- N1** Mapeo Digital
- N2** Ficha Digital
- N3** Sistema de Información Geográfico (SIG)
- N4** Mantenimiento Digital
- N5** Intercambio Nacional
- N6** Cuidado de Equipos



Los **Manuales para el Catastro Municipal** son una producción del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local AECID-AMHON.

Estos manuales se han agrupado en tres series: Procesos Técnicos, Procesos Administrativos y Procesos Tecnológicos. La sistematización de **buenas prácticas** a partir del uso de estos instrumentos son un complemento a estas series y, en conjunto, un aporte a la gestión del conocimiento en el ámbito municipal.