

Proyecto de Manejo de las Cuencas Altas de La Presa de Sabana Yegua

Publicación No. 2. Año 2010



Diagnóstico de la Tenencia de La Tierra en el área de las Cuencas Altas
de la Presa de Sabana Yegua, Municipios de:
Padre Las Casas, Bohechío, Guayabal y Constanza





Proyecto de Manejo de las Cuencas Altas de **La Presa de Sabana Yegua**



**Diagnóstico de la Tenencia de La Tierra
en el área de las Cuencas Altas
de la Presa de Sabana Yegua, Municipios de:
Padre Las Casas, Bohechío, Guayabal y Constanza**

**Consultora:
Margarita Gil, Ph.D**

Santo Domingo, D.N.
Diciembre del 2008

Contenido

1.	INTRODUCCION	7
2.	MARCO REFERENCIAL	8
2.1	La Tenencia de la Tierra	8
2.2	Población Objetivo	9
2.3	Delimitación y Caracterización del Area de Estudio	9
2.4	Objetivo del Estudio	9
2.5	Duración de la Investigación	10
2.6	Metodología para el Levantamiento de la Información	10
2.7	Limitaciones del Estudio	10
3.	ANTECEDENTES	11
3.1	El Registro de la Propiedad Territorial en la República Dominicana	11
3.1.1	Antecedentes Históricos	11
3.1.2	El Sistema de los Terrenos No Registrados	12
3.1.3	En el Régimen de los Terrenos Registrados (Torrens)	13
3.1.4	Los terrenos Incorporados a la Reforma Agraria	13
3.1.5	Procedimiento para Realizar el Registro Bajo el Sistema Torrens (Ley de Registro Inmobiliario)	14
3.1.5.1	La Mensura del Terreno	14
3.1.5.2	La Adjudicación de los Derechos (Judicial)	14
3.1.5.3	El Registro	14
3.2	Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras. Programa de Consolidación de la Jurisdicción Inmobiliaria	15
4.	MARCO JURIDICO	16
4.1	La Constitución de la República	16
4.1.1	Disposiciones Contenidas en el Código Civil	16
4.1.2	Ley de Arrendamiento y Aparcería	16
4.1.3	Ley Sectorial de Areas Protegidas No. 202-04	17

5.	RESULTADOS DEL ESTUDIO	19	6.	CONCLUSIONES	36
5.1	Fuentes Secundarias	19	6.1	La Tenencia en el Area de Estudio. Estrategia para su Ordenamiento.	36
5.1.1	Ubicación Catastral	19	6.2	Areas Protegidas y Complejidad Jurídica de la Tenencia de la Tierra	36
5.1.2	Referencias Catastrales	19	6.3	Desigualdad de Género	37
5.1.3	Procesos de Saneamiento Iniciados	20	6.4	Acceso a la Tierra por la Población Joven	37
5.1.4	Datos de las Conservadurías de Hipotecas	20	6.5	Tenencia de la Tierra y Acceso a Financiamiento	38
5.1.5	Terrenos Registrados	20	6.6	Tenencia y Uso de la Tierra	38
5.2	Fuentes Primarias	20	6.7	Acceso a la Tierra vía Arrendamiento y Aparcería	39
5.2.1	Entrevista a Jueces, Registradores de Títulos y Conservadores de Hipotecas	20	6.8	Tenencia y Uso de la Tierra	38
5.2.2	Aplicación de Cuestionario	21	7.	RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS	40
5.2.3	Resultado de la Aplicación del Cuestionario	22	7.1	Levantar el Catastro de las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua	40
5.2.3.1	Población Entrevistada	23	7.2	Sobre los Terrenos Registrados	40
5.2.3.2	Género de los entrevistados	24	7.3	Sobre los Terrenos No Registrados	40
5.2.3.3	Edad de los entrevistados	24	7.4	En cuanto a la Reforma Agraria	41
5.2.3.4	Extensión superficial de las propiedades	25	7.5	Fortalecimiento Institucional	41
5.2.3.5	Ubicación de los predios	26	7.6	Acceso Precario a la Tierra	41
5.2.3.6	Forma de adquisición de los predios	27			
5.2.3.7	Prueba del derecho de propiedad del predio	27			
5.2.3.8	Tiempo de ocupación del predio	28			
5.2.3.9	Uso de la tierra	29			
5.2.3.10	Formas precarias de posesión del predio	29			
5.2.3.11	Financiamiento de la producción	30			
5.2.3.12	Integración a Organizaciones	31			
5.2.3.13	Mercado de Tierras	33			
5.2.3.14	Prácticas de Conservación de Suelos	33			
5.2.3.15	Interés en la Obtención de Títulos de Propiedad	34			
5.2.3.16	Conflictos por el Predio	35			
				BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	42

Presentación

El siguiente documento contiene el informe final de la investigación sobre el Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra en el área de las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua, Municipios de: Padre Las Casas, Bohechío, Guayabal y Constanza.

La investigación se enmarca dentro de los objetivos del Proyecto “Demostrando el Manejo Sostenible de Tierra en las Cuencas Altas de Sabana Yegua”, que ejecuta la Fundación Sur Futuro junto al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como agencia implementadora del Fondo Mundial para el Medio Ambiente. La composición del documento incluye un marco de referencia, antecedentes, un marco jurídico, los resultados del estudio y las conclusiones y recomendaciones estratégicas.

El estudio ha sido validado y socializado con los productores y propietarios de tierra en el área de la cuenca y con autoridades municipales. La publicación servirá para que todos los interesados tengan a su disposición un documento de consulta sobre la situación de la tenencia de tierra y sirva de base para la planificación del manejo sostenible de tierra en la cuenca de Sabana Yegua considerando las formas de tenencia y su impacto en la sostenibilidad.

1. Introducción

La Fundación Sur Futuro es la institución ejecutora del Proyecto de Manejo de las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua. El objetivo de este esfuerzo es promover la recuperación y conservación de los recursos naturales en las cuencas de los Ríos Yaque del Sur, Río Grande del Medio y Río Las Cuevas y sus afluentes en el contexto de desarrollo sostenible y reducción de pobreza.

Esta iniciativa contempla contribuir a mejorar el manejo sostenible de las tierras y de las condiciones de vida en las poblaciones establecidas en el área; lo que implica acciones e inversiones de largo plazo.

El conocimiento del territorio representa un elemento crítico para diseñar y ejecutar con éxito planes de desarrollo sustentables. En este sentido la información sobre las formas de la tenencia de la tierra en el área de incidencia del Proyecto es importante para la Fundación Sur Futuro. Esto implica conocer las normas de acceso y uso de la tierra porque ellas definen los deberes y derechos de la población.

El estudio que se reporta persigue identificar y caracterizar las formas de tenencia de la tierra en las cuencas altas de la Presa de Sabana Yegua y recomendar acciones que permitan regularizar las situaciones que generen inseguridad y puedan afectar la sostenibilidad.

El presente documento contiene el Informe Final de los trabajos contratados por la Fundación Sur Futuro para la realización de un Estudio de **Tenencia de la Tierra en las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua**.

2. Marco Referencial

2.1 La Tenencia de la Tierra

La conservación del recurso suelo, base de los recursos naturales, es afectada por varios factores, uno de los más críticos es el sistema de tenencia de la tierra. La tenencia consiste en el “conjunto de reglas y convenciones sociales, definidas jurídica o consuetudinariamente, que determinan cómo un individuo o grupo puede usar, compartir, vender, arrendar, heredar, y/o controlar la propiedad de la tierra y los recursos naturales ahí contenidos, durante un tiempo determinado y bajo circunstancias específicas” (FAO, 2002).

La tenencia de la tierra establece relaciones entre personas como individuos y como grupos en relación con la tierra. Las reglas definen como se asigna el derecho de usar, controlar y transferir la tierra. En consecuencia, este concepto integra aspectos sociales, técnicos, económicos, políticos, institucionales y jurídicos.

El sistema de tenencia de la tierra puede estar bien definido y protegido jurídicamente o bajo la costumbre. También puede presentar poca claridad y contradicciones que facilitan abusos y generan conflictos individuales y sociales.

Los derechos reconocidos bajo la tenencia de la tierra pueden ser formales e informales. Los primeros son reconocidos y garantizados por el Estado y los segundos carecen de reconocimiento y protección oficial. Estos derechos informales pueden incluso ser ilegales. (Invasiones, agricultura donde no se puede, construcciones etc.). También puede ser extra-legal, no es contra la ley, ni bajo la ley. También se presentan casos en que coexisten derechos formales e informales.

La tenencia puede manifestarse de formas diferentes, desde arrendamiento por largos años, hasta derecho a transferir, hipotecar, donar o heredar la tierra. Pero en todos los casos el titular de estos derechos tiene poder sobre el recurso. Los derechos frecuentemente reconocidos, formal o informalmente son:

- a) Usar la tierra;
- b) Excluir a otros del uso de la tierra;
- c) Controlar el uso de la tierra;
- d) Percibir ingresos de la tierra;
- e) Ser indemnizado en caso de expropiación;
- f) Transferir la tierra a sus herederos;
- g) Vender parcial o totalmente la tierra;
- h) Comprometer (hipotecar) su derecho;
- i) Transferir el uso de la tierra (arrendamiento, aparcería).

El ejercicio de los derechos reconocidos sobre la tierra con frecuencia origina conflictos entre individuos y entre grupos sociales. Estas confrontaciones están fuertemente determinadas por la forma de tenencia de la tierra. Asimismo, el creciente aumento de la población y la transformación productiva contribuyen al aumento de la competencia por los espacios territoriales y en consecuencia a los conflictos. Esta competencia se maneja bajo normas sociales que cambian.

El impacto de los cambios e incertidumbres son mayores cuando hay conflictos entre las normas sociales (tradicionales y modernas). Estas contradicciones generan ambigüedades que pueden ser aprovechadas desde posiciones sociales privilegiadas. Puede haber conflicto porque alguien vendió a dos compradores o entre herederos de una misma familia. También entre los particulares y el Estado.

Estos conflictos se manifiestan en el uso que se hace de la tierra y el que debería tener en función de las características, ubicación y potencial.

Bajo este marco se ha planificado el estudio de la tenencia de la tierra en las cuencas altas de la Presa de Sabana Yegua que se reporta en el presente documento.

2.2 Población Objetivo

La población objetivo de la investigación está constituida por los titulares de derechos de propiedad, con derechos formal o informalmente reconocidos sobre terrenos ubicados en las cuencas altas de la Presa de Sabana Yegua.

2.3 Delimitación y Caracterización del Área de Estudio

El área de estudio forma parte de los Municipios Padre Las Casas y Guayabal, de la Provincia de Azua, Bohechío, de la Provincia de San Juan y Constanza de la Provincia de La Vega. En ella se ubican las Subcuencas altas de los Ríos Yaque del Sur, Río en Medio y Río Las Cuevas.

El Municipio de Constanza concentra la mayor proporción de la extensión total que cubre el estudio. Le siguen los Municipios de Padre Las Casas, Bohechío y Guayabal.

Las provincias de Azua y San Juan presentan en las áreas altas características muy similares: dificultades en las vías de acceso, incluyendo comunidades a las que se llega a pie o en animales, niveles de pobreza, tasas de analfabetismo y deserción escolar, entre otras.

En el caso de Constanza, los servicios son mejores, aunque no comparables con los de la parte baja. Aunque hay pocas escuelas, se observa que gran parte de las familias están viviendo en la ciudad aunque mantienen su predio en la montaña. Asimismo, los niveles de producción e ingreso permiten una mejor calidad de vida, salvo el caso de comunidades como El Castillo.

2.4 Objetivo del Estudio

El objetivo del trabajo, cuyos avances se reportan en este informe, es la realización de un Estudio de Tenencia de la Tierra en la Cuenca Alta de la Presa de Sabana Yegua. El resultado esperado de este esfuerzo incluye:

- Determinar las formas de tenencia y la proporción relativa de estas en la Cuenca, expresada también a nivel de las tres Subcuencas y de los cuatro Municipios;
- Identificar si existe relación entre las formas de tenencia y el uso de la tierra y caracterizar esta relación;
- Analizar los efectos que el estado de tenencia pueda tener en el acceso a créditos u otros aprovechamientos;
- Proponer soluciones posibles, parciales y totales, graduales o directas para un mejor aprovechamiento de la tenencia de la tierra;
- Sugerir estrategias específicas para legalizar la tenencia de la tierra;
- Indicar de qué manera la forma de tenencia puede incidir en la aplicación de prácticas de manejo sostenible de la tierra;
- Determinar en qué medida podría inferir económicamente la regularización del status de la propiedad, ya sea por plusvalía, por derecho de propiedad o por resolución de conflictos familiares o sociales.
- Presentación de un Informe Final.

2.5 Duración de la Investigación

El estudio fue realizado durante el período septiembre-diciembre del 2008.

2.6 Metodología para el Levantamiento de la Información

La metodología del Estudio se concentra en la identificación y el manejo de las fuentes de información usadas para sustentar su base cuantitativa. Esta información fortalece el análisis de los datos y la definición de las categorías de tenencia de la tierra, formal e informalmente presentes en el área de estudio. Para la obtención de la información se combinaron fuentes primarias y secundarias.

El uso de las fuentes secundarias ha incluido una revisión bibliográfica según se indicó en la propuesta. Paralelamente se hizo contacto para la obtención de datos de fuentes primarias. Hicimos entrevistas a los tres Conservadores de Hipotecas que inciden en el área, también los tres Registradores de Títulos y los cuatro Jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original y Gerentes Regionales del Instituto Agrario Dominicano. También entrevistas a productores establecidos en el área de estudio integrados a los Comités de Desarrollo Comunitario con los que trabaja el equipo técnico de la Fundación Sur Futuro.

Entre las fuentes secundarias se destacan la revisión de la Constitución de la República, la Ley de Registro Inmobiliario, la Ley de Reforma Agraria y sus Modificaciones, la Ley sobre Conservadurías de Hipotecas, así como estudios previos hechos desde el Proyecto. También el Registro de Productores Agropecuarios hecho por el Ministerio de Agricultura en el año 1998 y datos levantados por la Junta Agroempresarial Dominicana durante la ejecución del Proyecto Nacional de Titulación de Tierras durante el período 1995- 96. En adición, información recopilada en las oficinas del Instituto Agrario Dominicano (IAD) sobre el área reformada. Por último, datos sobre las áreas protegidas localizados en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La información recogida a través de las diferentes fuentes fue integrada. Los valores obtenidos de las entrevistas y el cuestionario aplicado a una muestra de los productores agropecuarios ubicados en el área de estudio sustentan las conclusiones del mismo.

2.7 Limitaciones del Estudio

La dispersión de la zona de estudio, distribuida en tres diferentes provincias, dificultó no sólo la facilidad para la obtención de la información primaria sino también la recopilación de los datos secundarios. Para ello fue necesario el traslado a cada una de las cabeceras de provincias: La Vega, Azua y San Juan y a las diferentes ubicaciones de los Registros de Títulos y Tribunales de Tierras.

En el caso de los tres municipios ubicados en la región Sur del país, a pesar de las dificultades para el acceso y contacto con las comunidades, se contó con el apoyo del equipo local de Sur Futuro. En el Municipio de Constanza los contactos fueron posibles gracias a la colaboración recibida desde la Oficina de Los Fondos Mineros, especialmente la orientación y acompañamiento del Sr. Norberto Rosado (Mingo), quien dirige el Bloque de Productores, organización con fuerte presencia en el área de estudio.

3. Antecedentes

3.1 El Registro de la Propiedad Territorial en la República Dominicana

Aunque la tierra constituye el recurso más valioso de los productores agropecuarios dominicanos, la mayoría no cuenta con documentos que avalen sus derechos de propiedad. Según el Registro Nacional de Productores Agropecuarios, hecho por el Ministerio de Agricultura en el año 1998, sólo el 29% tiene títulos de propiedad de los predios que cultiva.

En un reporte de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) se identifica como causas de esta limitante: a) la falta de información sobre la importancia de documentar la propiedad de la tierra; b) el alto costo de sanear los derechos, especialmente para cubrir la asistencia de profesionales como agrimensores y abogados y c) la desconfianza de los productores en el sistema de registro y en los mismos profesionales conjuntamente con el temor a ser engañados.

3.1.1 Antecedentes Históricos:

El reconocimiento y registro del derecho de propiedad inmobiliaria en la República Dominicana está normado bajo tres regímenes de propiedad diferentes: Terrenos No Registrados, Terrenos Registrados y el originado en el proceso de Reforma Agraria. En los tres regímenes, especialmente en las zonas rurales, se mantienen prácticas informales para las transacciones, cuyo origen se remonta a la época colonial.

Como puede observarse, nuestro país no cuenta con un marco legal homogéneo para normar la propiedad inmobiliaria. Los antecedentes históricos explican las diferentes coyunturas que han originado los regímenes de propiedad presentes en el país.

El descubrimiento y la conquista introdujeron en la isla la influencia del sistema legal español y el control del derecho de propiedad territorial regulado por la monarquía española. La primera legitimación del derecho de propiedad emanó de la Iglesia Católica cuando el Papa Alejandro VI reconoció a la corona española como propietaria de la isla. Posteriormente, los reyes de España promulgaron varias leyes tendentes a regular la propiedad de la tierra, tales como la Ley de Amparo Real en 1578 y la Ley de Composición de Tierras en 1631.

En 1790 la distribución de la tierra en la isla cambia a raíz del Tratado de Basilea, por el cual España cedió a Francia la parte Oeste de la isla. Este Acuerdo genera el posterior surgimiento de dos países diferentes: la República Dominicana y la República de Haití. Originalmente cada república tuvo su propio sistema de registro de propiedad, en un caso regulado bajo la influencia del sistema legal español y en el otro por el francés.

Después de proclamar su independencia, Haití invadió a la República Dominicana en 1822. Como resultado, el sistema jurídico francés fue introducido en la parte hispana de la isla. Cuando el país logró su independencia en 1844 los conceptos de los Códigos franceses fueron adoptados.

El sistema de registro de la propiedad de la tierra sufrió otra transformación cuando en 1920, bajo una ocupación militar de los Estados Unidos, se estableció en la República Dominicana el sistema identificado como el Torrens en virtud de la Orden Ejecutiva No. 511.

La introducción de estos diferentes registros relativos a los regímenes de propiedad territorial no implicó la sustitución del anterior sino que históricamente se fueron agregando y coexistiendo en la sociedad dominicana. Esta situación hace más complejo el manejo del registro porque existen distintas normas con base jurídicas de sistemas diferentes. A esto habría que agregarle los problemas relacionados con la propiedad comunera que caracteriza el período colonial.

También habría que sumar los largos años de vigencia del Sistema Torrens, el cual implicaba el registro de todo el territorio de forma tal que sólo este fuera aplicado en el país. Sin embargo, aún existe alrededor de un 40 por ciento del territorio sin registrar.¹

La adopción en el ámbito constitucional del principio de la función social del derecho de propiedad en época más reciente, ha originado nuevos niveles de conflictos legales en torno al derecho de propiedad inmobiliaria. En adición, el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1962, aporta otro elemento que incide no sólo en la propiedad en el sector reformado sino en la sociedad rural en su conjunto.

A las complejidades del sistema legal aplicable a la propiedad de la tierra es necesario sumar las debilidades institucionales, las dificultades de acceso al nuevo sistema por los grupos sociales más desposeídos, especialmente los residentes en las zonas rurales y sobre todo en las partes altas. También las manifestaciones de corrupción administrativa, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo.

El resultado del proceso histórico esbozado precedentemente nos conduce a identificar en el país diferentes regímenes de propiedad con sus propias características y problemas: el Sistema de los Terrenos No Registrados, el Sistema de Terrenos Registrados y el Sistema de los Terrenos Incorporados a la Reforma Agraria.

3.1.2 El Sistema de los Terrenos No Registrados

El sistema de los Terrenos No Registrados es aquel cuyo régimen de propiedad se desenvuelve al margen de las disposiciones de la Ley de Registro Inmobiliario². Tradicionalmente la transferencia del derecho de propiedad, bajo este sistema se basaba en la posesión y entrega del inmueble.

Las transacciones en este sistema informal se validaban con la simple entrega. En términos de publicidad el mayor requerimiento lo representaba la presencia de testigos y sobre todo del Alcalde Pedáneo³. Como resultado, su nivel de eficiencia se apoya en la confianza y relación primaria entre partes pertenecientes a una misma comunidad. A pesar de que el desarrollo social y el aumento del valor del precio de la tierra han contribuido a que se prefiera la redacción de un documento de venta, aún se observa la influencia de la informalidad en las transacciones de terrenos rurales.

En la actualidad, los adquirentes se preocupan más por gestionar la redacción de un documento formalizado por un Notario Público que, en ocasiones, es registrado en la Conservaduría de Hipotecas⁴ correspondiente. De esta forma, la transacción no es sólo un acto privado entre las partes, sino que los terceros interesados tienen una fuente de información sobre lo pactado.

El origen de este sistema de registro en el país se remonta a la ocupación haitiana que introdujo el Sistema Jurídico francés. En el mismo, el derecho de propiedad inmobiliaria es registrado sobre la base del llamado "Sistema Ministerial". Este sistema requiere de la redacción de un documento para la transferencia de derechos y su registro para darle fecha cierta. Sin embargo, el registro no valida el documento registrado ni el Estado garantiza los derechos adquiridos.

En el proceso de registro bajo el Sistema Ministerial interviene el Conservador de Hipotecas, con asiento en cada municipio cabecera de provincia, el cual realiza dos funciones básicas: la inscripción y transcripción de los actos que le son sometidos y el cobro de los derechos establecidos por el registro.

1. Junta Agroempresarial Dominicana. "Informe Final Proyecto Política Nacional de Titulación de Tierras. 1996. p. 9.

2. Promulgada en el 2005 y modificada por la Ley No. 5107 del 23 de abril del 2007

3. Autoridad rural local con jurisdicción en una sección

4. Oficinas establecidas en cada municipio cabecera de provincia

3.1.3 En el Régimen de los Terrenos Registrados (Torrens)

Los Terrenos Registrados son aquellos que han sido sometidos al procedimiento de registro bajo el Sistema Torrens, según las disposiciones de la Ley de Registro Inmobiliario⁵. En el proceso intervienen varios órganos que son: el Tribunal Superior de Tierras, la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales de Mensuras Catastrales, los Tribunales de Tierra de Jurisdicción Original, el Abogado del Estado, los Registros de Títulos y la Secretaría del Tribunal.

El Abogado del Estado es el representante del Estado por ante el Tribunal de Tierras. La Dirección Nacional de Mensura es responsable de la identificación del predio con un número único, el establecimiento de las colindancias y la mensura del mismo. Además, regula, supervisa y aprueba los trabajos de los agrimensores. Los Registros de Títulos son las oficinas que registran el derecho de propiedad inmobiliaria en una jurisdicción determinada; son los organismos encargados de expedir el Certificado de Título de Propiedad y conservar los libros y certificados originales. El primer registro es hecho sobre la base de la decisión del Tribunal de Tierras. Posteriormente todos los derechos sobre ese determinado predio deben ser registrados.

La propiedad registrada bajo las normas de la Ley de Registro Inmobiliario cuenta con la garantía del Estado. En este sentido, el propietario puede solicitar la protección de su derecho ante cualquier perturbación. En adición, la parcela⁶ involucrada es identificada con un número único y ubicada en el Distrito Catastral y municipio correspondientes. Asimismo, se le definen sus linderos en un plano en que se presenta su forma geométrica.

El sistema asume que no hay derechos ocultos. En consecuencia, después del primer registro, todos los derechos sobre las parcelas o solares deben ser registrados en el Registro de Títulos correspondiente.

El Certificado de Título es un documento imprescriptible e inatacable, por tanto el propietario tiene la seguridad del reconocimiento definitivo de sus derechos. En caso de que durante el proceso algún reclamante fuere lesionado y para mantener la inatacabilidad del Certificado de Título, la Ley establece un Fondo del cual se le compensará.

3.1.4 Los terrenos Incorporados a la Reforma Agraria

El proceso de Reforma Agraria se inició en el país en abril de 1962, en virtud de la promulgación de la Ley No. 7889. La misma crea el Instituto Agrario Dominicano (IAD) como institución responsable de conducir el proceso.

En sus orígenes este proceso se nutrió de las tierras confiscadas a la familia y amigos de Rafael L. Trujillo⁷. Posteriormente, durante el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer, conocido como el período de los doce años (1966-1978), se dictaron otras leyes que regularon la captación de áreas de propiedad privada.

Los beneficiarios de la Reforma Agraria más que propietarios son usufructuarios. El Certificado de Asignación Provisional que reciben cuando se les entrega la tierra no los convierte en propietarios. Si el terreno está registrado a nombre del IAD o del Estado Dominicano, el beneficiario tiene menos riesgo de ser despojado de su tierra. Sin embargo, en muchos casos las tierras distribuidas fueron expropiadas y no han sido pagadas a propietarios privados. En estas circunstancias, los asentados en estos territorios se mantienen en un estado de inseguridad mayor.

5. Anteriormente Ley de Registro de Tierras

6. En la Ley de Registro de Tierras Parcela implicaba el ámbito rural y Solar el urbano, en la Ley de Registro Inmobiliario la primera incluye ambos.

7. Dictador que gobernó el país por 31 años

3.1.5 Procedimiento para Realizar el Registro Bajo el Sistema Torrens (Ley de Registro Inmobiliario)

Después de las recientes reformas introducidas en la Jurisdicción Inmobiliaria, el procedimiento para ejecutar el primer registro, llamado “saneamiento”, ha sido reducido en el plano normativo. Se espera que en la práctica se refleje la disminución del largo período de tiempo requerido para obtenerlo.

El Artículo No. 20 de la Ley de Registro Inmobiliario define el saneamiento como “proceso de orden público por medio del cual se determina e individualiza el terreno, se depuran los derechos que recaen sobre el y éstos quedan registrados por primera vez”. Para cumplirlo es necesario agotar tres etapas: la mensura del terreno, la adjudicación de derechos y el registro.

3.1.5.1 La Mensura del Terreno

Consiste en individualizar y ubicar el terreno sobre el cual se reclama el derecho de propiedad. Es realizada por un profesional especializado y calificado (Agrimensor) a quien el reclamante contrata para tal fin. Debe ser autorizada por la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales. Después de ejecutada, esta misma instancia aprueba los trabajos realizados y apodera al Tribunal de Tierras correspondiente para el proceso judicial.

3.1.5.2 La Adjudicación de los Derechos (Judicial)

El proceso de adjudicación se realiza por ante el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original que corresponda según la ubicación del terreno a sanear. Inmediatamente después del apoderamiento este fija la fecha para la audiencia y realiza las notificaciones para que se cumpla con el requisito de publicidad del emplazamiento. Luego celebra la audiencia en el lugar donde se encuentra el terreno y recibe las pruebas de los derechos del o los reclamantes. Finalmente emite una sentencia en la que, si está satisfecho con las pruebas aportadas, ordena la adjudicación y el registro de los derechos de propiedad. Esta Decisión puede ser apelada por los interesados ante el Tribunal Superior de Tierras correspondiente. Si transcurrido el plazo para este recurso, no se ha hecho, la sentencia es remitida al Registro de Títulos correspondiente a fin de que se expida el Certificado de Título.

3.1.5.3 El Registro

Cuando el Registro de Títulos recibe la sentencia del Juez de Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original, acompañada del plano definitivo del inmueble que se está saneando este emite el Certificado de Título y con ello queda registrado el inmueble. A partir de este momento no habrá derechos ocultos sobre este inmueble y todas las modificaciones que se realicen en el futuro (sea para constituir, transmitir, declarar, modificar o extinguir derechos) deberán registrarse.

La falta de información y de recursos para pagar el costo del registro de transferencias, sucesiones, radiación de hipotecas y deslindes, con frecuencia genera que aún bajo el Sistema de los Terrenos Registrados sean frecuentes las informalidades. Son habituales los casos, especialmente en las áreas rurales, de familias en las que los progenitores fallecen y los descendientes mantienen el Certificado de Título a su nombre durante años aunque hagan una partición física del inmueble. Asimismo las compras en las que el adquirente mantiene el Certificado entregado por su vendedor y el Acto de Venta pero no ejecuta la transferencia a su nombre. Igualmente, las hipotecas cuya deuda ha sido saldada pero se mantiene en el Certificado de Título el gravamen.

Estas informalidades no sólo originan imperfecciones que limitan al propietario sino que también facilitan engaños y despojos de parte de personas inescrupulosas.

3.2 Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras. Programa de Consolidación de la Jurisdicción Inmobiliaria

Durante los últimos diez (10) años los actores económicos en el país han estado demandando la solución a los problemas confrontados en la jurisdicción de tierras. Estas acciones han sido consideradas como prerrequisitos para el desarrollo del país. Durante el período 1995-1996 la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), una asociación de agroempresarios, inició con el apoyo económico de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) un diagnóstico de la situación.

Los resultados de ese trabajo sirvieron de base para que el país sometiera al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una propuesta para un Plan Nacional de Titulación de Tierras ejecutado por la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, esta agencia entendió que era necesario ejecutar acciones previas orientadas a la modernización de la jurisdicción de tierras. Este Programa se ejecutó y actualmente se implementa una segunda etapa: Programa de Consolidación de la Jurisdicción Inmobiliaria (PCJI).

El Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras (PMJT)⁸ se orienta hacia la solución de los problemas identificados: en el marco legal, vía reformas, tanto en la ley como en los reglamentos; en los aspectos tecnológicos con la actualización de sistemas y procedimientos; en el área de infraestructura, haciéndolas más seguras y accesibles y en la de los recursos humanos, vía su capacitación adecuada, tanto a las reformas legales, como a los cambios físicos y tecnológicos.

Los efectos positivos de esta iniciativa pueden observarse en algunos de los Registros de Títulos, Tribunales de Tierras en los que se han introducido mejoras físicas y técnicas, en la promulgación de la Ley de Registro Inmobiliario y los Reglamentos tanto de Mensuras, como de los Tribunales y Registros.

De las instancias que intervienen en el área de nuestro estudio, solamente en la Provincia de La Vega ha tenido incidencia directa este Programa. En el caso de las Provincias de San Juan, Azua y el Registro de Títulos de Peravia, sólo se percibe el beneficio indirecto ya que estos no están incluidos en la modernización prevista.

Asimismo, este Programa no contempla ninguna acción para las tierras que se manejan bajo el régimen de los Terrenos No Registrados, tampoco para la propiedad en las áreas incorporadas a la reforma agraria. Esto significa que si bien mejorará la eficiencia del Sistema de los Terrenos Registrados, esto no necesariamente se reflejará positivamente en el sector agropecuario. Será necesario ejecutar acciones complementarias para que ese proceso de modernización beneficie a las zonas rurales, en las cuales la mayoría de los predios se manejan bajo el régimen de los Terrenos No Registrados y el de la Reforma Agraria.

Por el contrario, el acceso de sectores con menos información y recursos, como los habitantes de las montañas del país, están hoy día más excluidos. Por un lado, la tecnología incorporada les es desconocida, lo que unido a su natural inseguridad les hace más difícil obtener información en registros y tribunales. Por otro lado, aunque los procesos han sido reducidos en el tiempo, el costo de los procedimientos técnicos se ha incrementado, alejando más sus posibilidades de acceso al reconocimiento y registro de sus derechos de propiedad.

Al Programa de Consolidación de la Jurisdicción Inmobiliaria (PCJI), actualmente en ejecución por la Suprema Corte de Justicia, se puede aplicar el mismo comentario ya que es una continuación del PMJT.

Todo indica que para lograr el registro de todo el país será necesario recurrir a mecanismos que permitan apoyar técnica y financieramente a los grupos sociales más necesitados.

8. Bajo sus acciones fue propuesta y aprobada la Ley de Registro Inmobiliario

4. Marco Jurídico

4.1 La Constitución de la República

La Constitución dominicana reconoce el derecho de propiedad como inherente a la persona humana y prohíbe la expropiación, salvo causa de utilidad pública e interés social y sujeto al pago previo del valor del inmueble a su propietario.⁹

Sin embargo, el mismo texto establece que en “casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa”. Esta última disposición ha sido históricamente usada como argumento para la expropiación u ocupación¹⁰ de bienes inmuebles sin la previa indemnización a sus propietarios y en ocasiones sin la promulgación del decreto expropiatorio.

Asimismo, el Acápite 13, letra “a” del mismo Artículo establece que “Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la Reforma Agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que este adquiera de grado a grado o por expropiación en la forma prescrita por esta Constitución que no estén destinadas o deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general”.

4.1.1 Disposiciones Contenidas en el Código Civil

El Código Civil también contiene disposiciones relativas a la propiedad en general. En algunos casos sus normas se refieren a principios generales y en otros a procedimientos.

En su artículo No. 544 el Código define la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos”. El artículo siguiente dispone que nadie puede ser privado del derecho de propiedad a no ser por causa de utilidad pública previa justa indemnización pericial. El mismo texto establece que en caso de discrepancia sobre el precio la decisión la tomará el tribunal competente.

En el Código también se identifican las sucesiones, donaciones, testamentos, la venta, permuta y dispone sobre el usufructo y las servidumbres como modos diferentes de adquirir la propiedad. Asimismo regula los principios básicos del arrendamiento, la aparcería y la hipoteca.

4.1.2 Ley de Arrendamiento y Aparcería

La Ley No. 283 sobre contratos de arrendamiento y aparcería, promulgada con el objetivo de ofrecer protección a los aparceros se ha convertido en un obstáculo para este tipo de contratos. En consecuencia, el acceso a la tierra vía el arrendamiento y la aparcería es más difícil.

A partir de la promulgación de esta Ley le fueron reconocidos al arrendatario o aparcerero derechos no sólo sobre las mejoras fomentadas, sino también la opción de compra sobre la tierra. Durante los primeros años de vigencia, esta Ley fue aplicada por la Comisión para la Aplicación de las Leyes Agrarias (CALA). En 1978 sus atribuciones le fueron transferidas al IAD.

9. Artículo 8, Inciso 13. Constitución de la República Dominicana

10. Se refiere al uso del inmueble después de la promulgación de un Decreto de Expropiación, dictado por el Poder Ejecutivo, que basándose en el Artículo No. 55 de la Constitución de la República dispone su expropiación por causa de utilidad pública o interés social o bajo un acto de fuerza ejecutado por una institución o autoridad pública.

A pesar de que el IAD no ha asumido el rol que le fue encomendado con relación a los aparceros y arrendatarios, el impacto entre los propietarios ha sido notorio. Aquellas personas que por algún motivo no pueden cultivar directamente sus predios son muy cuidadosas para permitir a otros, vía el arrendamiento o la aparcería, el acceso a su cultivo. El resultado ha sido una disminución de esta posibilidad para quienes no tienen tierra y la presencia de áreas subutilizadas y baldías.

4.1.3 Ley Sectorial de Areas Protegidas No. 202-04

En razón de que en el área de estudio existe un área significativa integrada a dos Parques Nacionales: el José del Carmen Ramírez y el Juan B. Pérez Rancier, antigua Reserva Valle Nuevo, hemos incluido el análisis de las disposiciones relativas a la situación de la tenencia de la tierra en las áreas protegidas.

La Ley Sectorial de Areas Protegidas contempla cinco categorías: las de protección estricta, los parques nacionales, los monumentos naturales, las reservas naturales y los paisajes protegidos.

El objetivo de esta Ley es “garantizar la conservación y preservación de los ecosistemas y del patrimonio cultural de la República Dominicana para asegurar la permanencia y optimización de los servicios ambientales que ofrecen o pueden ofrecer a la sociedad dominicana, en la presente y futuras generaciones”.

A estos fines, la referida Ley establece en el Artículo 9 que los derechos pertenecientes al Estado Dominicano que integran el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP) son “imprescriptibles e inalienables”. El Párrafo a este Artículo agrega que “se reconocen” los terrenos de propiedad privada con “título de propiedad inscrito legalmente en el Registro de Títulos del Tribunal Superior de Tierras” con anterioridad a la Ley No. 64-00, pero que el Estado tiene el dominio eminente y tendrá derecho de adquisición mediante el pago de los mismos.

Este Artículo parece haber sido redactado al margen de la vigencia en el país del Sistema Ministerial para el reconocimiento y transferencia de derechos sobre terrenos no registrados. Tampoco toma en consideración la posibilidad de que previamente se hayan asentado en el terreno beneficiarios de reforma agraria. Asimismo, parece no reconocer el principio constitucional de reconocimiento y respeto al derecho de propiedad, salvo causa de utilidad pública o interés social y previa justa indemnización.

A pesar de que la realización de actividades agrícolas está prohibida, se dan casos de comunidades establecidas en los parques nacionales. El Viceministerio de Areas Protegidas y Biodiversidad ha definido parámetros para delimitar una zona de amortiguamiento a cada parque en las que se persigue reubicar a las familias y limitar dentro de ellas sus actividades agrícolas.

El Parque Nacional José del Carmen Ramírez fue establecido originalmente como Reserva Forestal en virtud de la Ley No. 5066 el 24 de diciembre del 1858. Es el que concentra mayor potencial de recursos hídricos. En su área se encuentran varias comunidades cuyos habitantes alegan haber nacido allí. Las actividades productivas de estos agricultores han generado en el pasado conflictos con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es uno de los pocos casos en que se identifica alguna parcela catastral en sus límites, tales como las Números 673 del Distrito Catastral No 2 , las 13 y 39 del Distrito Catastral No. 4 y las 27, 35, 36 y 37 del Distrito Catastral No. 3, todas del Municipio de San Juan.

El Parque Nacional Juan B. Pérez Rancier, antigua Reserva Valle Nuevo, con un alto potencial ecoturístico, por ejemplo en Valle Nuevo, La Siberia y Pajón Blanco, fue declarado como zona vedada con el área de Alto Bandera por la Ley No. 5578 del 19-7-61. Posteriormente fue constituida como reserva científica por el Decreto 1315 del 11-8-83. Finalmente el Decreto 233 del 1996 y la Ley No. 64-00 la incluyeron como Parque Nacional.

En ambos Parques Nacionales se observa el conflicto de uso de la tierra. Por una parte, la necesidad de su preservación y por la otra las necesidades de las comunidades establecidas en su territorio. Esto plantea la tradicional controversia entre conservación y desarrollo.

Aunque el derecho de propiedad está constitucionalmente protegido y se reconoce la obligación de indemnizar previamente al propietario, en el país son frecuentes los casos de tierras expropiadas y no pagadas. En el área del Estudio existen estas situaciones de terrenos expropiados para fines de conservación en los dos Parques Nacionales. El impacto en la tenencia genera no sólo mayor inseguridad, sino también conflictos sociales.

Una de las debilidades del Sistema Nacional de Areas Protegidas en el país, lo representa el hecho de no contar con la identificación catastral¹¹ de estos territorios. Lo más frecuente es que su relimitación se establece en términos físicos, lo que dificulta deslindar el área y conocer la estructura de tenencia de la tierra. La Ley ha dispuesto que se disponga de un catastro que facilite la labor de el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Para estos fines, se cuenta con los avances tecnológicos que posibilitan ubicar con precisión y archivar las imágenes de cada territorio.

El Sistema también ha sido cuestionado en los aspectos jurídicos. La Suprema Corte de Justicia falló en fecha 8 de febrero del 2005 en contra de un recurso de inconstitucionalidad presentado por un grupo de instituciones y personas físicas en el que se pedía “Primero: Declarar la inconstitucionalidad de Ley Sectorial de Areas Protegidas No. 202-04 promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 30 de julio del año 2004; Segundo: Pronunciar la nulidad erga omnes de la Ley Sectorial de Areas Protegidas No. 202-04, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 30 de julio de 2004, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución”.

También la reciente reforma en la Jurisdicción Inmobiliaria representa un factor facilitador de la identificación catastral de las áreas protegidas. Esto así porque, como se explicó previamente, se ha modificado el procedimiento para la mensura a fin de sustituir patrones de medida obsoletos por instrumentos técnicos con mayor precisión.

En los dos Parques Nacionales incluidos parcialmente en nuestra área de estudio, no sólo existen conflictos por el uso del suelo, sino también por su propiedad. En ambos casos se identifican propiedades registradas tanto a nombre del Estado Dominicano como de particulares. También comunidades que dicen haberse establecido desde sus ancestros. Asimismo, litigios judiciales por el derecho de propiedad y confrontaciones entre los ocupantes o propietarios y las autoridades ambientales.

Durante la redacción del presente informe ha trascendido un conflicto suscitado en el área del Parque Nacional del Este a raíz de una sentencia de saneamiento que ordenó la adjudicación de un área a varios reclamantes. Situaciones similares pudiesen evitarse si se trabaja en el ordenamiento de estos territorios como parte de la base de su conservación.

5.1 Fuentes Secundarias

11. Número de Parcela y Distrito Catastral por Municipio

5. Resultados del Estudio

Para la realización del Estudio fueron revisados diversos documentos que se citan en la bibliografía consultada. Además, recopilamos datos archivados en el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original, el Registro de Títulos y la Conservaduría de Hipotecas de San Juan. También en las mismas instancias de La Vega, Peravia¹² y Azua. Asimismo, identificamos y reproducimos algunos planos catastrales archivados en estas instancias¹³.

5.1.1 Ubicación Catastral

El Municipio de Padre Las Casas está catastralmente ubicado¹⁴ en dos (2) Distritos Catastrales: el No. 1 que corresponde al área urbana y el No. 2, ambos del Municipio de Azua, para la rural. La mayoría de las Parcelas identificadas en este último, son de grandes extensiones, tales como las Parcelas Números 2, 39, 92, 93, 55, 58, 3-50, 93, 65, 130-A, 2, 55, 34-A y la No. 38, ésta última registrada a nombre del Estado Dominicano con una extensión de 109,478 tareas.

El Municipio de Guayabal, corresponde al Distrito Catastral No. 8 del Municipio de Azua. El de Bohechío está dentro del Distrito Catastral No. 4 del Municipio de San Juan, en este se identifican entre otras las Parcelas Números 1830 a 1997, de la 100 a la 1056, de la 534 a la 576 y de la 1057 a 1107.

El Municipio de Constanza contiene también en su demarcación el Distrito Catastral No. 1 que integra el área urbana y el Distrito Catastral No 2, al que pertenece el área de nuestro interés. A este Distrito Catastral pertenecen las Parcelas Números 982, 1268, 1038, 1039, 1268, 1049, 1269, 1040, 1041, 1269,1271, 1291, 1373.

En cuanto al reconocimiento y registro de la propiedad, el Municipio de Constanza es uno de los más registrados de la Provincia de La Vega y del país. Por el contrario, los Municipios de Padre Las Casas, Guayabal y Bohechío, especialmente estos dos últimos, forman parte de los menos saneados según el levantamiento hecho por la Junta Agroempresarial en 1996.

5.1.2 Referencias Catastrales

En el Sistema de los Terrenos Registrados (Torrens), en que se registran derechos, el terreno sobre el cual se reconocen derechos al propietario es identificado con una denominación única asignada por la Dirección Regional de Mensuras Catastrales correspondiente denominada “Parcela”. Cada Parcela a su vez pertenece a un Distrito Catastral ubicado en un Municipio determinado¹⁵ y como resultado de la mensura, su forma geométrica es presentada en un plano.

Aunque en el Sistema de los Terrenos No Registrados (Ministerial) en el que se registran documentos, no se cuenta con esta información. Sin embargo, en un poco reconocido esfuerzo por registrar todo el país y ante la incapacidad financiera de la mayoría de los propietarios para cubrir el costo del saneamiento de sus derechos, el Gobierno Dominicano durante la década de 1950 ejecutó trabajos de mensura que incluyeron el área del presente estudio ubicada en los Municipios de Bohechío, Padre Las Casas, Guayabal y Constanza.

Bajo estas acciones oficialmente impulsadas, los agrimensores actuantes recibían su remuneración que luego el Estado cobraba

12. En este caso sólo el Registro de Títulos ya que la Provincia de Azua pertenece a este. En aquella sólo funcionan el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original y la Conservaduría de Hipotecas.

13. Otros no pudieron reproducirse por el estado de deterioro en que se encuentran

14. Estos conceptos se definirán más adelante

15. Esta instancia técnica no ha mantenido el ritmo de actualización acorde a la creación de Municipios y Provincias recientes.

al propietario. En caso de que este no pudiese pagar, el Certificado de Título al emitirse contenía una hipoteca por el monto de los trabajos. Lamentablemente el proceso de saneamiento no fue apoyado hasta su conclusión. Algunos de los reclamantes aprovecharon este apoyo y asumieron el resto del proceso de saneamiento. Pero en su mayoría el procedimiento quedó inconcluso.

Actualmente, estos antiguos trabajos de mensura representan una referencia útil para los procesos que se inicien. Sin embargo, por el largo período de tiempo transcurrido, durante el cual las posesiones reportadas han variado considerablemente por causa de muerte o traspasos, como por exigencia de la Ley de Registro Inmobiliario y la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, estos levantamientos de mensura deben ser realizados nuevamente con un costo mayor.

Aunque los citados trabajos de mensura dejaron levantamientos contenidos en planos, algunos están muy deteriorados y con frecuencia en el pasado fueron “tomados” de la antigua Dirección General de Mensuras Catastrales. Por ello, no hemos podido identificar específicamente las Parcelas mensuradas en los Distritos Catastrales que integran el área de estudio.

5.1.3 Procesos de Saneamiento Iniciados

En el área de estudio se identificaron casos de procesos de saneamiento no concluidos. Desafortunadamente, a raíz de la reforma introducida en la Jurisdicción Inmobiliaria, la Suprema Corte de Justicia ordenó el levantamiento de un inventario de todos los asuntos pendientes con el fin de que aquellos procesos mantenidos sin acciones de parte de los interesados, fueran liquidados. En consecuencia, estos saneamientos deberán ser iniciados nuevamente. Al igual que con los trabajos de mensura, aunque oficialmente el proceso deba comenzar desde el inicio, es posible aprovechar las referencias que los trabajos realizados aportan, especialmente para demostrar la posesión del terreno cuya adjudicación se solicita.

5.1.4 Datos de las Conservadurías de Hipotecas

En el proceso de diagnóstico se levantó información en los libros de transcripciones e inscripciones de las Conservadurías de Hipotecas de San Juan, Azua y La Vega.

5.1.5 Terrenos Registrados

La información secundaria levantada arroja un nivel de registro mayor en el área del Municipio de Constanza que en los demás, seguidos por el de Padre Las Casas. El Municipio de Bohechío es uno de los que más casos presenta de saneamientos iniciados y no concluidos. Por su parte Guayabal muestra menos actividad registral.

Las informaciones recopiladas son consistentes con las reportadas por el Grupo Ambiental HABITAT, Inc. en el reporte hecho en el 1999 del “Estudio de Caso Tenencia y Propiedad de la Tierra en Padre Las Casas”.

La mayor proporción de terrenos registrados está localizada en el Municipio de Constanza. Sin embargo, los que los ocupan no son los titulares de la propiedad. Parece que el registro a nombre de los dueños, la mayoría pertenecientes a familias relacionadas con el comercio de madera en el siglo pasado, estuvo favorecido por concesiones de explotación más que por la posesión.

5.2 Fuentes Primarias

A pesar de la dispersión física de la población a entrevistar: productores, jueces de tierras, registradores de títulos y conservadores de hipotecas, se levantó información de 127 entrevistas, 117 hechas a productores y 10 a funcionarios de las instituciones citadas¹⁶. En el Anexo I se incluyen los cuestionarios utilizados para las entrevistas.

Se priorizó el interés de contactar la población objetivo, o sea a los productores, a través de los nueve Comités de Zonas actualmente en etapa de formación desde la Fundación Sur Futuro: Maldonado, Palero, Guayabal, Las Cañitas, La Siembra, Los Fríos, Padre Las Casas y Bohechío. Sin embargo, el proceso de construcción de esta estructura aún no ha concluido. Esta circunstancia, sumada a las dificultades de acceso a las comunidades y al corto período contemplado para ejecutar la consultoría, también ha incidido en el cumplimiento del plan de actividades.

5.2.1 Entrevista a Jueces, Registradores de Títulos y Conservadores de Hipotecas

En esta fase, fueron contactados y entrevistados los Jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original: Magistrados Lic. Elvin Danilo Lebrun de Azua; Dra. Olga M. Cintrón de San Juan, y Dras. Mónica Batista e Idelfonsa A. Susana Abreu de La Vega.¹⁷

En las Conservadurías de Hipotecas, la Dra. Daisy Ramírez en San Juan, Mercedes Pujols,¹⁸ en Azua y Herenia Araujo en La Vega. Finalmente en los Registros de Títulos, la Dra. Arelis Martínez en San Juan. En Baní y La Vega no fue posible conversar con los titulares, por lo que se recabó informalmente la opinión de algunos empleados.

El resumen de la información recabada confirma que el Municipio de Constanza es el más saneado¹⁹ del área de estudio. También constituye la zona que reporta mayor cantidad de litis judiciales por el derecho de propiedad. En las zonas altas se presentan grandes concentraciones de tierras propiedad de una persona física o jurídica pero en la mayoría existen ocupaciones sobre todo de pequeños y medianos productores. En la Conservaduría de Hipotecas de La Vega se conocen pocos casos de inscripción de actos relativos a terrenos localizados en nuestra zona de interés.²⁰

En el caso de San Juan, por el contrario, predomina el Sistema de los Terrenos No Registrados. Sin embargo, a la Conservaduría de Hipotecas no llegan las inscripciones en proporción a esta situación. Esto indica que las transacciones se manejan de manera informal. No se conocen con frecuencia casos judiciales de litigio. En relación al área que pertenece a la Provincia de Azua, se recuerda que le corresponde el Registro de Títulos de Baní. Esta zona es también considerada por los entrevistados como poco saneada, presenta también baja presencia de conflictos a nivel judicial y muy pocas transacciones inscritas en la Conservaduría de Hipotecas, lo que implica una fuerte presencia de transacciones informales.

5.2.2 Aplicación de Cuestionario

Para la entrevista con los productores se preparó el cuestionario, cuyo texto está contenido en el Anexo I, al igual que los preparados para Conservadores de Hipotecas, Jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original y Registradores de Títulos. Inicialmente se había previsto que este cuestionario fuera aplicado por los miembros del equipo investigador. Sin embargo, en interés de contribuir al aumento del capital social en el área se decidió, previa consulta, integrar algunos de los jóvenes organizados en las comunidades.

16. Ver Anexo I

17. Funcionan dos Tribunales de Jurisdicción Original

18. Secretaria

19. Manejado bajo el Sistema de los Terrenos Registrados (Torrens)

20. Se recuerda que se aplica en terrenos no registrados

Finalmente, estos fueron sugeridos por el personal técnico de la Fundación del grupo organizado en Padre Las Casas. Sin embargo, en el Municipio de Constanza no fue posible usar el mismo método y las entrevistas fueron conducidas por el equipo investigador.

El grupo de jóvenes fue entrenado en un taller en el cual se les explicó el objetivo del estudio y del cuestionario. Asimismo, se hizo un ejercicio práctico con este instrumento en el que los entrenados se lo aplicaron unos a otros. Finalmente se les entregó el material para su labor y se asignó una zona a cada uno con la misión de entrevistar una muestra de quince personas, resultando en la forma siguiente:

- a) María Lourdes Vicente M, en Las Lagunas;
- b) Jesús Rosso Sánchez, en Padre Las Casas;
- c) María Elena Jiménez Romero, en La Siembra;
- d) Emmanuel Jiménez Romero, en Bohechío;
- e) Manuel Alejandro Rodríguez, en Los Fríos;
- f) Yúnior Alberto Rodríguez, en Guayabal y
- g) Emmanuel Moisés Ramírez, en Las Cañitas

En el Anexo II se presenta la relación de personas entrevistadas por zona. Como puede observarse en el Anexo I, el cuestionario persigue establecer algunos datos sobre el entrevistado, tales como edad y sexo, el área y ubicación y uso de su predio, el vínculo del productor con la tierra que cultiva (si lo hace en condición de propietario, arrendatario, aparcerero u otra forma); la forma como la obtuvo, (herencia, compra, asignación como parcelero de Reforma Agraria u otra); el tiempo que tiene ocupándola, si tiene algún tipo de documento que avale sus derechos, entre otros.

5.2.3 Resultado de la Aplicación del Cuestionario

El resultado de las respuestas de los entrevistados fue procesado y organizado. A continuación se resumen los datos vinculados con las variables relevantes.

Estas informaciones fundamentan las propuestas de solución que serán sometidas y la identificación de las diferencias observadas en los datos de la situación de tenencia por Zona.

5.2.3.1 Población Entrevistada

Se entrevistó a un total de 117 productores. El Anexo II contiene una relación que los identifica. En lo posible se trató de obtener una muestra representativa de las comunidades que integran el área de estudio. La procedencia se identifica en el siguiente cuadro:

Lugar	Entrevistados	%
Arroyo Cano	3	2.6
Arroyo Coroso	4	3.4
Bohechío	3	2.6
Botoncillo	3	2.6
Buena Vista	1	0.9
El Castillo	6	5.1
El Cajuil	1	0.9
El Convento	2	1.7
El Desecho	8	6.8
El Limón	2	1.7
El Palero	2	1.7
El Palmar	2	1.7
El Recodo	3	2.6
El Tetero	5	4.3
Gajo de Monte	3	2.6
Guayabal	2	1.7
La Guama	3	2.6
La Majaguita	1	0.9
La Majaguita	2	1.7
La Mella	2	1.7
La Meseta	1	0.9
La Siberia	1	0.9
La Siembra	6	5.1
Las Cañitas	2	1.7
Las Cucaritas	2	1.7
Las Lagunas	2	1.7
Las Mesetas	1	0.9
Los Majino	2	1.7
Los Majino Arriba	1	0.9
Los Augueyes	2	1.7
Los Corsinos	1	0.9
Los Frios	5	4.3
Los Guayuyos	5	4.3
Los Jenjibres	2	1.7
Los Majino Arriba	3	2.6
Los Rodríguez	1	0.9
Los Severinos	3	2.6
Los Tainos	1	0.9
Los Vallecitos	2	1.7
Montellano	1	0.9
Padre Las Casas	2	1.7
Palomine	1	0.9
Rio Grande	1	0.9
Villa Ocoa Viejo	5	4.3
En blanco	6	5.1
Total	117	100

5.2.3.2 Género de los entrevistados

En relación al género de los entrevistados, la mayoría, el 85% son hombres, quienes normalmente son los responsables de las decisiones de uso productivo del predio familiar. Esta situación es consistente con las tradicionales expresiones sociales del sesgo de género en el acceso a los recursos productivos en general y a la tierra en particular. También con el estudio hecho por HABITAT en Padre Las Casas, el cual reporta un 16% de propiedades en manos femeninas.

En el área rural son frecuentes los reportes de casos en que la presencia masculina, padre, hermano, esposo o hijo, es reconocida por la mujer como quien dispone de sus propiedades, aunque ella asuma o comparta la responsabilidad productiva y de que como persona tiene las mismas prerrogativas para ser titular de derechos, incluyendo la propiedad inmobiliaria.

La condición privilegiada del hombre en la familia, aunque ha sido eliminada en el plano formal con recientes reformas, como es el caso de la reforma agraria, aún es mantenida por los usos y costumbres. Estos mantienen a la mujer al margen de las relaciones del poder negociador, la toma de decisiones y las fuentes principales de generación de ingresos.

Es evidente que esta situación dificulta el desenvolvimiento de la producción agropecuaria femenina. La falta de acceso a la propiedad de la tierra excluye también a la mujer de oportunidades de capacitación e información y limita sus posibilidades de acceso a financiamiento. Asimismo, la mujer es raramente aceptada como opción para acceder a la tierra en base al arrendamiento o aparcería. El impacto directo en las familias contribuye a mantener y aumentar los niveles de pobreza en estas zonas.

5.2.3.3 Edad de los entrevistados

En la zona de estudio se manifiesta al igual que en el resto de las poblaciones rurales del país, la preeminencia de una población en la tercera edad. Sólo el 23% de los entrevistados tiene menos de 40 años. Esto indica que la población joven ha emigrado o se dedica a otras actividades productivas.

Edad	Respuesta	Frecuencia	%
Menos de 20 años	a	1	1
De 21 a 30	b	4	3
De 31 a 40	c	22	19
De 41 a 50	d	34	29
De 51 a 60	e	35	30
De 61 o más	f	21	18

5.2.3.4 Extensión superficial de las propiedades

En la estructura de tenencia extraída de las entrevistas, se reproduce la figura que resulta de estudios previos y de los censos sobre la situación en el país. El fenómeno latifundio-minifundio, en el cual muchas personas poseen poca tierra y pocas poseen mucha. El 57.26% de los entrevistados ocupa predios de hasta 50 tareas, mientras que el 13% posee fincas de entre 200, 500 y más tareas.

El acceso al recurso tierra, en cuanto a la cantidad que se cultiva puede marcar la diferencia en cuanto a los niveles de pobreza en las familias rurales. Si a esto se suma la falta de documentación que otorgue seguridad del derecho de propiedad, las posibilidades de incorporar labores de conservación son más difíciles. El siguiente gráfico resume el rango del área de los predios y su frecuencia.

Área de Predios		
Rango (Tareas)	Frecuencia	%
1-50	67	57.26
51-100	23	19.66
101-200	9	7.69
201-500	10	8.55
501-Más	6	5.13
En blanco	2	1.71
	117	100

5.2.3.5 Ubicación de los predios

El siguiente Cuadro sintetiza estos resultados a partir de la frecuencia, según la ubicación de los predios. Los predios de mayor extensión están ubicados en: Los Guayuyos, Los Fríos, La Meseta, Gajo de Monte y Arroyo Coroso. Los más pequeños en El Limón, La Majaguata, Los Majinos y La Guama.

Ubicación/Lugar	Frecuencia	Subtotal y Total Area	%
Arroyo Cano	3	93	0.61
Bohechío	3	89	0.58
El Palmar	2	70	0.46
La Guama	1	35	0.23
Los Severna's	3	70	0.46
En blanco	1	7	0.05
Castillo	6	410	2.69
El Convento	2	198	1.30
La Siberia	1	120	0.79
Montellano	1	50	0.33
Río Grande	1	55	0.36
Río Grande	2	350	2.30
La Mella	2	250	1.64
Arroyo Coroso	4	1,135	7.45
Botoncillo	3	82	0.54
Buena Vista	1	350	2.30
El Cajuil	1	50	0.33
El Desecho	8	181	1.19
El Limón	2	15	0.10
El Palero	2	430	2.82
El Recodo	3	100	0.66
El Tetero	5	484	3.18
Gajo de Monte	3	1,415	9.29
Guayabal	2	80	0.53
La Guama	2	168	1.10
La Majaguata	1	10	0.07
La Malaguata	2	66	0.43
La Meseta	1	400	2.63
La Siembra	6	620	4.07
Las Cañitas	2	600	3.94
Las Cucaritas	2	82	0.54
Las Lagunas	2	210	1.38
La Meseta	1	1,000	6.57
Los Majino	2	30	0.20
Los Majino Arriba	1	70	0.46
Los Auguelles	2	570	3.74
Los Corsinos	1	45	0.30
Los Fríos	5	1,700	11.16
Los Guayuyos	5	1,700	11.16
Los Jenjibres	2	127	0.83
Los Majino Arriba	3	250	1.64
Los Rodríguez	1	850	5.58
Los Tainos	1	50	0.33
Los Vallecitos	2	217	1.42
Padre las Casas	2	42	0.28
Palomino	1	50	0.33
Villa Ocoa Viejo	5	121	0.79
En blanco	3	135	0.89
Total	117	15,232	100

5.2.3.6 Forma de adquisición de los predios

A los entrevistados se les cuestionó sobre la forma en que obtuvieron los predios que cultivan. El siguiente cuadro resume sus respuestas.

Forma en que obtuvieron los Predios		
Reforma Agraria	1	0.85
Herencia	47	40.17
Posesión	10	8.55
Compra	54	46.15
Otra	5	4.27
Total	117	100.00

Como se observa, las formas predominantes de acceso a la tierra entre los entrevistados han sido la herencia y la compra. Pero en ambos casos bajo prácticas informales. La mayoría de los que identificaron la posesión (ocupación directa por tumba o primer uso productivo del predio), se encuentran en los rangos de mayor edad.

5.2.3.7 Prueba del derecho de propiedad del predio

La respuesta de los entrevistados a la pregunta sobre la posesión de documentos que avalen sus derechos de propiedad es consistente con la información sobre la precariedad en la documentación de los derechos de la propiedad rural en el país en general. Como se observa en el cuadro siguiente, el 53% reconoció no disponer de ninguna documentación y sólo el 10.3% dijo poseer título de propiedad.

Prueba del Derecho de Propiedad		
Tipo de Documento	Frecuencia	%
Acto de Venta Notarial	26	22.2
Papel del Alcalde	14	12.0
Partición Sucesoral	3	2.6
Título de Propiedad	12	10.3
Certificado de Asignación del IAD	0	0.0
Ninguno	62	53.0
Total	117	100

Estas informaciones son importantes para posibles esfuerzos de documentación o saneamiento de derechos. El procedimiento a seguir para la obtención del Certificado de Título, requiere que cada reclamante demuestre o pruebe su derecho sobre el terreno cuya propiedad solicita le sea adjudicada.

Estos datos evidencian los niveles de informalidad en las transacciones de los inmuebles, pues los entrevistados que afirman haber obtenido sus predios por compra, no tienen documentación que lo demuestre.

5.2.3.8 Tiempo de ocupación del predio

La información sobre el tiempo de ocupación es sumamente importante en el caso de los Terrenos No Registrados ya que en el proceso de saneamiento cada reclamante debe demostrar durante el proceso judicial que tiene el derecho, por el tiempo de posesión, a solicitar el registro de la propiedad del inmueble a su nombre.

La mayoría de los entrevistados supera el tiempo de posesión exigido para el proceso judicial. En el Cuadro No. 5 se ofrecen estos datos.

Tiempo de Ocupación			
Rangos	Respuesta	Frecuencia	%
Menos de cinco años	A	12	10
Entre 6 y 10 años	B	23	20
Entre 11 y 15 años	C	12	10
Entre 16 y 20 años	D	14	12
Más de 20 años	E	56	48
Total		117	100

5.2.3.9 Uso de la tierra

En cuanto al uso de la tierra, la información recabada es consistente con la situación ambiental en el área de estudio. El 60% de los entrevistados produce cultivos de ciclo corto, especialmente hortalizas. El 12% tiene cultivos permanentes y el 22% combina con cultivos permanentes, el pastoreo y frutos menores.

Uso de su parcela:	Frecuencia	%
Frutos Menores	71	60.7
Pastoreo	4	3.4
Cultivos permanentes	14	12.0
Otros usos	0	0.0
Son tierras improductivas	1	0.9
Frutos menos y cultivos permanentes	18	15.4
Pastoreo y frutos menores	3	2.6
Cultivos permanentes y pastoreo	1	0.9
Frutos menores, pastoreo y cultivos permanentes	5	4.3
Total	117	100

5.2.3.10 Formas precarias de posesión del predio

Del total de entrevistados 28 reportaron trabajar en terrenos que no son de su propiedad. Se les pidió identificar estas condiciones y el 46% lo hace en tierras prestadas, el 9% arrendadas y el 4% a partir. Esta situación sugiere que existen propietarios ausentes que más que percibir una renta de sus tierras necesitan quien se las limpie y cuide.

Formas de Posesión		
Condición	Frecuencia	%
Arrendada	9	32.1
A partir	4	14.3
Prestada	13	46.4
Cuidador	1	3.6
Otra forma	1	3.6
	28	100

5.2.3.11 Financiamiento de la producción

Un elemento crítico para la producción agropecuaria lo constituye el acceso a financiamiento. Aunque la documentación de los derechos de propiedad no necesariamente asegura su disponibilidad, diversos estudios indican que representa un factor que lo facilita.

En el cuestionario aplicado a los entrevistados se les preguntó sobre la fuente de financiamiento para la producción. Sólo el 8% dijo recibirlo del Banco Agrícola de la República Dominicana. Al respecto debemos recordar que esta institución ha tratado de desincentivar la producción agropecuaria en áreas vulnerables, como las de ladera, lo que explica esta baja presencia. La mayor fuente indicada en las entrevistas es la de los recursos familiares, con un 60%. Sólo el 3.4% afirma obtener recursos de préstamos de la banca privada.²¹ Por último, alrededor del 22% recurre a prestamistas, tanto en su comunidad, como en otras²². El próximo cuadro ilustra estas respuestas.

Financiamiento producción	Respuestas	Frecuencia	%
Préstamo al Banco Agrícola	a	10	8.5
Préstamo a otro Banco	b	4	3.4
Avance de Comprador o intermediario	c	6	5.1
Con recursos de la familia	d	71	60.7
Préstamos a prestamistas de la comunidad	e	17	14.5
Préstamos a prestamistas de otras comunidades	f	4	3.4
Otros	g	5	4.3
Total		117	100

La mayoría de los entrevistados en el área de Municipio de Constanza introdujo una nueva forma de financiarse con los llamados "socios", quienes aportan recursos económicos a cambio de la participación en el 50% de los beneficios netos de la cosecha. Cuando se les preguntó si en los costos de producción se incluía su trabajo y el de su familia si participaba, todos afirmaron no cuantificarlo. Esto implica que el "socio" participa con doble ventaja. Sin embargo, los productores se sienten satisfechos con este mecanismo para financiar la producción.

21. Sería interesante profundizar el estudio sobre la garantía otorgada

22. Se incluye el "socio"

5.2.3.12 Integración a Organizaciones

Preguntados en torno a su participación en organizaciones de productores, 40 de los entrevistados dijeron no pertenecer a ninguna, mientras que 77 afirmaron estar afiliados a las siguientes:

Organizaciones	Frecuencia	%
A la Campesina	1	0.9
Abriendo Caminos	1	0.9
Agricultor San Isidro	1	0.9
Agricultores	1	0.9
Alcalde Pedáneo del Convento	1	0.9
Amas de Casa	1	0.9
Amor y Paz	1	0.9
Aso. De Prod. de Aguacate	1	0.9
Asociación Campesina	1	0.9
Asociación de Agricultores	1	0.9
Asociación de Campesinos	4	3.4
Asociación de Guías de la Montaña	2	1.7
Asociación de los Gremios	1	0.9
Asociación de Monte Llano	1	0.9
Asociación La Nueva Esperanza	1	0.9
Asociación San Francisco	1	0.9
Asociación San Isidro	3	2.6
Asociación San Rafael	1	0.9
Asociación San Rafael (Monte Llano)	1	0.9
Asociación Sur Futuro	4	3.4
Caficultores	1	0.9
Caficultores	2	1.7
CDC	2	1.7
El Nuevo Poder	1	0.9
Guayuyo en Acción	2	1.7

Organizaciones	Frecuencia	%
Juan Pablo Duarte	1	0.9
Junta de Agricultores Bajo Riego	1	0.9
La Altagracia	3	2.6
La Esperanza	2	1.7
La Familia Sagrada	1	0.9
La Milagrosa	1	0.9
Las Mercedes	6	5.1
San Ramón	1	0.9
Los Caminantes	1	0.9
Mujeres en Acción	2	1.7
Nuestra Sra. Del Carmen	1	0.9
Org. de las Monjas	1	0.9
Organización Agricultor	1	0.9
Organización de Agricultor	1	0.9
Organización Enriquillo	2	1.7
Padre y Amigos de la Escuela	2	1.7
Padres y Amigos de la Escuela	1	0.9
Proyecto de Riego	1	0.9
Sagrada Familia	1	0.9
Sagrado Corazón de Jesús	1	0.9
San Bartolo	1	0.9
San Francisco	4	3.4
San Isidro	2	1.7
Santa Isabel	2	1.7
Ninguna	40	34.2
Total	117	100

Aunque gran parte de los entrevistados está incorporado a alguna organización local, llama la atención que más del 34% no lo esté. Ello proyecta la necesidad de fortalecimiento organizativo en la zona de estudio.

5.2.3.13 Mercado de Tierras

Con el fin de establecer la situación del mercado de tierras en las zonas de estudio se recabó información sobre compra y venta de predios en los últimos 10 años. El resultado no arroja evidencias de un mercado de tierras dinámico, ya que sólo el 22% respondió afirmativamente. Esto implica que la mayoría no ha comprado ni vendido tierras en ese período.

Ha comprado o vendido tierra en los últimos 10 años		
Respuesta	Frecuencia	%
Si	26	22
No	91	78
Total general	117	100

5.2.3.14 Prácticas de Conservación de Suelos

Se trató de indagar sobre la preocupación de los entrevistados por la conservación del suelo, con el resultado siguiente:

Realiza prácticas de conservación de suelos en sus tierras		
Respuesta	Frecuencia	%
No	34	29.06
Si	83	70.94
Total	117	100.00

El hecho de que la mayoría realiza algún tipo de acciones de conservación de suelos en su predio permite esperar un alto nivel de integración hacia una producción sostenible. Sin embargo es necesario fortalecer los trabajos de capacitación y desarrollo de una cultura conservacionista en estas comunidades.

5.2.3.15 Interés en la Obtención de Títulos de Propiedad

La mayoría valora y aspira tener su título de propiedad. Entre las razones citan la seguridad de su derecho de propiedad, la posibilidad de dejar derechos claros a su familia, la facilidad de acceder a financiamiento, entre otros. El 38% entendió que todas estas razones justifican su aspiración de documentar sus derechos de propiedad.

Por qué considera importante tener título de propiedad			
Razones	Respuesta	Frecuencia	%
Para tener seguridad su derecho	a	35	29.91
Para dejar derechos claros a su familia	b	16	13.68
Para asegurar su inversión en la parcela	c	3	2.56
Para obtener financiamiento con esa garantía	d	8	6.84
Para que no le puedan robar su parcela	e	1	0.85
Para que su parcela tenga más valor	f	4	3.42
Por todos los motivos anteriores	g	45	38.46
Por a b	ab	1	0.85
Por a b c	abc	1	0.85
Por a e	ae	1	0.85
Por a f	af	1	0.85
Por c e	ce	1	0.85
Total		117	100

5.2.3.16 Conflictos por el Predio

En un intento por conocer las situaciones de contestación de derechos o de uso de los predios indagamos con los entrevistados sobre experiencias de conflictos. Estas fueron las respuestas.

Respuesta	Frecuencia	%
Sí	12	10.3
No	105	89.7
Total general	117	100

Entre los entrevistados de Padre Las Casas, Guayabal y Bohechío, no se reportan experiencias de conflictos generados en la propiedad o el uso del predio. Sin embargo, todos los entrevistados en el Municipio de Constanza han conocido esta situación. La mayoría con las autoridades de la antigua Dirección Nacional Forestal, por el uso de la tierra y el desalojo de que fueron objeto en 1994 en la Reserva Científica Valle Nuevo hoy Parque Nacional Juan B. Pérez R. Los demás, por confrontamiento con familias que poseen títulos de propiedad sobre las áreas que ellos ocupan. Uno de estos casos ha sido por la propiedad de las Parcelas Números 1266 y 1272-C-3 del Distrito Catastral No. 2, entre una humilde familia, descendiente de Pablo Durán y la Compañía Explotación Maderera de Constanza, C.x.A.

OJO

6. Conclusiones

6.1 La Tenencia en el Area de Estudio. Estrategia para su Ordenamiento.

De la información recolectada se desprende que en el área de las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua tienen presencia los tres sistemas de tenencia caracterizados en el presente reporte: Terrenos Registrados bajo el Sistema Torrens; Terrenos No Registrados, que son la mayoría, cuyo reconocimiento formal se maneja bajo el Sistema Ministerial y en menor proporción los Terrenos incorporados a la Reforma Agraria, que sin importar que sean de uno u otro sistema se regulan bajo un régimen especial.

Como se explicó previamente, en cada una de estas formas de tenencia se presentan frecuentes situaciones de informalidad. Estas parecen tener explicación en los costos formales, las distancias de las instituciones que intervienen en los procesos, la falta de información entre la población rural y sus dificultades de acceso, incluyendo las relativas a los costos, así como la confianza que aún genera entre la población rural las referencias recíprocas de su convivencia.

El reconocimiento formal, registro, transferencia, (tanto entre vivos, como por causa de muerte) y uso económico de los derechos de propiedad requiere de procedimientos diferentes, dependiendo del sistema que los regule.

En el caso de los terrenos registrados bajo el Sistema Torrens, casi todos en Constanza y parte de Padre Las Casas, después del primer registro, no existen derechos ocultos. Esto implica que las transferencias, gravámenes (hipotecas), deben de constar en el original del Certificado de Título conservado en el Registro de Títulos correspondiente.

Para la transferencia o gravamen de los terrenos no registrados, la mayoría de los cuales están en Bohechío y Guayabal, normados por el Sistema Ministerial, es necesaria la redacción de un documento y su inscripción o transcripción en la Conservaduría de Hipotecas. La inscripción se hace para los actos de hipoteca y la transcripción para los de transferencia y consiste en copiar el acto en un libro especial. Ello implica también el pago de derechos fiscales.

Lo recomendable es hacer esfuerzos para que toda el área de influencia de la cuenca alta de la Presa de Sabana Yegua sea saneada y en consecuencia se maneje bajo el régimen de los terrenos registrados. Esto implica la ejecución del proceso de saneamiento caracterizado en el acápite 3.1.5 del presente Informe Final.

Por último, en los terrenos incorporados a la Reforma Agraria, en términos formales los beneficiarios están formalmente impedidos de transferirlos o usarlos económicamente, o sea hipotecarlos. Están vigentes las disposiciones que lo prohíben y establecen sanciones con pena privativa de la libertad de quien la compre, arriende u ocupe la parcela. En adición el adquirente pierde la suma que haya pagado en la operación.

En la práctica, sin embargo existe un dinámico mercado de tierras en los asentamientos de Reforma Agraria, especialmente para la transferencia y arrendamiento. Las ventas normalmente son luego legitimadas por el Instituto Agrario Dominicano.

En el área de estudio se ha identificado un asentamiento de reforma agraria que es el AC 136 ubicado en Guayabal. Según datos del Instituto Agrario Dominicano tiene 40,829 (CUARENTA MIL OCHOCIENTAS VEINTINUEVE) tareas distribuidas entre 545 beneficiarios. Pero en un inventario que se realiza en esa institución se reporta como distribuida un área de 9,945 tareas entre 141 beneficiarios con Certificado de Asignación Provisional; 210 tareas a tres beneficiarios con Toma de Posesión y 59 ocupantes en 4,130 tareas. Esta última información arroja un total de 14,285 tareas y 209 beneficiarios.

Sin embargo el Estudio previo realizado en 1999 por el Grupo Ambiental HABITAT, Inc., reporta una relación de 220 beneficiarios en el AC-136 y ubica sus residencias en: Guayabal, Palomino, Bohechío, El Cajuil, Azua y Sabaneta.

6.2 Areas Protegidas y Complejidad Jurídica de la Tenencia de la Tierra

Existe consenso en torno a la necesidad de preservar muestras representativas de los diferentes ecosistemas y del compromiso oficial de manejar las áreas que para estos fines han sido declaradas como protegidas. Sin embargo, la tenencia de la tierra en áreas protegidas, no ha sido claramente normada. En ellas se mantiene presente la clásica polémica entre conservación y desarrollo.

Gran parte del área de estudio corresponde a dos Parques Nacionales: el Parque Nacional José del Carmen Ramírez y el Parque Nacional Juan B. Pérez R., (Valle Nuevo). Esta situación le introduce un ingrediente especial en razón de las particularidades restrictivas para el uso de tierras en las áreas protegidas.

En los dos Parques Nacionales con tierras en las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua, en diferentes momentos ha trascendido públicamente el conflicto, tanto por el uso de la tierra como por los derechos sobre este recurso.

La ubicación catastral de las áreas protegidas resulta difícil, pues regularmente su delimitación se establece en base a linderos físicos, tales como arroyos, cañadas y elevaciones, entre otros. Esto implica que no se toma en consideración la identificación catastral (Número de Parcela y Distrito Catastral) de la porción territorial a proteger.

En el área existen propiedades registradas y no registradas, pero la relimitación catastral no facilita la planificación de su uso. Asimismo, es necesario recordar que aunque se hayan declarado de utilidad pública para fines de conservación áreas de propiedad privada, mientras los propietarios no sean indemnizados y transfieran sus derechos, ellos son los dueños.

Las diversas situaciones de tenencia, producto a su vez de procesos históricos, de relaciones entre actores y de la relación que estos establecen con la naturaleza, tienen como resultado todo un abanico de situaciones de degradación/conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad. También se reporta la presencia de campesinos sin tierras o con posesiones muy pequeñas, especialmente en el Municipio de Padre Las Casas. En el Municipio de Constanza, zona caracterizada por la producción de hortalizas, se observa una mayor frecuencia de trabajo subordinado, como obreros agrícolas.

En adición, el Viceministerio de Areas Protegidas y Biodiversidad adolece de deficiencias en la aplicación efectiva de incentivos que contribuyan al uso y explotación sostenible de la biodiversidad. Estos incentivos, inicialmente considerados en la Ley 64-2000, no cuentan con el nivel de operativo necesario para constituirse en herramienta de gestión.

6.3 Desigualdad de Género

La vigencia del tradicional machismo se expresa en la relación tenencia-género en el área de estudio. A pesar de que en términos teóricos-legales no existe diferencia entre hombres y mujeres, las normas tradicionales favorecen el acceso a la propiedad de la tierra a los primeros. En el caso de la reforma agraria, originalmente, en 1962, la mujer fue excluida como beneficiaria directa en el proceso. A pesar de que en 1997 se modificó, los hombres continúan representando el grueso de los beneficiarios.

6.4 Acceso a la Tierra por la Población Joven

Como se reportó previamente, el 87% de la población entrevistada es mayor de 40 años y el 48% supera los 50 años de edad. Entre los entrevistados solamente el 4% es menor de 30 años. Esto indica que la población joven ha emigrado o se dedica a otras actividades productivas.

Las dificultades de acceso al recurso productivo más crítico para la actividad productiva agropecuaria, junto a otros factores que limitan su desarrollo, inciden en los procesos migratorios de la población joven. Es evidente que tanto ellos como sus progenitores aspiran romper con la dura experiencia de vida de sus antecesores, aunque frecuentemente terminan con mayores niveles de hacinamiento urbano.

6.5. Tenencia de la Tierra y Acceso a Financiamiento

Diferentes estudios conducidos por agencias internacionales (Banco Mundial, BID, IICA, USAID) coinciden en que la posesión de documentación clara que avale los derechos de propiedad posibilita el acceso a financiamiento formal. Los resultados de las entrevistas conducidas durante este estudio son consistentes con estos antecedentes. Sólo el 8% ha recibido financiamiento del Banco Agrícola de la República Dominicana. Sólo el 3.4% ha obtenido recursos de préstamos de la banca privada.²³ La mayoría produce con recursos familiares o suministrados por prestamistas.

Consideramos posible inferir que el reducido grupo que accede a financiamiento formal, tanto con el Banco Agrícola, como con la banca privada, el 11.4%, corresponde al reducido grupo que posee título de propiedad de sus tierras.

La mayoría de los entrevistados en el área de Municipio de Constanza, que como hemos dicho cultivan terrenos registrados a nombre de otras personas, introdujo una nueva forma de financiarse con los llamados “socios”, quienes aportan recursos económicos a cambio de la participación en el 50% de los beneficios netos de la cosecha. Cuando se les preguntó si en los costos de producción se incluía su trabajo y el de su familia si participaba, todos afirmaron no cuantificarlo. Esto implica que el “socio” participa con doble ventaja. Sin embargo, los productores se sienten satisfechos con este mecanismo para financiar la producción.

6.6. Tenencia y Uso de la Tierra

La relación entre inversión y seguridad de la tenencia también ha sido documentada por diferentes estudios conducidos especialmente en Centro y Suramérica. La misma condición humana genera que en la medida en que el propietario siente seguridad de sus derechos, no sólo se motiva a invertir sus excedentes, sino también a proteger y cuidar el recurso tierra.

En el municipio de Constanza, por ejemplo, donde los ocupantes están convencidos de que no tienen posibilidad de registrar ningún derecho porque las tierras son propiedad de terceros que poseen sus títulos, se observa un uso intensivo del recurso y poca expresión de conservación. Asimismo, el tipo de cultivo que siembran, especialmente hortalizas, no se corresponde con el interés en proteger el suelo. Tampoco se observan esfuerzos de inversión, aunque la mayoría genera ingresos que la favorecen.

Tanto en Bohechío, como en Padre Las Casas y Las Lagunas se observa un mayor interés en las prácticas de conservación. Sin embargo, la inversión es mínima probablemente por efectos no sólo de la inseguridad en la tenencia, sino también de los altos niveles de pobreza y la incapacidad para acumular.

6.7 Acceso a la Tierra vía Arrendamiento y Aparcería

El cultivo de predios arrendados otorgados a partir del beneficio y la producción financiada por “un socio” son parte de las prácticas presentes en el área de estudio.

6.8. Tenencia y Valor de la Tierra

El valor de los predios, además de condiciones de ubicación, potencial productivo e inversiones permanentes, depende del sistema de tenencia. En el caso de la reforma agraria aunque existe un mercado de tierras activo, las dificultades para regularizar los derechos y las restricciones legales genera que el precio en este mercado se determina por debajo del valor real del predio.

En el caso de las áreas cuya tenencia se maneja bajo el régimen de los terrenos No Registrados, también existen riesgos de conflictos e inseguridades que determinan un precio en este mercado por debajo del valor del inmueble.

En el régimen de los terrenos registrados el precio de mercado es superior en razón de la garantía y certeza que ofrece el título de propiedad, especialmente cuando el terreno ha sido deslindado.

En consecuencia, la regularización de los derechos de propiedad y la obtención de un Certificado de Título aumenta la plusvalía del predio. Asimismo, estimula al comprador a preferirlo frente a los terrenos No Registrados ya que cuenta con la garantía del Estado para el goce y disfrute de sus derechos. Esto implica que en principio está libre de conflictos, salvo la invasión, en cuyo caso cuenta con todo el apoyo público para ejecutar un desalojo.

23. Sería interesante profundizar el estudio sobre la garantía otorgada

7. Recomendaciones Estratégicas

7.1 Levantar el Catastro de las Cuencas Altas de la Presa de Sabana Yegua

El ordenamiento territorial demanda de información catastral de la cual no se dispone. Este trabajo requiere de un esfuerzo interinstitucional que puede liderar la Fundación Sur Futuro. Debe coordinarse con el Viceministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad y la Suprema Corte de Justicia. La intervención de esta instancia, permitirá la integración de la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, así como de la Direcciones Regionales Central y Norte. La primera a la que pertenecen las provincias de Azua y San Juan y la segunda la de La Vega. Se recomienda además, procurar la integración de la Dirección General del Catastro Nacional.

El producto de este esfuerzo aportaría los límites catastrales del área y permitiría cuantificar y conocer:

- a) El área registrada (Sistema Torrens) y sus propietarios;
- b) El área no registrada (Sistema Ministerial) y determinar sus posesiones.

El levantamiento catastral podría constituir la base para integrar un Sistema de Información Geográfico (SIG) de múltiples usos para el manejo sostenible del área.

7.2 Sobre los Terrenos Registrados

En razón de que los grandes propietarios de terrenos registrados, especialmente en el área de Constanza, no tienen y en muchos casos ni han tenido la posesión real de los terrenos²⁴, lo que indica que no constituyen el recurso crítico que significa para las comunidades en ellos establecidas, se recomienda clasificarlos, identificarlos y contactarlos desde la Fundación Sur Futuro, con una propuesta de donación u otro modo de alianza. De esta forma, sería posible asumir el control que posibilite la sostenibilidad en armonía con el desarrollo de las familias que las ocupan. Para ello, es necesario establecer con la participación comunitaria y de los gobiernos locales, controles que impidan nuevas ocupaciones.

7.3 Sobre los Terrenos No Registrados

De los resultados del Estudio tenemos que existe mayor presencia de terrenos sin registrar en los Municipios de Padre Las Casas, Bohechío y Guayabal. Sin embargo, los entrevistados de estas comunidades están establecidos en ellas, a diferencia de la mayoría de Constanza que viven fuera del área. En consecuencia, estas familias requieren de mayores niveles de apoyo para que la seguridad de la tenencia los estimule a integrarse a los esfuerzos por la sostenibilidad de los recursos de que viven.

El proceso de reconocimiento y registro de los derechos de propiedad, podría constituirse en un reconocimiento a quienes lo asuman. Al respecto se recuerda que en la Provincia de San Juan hubo una experiencia con el Programa de Desarrollo de San Juan (PRODAS), en la cual se premió con la titulación a quienes se integraban a las acciones de agroforestería dirigidas por el Programa.

Por otro lado, se sugiere tomar otra referencia más reciente, impulsada por la Fundación KELLOGG en el Municipio de Vallejuelo, en la que el documento de propiedad ha sido tramitado a nombre del hombre y la mujer, como copropietarios, sin importar la condición jurídica de

su relación o sea, casados legalmente o no. Esta iniciativa contribuye a reducir la exclusión femenina al acceso a la propiedad. Asimismo, será necesario tomar muy en cuenta los casos de herencia y la correspondiente documentación a herederos y herederas.

En razón de que el saneamiento implica la depuración de derechos y prueba de la posesión, se debe iniciar con el entrenamiento a los principales líderes de las comunidades y a los Alcaldes Pedáneos. El contenido está referido a: la importancia del recurso tierra, caracterización de los sistemas locales y especialmente el de los terrenos no registrados, el procedimiento para el saneamiento (la mensura, adjudicación y registro), preparación para cada una de estas etapas. Asimismo, el cambio jurídico de sus derechos con la emisión del Certificado de Título y la forma para los registros. Este entrenamiento deberá incluir prácticas y visitas tanto al Tribunal de Tierras, como al Registro de Títulos y a la Dirección de Mensuras.

En razón del alto costo de los trabajos técnicos requeridos para el saneamiento se podría evaluar la posibilidad de seleccionar una comunidad y comenzar con una iniciativa piloto. Esta selección podría hacerse a partir de la información socioeconómica y ambiental disponible en la Fundación.

En las tierras no registradas, pero donde no existe posesión privada proponemos apoyar al Ministerio de Medio Ambiente a fin de registrarlas a nombre del Estado Dominicano y evitar que sean ocupadas.

7.4 En cuanto a la Reforma Agraria

En el área de estudio hemos identificado solamente un asentamiento de Reforma Agraria ubicado en Guayabal. Entendemos que ofrece una oportunidad para el manejo colectivo. Sin embargo, como los datos estadísticos no son coherentes, sugerimos una reunión con el Director General del Instituto Agrario Dominicano (IAD), a fin de: a) Levantar los datos correctos tanto sobre las referencias catastrales como sobre los beneficiarios asentados, b) Potencial productivo del terreno y c) Posibilidad de un Acuerdo Fundación-IAD en base a un plan de trabajo conjunto con la participación de los beneficiarios.

7.5 Fortalecimiento Institucional

El ordenamiento territorial requiere de un proceso participativo que sólo es posible a través de las organizaciones de los productores. Esto implica el trabajo en fortalecer la experiencia organizativa y los liderazgos existentes.

7.6 Acceso Precario a la Tierra

Con el fin de formalizar las relaciones arrendatario-propietario; aparcerero-propietario y propietario-“socio” proponemos un entrenamiento especial. El objetivo sería estimular el uso adecuado de predios con propietarios ausentes o incapacitados, por residentes en las comunidades. En estos entrenamientos se establecería con claridad los derechos y deberes de ambas partes, bajo un modelo sencillo de contrato con la intervención del Alcalde. Este proceso puede adecuarse para regular las relaciones entre el productor y el “socio” que le aporta dinero para la producción.

24. Como es el caso de la Familia Bermúdez en la Parcela 1269-A, con 2,515 Hectáreas

Bibliografía Consultada

1. **Constitución de la República Dominicana.** Santo Domingo, Editora Tavárez. 47p.
2. **Código Civil de la República Dominicana.**
3. Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. Género, **Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina.** Programa Universitario de Estudios de Género. México. 2002.
4. Dirección de Areas Protegidas. Viceministerio de Areas Protegidas y Biodiversidad. **Caracterización Socioeconómica Rápida del Parque Nacional Juan Bautista Pérez Rancier (Valle Nuevo). Caracterización Socioeconómica Rápida del Parque Nacional José del Carmen Ramírez.**
5. Gil, Margarita. Informe Final. Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras. **El derecho de propiedad en la reforma agraria dominicana. 1999.**
6. Grupo Ambiental HABITAT. Inc. **Estudio de Caso Tenencia y Propiedad de la Tierra en Padre Las Casas.** Diciembre, 1999.
7. Subproyecto de Regularización Predial. **Proyecto de Desarrollo de San Juan (PRODAS). Informe Final.** San Juan, 2001.
8. Instituto Agrario Dominicano (IAD). **Compendio de las Leyes Agrarias. Segunda Edición. Santo Domingo, abril de 1981.**
9. Junta Agroempresarial Dominicana (JAD). **Informe Final Proyecto Política Nacional de Titulación de Tierras.** Santo Domingo, 1997.
10. Junta Agroempresarial Dominicana (JAD). **Políticas y Estrategias para la Titulación de Tierras en la República Dominicana.** Santo Domingo, octubre de 1997.
11. **Ley de Registro Inmobiliario No. 108-05.**
12. **Ley No. 5107-07 que modifica la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario.**
13. **Ley No. 344, que Establece un Procedimiento Especial para las Expropiaciones Intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes.**
14. **Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00.**
15. **Ley Sectorial de Areas Protegidas No. 202-04.**
16. Ruiz Tejada, Manuel Ramón. **Estudio sobre la Propiedad Inmobiliaria en la República Dominicana.** Editora El Caribe, 1952.
17. Suprema Corte de Justicia: **Reglamento General de Mensuras Catastrales; Reglamento General de Registros de Títulos del 23-3-2005 y Resolución No. 1753 que lo modifica; Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria, del 23-3-2005; Resoluciones 622-2007, 623-2007 y 43-2007.**
18. Tejada de Walter, Angela y Peralta Bidó, Soraya. **Estudio de la Situación Legal de las Tierras Altas en la Cuenca Alta del Río Yaque del Norte. Informe Final. Proyecto Protección y Manejo de los Recursos Naturales Alto Río Yaque del Norte. 1998**



Para mayor información llamar a:
809-472-0611

Fax: 809 472-0612

Unicentro Plaza 3er. Nivel

Santo Domingo, República Dominicana

www.surfuturo.org

