

EVALUACIÓN TENENCIA DE LA TIERRA Y RECURSOS

REPÚBLICA DOMINICANA
OCTUBRE 2019



REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEGRADACIÓN Y DEFORESTACIÓN (REDD+)

Evaluación de la Tenencia de la Tierra y Recursos para el Programa de Reducción de Emisiones de República Dominicana

Proyecto Preparación para REDD+

P151752 / SNIP 13782

Santo Domingo, República Dominicana

30 octubre 2019



Proyecto Preparación para REDD+

(Desarrollo de capacidades de actores involucrados en el uso y cambio de uso de la tierra en la República Dominicana)

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Zoila González de Gutiérrez, Viceministra de Gestión Ambiental
Pedro García Brito, Director de Cambio Climático

Equipo Unidad Técnica de Gestión (UTG)

Mercedes Socorro Pantaleón Inoa, Coordinadora
Ramón Ovidio Sánchez, Coordinador Técnico
Piedad Ma. Castillo, Especialista Social
Jean-Alexis Gaugé Quiñones, Especialista Legal-Interinstitucional
Mencía Smelin Reyes Valerio, Especialista en Comunicaciones
Oscar Valenzuela García, Analista de Documentos Técnicos

Consultoría

Tenencia de la Tierra en República Dominicana

Consultor

Ángel Omar Domínguez

Revisión

Jean-Alexis Gaugé Quiñones, Especialista Legal-Interinstitucional, UTG REDD+

Cita del documento

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2019. Evaluación de la Tenencia de la Tierra y Recursos para el Programa de Reducción de Emisiones de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.

Contacto

<http://ambiente.gob.do/reduccion-de-las-emisiones-producto-de-la-deforestacion-y-la-degradacion-ambiental>

Contenido

1. Generalidad.....	5
2. Formas de tenencia de la tierra	5
3. <i>Aspectos legales de las distintas formas de tenencia de la tierra</i>	5
3.1 Constitución de la República	5
3.2 Código Civil dominicano	6
3.2.1 Desmembraciones del Derecho de Propiedad.....	6
3.2.2 Modos de adquirir la propiedad en la República Dominicana	7
3.2.3 Requisitos para la posesión	8
3.3 Ley de Registro Inmobiliario	8
4. Límites de Dominio Público.....	9
5. Otras modalidades de acceso	9
6. Limitaciones del derecho de propiedad para la conservación de los recursos naturales.....	10
7. Derechos Consuetudinarios	11
8. Brechas, vacíos y ambigüedades del régimen de tenencia de las tierras	12
8.1 Experiencias en el establecimiento de mecanismos de incentivos para la conservación.....	13
9. Análisis cuantitativo sobre la tenencia de la tierra en la República Dominicana	14
10. Impacto de la tenencia de la tierra en la implementación del Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque	15
11. Bibliografía.....	17

1. Generalidad

El ordenamiento jurídico dominicano reconoce el derecho de propiedad privada y plantea el acceso a la tenencia de la tierra bajo diferentes modalidades. El Código Civil dominicano define la propiedad en el artículo 544, 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”*¹.

El derecho a la propiedad inmobiliaria representa una garantía constitucional, amparada en el texto de la Ley sustantiva como un derecho fundamental en su artículo No. 51 estableciendo que: *“El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*

2. Formas de tenencia de la tierra

En República Dominicana, las tierras son de **propiedad de particulares** (personas físicas o morales de carácter privado) o **propiedad del Estado**. De particulares, cuando se les ha reconocido legalmente un derecho de propiedad y han inscrito ese derecho en el Registro de Títulos correspondiente, quien a su vez emite un certificado que avala dicho registro, luego de haber agotado los procedimientos establecidos por la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario². En el segundo caso, las tierras son propiedad del Estado, ya que este es el propietario originario de todas las tierras, tal como lo establece el Principio III de la citada ley de Registro Inmobiliario, o porque las ha obtenido por el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, previsto en la Ley No. 344 de 1943 sobre Expropiaciones y sus modificaciones³.

3. Aspectos legales de las distintas formas de tenencia de la tierra

3.1 Constitución de la República

La constitución dominicana establece lo siguiente:

- a) *Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*
- b) *El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*
- c) *Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;*
- d) *No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;*

¹ Código Civil de la República Dominicana

² Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005, G.O. No. 10316 del 2 de abril del 2005

³ Ley No. 344 que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, G. O. No. 5951 del 31 de julio del 1943

- e) *Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;*
- f) *La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico*⁴.

3.2 Código Civil dominicano

3.2.1 Desmembraciones del Derecho de Propiedad

De acuerdo con la clasificación de los derechos reales establecida por nuestra legislación, el derecho de propiedad y sus desmembraciones constituye un derecho real principal, siendo las desmembraciones de este derecho real las siguientes: El usufructo, el uso, habitación, las servidumbres reales, y las enfiteusis, cuyas características vemos a continuación:

- a) El usufructo: El artículo 578 del Código Civil dominicano establece que *“el usufructo es el derecho de gozar de cosas cuya propiedad pertenece a otro, como este mismo, pero conservando la sustancia de aquellas”*⁵. Es decir, que el usufructo es un derecho real temporal que otorga al usufructuario el goce y disfrute del inmueble, mientras que el nudo propietario conserva la propiedad de la cosa u objeto de esta convención.
- b) El uso y habitación: El derecho de uso y habitación previstos en los artículos 625 al 636 del Código Civil dominicano confieren a su titular la prerrogativa de usar la cosa como si fuera el propietario, con un derecho de percibir las rentas y los frutos producidos por el bien inmueble de manera limitada, solo para el uso de las necesidades básicas del beneficiario y de la familia, incluyendo el alojamiento⁶.
- c) Las servidumbres reales: El artículo 637 del Código Civil dominicano establece que *“la servidumbre es una carga impuesta sobre una heredad, para el uso y utilidad de una finca perteneciente a otro propietario”*⁷. La misma tiene su origen en una situación de hecho dada entre dos o más predios, cuya solución resulta por mandato de la ley o en virtud de una convención entre partes.
- d) La enfiteusis: La enfiteusis es una modalidad de arrendamiento que otorga al beneficiario un derecho real de uso y goce de la cosa ajena dada en arrendamiento por un período de no menos de 18 años ni mayor de 99 años.

⁴ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio del 2005, G.O No. 10561.1 del 10 de julio de 2015

⁵ Código Civil de la República Dominicana

⁶ Código Civil de la República Dominicana

⁷ Código Civil de la República Dominicana

3.2.2 Modos de adquirir la propiedad en la República Dominicana

- a) **Modos originarios:** Son modos originarios de adquirir la propiedad aquellos que hacen nacer el derecho por primera vez sobre la persona de su titular, es decir, el reconocimiento e inscripción por primera vez de un derecho real inmobiliario, lo cual, en nuestro ordenamiento jurídico se refleja como un producto final del procedimiento de saneamiento, dando cumplimiento de esta manera al objeto principal de la Ley 108-05, contenido en su artículo primero, que es *“regular el saneamiento y el registro de todos los derechos reales inmobiliarios, así como las cargas y gravámenes susceptibles de registro...”*⁸, siendo este modo de adquisición reflejado materialmente en la posesión y posterior adquisición por usucapión.
- b) **Modos derivados:** son modos derivados de adquisición de la propiedad, aquellos contenidos en los artículos 711 y 712 del Código Civil Dominicano, que establecen: *“La propiedad de los bienes se adquiere y transmite por **sucesión**, por **donación** entre vivos o testamentaria, y por efecto de las **obligaciones** la propiedad se adquiere también **por accesión** o incorporación, y **por prescripción**”*⁹.
- b.1) Transmisión por sucesión. De la lectura combinada de los artículos 712 y 718 del Código Civil Dominicano se establece que la sucesión es un modo de transmisión post mortem de los derechos del difunto a favor y provecho de los sucesores o legatarios con calidad legal para recibirlos.
- b.2) Transmisión por Donación o Testamentaria. El artículo 893 de Código Civil dominicano establece que *“ninguno podrá disponer de sus bienes a título gratuito, sino por donación entre vivos o por testamento...”*¹⁰, disponiendo además los artículos 894 y 895 que la transmisión por donación entre vivos es un acto por el cual el donante se desprende definitiva e irrevocablemente del bien donado, *en vida*; mientras que la transmisión *testamentaria* es un acto mediante el cual, *el testador dispone para el futuro*, es decir, para el tiempo en que deje de existir, ambos son modos derivados de transmisión de la propiedad, pero la modalidad testamentaria, sucesoral o donación, dependerá de si el acto de disposición tendrá efecto entre vivos o después de fallecida la persona, y en este último caso, si dejó testamento o no.
- b.3) Transmisión por efecto de las obligaciones. El artículo 1101 del Código Civil Dominicano establece que *“el contrato es un convenio en cuya virtud una o varias personas se obligan respecto de una o varias otras, a dar, hacer o no hacer alguna cosa”*¹¹, cuyas condiciones de validez contenidas en el artículo 1104 del mismo Código son el consentimiento, la capacidad para contratar, un objeto cierto y una causa lícita. En ese sentido, debemos decir que uno de los principales modos convencionales u contractuales de adquisición de los derechos reales principales es por medio del contrato de compraventa, el cual es definido por el artículo 1582 del Código Civil dominicano, como un contrato por el cual uno se compromete a dar una cosa y otro a pagarla, pudiendo hacerse por documento público o bajo firma privada, pudiendo llevarse a cabo un sinnúmero de convenciones

⁸ Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005, G.O. No. 10316 del 2 de abril del 2005

⁹ Código Civil de la República Dominicana

¹⁰ Código Civil de la República Dominicana

¹¹ Código Civil de la República Dominicana

contractuales cuya finalidad sea la transmisión de la propiedad, pero ninguna surte los efectos inmediatos de transmisión del acto de compra venta.

- b.4) Transmisión por accesión. El artículo 546 del Código Civil establece que *“la propiedad de una cosa, mueble, o inmueble, da derecho sobre todo lo que se agrega accesoriamente, sea naturalmente o artificialmente. Este derecho se llama accesión”*¹². La accesión es un modo de adquirir la propiedad independientemente del hecho de la posesión, por lo que el propietario del terreno se convierte en dueño de todas las obras que en ella se implementen o surjan, sea o no poseedor del terreno en cuestión. Mientras que el artículo 551 del mismo código establece que *“todo lo que se agrega o incorpora a la cosa, pertenece al dueño de ésta...”*, en ese sentido, podemos ver que el derecho civil establece una presunción de propiedad en beneficio del propietario, sobre todo lo que en el terreno se construya, presunción que se destruye mediante la prueba en contrario.
- b.5) Transmisión por prescripción. La prescripción adquisitiva o usucapión es el medio por el cual el poseedor de una cosa inmueble adquiere el derecho de propiedad sobre esa cosa, por efecto de la posesión prolongada durante un plazo legalmente establecido. El artículo 21 de la Ley 108-05 establece que *“a los fines de saneamiento, hay posesión cuando una persona tiene un inmueble bajo su poder a título de dueño o por otro que ejerce el derecho en su nombre”*¹³.

3.2.3 Requisitos para la posesión

Para que la posesión sea causa de un derecho de propiedad, debe ser pública, pacífica, inequívoca e ininterrumpida, y a título de propietario por el tiempo fijado por el Código Civil, según la posesión de que se trate, en ese mismo sentido se encuentran contenidos los requisitos de la posesión en los artículos 2228 y siguientes del Código Civil dominicano, a los cuales la Ley de Registro Inmobiliario se adhiere.

3.3 Ley de Registro Inmobiliario

La Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario acoge las modalidades de transmisión del derecho de propiedad contenidos en el derecho común, pero establece a su vez, como requisito indispensable para el surgimiento de los efectos jurídicos del derecho, el registro como única forma de hacerlo oponible a todo el mundo, estableciendo a la vez una presunción legal de exactitud *erga omnes*, no admitiendo prueba en contrario, tal y como lo establece el artículo 90 de la Ley de Registro Inmobiliario al disponer que *“el registro es constitutivo y vinculante del derecho, carga o gravamen registrado. El contenido de los registros se presume exacto y esta presunción no admite prueba en contrario...”*¹⁴.

En la República Dominicana la principal forma de transmitir el derecho de propiedad titulado resulta lógicamente de la primera operación inmobiliaria que el propietario originario realiza: la cesión o transferencia de la propiedad. A partir de este evento, el derecho de propiedad inmobiliario dominicano se basa, sin duda alguna, en la documentación privada, o sea aquella que transmite derecho entre particulares, que transfiere el título adquirido del propietario

¹² Código Civil de la República Dominicana

¹³ Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005, G.O. No. 10316 del 2 de abril del 2005

¹⁴ Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005, G.O. No. 10316 del 2 de abril del 2005

originario y que los acredita como legítimos propietarios. Por el contrario, el derecho no titulado se caracteriza en principio, por la posesión o la aprehensión material del inmueble.

Actualmente es un hecho inicial que sirve de fundamento para adquirir por prescripción, siempre que se reúnan los demás caracteres exigidos por la ley; pero que se distingue del derecho de propiedad y que puede tenerse independientemente de éste, aunque generalmente una de las formas, la más caracterizada de hacer ostensible ese derecho, es poseyendo materialmente la cosa.

Para que el derecho no titulado pueda consolidarse legalmente, o en su defecto ser admitido como una posesión de hecho o tenencia informal, oponible a todo el mundo inclusive al Estado, a quien la ley en principio presume como propietario original, este deberá cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en el Código Civil y la Ley de Registro Inmobiliario para el reconocimiento de la prescripción adquisitiva o usucapión.

4. Límites de Dominio Público

La propiedad privada se limita por el derecho prevalente de los demás, siendo de estricta necesidad, la facultad de usarla de un modo ordenado, pacífico, rentable, y libre. Salvo las excepciones que establecen la Constitución y las Leyes.

Por consiguiente, en nuestro ordenamiento jurídico interno, de manera especial, encontramos esas limitaciones en el artículo 544 parte *infine* del Código Civil, cuando nos dice que tenemos un derecho absoluto sobre el bien, pero *“con tal que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes y los reglamentos”*¹⁵. De esta manera vemos que los límites impuestos por la ley con relación al modo de ejercer el derecho de propiedad se derivan de los siguientes criterios:

- a) Límites trazados al derecho de propiedad en base a la teoría del abuso de los derechos, que busca del propietario ejerza sus derechos de un modo serio, justo y legítimo, con tal de que sus actuaciones no perjudiquen al prójimo.
- b) Limitaciones establecidas en interés de la colectividad, o en interés general, dentro de la cual se encuentra incluido el derecho de expropiación que tiene el Estado Dominicano.
- c) Los límites que imponen las relaciones de vecindad, como son las servidumbres legales del artículo 640 del Código Civil, en cuanto a las aguas del predio superior.
- d) Los límites introducidos en base a la función social de la propiedad, en el contenido normal del derecho, sobre determinadas actuaciones legales o convencionales, como son, afectación del medio ambiente y los recursos naturales, prohibiciones de disposición y de constitución de derechos o garantías reales.

5. Otras modalidades de acceso

Otra modalidad para acceder a la tierra consiste en la entrega que hace el Instituto Agrario Dominicano (IAD) a los parceleros de un Certificado de Asignación Provisional, (Título Provisional), el cual le concede un derecho de uso y usufructo para explotarlas de manera

¹⁵ Código Civil de la República Dominicana

limitada. En consecuencia, este documento no constituye un título definitivo de propiedad, oponible a terceros, sino un certificado de dependencia del IAD, quien es el verdadero propietario de las tierras. La entrega de este Certificado de Asignación Provisional constituye un acto administrativo, en el que el beneficiario disfruta del terreno, pero no puede por la vía judicial oponer sus derechos a terceros, sino a través del IAD, quien es el poseedor a nombre del Estado del derecho de propiedad.

La Ley No. 5879, del 27 de abril de 1962, sobre Reforma Agraria en su Artículo 38 dispone que la distribución de parcelas se hará mediante contratos de venta condicionales, donde el precio y las condiciones de pago serán determinadas por el IAD y sus reglamentos¹⁶. En la práctica, la distribución de parcelas se hace mediante asentamientos en forma gratuita.

La Ley de Reforma Agraria, para la adjudicación de tierras a los beneficiarios, toma como base la explotación individual del terreno. Posteriormente, se introdujeron los sistemas colectivos (1972) y asociativos (1985). En los tres casos, la unidad de asignación es la parcela, de ahí que a los beneficiarios se les denomine parceleros. En la actualidad sólo operan dos tipos de asentamientos: el individual y el asociativo. En el primero, el Estado entrega una parcela a un individuo basado en la Ley de Reforma Agraria; el segundo, consiste en un modelo mixto entre los asentamientos individuales y colectivos.

A partir de 1981 se comenzaron a otorgar los primeros títulos asociativos, resultando favorables para el desarrollo de empresas autogestionarias en algunos proyectos del IAD, como el proyecto Ysura que se ejecuta en la ciudad de Azua ubicada en la zona sur del país, y el proyecto Manejo racional de bosque seco, entre otros.

6. Limitaciones del derecho de propiedad para la conservación de los recursos naturales

Respecto a los terrenos que forman parte del conjunto de bienes patrimoniales del Estado dominicano, tenemos que la Ley No. 202-4, Sectorial de Áreas Protegidas dispone en su Artículo 9 que: *“Los terrenos pertenecientes al Estado que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son imprescriptibles e inalienables y sobre ellos no puede constituirse ningún derecho privado”*. Estas características son confirmadas por la Constitución dominicana en su Artículo 16 al establecer que: *“La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.*

*Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional”*¹⁷. Entonces, según la Constitución y la Ley Sectorial de Áreas Protegidas estos espacios que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, están fuera de todo comercio y fuera del alcance del dominio privado de los particulares y no procede en ningún caso el registro del derecho de propiedad producto del proceso de saneamiento.

Sobre esta cuestión es importante distinguir lo que ocurre en caso de que la condición de área protegida de un espacio o ecosistema haya sido investida con posterioridad a la existencia de parcelas debidamente registradas en esa zona. Para este caso, cabe resaltar la disposición del párrafo del Artículo 9 de la Ley 202-04 que afirma que: *“Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de*

¹⁶ Ley No. 5879, de Reforma Agraria, del 27 de abril de 1962

¹⁷ Ley No.202-04, Sectorial de Áreas protegidas, del 30 de julio del 2004, G.O.10582 del 3 de agosto del 2004

*Tierras con anterioridad a la promulgación de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encuentren dentro de las áreas protegidas, se reconocerán como tales*¹⁸. No obstante, esta disposición, el mismo párrafo establece en su parte *in fine* un dominio eminente sobre los predios así reconocidos a favor del Estado, lo que significa que tiene a su favor un derecho de preferencia a la compra, el que se impone ante cualquier otro adquirente. En todo caso, la adquisición por parte del Estado tiene que ir precedida por pago o compensación por los terrenos.

En este sentido, los terrenos privados se reconocen como tales (esto es, como parcelas debidamente registradas a favor de particulares), con título de propiedad inscrito en el Registro de Títulos correspondiente con anterioridad a la promulgación de la Ley, y que se encuentren dentro de áreas protegidas. Resulta importante aclarar, además, que la Declaratoria de un Área Protegida no implica en modo alguno la expropiación por parte del Estado dominicano, de aquellos inmuebles de propiedad privada localizado dentro de sus límites.

En cuanto a la intervención del Programa de Reducción Emisiones en las áreas protegidas, este permitirá la aplicación de las políticas y criterios de conservación y gestión establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente para cada una de estas áreas identificadas dentro del programa. En este sentido, para el caso de los tenedores informales de la tierra, el Programa de Reducción de Emisiones servirá como mecanismo de incentivo para mantener las zonas de bosque, proporcionándoles un beneficio, integrándolos en la conservación y gestión de estas áreas. Con relación a los propietarios formales, la implementación del Programa de Reducción de Emisiones permitirá que estos puedan acceder a alternativas de retribución y compensar las limitaciones de uso establecidas por las categorías de manejo respectivas.

La aplicación de las políticas y criterios de gestión de las áreas protegidas, conjuntamente con la implementación del Programa de Reducción de Emisiones, se realizará respetando las normas y planes de manejo de estas áreas, así como la protección de los derechos legitimados de los tenedores informales.

Como hemos visto, el derecho de propiedad tiene un carácter económico privado, y es por esto que las leyes dominicanas disponen de una serie de acciones cuya finalidad es la protección del mismo y la represión de las afectaciones, restricciones o perturbaciones de que pueda haber sido objeto. La Ley 108-05 contiene una serie de procedimientos tendientes a salvaguardar el derecho de propiedad y los demás derechos reales inmobiliarios, garantizando la legalidad de su afectación, de manera concreta, la ley dispone todo un sistema de publicidad inmobiliario en todos los aspectos y en todo tipo de relación legal o convencional que se pueda llevar a cabo sobre los inmuebles registrados, estableciendo las instituciones pertinentes para salvaguardar la eficacia, legalidad y transparencia de los procesos y procedimientos que en ella están contenidos.

7. Derechos Consuetudinarios

Existen prácticas consuetudinarias reconocidas y adoptadas, al margen de las disposiciones legales que establecen un sistema formal de registro del derecho de propiedad, que implican principalmente la ocupación no formal de las tierras, ya sean rurales o urbanas, por parte de particulares que no tienen acceso a la tierra, mediante los procedimientos legales convencionales o se encuentran en alguna fase discontinuada o caduca del proceso de saneamiento.

¹⁸ Ley No.202-04, Sectorial de Áreas protegidas, del 30 de julio del 2004, G.O.10282 del 3 de agosto del 2004

Cuando las tierras ocupadas por grupos sociales son terrenos propiedad del Estado Dominicano, los ocupantes pueden demostrar que poseen estos terrenos porque:

- los cultivan o los destinan a cualquier otro uso lucrativo (posesión material);
- los tienen cercados o por cualquier otra forma que sirva para determinar su dominio y las colindancias;
- sus nombres figuran como reclamantes en un plano catastral hecho por el agrimensor que hizo la mensura, la que debe constar en acta de mensura debidamente registrada (posesión teórica), indicando también los años de ocupación (cinco, diez o veinte años), de manera pública, continua, ininterrumpida, pacífica y a título de propietario; En este caso el o la ocupante tienen el derecho de reclamar ante el Tribunal de Tierras la adjudicación de esos derechos por usucapión o prescripción adquisitiva, iniciando de este modo el procedimiento de Saneamiento Catastral. Cabe destacar que la posesión prolongada de hecho puede ser admitida demostrando la ocupación por generaciones de familias ocupantes, siempre y cuando pueda documentarse, mediante cualquier medio de prueba admitido por el ordenamiento jurídico.

8. Brechas, vacíos y ambigüedades del régimen de tenencia de las tierras

La certeza jurídica de los derechos de tenencia de la tierra es uno de los principales retos del país. La mayor parte de las tierras en la República Dominicana no está sujeta a ningún derecho de propiedad registrado y se caracteriza por estar altamente concentrada.

De manera general, el sector más pobre de la población rural no tiene tierra, o bien posee parcelas agrícolas muy pequeñas, y la mayoría de las personas, tanto en áreas urbanas como rurales, carecen de derechos formales sobre sus tierras. Hacia el año 2012, se estimaba que sólo un 25% de la tierra agrícola del país estaba registrada (principalmente latifundios y tierras de gran valor), y entre un 25% y un 50% de los residentes en áreas urbanas contaban con títulos formales de propiedad inmobiliaria. Asimismo, en los casos en que la tierra no está registrada o se comprueba que no cumple con las características para optar por el reconocimiento de la tenencia informal por prescripción adquisitiva, se presume que es de propiedad del Estado conforme a las disposiciones de la Ley No.108-05 sobre Registro Inmobiliario.

Según se destaca en un estudio realizado por el Programa REDD/CCAD-GIZ en el año 2013, una de las debilidades relacionadas con la propiedad de las tierras radica en que la mayoría de los pequeños productores carecen de un título de propiedad respecto de los predios que sus familias han trabajado por generaciones. Sin embargo, se debe destacar el esfuerzo realizado por el Estado, a través del Instituto Agrario Dominicano, para emitir títulos provisionales en favor de estos productores tenedores de tierra de la Reforma Agraria, mediante un proceso rápido y simple, como alternativa al proceso de titulación formal establecido en nuestra Ley de Registro Inmobiliario. La tenencia derivada de este proceso de titulación provisional goza de la presunción legal y legitimidad suficiente para ser reconocida como una forma de acceder a la propiedad sin tener que proceder a la titulación formal.

Resulta importante precisar que las condiciones de tenencia de la tierra descritas anteriormente no influyen ni incentivan el desplazamiento de pequeños y medianos productores agrícolas hacia las laderas de las montañas, ni constituyen un factor determinante dentro de la expansión de la frontera agrícola, dado que este desplazamiento ocurre también en los terrenos titulados.

No obstante esta situación, el Gobierno dominicano ha promulgado una ley (Ley 44-180)¹⁹ para la implementación de un esquema de pagos por servicios ambientales (PSA), a los fines de incentivar a los productores y estos puedan garantizar un uso de la tierra compatible con la protección de bosques.

8.1 Experiencias en el establecimiento de mecanismos de incentivos para la conservación

Por lo anterior, podemos establecer que, si bien el régimen formal de tenencia de la tierra constituye un aspecto importante en la determinación del uso de ésta, la tenencia informal en la República Dominicana no representa un obstáculo para el reconocimiento de los beneficios derivados de la reducción de emisiones que podrán recibir los poseedores de hecho.

Un ejemplo de esto es la implementación del esquema de pagos por servicios ambientales ejecutado por el Proyecto Piloto PSA-CYN en la Cuenca del Río Yaque del Norte. La mayoría de los beneficiarios de este proyecto que gozan de incentivos y compensaciones no cuentan con títulos formales de las tierras donde realizan sus actividades de conservación y uso sostenible de los bosques. De forma supletoria, se hace un reconocimiento de la tenencia informal mediante la comprobación de los elementos y características que conforman la prescripción adquisitiva y se procede a la suscripción un contrato que establece los derechos y obligaciones entre el beneficiario el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el pago de las compensaciones.

De manera específica, el proyecto busca contribuir a la conservación de los cuerpos de agua de la cuenca del Yaque del Norte mediante un Pago por Servicios Ambientales, con el fin de aportar a la sostenibilidad del recurso hídrico en calidad y cantidad. En esta primera etapa piloto, las acciones directas buscan recuperar la cobertura arbórea en acuerdo con los propietarios y productores de los terrenos en las áreas de montaña que alimentan a la Presa Tavera (unas 80,000 Ha) en el Municipio de Jarabacoa y parte de la Región Constanza. Los resultados esperados son: a) Regulación de caudales, con el fin de asegurar la cantidad de agua en las presas; b) Reducción de la sedimentación en los embalses, para extender vida útil; c) Mejoramiento de la calidad del agua a través de su descontaminación orgánica y química y, la reducción de sedimentos.

El proyecto definió tres componentes o líneas de intervención a considerar dentro del mecanismo PSA, para asegurar los servicios ambientales: a) aplicación de tarifas de compensación o pago por conservar áreas de bosque o de sistemas agroforestales que protegen el suelo; b) acciones compartidas con otras entidades de gobierno o no gubernamentales encaminadas a provocar y mantener el cambio de uso del suelo, hacia condiciones que aseguren la generación de los servicios y c) gestión ante instancias para superar los factores adicionales que afectan los servicios ambientales esperados.

El proceso de evaluación de las solicitudes es realizado por la gerencia del PSA-CYN y aprobadas por el Comité Directivo Interinstitucional. Los pagos se realizarán con cheques mediante contratos formales y escritos, firmados individualmente por cada beneficiario o beneficiaria y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Los contratos son renovados anualmente de forma automática hasta por cinco años y los pagos anuales se realizan en dos cuotas semestrales de 50% cada una. Aunque al inicio fue necesario un duro trabajo para lograr la comprensión, una vez entendido, se están recibiendo más solicitudes de las que se pueden atender.

¹⁹ Ley No. 44-18 De Pagos por Servicios Ambientales, del 31 de agosto del 2018.

9. Análisis cuantitativo sobre la tenencia de la tierra en la República Dominicana

A continuación, se presenta una matriz consolidada del muestreo realizado en 2018 sobre la titulación de la tierra a nivel nacional. Este diagnóstico fue obtenido de una muestra de 10 parcelas por cada municipio, para un total de 1,500 muestras, lo que constituyó el universo del estudio. Los datos de las 10 muestras por municipio indican un total de 188,420 ha tituladas a nivel nacional, de las cuales 27,853 ha están tituladas bajo la ley 1542-47 y 155,529 ha tituladas bajo la ley 108-05. Las cinco provincias que muestran mayor cantidad de tierras tituladas son: Independencia, San Juan de la Maguana, Monte Cristi, Azua y Bahoruco. De igual manera, entre las provincias con menor cantidad de tierras tituladas figuran: Hermanas Mirabal, San José de Ocoa, Peravia, Hato Mayor y Samaná.

Tabla.1 Resultados de diagnóstico preliminar sobre titularidad de la tierra en República Dominicana, con 1,500 muestras como universo del estudio.

Provincia	Área Titulada			
	M ² Titulados bajo la Ley No.1542-47 (antigua Ley de Registro de Tierras)	M ² Titulados bajo la Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario	Total (m ²)	Total (ha)
Azua	105,336,136	30,662,063	135,998,199	13,599.82
Bahoruco	98,811,232	31,362,501	130,173,733	13,017.37
Barahona	3,076,576	48,477,484	51,554,060	5,155.41
Dajabón	2,024,519	38,127,535	40,152,054	4,015.21
Duarte	2,839,732	35,840,265	38,679,997	3,868.00
El Seibo	643,824	18,940,281	19,584,105	1,958.41
Elías Piña	2,955,101	36,211,591	39,166,692	3,916.67
Espailat	2,610,931	20,127,928	22,738,859	2,273.89
Hato Mayor	1,321,494	14,269,443	15,590,937	1,559.09
Hermanas Mirabal	1,237,190	7,776,592	9,013,782	901.38
Independencia	9,277,904	270,281,751	279,559,655	27,955.97
La Altagracia	818,318	29,772,303	30,590,621	3,059.06
La Romana	2,010,547	29,659,697	31,670,244	3,167.02
La Vega	1,661,989	21,947,949	23,609,939	2,360.99
María Trinidad Sánchez	3,304,811	21,625,551	24,930,362	2,493.04
Monseñor Nouel	2,205,040	21,738,759	23,943,799	2,394.38
Monte Cristi	3,470,113	135,052,103	138,522,216	13,852.22
Monte Plata	2,259,134	34,804,418	37,063,552	3,706.36
Pedernales	806,927	49,750,355	50,556,565	5,055.66

Peravia	958,563	13,575,698	14,534,261	1,453.43
Puerto Plata	4,952,621	69,299,244	74,251,865	7,425.19
Samaná	1,628,877	17,040	18,668,997	1,866.90
San Cristobal	4,259,452	61,274,159	65,868,108	6,586.81
San José de Ocoa	1,571,217	11,913,061	13,484,278	1,348.43
San Juan de la Maguana	2,360	200,052,857	202,413,265	20,241.33
San Pedro de Macorís	3,060,530	73,410,085	76,470,615	7,647.06
Sánchez Ramírez	1,995,333	55,407,194	57,402,527	5,740.25
Santiago	3,748,102	29,001,305	32,749,407	3,274.94
Santiago Rodríguez	1,638,471	76,514,326	78,152,797	7,815.28
Santo Domingo	5,427,436	45,864,952	51,292,388	5,129.24
Valverde	2,175,909	36,467,744	38,643,653	3,864.37
Distrito Nacional	449,052	16,727,698	17,176,749	1,717.67
Total	278,539,441	1,555,291,869	1,884,208,281	188,420.83
	27,853.95 (ha)	155,529.19 (ha)		

Fuente: Primer informe de avance consultoría evaluación de tenencia de la tierra en República Dominicana.

Cabe establecer que la información disponible hasta la fecha a nivel nacional no permite la realización de un mapeo que pueda caracterizar la distribución, gestión y situación legal de los predios o terrenos por cada uso de suelo identificado por el Programa de Reducción de Emisiones (proporción de parcelas tituladas y no tituladas, tipos de tenencia por categorías de áreas, tipos de conflictos). No obstante, esto no representa un obstáculo técnico ni legal para el reconocimiento de los tipos de tenencia, ni para la determinación de las principales causas de la deforestación y degradación en las áreas prioritarias identificadas para el Programa de Reducción de Emisiones.

10. Impacto de la tenencia de la tierra en la implementación del Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque

El régimen de tenencia de la tierra en la República Dominicana presenta, a primera impresión, algunas dificultades para acceder a derechos formales de propiedad. Sin embargo, la implementación efectiva de un Programa de Reducción de Emisiones, desde el punto de vista de los arreglos institucionales a ser formalizados como consecuencia de la ejecución de las líneas de acción planteadas por el Programa de Reducción de Emisiones provocará consecuencias positivas respecto a los vacíos y brechas identificados más arriba.

A este efecto, durante las consultas realizadas para la Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) con los actores y programas involucrados, se determinó que las alternativas planteadas para el reconocimiento y legitimación de la tenencia informal no representarán restricciones al acceso de los beneficios. Esto lo vemos reflejado en la Tabla de Comentarios recibidos en los talleres regionales SES y las reuniones del Comité Técnico Asesor que se incluye en el Capítulo 5.2 del ER-PD (“Summary of the comments received and how these views have been taken into account in the design and implementation of the ER Program”).

En este sentido, el Programa de Reducción de Emisiones presentado busca apoyar y facilitar el cumplimiento de los marcos legales existentes. A este efecto, se contempla el levantamiento de información y generación de datos de aquellos usufructuarios informales que cumplan con los requisitos necesarios para la prescripción adquisitiva, y que podrán calificar para iniciar el proceso formal de titulación ante la Jurisdicción Inmobiliaria. En esa medida, se podrá proporcionar a los actuales ocupantes la calidad de propietarios, produciendo una mayor seguridad jurídica y consecuentemente, mejores posibilidades de acceder a los mecanismos de compensación y fuentes de financiamiento que les permitan hacer uso apropiado de la tierra.

A continuación, podemos mencionar dos (2) aspectos positivos que se derivarían de esta implementación:

- Simplificación y agilización del procedimiento de reconocimiento, registro y titulación de terrenos que se encuentran pendientes de formalizar.
- Gestionar soluciones efectivas para resolver las controversias relacionadas con propietarios formales y poseedores de hecho. En este caso, los conflictos y controversias que se presenten entre ocupantes informales serán atendidos dentro del marco del Mecanismo de Quejas, Reclamos y Manejos de Conflictos descrito en el Capítulo 15.2 del Programa Nacional de Reducción de Emisiones (ER-PD). Los conflictos relacionados con derechos de propiedad registrados deberán ser atendidos en las instancias judiciales inmobiliarias, cumpliendo el procedimiento establecido por la Ley No.108-05 de Registro Inmobiliario.

En lo que respecta al reconocimiento de las posesiones de hecho, existen en la actualidad mecanismos consuetudinarios reconocidos legalmente, que permiten avalar las intervenciones pacíficas bajo el esquema de la prescripción adquisitiva o presunción de legalidad de la tenencia informal. Para el reconocimiento de esta presunción de legalidad de la tenencia de la tierra informal en la implementación del Programa de Reducción de Emisiones, se pueden considerar válidos los siguientes documentos o actos, a saber:

- Acto de compra notariado inscrito y transcrito de terrenos comuneros sin mensurar a ocupante.
- Acto de compra notariado inscrito y transcrito de terrenos comuneros sin mensurar a ocupante.
- Acto de compra-venta con alcalde como testigo, no notariado.
- Acto de compra-venta de terrenos mensurados
- Declaración jurada de posesión, notariado bajo testigos
- Determinación de herederos, para los casos de sucesión.

11. Bibliografía

- Tribunal Constitucional. 2015. Constitución de la República Dominicana, primera edición. Gaceta Oficial No. 10561.1 del 10 de julio de 2015. Santo Domingo, República Dominicana.,
- Poder Ejecutivo. 2018, Ley sobre Pagos por Servicios Ambientales (Ley No. 44-18). Santo Domingo, República Dominicana.
- Poder Ejecutivo. 1942. Código Civil de la República Dominicana, modificado por la ley No.1860 del 1942. Santo Domingo, República Dominicana.
- Poder Ejecutivo. 2004. Ley Sectorial de Áreas protegidas (Ley No.202-04). Gaceta Oficial No10582. Santo Domingo, República Dominicana.
- Poder Ejecutivo, 2005. Ley de Registro Inmobiliario (Ley No.108-05). Gaceta Oficial No. 10316. Santo Domingo, República Dominicana.
- Poder Ejecutivo. 1962, Ley de 5879 de Reforma Agraria (Ley No. 5879). Santo Domingo, República Dominicana.
- Poder Ejecutivo. 1943. Procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado (Ley No. 344). Gaceta Oficial No. 5951. Santo Domingo, República Dominicana.
- USAID. 2016. Property Rights and Resource Governance, Dominican Republic Country Profile. En: Lopes, L. 2018. Documento sobre Derechos de Carbono y Transferencia de Títulos de Reducción de Emisiones en República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Domínguez, O. 2018. Evaluación de la tenencia de la tierra y recursos para el programa de reducción de emisiones de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.

ANEXO 1. Flujoograma del Proceso de Solicitud PSA-CYN



