



























- Los procedimientos de saneamiento y registro son largos y complicados, obligando al interesado a recurrir a la asistencia profesional del abogado;
- Los costos involucrados en el procedimiento relativos al valor de la parcela regularmente sobrepasan la capacidad económica de los pequeños y medianos propietarios;
- La mayor concentración de las tierras no registradas se ubican en el sector minifundista;
- La falta de títulos de propiedad dificulta el acceso al crédito formal y consecuentemente frena el desarrollo de una agricultura productiva;
- Los derechos no registrados limitan ostensiblemente el mercado de tierras rurales.

Finalmente, a este respecto es importante anotar que en la actualidad se está ejecutando un Proyecto de Catastro Nacional a cargo de la Dirección General del Catastro Nacional, el cual consiste en preparar una base de datos sobre los bienes inmuebles de la República Dominicana, en sus aspectos: físico, jurídico y económico. Es de subrayar que, entre otros objetivos, el Proyecto de Catastro incluye estimar la deuda pública interna por concepto de expropiación de inmuebles (lo cual valida que oficialmente existe un reconocimiento de la problemática).

El alcance estimado de beneficiarios de dicho proyecto es de 1,956,233 habitantes, con focalización en los bienes inmuebles en área urbana del Distrito Nacional y Santo Domingo Este incluyendo los Municipios de Boca Chica, San Pedro de Macorís y la Romana.

## **2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE RELEVANCIA**

Con el fin de explorar las lecciones aprendidas generadas desde diversas experiencias internacionales y que pueden servir de referente para resolver la situación expuesta en República Dominicana, a continuación se repasarán los casos emblemáticos de Europa Central y del Este, así como las experiencias en América Latina, que han involucrado procesos de reforma agraria y que además han debido enfrentar y generar soluciones a la problemática de las expropiaciones.

### **2.1 REFORMAS AGRARIAS EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE**

Los países de Europa Central y del Este comenzaron una notable transición desde un Economía centralizada hacia una economía de mercado a partir de 1989, cuando cayó el Muro de Berlín y la Cortina de Hierro se levantó. Bajo ese contexto, se impulsaron diversas reformas agrarias con el objetivo de privatizar grandes extensiones de tierra que eran gestionadas por el Estado, en la agenda política de la mayoría de los países de la región. Bajo ese contexto general, se repasarán puntualmente los casos de reformas agrarias en los países bálticos en el este (Estonia, Letonia y Lituania) y los de Europa central (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Alemania del Este).

#### **2.1.1 Países bálticos**

En los países bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, durante la época en que pertenecían a la Unión Soviética, todas las tierras agrícolas eran propiedad del Estado y la producción agrícola se organizaba en grandes granjas colectivas y estatales. En esos tres países, la tierra había sido formalmente expropiada sin compensación a sus propietarios privados durante ese proceso. Tras el colapso de la Unión Soviética, Lituania, Letonia y Estonia declararon su independencia en 1991 y comenzó la transición a una economía de mercado.

No obstante, fue desde 1989 que comenzó un proceso de reforma mediante el cual las tierras estatales fueron privatizadas a individuos en forma de parcelas familiares, primero a través de la asignación de derechos de uso y luego a través de la compra de la tierra al Estado (con dinero en efectivo o cupones de compensación del proceso de restitución).

En ese sentido, el Estado expedía cupones de compensación (para quienes habían sido expropiados/despojados de la tierra) que podrían ser usados para comprar propiedades del estado tales como apartamentos, acciones en empresas estatales y también tierras agrícolas, y los cupones además podrían ser negociados libremente en el mercado.

Sin embargo, el derecho a comprar tierras agrícolas se limitaba al receptor original del bono.

Adicionalmente, cuando la restitución física de la tierra no era posible, los reclamantes tenían derecho a recibir otra parcela de valor equivalente o compensación financiera.

El objetivo central de esa reforma agraria en los países bálticos radicó en restablecer las estructuras agrícolas previas a la Segunda Guerra Mundial, basadas en la propiedad privada de la tierra y el fortalecimiento de explotaciones de parcelas familiares.

Hoy en día, las estructuras agrícolas en los países bálticos están dominadas por una mezcla de grandes parcelas corporativas y parcelas familiares de tamaño mediano. Las parcelas familiares se utilizan a menudo para la agricultura de subsistencia. Es de anotar que la fragmentación de la tierra, en un grado moderado, ha surgido como un efecto secundario de la reforma agraria.

### **2.1.2 Países de Europa central**

Después de 1989, los países de Europa Central (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Alemania del Este), iniciaron una transición hacia una economía de mercado. Alemania Oriental se convirtió en miembro de la Unión Europea en 1990 a través de la reunificación alemana. Por su parte la República Checa y Eslovaquia se independizaron en 1993 cuando Checoslovaquia se dividió pacíficamente en los dos países. La República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia se convirtieron en miembros de la Unión Europea en 2004.

A pesar de que la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Alemania oriental tenían estructuras agrícolas relativamente similares antes de la Segunda Guerra Mundial, y que todos los países implementaron la reforma agraria inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (donde se expropiaron tierras agrícolas sin compensación y se distribuyeron entre refugiados de guerra y pequeños agricultores), los enfoques de reforma agraria elegidos en estos países después de 1989 no siguieron el mismo camino. Particularmente, Hungría y Polonia se apartaron de las políticas adoptadas por los otros tres.

En ese sentido, en la República Checa, Eslovaquia y Alemania del Este, la mayor parte de las tierras agrícolas que habían sido “colectivizadas” e incluidas en la figura de cooperativas en un proceso a menudo forzado, los propietarios nunca perdieron los derechos formales de propiedad sobre la tierra y permanecieron en los registros de tierras. Por ello, en muchos casos el enfoque de reforma agraria que se surtió en estos países después de 1989 consistió simplemente en retirar a las cooperativas de esas tierras que habían sido expropiadas (confiscadas) y otros bienes que habían sido afectados por el proceso de colectivización que se llevó a cabo.

Los tres países antes mencionados atravesaron por un proceso de restitución de los derechos de propiedad sobre las tierras que se habían perdido durante la colectivización. Sin embargo, y a pesar del objetivo político de "hacer bien lo que se hizo mal", en la mayoría de los casos no ha sido políticamente viable "revertir" la distribución de la tierra realizada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial en cabeza de numerosos pequeños agricultores familiares (incluyendo a los refugiados de guerra). Por ello, cuando se determinó que cuando la restitución de la propiedad no fuera materialmente posible (para devolver la tierra en su situación original), los reclamantes tendrían la oportunidad de recibir otras tierras agrícolas del mismo valor, o solicitar una compensación en dinero por el valor de la propiedad.

Como se mencionó, en el caso de Hungría y Polonia se optó por diferentes enfoques de la reforma agraria en comparación con los otros tres países. En Polonia, la "colectivización" no tenía sentido pues el 75 por ciento de la tierra agrícola ya estaba en propiedad y era utilizada por pequeñas explotaciones familiares durante la era socialista (En los otros cuatro países esto era menos del 10 por ciento). Así pues, una parte relativamente pequeña de la población tenía un deseo de restitución, por lo que en Polonia nunca se adoptó un programa de restitución masiva y las demandas de restitución están siendo tratadas por los Tribunales Civiles.

Polonia comenzó además a privatizar las tierras estatales mediante la venta a licitaciones o grupos elegibles (como los antiguos propietarios o arrendatarios), y a menudo por precios inferiores al precio de mercado. De esta manera, Polonia se ha propuesto utilizar el proceso de privatización para mejorar las estructuras agrícolas.

Con respecto a Hungría, puede afirmarse que el proceso de reforma agraria en este país es único. Hungría decidió llevar a cabo procesos de compensación más que de restitución, con lo cual además de compensar a los antiguos propietarios (que habían sido expropiados), se generó una distribución de la tierra a los grupos de ocupantes actuales, tales como los miembros de cooperativas sin títulos y los empleados de cooperativas y fincas estatales. El instrumento para llevar a cabo dicha compensación era mediante vouchers o cupones, con los cuales se podía comprar, a través de subastas, la tierra agrícola del estado puesta a disposición.

### **Lecciones aprendidas agregadas que dejan las reformas agrarias en Europa central y del Este**

En todos los países donde se han aplicado reformas agrarias, las decisiones políticas fueron impulsadas por consideraciones de equidad y justicia política, aun cuando hubo una variedad considerable en el diseño de las reformas agrarias.

En la mayoría de los casos se evidenció que, antes de 1989, las estructuras agrícolas estaban dominadas por grandes cooperativas y parcelas estatales. No



obstante, en algunos de los países con las reformas agrarias posteriores a 1989 se dio lugar a una disolución completa de estas estructuras agrarias, mientras que en otros las estructuras agrícolas permanecen dominadas por grandes explotaciones empresariales (que a menudo son las sucesoras de las cooperativas y parcelas estatales) y que ahora operan mediante contratos de arrendamiento con los propietarios privados de la tierra.

En consideración de lo anterior, si bien las diferencias en las estructuras agrícolas que surgieron de los distintos procesos de reforma agraria pueden, al menos en gran medida, explicarse por los enfoques de reforma elegidos en cada país, lo cierto es que en casi todos predominó un enfoque de restablecimiento de derechos (en términos de justicia) y se contempló por ello la procedencia de las figuras de restitución, o cuando ello no era viable la compensación (en dinero o mediante otros predios).

Para el caso de República Dominicana, una de las principales lecciones que dejan las reformas en Europa Central y del Este, es que las acciones que se tomen para atender el problema (en este caso de la expropiación) impactan de manera directa sobre la estructura de la tierra. Lo anterior quiere decir que al explorar las posibles alternativas y/o herramientas por parte del Estado, se debe tener presente el contexto e impacto general en la política de tierras (qué actividades se quieren fomentar, cuál es la estructura de usos del suelo y de tenencia de la tierra, etc.) de manera que exista coherencia entre las acciones a tomar y lo que se persigue, de manera general, con la política pública.

## **2.2 AMÉRICA LATINA**

### **2.2.1 El caso colombiano: reforma agraria asistida por el mercado**

Colombia fue el primer país en institucionalizar la Reforma Agraria Asistida por el Mercado (en adelante RAAM) en el año 1994, como modelo de acceso a la tierra en sintonía con el neoliberalismo. La RAAM fue concebida como un sustituto de la reforma agraria redistributiva -la primera se basa en el comercio de tierras, mientras que la segunda se basa en la expropiación de propiedades que no cumplen su "función social".

Como es bien conocido, a nivel de contexto es necesario tener en cuenta que en Colombia el conflicto armado históricamente ha arrastrado –con periodos altos y bajos- la más grande movilización y desplazamiento de campesinos en la historia reciente del hemisferio occidental.

No obstante dicha problemática, el Gobierno históricamente ha mantenido severas restricciones a la participación política y el sindicalismo, junto con una estrategia de “sobrepotección comercial” en favor de industrias y latifundios (grandes terratenientes). Es por ello que Colombia se ha caracterizado por ser un país con

un alto índice de concentración a la tierra, y un acceso muy pobre a la misma por parte de pequeños trabajadores agrarios.

Como respuesta a dichas problemáticas, en el año 1994 fue proferida la Ley 160 que contemplaba entre otros aspectos la implementación de mecanismos de RAAM, con el fin de redistribuir la tierra y de manera paralela reducir el impacto en los costos de producción y fomentar la competitividad agrícola.

Por ello, la perspectiva de la reforma agraria adelantada mediante la Ley 160, contemplaba una transformación del sistema de propiedad impulsada por la dinamización de los mercados de tierras, según una amplia agenda de privatización, así como la reducción del papel del Estado en el ámbito social y en políticas sectoriales.

La Ley 160 fue redactada con la orientación de un equipo del Banco Mundial y precedida por un importante estudio patrocinado por la FAO (1994), el cual advirtió que no existía un mercado nacional integrado de tierras, sino mercados “imperfectos” cuyas características eran un alto nivel de informalidad, la asimetría de información entre agentes, la segmentación de transacciones (de pequeñas propiedades entre pequeños terratenientes y grandes propiedades entre los grandes terratenientes) y la existencia de vastas áreas de territorio sometidas a distintas formas de control (económicos, políticos o militares, así como el control vinculado a las guerrillas de izquierda o de derecha –paramilitares-).

El equipo de expertos del Banco Mundial (1995), evidenció problemas estructurales en las políticas del Estado que, lejos de haber reducido la concentración de la tenencia de la tierra, generaron una tendencia a la monopolización. Esta dinámica se debe tanto al desarrollo capitalista como a las particularidades de la sociedad colombiana, entre las que destacan las relaciones entre el latifundio y el poder político, así como la aparición del Narcotráfico y la violencia en estas relaciones.

Por todo lo anterior, la reforma introducida mediante la Ley 160 suscitó la expectativa de que un nuevo tipo de reforma agraria, llevada a cabo con intervención estatal reducida y dinamizada por el mercado, reduciría la concentración y los costos de la tierra, haciendo las exportaciones agrícolas colombianas más competitivas.

Al mismo tiempo, la posibilidad de facilitar por el Estado el acceso a la tierra a través de transacciones de mercado, atrajo el interés de los trabajadores rurales sin tierra y pequeños campesinos, reduciendo la gravitación social de las guerrillas, las organizaciones sindicales y movimientos sociales, que exigían una reforma agraria de profundidad en el país.

Por lo tanto, si bien en la actualidad persisten muchos conflictos sobre la tierra, la RAAM en su momento representó un gran avance para el país y cumplió con los objetivos propuestos a nivel social, económico y político.

## **Lecciones aprendidas y oportunidades de mejora identificadas a a partir de la RAAM en Colombia**

Inicialmente, la RAAM tenía el objetivo de financiar la compra de tierras para 75.000 familias en cuatro años. Sin embargo, en dicho periodo se terminaron financiando un poco más de 17.000.

Lo anterior, llevó al Banco Mundial a describir la implementación de la RAAM en Colombia como decepcionantemente lenta (Deininger, 2000) dados los errores en la implementación del nuevo modelo en tres aspectos esenciales:

En primer lugar, la Ley 160 asignó un monto muy alto a la subvención, alrededor del 70% del costo total de la tierra, con un máximo de US \$ 21.000. En sí, esto ya era visto por el Banco Mundial como un problema, agravado por el hecho de que este subsidio era sólo para la compra de la tierra, con inversiones productivas dejadas de lado. En ese sentido, se dejaba de lado que el 30% restante necesario para la compra de la propiedad provenía de propios recursos o de préstamos de bancos públicos o privados. De acuerdo con Deininger (2000), el subsidio elevado estimuló una conspiración entre vendedores y compradores, y condujo a la sobrevaloración de las transferencias de bienes, hasta el punto de que el precio del terreno adquirido a través de la RAAM era, en promedio, más alto que el precio pagado por expropiación.

Lo anterior lleva a pensar que el subsidio debería haber sido reducido y también ofrecido para inversiones productivas.

En segundo lugar, era necesario reducir en un tercio el techo de ingresos exigidos para entrar al programa, de manera que se centrara realmente en las personas más pobres (Deininger, 2000).

Y finalmente, en tercer lugar, la RAAM en Colombia siguió inicialmente un modelo centralizado de toma de decisiones y ejecución bajo la responsabilidad del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). El resultado fue un nivel muy bajo de descentralización operativa, de socialización de la información, de participación social y de participación del sector privado en la prestación de servicios y en la concesión de créditos.

### **2.2.2 La Reforma Agraria en México**

Con el fin de promover la reestructuración y redistribución de la propiedad sobre la tierra, en México se reformaron y crearon instituciones agrarias encargadas de fomentar el mercado de la tierra, lo cual favorecería la reducción de la pobreza de los campesinos y así mismo alentaría nuevas formas de generación de ingresos.

En la historia de México, las disputas por la tierra se remontan a la época prehispánica, acentuándose en los diversos movimientos armados en los que participó la población campesina de manera relevante. En ese sentido, si bien la estructura agrícola se ha modificado México en diversas ocasiones (lo cual ha

incluido esfuerzos por distribuir la tierra mediante la expropiación de tierras a los grandes hacendados, por ejemplo durante los años 40), fue hasta 1992 que bajo el paradigma neoliberal, el gobierno promovió el cambio de la estructura de la propiedad de la tierra al impulsar el mercado de tierras de la propiedad pública (SALINAS: 1991).

Bajo esta política el Estado cedió sus derechos de propiedad a los ejidatarios, que ahora tenían libertad para vender, rentar o asociarse para la producción. Adicionalmente, una vez reformada la legislación en materia agraria, el Estado mexicano creó una serie de instituciones como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios con la finalidad de implementar estas medidas.

No obstante los avances en materia de redistribución de la tierra, es de resaltar que existen críticas a esta reforma realizada en México, en tanto se considera que los efectos de esta política agraria son negativos en el sector primario (principalmente en los pequeños y medianos agricultores del país), al desincorporar empresas paraestatales, eliminar los subsidios y disminuir el gasto agrícola, lo cual en definitiva se ha visto por varios sectores como un abandono del campo por parte del Estado. Esto, pues los escasos apoyos que se hicieron llegar al sector agrícola fueron canalizados principalmente a la agricultura comercial y los campesinos minifundistas quedaron por lo regular fuera de este tipo de apoyos de incremento a la producción o fueron insuficientes (CALVA 1995).

### **2.2.3 Modelo de expropiación para la redistribución en Honduras**

Hasta los años 60, en Honduras predominaban los grandes procesos de concentración de tierra en la franja norte del país, particularmente por las compañías bananeras extranjeras. De manera paralela, los campesinos mestizos desarrollaban el cultivo del café en las zonas montañosas, invirtiendo fundamentalmente su propio trabajo (Merlet 2002).

Bajo ese contexto, si bien la reforma agraria en Honduras comenzó en 1962 con el apoyo de la Alianza para el Progreso y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, esta iniciativa fue abandonada. Por ello, fue hasta los años 70 que se distribuyera la mayor cantidad de tierra, proveniente principalmente de tierra del Estado y de propiedades ociosas. En cinco años se distribuyeron 120 mil hectáreas y en el transcurso de tres décadas se adjudicaron más de 400 mil hectáreas que corresponden al 12 por ciento de la tierra con vocación rústica y 13 por ciento de las familias rurales.

Posteriormente, con el respaldo de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola promulgada en 1992; la denominada Ley de la Propiedad promulgada en 1994; y finalmente mediante el Proyecto de Acceso a la Tierra (PACTA) creado en 2001; se promovió en Honduras un esquema intermedio de regularización y acceso a la tierra a través de fideicomisos, los cuales permiten –

principalmente en colonias populares urbanas- llevar a cabo la expropiación por necesidad pública de terrenos en disputa y su adquisición por parte de los poseedores. De esta forma, una vez que ha sido determinado quién tiene efectivamente el dominio sobre el predio (donde se encuentra en asentamiento) y puede acreditarlo, éste recibe la indemnización que conforme a derecho le corresponda.

El procedimiento establecido en Honduras para llevar a cabo las expropiaciones, y pagar las correspondientes indemnizaciones o compensaciones a que haya lugar a través de un fideicomiso, puede sintetizarse de la siguiente forma (Gobierno de Honduras, 2011):

- 1) Si durante las investigaciones iniciales es posible constatar la situación de irregularidad de la zona, simultáneamente los analistas legales realizarán la investigación de antecedentes registrales y la de antecedentes judiciales, que servirán de soporte para poder determinar la aplicabilidad del mecanismo de RINP (Regularización de Inmuebles por Necesidad Pública) y justificar la solicitud de expropiación ante el Consejo de Ministros, al cumplirse con los requisitos que exige la Ley de Propiedad.
- 2) Si la colonia, barrio o asentamiento humano es sujeto de expropiación, se procede al levantamiento del Censo Socioeconómico, el cual servirá de marco de referencia para establecer la capacidad de la comunidad para el establecimiento de un fideicomiso que les facilite el pago del justiprecio
- 3) Se realiza un estudio de Antecedentes Registrales y Estudio de Antecedentes Jurídicos, y simultáneamente, los responsables del levantamiento catastral proceden la delimitación del perímetro del asentamiento humano.
- 4) Se emite la declaración de expropiación, por competencia del Poder Ejecutivo a través del Consejo de Ministros, el cual emite un decreto expropiando el área total ocupada por el asentamiento humano. Este paso es obligatorio para comenzar el proceso de titulación individual de predios por medio de este mecanismo.
- 5) La Dirección General de Bienes Nacionales realiza el avalúo del predio (objeto de expropiación) y establece el justiprecio que habrá de pagarse en concepto de indemnización, a favor del que acredite el derecho.
- 6) Para la determinación del justiprecio, se toma en cuenta el valor de las tierras, antes de ser zonas habitadas, tal como estaban las mismas cuando los primeros pobladores se asentaron. Por lo tanto, el Justiprecio se calcula por el valor de la tierra únicamente, y no de las mejoras que el poblador ya hubiese levantado en ésta. El valor de referencia para el cálculo del Justiprecio, es el valor de mercado en el momento de la ocupación, y resulta del consenso de las partes involucradas (involucra la participación de tres

peritos: uno de ellos por la Contaduría General de la República, uno por los pobladores del asentamiento humano y uno por los supuestos propietarios. La participación de todos los sectores, asegura que el Justiprecio sea determinado en consenso y que no perjudique a ninguna de las partes).

- 7) Si existe inconformidad de una de las partes, una vez determinado el justiprecio, la Ley les da la potestad de interponer recurso de apelación por medio de la Contaduría General de la República quien remitirá los Autos a la Corte de Apelaciones correspondiente.
- 8) Una vez se determina, judicial o extrajudicialmente quién o quiénes son los legítimos dueños se paga la indemnización con cargo al Fideicomiso: El Estado de Honduras (fideicomitente), cede su derecho de disposición del predio expropiado a una institución financiera (fiduciario) para que esta consigne el justiprecio a favor del o los dueños expropiados (fideicomisario) una vez que judicial o extrajudicialmente se determine quién es el único y legítimo dueño; así mismo el fiduciario se encarga de la administración del predio expropiado y la venta en nombre del Estado de los predios individuales a favor de los pobladores, que se determinan como poseedores después de la Vista Pública Administrativa.
- 9) De conformidad con el contrato de fideicomiso, el fiduciario (institución financiera) realiza la recaudación de los fondos para el pago del justiprecio en partida doble, una partida activa en la cual coloca los fondos recaudados como producto de pagos parciales o tales del valor del justiprecio que realizan los poseedores beneficiarios y una partida pasiva en la cual se acredita el valor del justiprecio por metro cuadrado (m<sup>2</sup>) en los casos en que los poseedores hayan realizado compras a cualquiera de los supuestos dueños que aparecen como fideicomisarios, de forma tal que sumadas las recaudaciones de la partida activa y las acreditaciones de la partida pasiva se llega al valor del justiprecio.

Es de anotar que se contemplan condiciones especiales para beneficiar a los sectores pobres de la población que no reúnan las condiciones mínimas de capacidad de pago (situación que se verifica mediante el Censo Socioeconómico), los cuales son apoyados por el Estado y las instituciones financieras. Para ello, se deben buscar alternativas de pago para la indemnización proporcional al área que ocupan estas familias, con el apoyo de las instituciones, proyectos, programas u ONG con presencia en la zona de interés, y/o se propone a la institución financiera que maneja el fideicomiso, la creación de condiciones especiales para tratar a los sectores de esa población que no reúnan las condiciones mínimas de capacidad de pago.

También es importante resaltar que el mecanismo de Regularización de Inmuebles por Necesidad Pública en Honduras tiene una vocación eminentemente



participativa. Por ello, el conocimiento por parte de los pobladores sobre el proceso, las responsabilidades que implica para ellos y la generación de consensos con respecto a la decisión de llevarlo a cabo, son factores indispensables dentro de dicho proceso.

Este mecanismo de regularización de la tierra, brinda una solución administrativa a una serie de casos que no ha sido posible resolver por la vía judicial, y particularmente ofrece una alternativa práctica frente a la expropiación del inmueble a quienes resulten ser los legítimos dueños, para regularizar la situación de ocupantes (no obstante se contempló una fecha límite (que el asentamiento u ocupación se haya establecido hasta el 31 de diciembre de 2006) para evitar que se generen movimientos de ocupantes irregulares.

De este modo fue posible encontrar una solución frente a casos históricamente no resueltos, en los cuales las comunidades (poseedores) han invertido sumas considerables en la adecuación de los predios. Sin embargo, en algunos casos la complicación que se ha encontrado es la imposibilidad de determinar un único dueño sobre determinados predios, ya que aparecen dos o más presuntos propietarios, no obstante estar ocupados por terceros ocupantes.


Finalmente es de anotar con respecto al caso hondureño que, aunque la Ley de Propiedad faculta al Instituto de la Propiedad (IP) a iniciar la regularización de oficio o a petición de parte, este mecanismo requiere, en ambos casos, la decidida participación de la comunidad o asentamiento humano que deberá al final del proceso garantizar el pago indemnizatorio a quienes resulten legítimos propietarios de la tierra (Gobierno de Honduras, 2011).

### 3. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES: CAJA DE HERRAMIENTAS


Gestionar soluciones efectivas para resolver las controversias con propietarios y ocupantes frente a los casos de expropiaciones no compensadas, significa generar derechos registrados y formalizar la situación general de la tierra en República Dominicana. 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 fuentes de financiamiento que les permitan hacer uso apropiado de la tierra con el manejo de tecnologías modernas que se traduzcan en una mayor productividad de las mismas.

No obstante, la atención del problema requiere una estrategia integral que esté enmarcada en una adecuada política pública de tierras rurales, que incluya –entre otros aspectos- cuáles son las actividades (agrícolas, forestales y/o ambientales) que se quiere impulsar, así como la(s) estructura(s) de la tierra que se pretende(n) establecer (gran propiedad empresarial, mediana propiedad, pequeña agricultura).



Bajo esas consideraciones y a la luz de las experiencias internacionales revisadas, a continuación se pondrán en consideración una serie de herramientas a fin de facilitar las decisiones de política pública para atender la problemática descrita sobre la expropiación y consecuente titulación en República Dominicana, a partir de la combinación de distintas estrategias, figuras y recursos, que podrán adoptarse dependiendo de la disponibilidad de recursos y la factibilidad política, social y/o económica:

Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas		
HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIAS / RECURSOS
<b>Realizar un inventario actualizado de la tierra expropiada y que no ha sido compensada.</b>	<p>Consiste en la realización de un inventario/censo, que atienda a criterios relevantes estandarizados, que permita conocer y diferenciar (entre otros):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquellos predios sobre los que se está solicitando activamente la compensación.</li> <li>• Aquellos predios que han sido expropiados pero sobre los que no se ha solicitado compensación.</li> </ul>	




Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas		
HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIAS / RECURSOS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquellos predios que han sido expropiados y sobre los cuales se pagó la compensación.</li> </ul> <p>Lo anterior podría enmarcarse además en el Proyecto de Catastro Nacional, lo cual ayudaría a establecer realmente qué uso se le está dando a la tierra, quiénes son los verdaderos dueños y estimar cuál es la deuda vigente del Estado en materia de compensaciones.</p>	
<p><b>Aplicar la figura de la compensación por equivalencia socio-ambiental y/o económica.</b></p>	<p>Frente al pasivo actual de compensaciones (es decir, aquellos predios que han sido expropiados y que aún no han recibido compensación), es posible considerar la posibilidad de realizar compensaciones a través de otros predios que sean equivalentes bien sea en los aspectos socio-ambientales, o económicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Por equivalencia medioambiental.</b> Son las compensaciones que identifican, miden y caracterizan los atributos de los componentes naturales que poseen los predios, de manera que se pueda buscar otro predio para compensar que posea similares condiciones medioambientales y productivas, al que originalmente fue objeto de expropiación.</li> <li>2. <b>Por equivalencia económica.</b> La compensación por equivalencia económica se refiere a la entrega de un predio, urbano o rural, por otro predio con avalúo equivalente.</li> </ol>	

**Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas**

<b>HERRAMIENTA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>REFERENCIAS / RECURSOS</b>
<p><b>Constitución de un Fideicomiso</b></p>	<p>Se trata de un mecanismo mediante el cual el Estado (actuando como garante) constituye un Fideicomiso, entendido como una figura jurídica en la que intervienen tres partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Fideicomitente (el Estado/Gobierno).</li> <li>2. El Agente Fiduciario (el Banco encargado de pagar el justiprecio por las propiedades expropiadas)</li> <li>3. El Fideicomisario (verdadero dueño del terreno –el titular-).</li> </ol> <p>Para ejecutar esta figura, es necesario realizar el avalúo del predio (objeto de expropiación) y establecer así el justiprecio (compensación) que habrá de pagarse en concepto de indemnización. Dicha indemnización únicamente se paga, una vez se ha podido determinar quién acredita el derecho.</p> <p>Finalmente, la aceptación del pago autoriza al Gobierno a inscribir/regar el bien a favor del Estado, o a nombre de los beneficiarios de reforma agraria.</p>	
<p><b>Conciliaciones y mediaciones entre propietarios y ocupantes avaladas por el Estado</b></p>	<p>Mediante el apoyo y facilitación de autoridades administrativas, es posible adelantar procedimientos de conciliación entre particulares (en este caso entre los propietarios originales que fueron expropiados y los actuales ocupantes), de manera que se llegue a un acuerdo que permita obtener el registro efectivo del título, a través del levantamiento de un acta de conciliación.</p> <p>Eventualmente dichas conciliaciones pueden ser avaladas o suscritas ante funcionarios judiciales, lo cual daría plena legitimidad y validez jurídica a lo acordado.</p>	

**Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas**

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIAS / RECURSOS
<p><b>Emisión de cupones/vouchers de compensación</b></p>	<p>Como forma de precaver posibles demandas en contra del Estado (y solucionar litigios actuales) por el no pago de compensaciones por concepto de expropiaciones, y evitar además ejecutar desembolsos considerables del erario público por concepto de indemnizaciones, existe la posibilidad de emitir cupones o vouchers de compensación por parte del Gobierno, los cuales podrían ser redimibles en distintos plazos.</p> <p>Los cupones/vouchers no se pueden canjear por efectivo, pero se pueden utilizar como garantía de préstamos para pagar por ejemplo propiedades vendidas por el estado (incluyendo acciones en empresas), comprar bienes raíces en venta, comprar anualidades, o como instrumentos de inversión</p> <p>Estos cupones/vouchers, además, pueden ser libremente vendidos a precio de mercado, y permitirían que se concrete la transferencia de derechos de propiedad y consecuentemente el registro de la misma.</p> <p>Finalmente, los cupones/vouchers podrían ser eventualmente usados para comprar tierras cultivables en subastas organizadas por el Estado.</p>	

**Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas**

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIAS / RECURSOS
<p><b>Créditos de exenciones tributarias prediales para los expropiados que no hayan obtenido compensación</b></p>	<p>Las exenciones tributarias son una manifestación de la potestad del Estado para conceder tratamientos diferentes, para lograr el cumplimiento de sus fines. Bajo esa consideración, una alternativa novedosa para evitar que los propietarios expropiados demanden al Estado por no haber pagado las indemnizaciones y permitir además el traspaso y registro efectivo de los títulos de propiedad, consiste en conceder créditos de exenciones sobre el impuesto predial, para aquellas personas que hayan sido expropiadas y posean otras propiedades que puedan ser sujetas de este beneficio.</p> <p>En República Dominicana, el impuesto predial -mejor conocido como Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI)- es un impuesto anual que se aplica sobre la suma total del patrimonio inmobiliario gravado que tienen registrados las personas físicas y Fideicomisos. Los inmuebles que están contemplados por este impuesto son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas las viviendas.</li> <li>- Solares urbanos.</li> <li>- Inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales y profesionales.</li> </ul> <p>Por lo anterior, frente a propietarios que hayan sido expropiados y que posean (<i>adicionalmente al predio expropiado</i>) cualquiera de este tipo de bienes, es posible que el Estado dominicano contemple la entrega de créditos de exención tributaria predial, proporcionales al valor del justiprecio que se determine en el proceso de expropiación, a título de compensación.</p>	

Pensamiento innovativo para la construcción de soluciones frente a la problemática de la expropiación: Caja de Herramientas		
HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIAS / RECURSOS
	Lo anterior resulta razonable en términos tributarios para estimular a las personas que hayan sido expropiadas para que accedan a la negociación directa evitando procesos judiciales, lo cual favorece a la administración y, por tanto, a la comunidad.	

## BIBLIOGRAFÍA

- CALVA, J. L. (1995): El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas. Edit. Juan Pablo Editor, México.
- CEI-RD (2017): Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana. Mapa de Ruta del Inversionista. Disponible en: [http://www.cei-rd.gov.do/mapa\\_ruta/MRI/presentacion/web/pdf/inmo/inmol.htm](http://www.cei-rd.gov.do/mapa_ruta/MRI/presentacion/web/pdf/inmo/inmol.htm)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL. (2000): Mercados de tierras rurales en la República Dominicana. Santiago de Chile.
- CHONCHOL, J. (1965): Razones económicas y sociales de la reforma agraria. Reformas agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas. En Oscar Delgado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. The World Bank Research Observer, v.14, no. 2, pp. 247-276, 1999.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2015): Clima de inversión en República Dominicana. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/241753.pdf>
- ESCALANTE, R. (2002): El mercado de tierras en México. Serie de Desarrollo Productivo núm. 110 noviembre. CEPAL ONU, Santiago de Chile.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). (2004): El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Roma.
- GARCÍA, Antonio. (1973): Sociología de la reforma agraria en América Latina. Buenos Aires: Cruz del Sur.
- GOBIERNO DE HONDURAS. (2011): Manual de Procesos y Procedimientos del Programa Nacional de Regularización Predial. Instituto de la Propiedad.
- HÖLLINGER, Frank. (1999): Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria. In: MACHADO, A.; SUARES, R. (Org.) El mercado de tierras en Colombia. Bogotá: CEGA/IICA/TM. pp. 137-195
- MELMED-SANJAK, J. (2000): Mercado de tierras en América Central. Políticas Agrícolas, núm. Especial, págs. 125-168
- MERLET. M. (2002): Fragilidad y límites de las reformas agrarias en América Central. Las enseñanzas de dos países: Honduras y Nicaragua. Basado en M. Merlet, en las fichas 8, 9 y 10 del "Cahier de propositions. Politiques foncières et Réformes agraires". IRAM - APM.

- ORTÍZ, Federico. (2016): Ilegalidad de las expropiaciones. Acento. Santo Domingo. Disponible en: <http://acento.com.do/2016/opinion/8411503-ilegalidad-las-expropiaciones/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA. (2013): Sentencia TC/0195/13. Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200195-13%20C.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA. (2014): Sentencia TC/0261/14. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//documentos/Sentencia%20TC%200261-14%20C.pdf>
- WORLD BANK. (1995): Staff Appraisal Report: Rural Poverty Alleviation Project – Ceará. Report no. 14395-BR.
- WORLD BANK. (2004): Colombia: Land Policy in Transition. Report no. 27942-CO.





**LAND ALLIANCE Inc. | Washington D.C.**  
**1110 Vermont Ave, NW, Suite 500,**  
**Washington, DC 20005 USA**  
**[www.thelandalliance.org](http://www.thelandalliance.org)**  
**[info@landallianceinc.org](mailto:info@landallianceinc.org)**