

STATUS JURÍDICO DEL PARCELERO DE LA REFORMA AGRARIA

Roberto Rodríguez Estrella*

INTRODUCCION

En los últimos años se ha debatido mucho la cuestión agraria; los sistemas de: captación, explotación y distribución de los terrenos; y los aspectos económicos, sociales y políticos de la aplicación del modelo agrario.

Es precisamente a raíz de estos debates que surge en mí la inquietud de estudiar el estatuto jurídico del parcelero de nuestra *reforma agraria en mi trabajo para obtener el grado de licenciado en Derecho.*

Entre los entendidos hay una imprecisión en cuanto a cuál es el modelo jurídico que ampara la asignación de parcelas y cuál es la importancia del mismo dentro del contexto general de la reforma agraria.

Por un lado, conceptualmente, el parcelero debe ser propietario del predio que cultiva, pero se han manejado criterios con otros derechos reales tales como el usufructo y el uso; se realizan contratos de los parceleros con compañías productoras; se han externado preocupaciones de la posibilidad de que los parceleros sean asalariados del Estado o del sector privado. Estos motivos nos llevaron a estudiar quién es el parcelero de la *reforma agraria jurídicamente hablando*, cuáles son sus prerrogativas y obligaciones, de cuáles mecanismos dispone para hacer valer sus derechos, y cuál es su capacidad de acción dentro de la estructura agraria.

El tema es de vital importancia puesto que el status legal debe ser de tal manera cierto y adecuado que le permita al parcelero

(*) Abogado. Labora en CEDAIL (Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales). Este artículo es una síntesis de su tesis de Licenciatura, UNPHU, 1985.

participar del proceso de desarrollo como un ente activo que pueda utilizar los mecanismos establecidos por la estructura jurídico-política del Estado para ejercer su función.

Pretendemos aquí, al hacer un extracto del trabajo de grado referido, plantear de manera científica la situación real de los parceleros a la luz de nuestra legislación vigente, los problemas de la aplicación práctica del modelo y demostrar la necesidad de una reforma del sistema legal vigente.

1. PREAMBULO AL ESTUDIO DEL PARCELERO DE LA REFORMA AGRARIA

A. Modo de producción parcelaria

Tomaremos el hilo del estudio de la situación jurídica del parcelero, echando un vistazo al papel socio-económico del parcelero en la historia.

Ciertamente nuestra ley de reforma agraria habla del parcelero. El campesino ha sido considerado como parcelero, según Michel Goutelman, cuando es "trabajador y al mismo tiempo libre propietario de la tierra que trabaja con su familia".¹

El modo de producción parcelaria al que pertenece este tipo de agricultor ha aparecido en la historia cada vez que se han disuelto modos de producción precapitalistas. Así cuando la antigua propiedad territorial en la que se utilizaba el trabajo de los esclavos se disolvió, apareció el modo de producción parcelaria. Los esclavos libertos se convirtieron en propietarios de un lote de tierra y lo trabajaban por su cuenta. Más adelante, fueron avasallados cuando se estableció la propiedad feudal de la renta.

De la disolución de la propiedad feudal de la renta se llegó otra vez a la explotación por parcelas, el campesino se liberó de la obligación de pagar renta de la tierra guardando para sí el producto total de su trabajo.

El modo de producción parcelaria se dio incluso en países donde no se conoció el feudalismo, como es el caso de Estados Unidos, donde la cantidad de terreno disponible y el sistema político permitieron a los inmigrantes originales instalarse cada uno en una parcela de tierra cuyo título de propiedad obtuvieron gratuitamente y cultivaron sin pagar renta.

La situación en América Latina también ha sufrido cambios en el sistema de la tenencia de la tierra y del modo de producción.

El sistema de tenencia resultante de la conquista española reflejaba los propósitos de los conquistadores y de la Corona Española, controlar y poblar esta parte del Nuevo Mundo, mediante la

gran propiedad; ahora éste sistema resulta obsoleto y entra en conflicto con los objetivos de desarrollo y justicia. Necesita cambiar para satisfacer las condiciones cambiantes.

El profesor Peter Donner, directo del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison, afirma que "las instituciones básicas de la tenencia de la tierra en América Latina deben ser reformadas para crear más empleo, para una distribución más equitativa de ingreso y para crear los aumentos necesarios en la productividad".²

En la coyuntura internacional de los 60, nace la "Alianza para el Progreso" para hacerle frente a la situación política, social y económica preocupante a que había dado lugar la revolución socialista en Cuba. Así en este encuentro de Punta del Este, la preocupación por los efectos de las desigualdades económicas, sociales y políticas se enunciaron con claridad; se hace referencia en la "carta" a la necesidad de

una efectiva transformación de las estructuras injustas y de los sistemas de tenencia y uso de la tierra (...) con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, la comercialización y distribución de los productos se obtenga una situación de orden justo. (Carta de Punta del Este, Uruguay, 1961, título 1-Objetivo).

A raíz de esta política reformista la República Dominicana y otros países latinoamericanos promulgan sus leyes agrarias tendientes a establecer este nuevo modo de producción y sistema de tenencia.

B. El Concepto de Reforma Agraria

Antes de pasar a analizar propiamente los aspectos jurídicos de la situación del parcelero dominicano, quisiéramos puntualizar un poco el concepto de reforma agraria, para desde esta óptica analizar si nuestro sistema de reforma agraria responde a los objetivos y naturaleza para los que fue concebida.

Algunos autores la definen como "la toma de tierra apropiada por una o varias clases sociales y su traspaso a una o varias clases sociales diferentes".³

Otros afirman que es algo más que eso. Por ejemplo, Domingo Marte en una intervención que tuvo en FORUM el día 16 de julio de 1984, explicaba que "el concepto de reforma agraria se confunde muchas veces con la simple distribución de tierras. La reforma agraria real envuelve un reacondicionamiento de la estructura agraria que modifica la tenencia del recurso tierra que redistribuye en

forma equitativa, el poder político, social y económico entre toda la población".⁴ Este concepto es el que prima entre la mayoría de los entendidos en la materia.

Más aún, la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina celebrada en Caracas en 1971, aprobó por unanimidad una declaración en que los países americanos definieron que debía entenderse por "Reforma Agraria" y señalaban los objetivos que debían alcanzar. Con esos criterios se puede definir una buena reforma agraria como aquel sistema de tenencia y explotación de la tierra cuyos sujetos (parceleros) están organizados de manera empresarial, mediante la contribución de unidades asociativas que aseguren una distribución más equitativa del sector rural, con una participación activa de los campesinos en la toma de decisiones y que estén integrados al contexto del sistema social en que operan.

II. IMPLICACIONES JURIDICAS DE LA APLICACION PRACTICA DE NUESTRO MODELO AGRARIO

Nuestro modelo agrario tiene su real origen en el 1962 mediante la promulgación el 7 de abril de la ley 5879. Esta legislación estuvo motivada por la política trazada en la carta de Punta del Este a que hemos hecho referencia y ante la realidad de 8.3 millones de tareas de tierras confiscadas por el Estado a la familia Trujillo. Esta ley crea el Instituto Agrario Dominicano, investido de personalidad jurídica con la responsabilidad de llevar a "feliz término el proceso de reforma agraria en todo el territorio de la República". Se le otorgan las prerrogativas necesarias para contratar, demandar y ser demandada y se le encarga de tomar todas las medidas necesarias para la ejecución de la reforma con el régimen de tenencia en favor del campesino.

Pues bien, el estudio de la ley 5879 y sus posteriores modificaciones, se desprende que el estatuto legal que establece dicha ley para regir la relación Estado-AID con el parcelero es el de un comprador condicionado (Art. 38 y siguientes, ley 5879 de 1962).

El contrato de venta condicional de inmuebles es un modo especial de transmisión de derecho inmobiliario que creó la ley 596 del 8 de noviembre de 1941. En esta venta el derecho de propiedad no es adquirido por el comprador mientras no se haya pagado la totalidad o determinada porción del precio o se hayan cumplido las condiciones señaladas en el contrato.

Las condiciones del contrato las pondría el IAD; la ley impone restricciones de arrendar, vender, hipotecar, abandonar o no cultivar el predio, entre otras condiciones.

Estas disposiciones legales, sin embargo, nunca han sido aplicadas por el IAD en el proceso de reforma agraria que ha vivido

el país, lo que ha provocado el surgimiento de facto de una figura sui generis, para regular los asentamientos agrarios.

La distribución de los terrenos reformados se está haciendo mediante el otorgamiento de unos certificados de asignación a los parceleros que expide el director del Instituto Agrario Dominicano administrativamente. Se le da al parcelero un documento simbolizando un derecho de usufructo que le otorga el Estado a los parceleros sobre una parcela.

Pasemos pues a analizar cuál es la naturaleza de este derecho dentro del esquema jurídico vigente, o sea, dentro de los mecanismos jurídico-políticos que ha establecido el Estado para regular la tenencia de la tierra en la República Dominicana.

A. Comparación del derecho del parcelero con los derechos reales inmobiliarios

El derecho que se le otorga al parcelero para que goce y explote la tierra es catalogado por muchos como un derecho de propiedad, un derecho de usufructo, un derecho de uso o alguna variedad de éstos. Comparemos los distintos derechos inmobiliarios con el derecho del parcelero:

1. El derecho de propiedad, derecho absoluto sobre una cosa, posee características específicas que no se dan en el derecho del parcelero.

a) Es excluyente: la exclusividad en el disfrute del inmueble no se da en los terrenos reformados, ya que el parcelero está por ley afectado a una comunidad, el parcelero tiene derechos y obligaciones frente a ésta.

b) Es soberano: la soberanía del derecho de propiedad que sólo admite restricciones establecidas por el Estado. Vemos que pasa a ser en los terrenos reformados la excepción ya que el régimen de restricciones constituye la regla.

c) Es total: de los tres poderes que se le otorgan al propietario, jus utendi, (USO); jus fruendi (FRUTO) y jus abutendi (DISPOSICION), el parcelero sólo posee los dos primeros poderes, el jus utendi o la disposición del inmueble le está expresamente vedado.

d) Es perpetuo: Este principio reforzado por la ley de registro de tierra que es la que rige en materia de reforma agraria, no se da en el derecho que otorga el IAD a los parceleros puesto que éste puede ser revocado en cualquier momento.

2. El usufructo: éste es el modelo que más semejanza tiene con la situación del parcelero. Veamos:

a) Concede el uso y el fruto. También el titular del derecho

que concede el IAD puede usar y gozar el inmueble.

b) Es un derecho temporal y vitalicio como máximo se extingue con la vida del beneficiario. En este aspecto el derecho que se le concede al parcelero es un poco más amplio puesto que a su muerte se aplica un mecanismo especial de herencia en favor de los familiares.

c) El usufructo recae sobre un derecho sobre una cosa. En el caso nuestro recae sobre una cosa inmueble.

d) El usufructo es susceptible de posesión. Este carácter quedaría descartado ya que trabajamos sobre terrenos registrados donde por ley el derecho de posesión está muy limitado.

e) El usufructo es un derecho real. En este aspecto la comparación se torna muy interesante ya que el parcelero no dispone de ninguna acción para hacer respetar su derecho de usufructo, no tiene capacidad legal para reclamar ni al IAD y mucho menos a un tercero, los derechos que sobre la parcela posee. No puede por ley dar su "derecho" en garantía, ni hipotecarlo, ni cederlo, ni puede ser embargado, esto así porque en realidad el parcelero no posee un derecho real de usufructo sino que el Estado le ha otorgado el disfrute "de hecho" de los predios reformados, lo que deja al parcelero de la reforma agraria sin "personalidad jurídica" dentro del sistema de tenencia de tierras establecido.

Desde el punto de vista legal el IAD retiene todos los derechos reales sobre los predios reformados. Es el IAD quien de manera administrativa e interna establece el sistema de asignación de terrenos, otorgando ciertas facilidades a los parceleros y exigiendo un legajo de condiciones.

En cuanto a los otros derechos reales inmobiliarios, tales como derecho de uso, de habitación, la enfiteusis y las concesiones no me detendré a analizarlos puesto que estos modelos de derechos inmobiliarios guardan diferencias fundamentales con la institución del parcelero analizado.

B. Derecho del Parcelero

El valor jurídico exacto de certificado de asignación es un tanto difícil de determinar por los diversos elementos que intervienen en su configuración.

La naturaleza de este derecho en términos reales es jurídicamente muy débil, muy precaria, ya que los parceleros no podrían oponerle este derecho a ningún tercero por las vías jurídicas mediante acciones concretas, lo tendrían que hacer a través del IAD, quien es en realidad el que posee todos los derechos sobre el terreno.

Es bueno aclarar que los terrenos reformados por ley deben ser sometidos al saneamiento catastral y al registro definitivo de los terrenos bajo el Sistema Torrens o de Registro de Tierras (Art. 30, Ley 5879 del 1962). La relación de los parceleros se desarrolla pues dentro de este sistema jurídico de la tenencia de la tierra.

Es la ley de registro de tierra la que establece claramente en su Art. 174 que se consideran no oponibles los derechos inmobiliarios que no figuren en el certificado de título expedido por orden del Tribunal Superior de Tierra, o en virtud de un acto traslativo de propiedad realizado a título oneroso o de buena fe, este criterio se extiende según el Lic. Arístides Álvarez Sánchez a los actos a título gratuito como es el caso del certificado de asignación.⁵

Esta inscripción al dorso del certificado de título no se hace en nuestra práctica con los derechos del parcelero y en consecuencia éste no podría oponerle su derecho a nadie, ni podría ejercer acción alguna para que se le reconozcan sus derechos.

El parcelero no puede utilizar los mecanismos jurídicos que ha establecido el Estado para dirigir los conflictos que surgen en las relaciones sociales.

El acto de asignación constituye un acto administrativo, el parcelero está bajo el imperio del Derecho Administrativo, es un detentador de los terrenos reformados bajo un título administrativo del Estado.

C. El Acto Administrativo de la Distribución

Pasemos a analizar entonces los efectos del derecho administrativo que surge a raíz de la entrega por parte del director del IAD del certificado de asignación donde se le otorga al parcelero "el usufructo" sobre los terrenos asignados, sometido a todos los requisitos y condiciones establecidos por la ley de reforma agraria.

El acto de asignación es realizado por el Estado a través de uno de sus organismos, la dirección del IAD, sin embargo este acto no está precedido de una relación contractual escrita, como lo establece la ley 5879 del 1962, sino que el director, previa depuración de las solicitudes, escoge a los beneficiarios y le otorga el documento que representa el desprendimiento por parte del Estado de los beneficios económicos que pueda generar la explotación del predio, este acto además, supone el compromiso del Estado para con ese parcelero de darle la asistencia que la ley impone, tales como facilidades de crédito, asistencia técnica, programa de educación, de vivienda, etc.

Esta actuación del director del IAD es pues un acto administrativo

entendiéndose por tal, el acto jurídico y material con que se exterioriza, en cada caso concreto e individual, la potestad del Estado, en el curso de su misión normal y habitual.⁶

Considerar así el acto de asignación es importante ya que el Art. 33, inciso 12 de la Constitución y la Ley 1484 de 1947 establecen la jurisdicción contencioso administrativa, cuya finalidad es resolver conflictos surgidos entre el Estado y los particulares, y entre estos y los organismos autónomos legalmente constituidos.

Ahora bien, el acto jurídico del IAD es irregular, por no proceder de una autoridad legalmente competente para realizar la distribución de los terrenos y por hacerse de modo distinto al establecido por la ley 5879 de 1962, o sea, por hacerse ilegalmente. Los actos administrativos irregulares se reputan inexistentes y por tanto el Tribunal Superior Administrativo podría rechazar cualquier recurso que tenga como base la ejecución o inexecución de este acto. Así al parcelero se le cierra la última puerta por la cual podría ejercer y oponer sus derechos como parceleros, hasta el IAD podría desconocer jurídicamente la validez del título de asignación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

D. La Ley de Tierras y el Derecho del Parcelero

Ya hemos hecho referencia a la relación existente entre los terrenos reformados y el sistema Torrens o de Registro de Tierra, que es el que rige en estos terrenos, en lo relativo a la obligación de transcribir al dorso del certificado de títulos cualquier derecho que sobre el inmueble se tenga.

Me interesa ahora hacer énfasis en unas disposiciones legales que contiene la ley de Registro de Tierras que alteran todo el modelo de reforma agraria, el creado por la ley y el realizado en la práctica, pero que son prácticamente desconocidos y por tanto casi no son utilizados.

En 1967, mediante la ley 132 de fecha 20 de abril de ese año, se introdujo una modificación al artículo 189 de la ley de Registro de Tierras; este artículo se refiere al modo de redacción de los actos y de los requisitos a que se encuentra sometido. En esta modificación se introdujo la obligación de que

...en virtud de un certificado o constancia expedido por el Instituto Agrario Dominicano, se expedirá libre de pago de todo impuesto el correspondiente certificado de títulos, a favor de aquellas personas a quienes se les hubiese asignado u otorgado pura y simplemente o bajo condiciones, determinada porción de terreno para los fines de la reforma agraria, debiéndose hacer constar esta circunstancia en el certificado de títulos.

Esta disposición está reforzada por el artículo 266 de la misma ley de tierras, bajo el título de "Disposiciones Generales", modificado también por la ley 132 de 1967 para disponer que el

...Tribunal Superior de Tierras, ordenará, libre del pago de todo impuesto correspondiente a transferencia a favor de aquellas personas en virtud de un certificado o constancia expedido por el Instituto Agrario Dominicano, se les hayan asignado u otorgado pura y simplemente o bajo condiciones, determinada porción de terreno para los fines de la reforma agraria, debiéndose hacer constar estas circunstancias, en el decreto de registro y el certificado de título que será expedido a favor del adquirente.

Esta disposición, que como vimos establece lo que muchos han querido y han reclamado durante mucho tiempo, ha sido en la generalidad de los casos evadida por el Tribunal de Tierras, solicitarle al Instituto Agrario Dominicano una opinión o certificado donde conste que el título o certificado de asignación que presenta el parcelero es válido y que no hay ningún tipo de oposición a la transferencia, el Instituto Agrario Dominicano generalmente no otorga la certificación, deteniéndose aquí el procedimiento. El parcelero no tiene ningún recurso para hacer valer su derecho sólo le puede reclamar al Instituto Agrario Dominicano quien tiene poderes incluso para sacarlo del predio "por no cumplir con las condiciones".

Sin embargo, se han reportado casos en que se han otorgado la autorización del Instituto Agrario Dominicano y se han transferido los derechos de propiedad a los parceleros, casos por cierto de manejos no muy claros que incluso han producido escándalos.

Con esta modificación se cambia todo el sistema de reforma agraria ya que obliga al Tribunal de Tierras a traspasar a los parceleros a título de propiedad todos los terrenos reformados, cortando el lazo de los parceleros con el Estado, tanto en cuanto a la supervisión como a la asistencia.

No estoy de acuerdo con el establecimiento de estas reglas puesto que desde el momento en que se operen las transferencias del derecho de propiedad, no se podría garantizar el fin mismo de la reforma agraria, ya que por los poderes que otorga, el derecho de propiedad así concedido, el parcelero podría realizar todos los actos de administración y disposición, podría vender a terceros, y se corre el riesgo de que los terrenos no cumplan con la función para la cual fueron adjudicados y distribuidos.

E. Legalización de las Disposiciones del IAD

Se podría argumentar que las leyes 391 de 1972, la ley 657

de 1974, la 145 de 1975 y la 269 de 1985, entre otras, referentes a los sistemas de explotación de los parceleros y a la prohibición de éstos de disponer de sus derechos, constituyen un reconocimiento táctico al sistema de distribución usado por el IAD. Sin embargo, este reconocimiento no implica exactamente una modificación al sistema de distribución, sino el reconocimiento de una situación de hecho creada por el IAD por medio de un acto administrativo, como lo es el "Certificado de Asignación". Las leyes al referirse a los títulos de asignación lo hacen reglamentando esta situación creada por el Instituto Agrario, no desconociendo ni derogando en modo alguno la ley original que establece el contrato de venta adicional.

F. El Sistema de Herencia

El artículo 42 de la ley de Reforma Agraria, establece que cuando el comprador condicional (parcelero) muera sin adquirir de manera definitiva su derecho de propiedad, los herederos podrán continuar la explotación del predio de manera conjunta y continuar por tanto vigente el contrato de venta condicional.

Este sistema especial de transmisión del derecho del parcelero sobre el predio se justifica porque el vendedor que es quien pone las condiciones ha establecido cuales son los requisitos para que siga operando el contrato. El comprador tiene un derecho real suspendido, no ha entrado realmente en su patrimonio hasta que no cumpla con las condiciones del contrato y/o con el pago del mismo.

Por esta razón se establece que de no ponerse de acuerdo los herederos, se disuelve el contrato y el IAD restituye la parte del dinero pagada por el parcelero hasta ese momento.

Este artículo se mantiene vigente, ninguna de las leyes posteriores lo contraviene. Al contrario, se remiten al citado artículo para resolver el problema a la muerte del parcelero.

Sin embargo, esto es una contradicción jurídica. Primero porque como sabemos, la relación parcelero-AID, es la establecida por un acto administrativo del Estado y no por un contrato de venta condicional de inmuebles, o sea, no se puede aplicar el artículo creado por una situación jurídica a otra distinta, cuando son incompatibles.

El derecho que obtiene el parcelero es adquirido mediante el certificado de asignación, es un derecho adquirido, no está suspendido como el contrato de la venta condicional. Regular la situación hereditaria a la muerte del parcelero por las disposiciones del artículo 42 de la ley de Reforma Agraria, constituye una irregularidad jurídica; es una violación a los principios de la transmisión

sucesoral y a las reglas vigentes en nuestro derecho común, que establece procedimientos de orden público o sea que no pueden ser variados por nadie. Constituye además, el establecimiento de la obligación a permanecer indiviso, lo que está prohibido por nuestro derecho.

La intención del legislador de 1962 no era realmente establecer reglas de transmisión sucesoral, sino prever situaciones de hecho durante el período "pendiente condicione", o sea el período en que la condición no se ha cumplido.

En la práctica, si los herederos no se ponen de acuerdo, el IAD revoca o cancela la asignación y se la otorga a uno de los hijos que a su juicio esté en mejor condición de explotar el predio. Esta revocación no está justificada jurídicamente ya que al ser el "derecho" del parcelero un derecho adquirido, su patrimonio continúa en la persona de sus herederos y las reglas a aplicar con las del derecho común con su procedimiento particular de herencia.

III. ALGUNAS REFLEXIONES

La importancia de determinar el "valor jurídico" del parcelero radica en establecer la relación entre el modelo jurídico y el éxito de la empresa campesina en el sector reformado.

En nuestro país la reforma agraria juega un papel importante dentro del contexto de desarrollo. El ingeniero Frank Rodríguez expuso detalladamente las deficiencias del sector rural en nuestro país durante una disertación en FORUM en julio de 1984.⁷

Resaltaba el mencionado ingeniero los graves problemas de la educación, el suministro de agua potable, la nutrición, la energía eléctrica, los servicios médicos y otros renglones de vital importancia para el desarrollo del sector rural.

Nos preocupan todos los campesinos, pero nos ocupan esta vez los campesinos de los asentamientos agrarios.

La reforma agraria es un instrumento de combate para tales males siempre que se maneje con criterios de desarrollo, no de política ni de "calmante social".

La reforma agraria debe llevar a organizar en formas empresariales a los parceleros de manera tal que su producción y la utilización de los recursos productivos sea óptima.

La organización de los sujetos de la reforma agraria debe permitir la adopción de tecnologías convenientes, que estimulen mayores inversiones y aumenten el nivel de ingreso.

El sistema de reforma agraria debe permitir la importante

participación del campesino en el proceso de toma de decisiones para cumplir su función de mecanismo de desarrollo económico y social.

La reforma agraria debe "adecuar los nuevos sistemas de tenencias al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades"⁸ y es aquí donde radica la importancia de que el sistema de distribución permita la adaptación del sistema de las unidades de explotación de la reforma agraria.

Para evitar la precariedad de la situación del parcelero, quien como vimos está desprovisto de mecanismos legales para hacer valer sus derechos (porque estos son irregularmente constituidos), se deben modificar todas las leyes que están siendo violadas para que el parcelero disfrute de una situación cierta, legal y con los mecanismos procedimentales de lugar para acudir a los tribunales en busca de solución de sus conflictos.

Se debe unificar nuestro código agrario, hay que coordinar las figuras jurídicas que coexisten en él, entre otras cosas se debe modificar la ley 5879 de 1962 en cuanto al sistema de distribución a utilizar pues como vimos el establecido nunca se ha aplicado. Se deben modificar las leyes 5879 de 1962, 391 de 1972, 657 de 1974 y 269 de 1985 para que se establezca unificadamente los tipos de explotación, haciendo esfuerzos para que sean a través de empresas comunitarias asociativas pero con estructura y vida jurídica.

Un buen sistema de distribución y explotación no son suficientes para los fines de constituir la empresa asociativa capaz de adaptarse al sistema socioeconómico donde se desarrolla.

Es necesario que se establezcan en favor de parcelero derechos reales específicos con los cuales él pueda tener "capital real" con el cual operar en el sistema. Se podrían estudiar como posibilidades reales, los derechos de usufructo y el de propiedad.

En cuanto al derecho de usufructo éste sería el ideal ya que reviste al Estado de las garantías de que el predio sea cultivado y que permanezca en las manos del beneficiario por poder ser condicionado y además le proporciona la solución al problema de la herencia ya que éste por naturaleza se extingue con la vida y los herederos deberían entonces renegociar su contrato con la IAD. Ahora bien, habría que estudiar las posibilidades de facilidad de financiamiento en el mercado con este derecho real.

El derecho de propiedad es el más anhelado por los campesinos y el más temido por los entendidos, ya que otorga demasiadas prerrogativas al beneficiario, habría que estudiar figuras como el bien de familia para evitar la enajenación en los asentamientos individuales y se podrían estudiar las restricciones en cuanto a la

capacidad y requisitos para poder vender de las empresas comunitarias en los asentamientos asociativos.

Ahora bien, cualquiera que fuere el derecho real otorgado a los parceleros, debe ser transcrito en el dorso del certificado de título para que el mismo pueda ser oponible a todo el mundo.

Se deben estudiar, por otra parte, las disposiciones que prohíben de manera absoluta toda clase de compromiso que tengan como base la parcela para permitir las operaciones financieras con el sector comercial.

Es de vital importancia también que se cree también la jurisdicción agraria, tribunales que al igual que los tribunales laborales tengan competencia especial para esta materia ya que se requiere de soluciones rápidas y justas muchas veces, administrativas, se han realizado estudios interesantes en el país en este sentido, deben ser atendidos.

Es necesario que estas modificaciones contengan la abrogación o derogación de los artículos 189 y 266 de la ley de tierras que establecen el traspaso puro y simple de los terrenos reformados a las parcelas, para que rijan las modificaciones de manera unificada en el nuevo sistema.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al plantearnos la investigación, nos propusimos analizar cuál era el estatuto jurídico del parcelero de la reforma agraria, cuál era la naturaleza del derecho que otorga el Estado a través del IAD a los parceleros, qué prerrogativas otorga ese derecho, y en qué medida influye el estatuto jurídico en el desarrollo del parcelero como ente de desarrollo.

Después de realizar el trabajo, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. El estatuto jurídico del parcelero establecido por el legislador es el de un comprador condicionado bajo el imperio de la ley 596 de 1941 sobre Venta Condicional de Inmuebles, pero esta venta condicional nunca ha sido aplicada.
2. El Instituto Agrario Dominicano, ha desconocido el régimen de la Venta Condicional de Inmuebles y ha creado una figura "sui generis" que por sus características inciertas y precarias viene a ser una ficción.
3. Los parceleros no poseen un derecho cierto ni real sobre el inmueble, no pueden traspasar su derecho a terceros, no pueden participar de la vida socio-económica si no es a través del IAD.

4. El derecho que posee en parcelero en la actualidad es de naturaleza administrativa, pero por ser ilegal e irregular se reputa inexistente, y por esta razón carece de todos los mecanismos administrativos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.
5. En definitiva, el parcelero como sujeto de la reforma agraria, está regido por una situación de hecho. Sujeto al arbitrio de los administradores de turno, y sin los mecanismos jurídicos necesarios para jugar su papel de ente de desarrollo dentro del contexto socio-económico.
6. El conjunto de leyes agrarias es sumamente incoherente y desordenado lo que ha provocado una práctica estéril en el establecimiento del modelo agrario.

A la luz de lo analizado, entendemos necesaria la toma de las siguientes medidas:

1. Es necesario elaborar una ley de reforma agraria que sustituya la 5879 de 1972 y que unifique todos los criterios a aplicar sobre la materia, que recoja todas las otras leyes sobre reforma agraria para que exista en verdad un código agrario coherente con sus características y mecanismos jurídicos ciertos que le permitan el desarrollo integral del parcelero.
2. El sistema de distribución de los terrenos reformados debería hacerse mediante un contrato de usufructo, inscrito en el certificado de título del inmueble. El usufructo debería estar condicionado y ser por tiempo definido, por ejemplo veinte (20) años, renovable, y a lo sumo, vitalicio, o mediante un sistema de propiedad limitada por leyes que garanticen los fines requeridos por la reforma agraria.
3. Se debería otorgar el derecho real de usufructo condicionado y temporal o el derecho de propiedad restringido a través de una organización campesina que pueda ser una cooperativa, para que funcione como empresa agrícola.
4. Los campesinos deben organizarse gremialmente para hacer valer sus derechos. Hemos visto que existen todo tipo de legislaciones para que rijan las relaciones que se dan en la reforma agraria, pero también nos hemos dado cuenta que muchas son letra muerta y otras son mal aplicadas por los encargados de ejecutarlas. Sólo un esfuerzo gremial de los afectados puede variar esta situación.

Si no hacemos cumplir las leyes, de nada vale que se legisle; la reforma agraria está llamada a ser un motor de desarrollo del país, pero tiene que contar con el parcelero, hay que protegerlo igual que se protege la industria, el turismo, igual que se protege la banca. Se debe poner el énfasis para lograr el desarrollo en el sector agropecuario y en el interno de éste, el sub-sector de la reforma agraria.

NOTAS

1. Goutelman, Michel. *Estructuras et Reformes Agraires*. Ed. Fontana, Madrid: 1978.
2. Donner, Peter. *La Reforma Agraria en América Latina*. Ed. Diana, México, 1974.
3. Goutelman, obra citada.
4. *Presente y Futuro de la Reforma Agraria en la República Dominicana*, *Forum*, 15, 1985, p. 130.
5. Alvarez Sánchez, Arístides. *Estudio de la Ley de Tierra*. ONAP, 1982, p. 338.
6. Amiana, Manuel. *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*. ONAP, 1982
7. *Presente y Futuro de la Reforma Agraria...*
8. Undécima Conferencia de la FAO para la América Latina, 1970; citado por Suárez Melo; *La Empresa Comunitaria, una sistemática Reformista en el Proceso Agrario Latinoamericano*; IICA, 1975, p. 298.