

La Indemnización en la Reforma Agraria y el Simposium del "I.D.E.S." sobre el problema Agrario Dominicano

por J.L.A. y F.G.

I—La compensación en el sistema precarista.

El precarismo agrícola designa dos situaciones bien diversas: carencia de todo título legal (propiedad, contrato, concesión...) por parte del productor agrícola y existencia de un título legal para la producción agrícola susceptible o no renovable por acción del propietario aun contra la voluntad del productor.

La situación permanentemente precaria del productor hace crisis cuando el propietario de la tierra se decide al desalojo.

Esta eventualidad del desalojo ha ocupado la atención del Simposium en su primera parte.

Frente al desalojo de una propiedad adjudicada definitivamente (si la propiedad está en litigio existen varios recursos legales contra el desalojo) se propusieron dos soluciones inmediatas: introducción por ley de un *preliminar conciliatorio* encaminado a lograr un acuerdo entre las partes del litigio, *congelación* por un mediano plazo (se habló de cinco años) del derecho de desalojo de tierras ocupadas en precario desde una fecha determinada en la ley.

La primera solución, preferida por una minoría de los participantes, puede abocar en una solución voluntaria aceptable para ambas partes (por ejemplo: compra de tierra o renovación del contrato). Pero el preliminar conciliatorio puede también fracasar. Entonces tendrá que procederse al desalojo. En este caso, y solamente en este caso, nos hallamos ante un conflicto de compensación con una doble ramificación: compensación del propietario al precarista por las mejoras introducidas por éste en su propiedad, y compensación por parte del precarista al propietario por lo que un economista llamaría "gasto de oportunidad" y un jurista "lucro cesante".

Desde un punto de vista económico la fundamentación de esta doble y opuesta compensación resulta evidente. Por una parte recibe el propietario una tierra en la que se han hecho inversiones que han mejorado o hecho posible su capacidad de producción (desmonte, cultivos permanentes, facilidades de infraestructura, vivienda...), sin costarle a él nada. Por otra

parte, si el precarista ocupaba la tierra sin ningún contrato, no ha podido usarla el propietario para su beneficio.

¿Cómo resolver este conflicto de compensación mutua? La sugerencia presentada al Simposium partió de una consideración práctica, la imposibilidad de evaluar el monto exacto de ambas compensaciones en *cada caso particular*. En efecto resulta muy difícil para un tribunal, aun con la asistencia de peritos, evaluar obligaciones no prefijadas en su cuantía. Esta dificultad se acentúa cuando se trata de evaluar magnitudes potenciales (lo que el propietario pudo haber ganado si el precarista no hubiese cultivado la tierra, lo que puede ganar en el futuro por las inversiones realizadas gratuitamente para él por el precarista) o gastos de los cuales no se lleva contabilidad (caso prácticamente universal del precarista).

Desechado el principio de evaluación individual no quedaba más alternativa que la de introducir un procedimiento expeditivo para la *evaluación universal* de todos los casos. En principio este procedimiento expeditivo no parece antijurídico. Ya los romanos acuñaron el proverbio jurídico "summum ius, summa iniuria" (el derecho perfecto es la injusticia perfecta). El tiempo que habría que emplear para la evaluación individual y su inherente imperfección supondrían de hecho una injusticia perfecta para los afectados.

¿Cuáles pudieran ser los criterios de esta evaluación universal y expeditiva? Se propusieron tres criterios: la *extensión de las tierras* cultivadas en precario, los *años de su cultivo* y la *capacidad productiva* de la tierra a base de una división zonal fijada administrativamente de acuerdo a la calidad de las tierras).

De acuerdo con este sistema habría que pagar, a título de mejoras, más al campesino desalojado que llevase más años cultivando la tierra y más tierra hubiese trabajado (hasta llegar a un límite máximo —pudieran ser unas 100 tareas—). Por encima de esa cantidad de tierra predominarían las obligaciones derivadas del "costo de oportunidad" sobre las obligaciones que fluyen de las mejoras realizadas.

Este sistema de evaluación universal tendría una doble ventaja: para poder proceder al desalojo de parcelas inferiores a 100 tareas (o al límite fijado) el propietario tendría que indemnizar *neto* al precarista (se supone que las mejoras superan al "costo de oportunidad"). Esta medida beneficia a los pequeños precaristas. En cambio, por encima del límite fijado, el precarista tiene que indemnizar *neto* al propietario. Si se parte del supuesto de que muchas tierras del Estado han sido ocupadas no precisamente por pequeños agricultores que necesitaban esas tierras para poder subsistir, se penalizaría a los culpables de ese abuso.

La discusión de esta solución sirvió para manifestar la insuficiencia del recurso contra desalojo presentado (preliminar conciliatorio), aun reconociendo varias ventajas del mismo sobre el derecho vigente (se concede por ejemplo protección legal contra las acciones penales o civiles por ocupación de tierra).

La insuficiencia del preliminar conciliatorio radica fundamentalmente

en la necesaria exigüedad de la compensación que recibe el pequeño precarista desalojado. Unos cuantos cientos de pesos recibidos -en el mejor de los casos- no permiten la incorporación del campesino desalojado a otros sectores de la economía o a otra actividad agrícola independiente. El problema de su desempleo gravaría más al Estado y acentuaría la emigración a la ciudad. La única ventaja del sistema consistiría en poder fundamentar un fuerte impuesto sobre la propiedad rural de gran extensión como "compensación" al Estado por los elevados costos que le impone el sistema de tenencia latifundista unido con el derecho de desalojo.

Por eso la opinión mayoritaria del Simposium prefería la segunda solución: *congelación temporal del derecho de desalojo* hasta que una reforma de la tenencia de tierra permitiese resolver definitivamente el problema precarista.

Dentro de esta solución transitoria (hasta que no se realice una auténtica reforma de la tenencia de tierras) el problema de la indemnización se reduce al del pago por el precarista al propietario del "costo de oportunidad" o "lucro cesante".

La proposición discutida se basa en una compensación universal, no individual, de acuerdo con la *renta neta supuesta* para las diversas zonas del país del cultivo de *diferentes cantidades de tierra*. Por ejemplo un predio de 70 tareas puede rentar netamente 800 pesos en el Cibao Oriental, 100 pesos en Enriquillo, etc. (las cifras del ejemplo son meramente ilustrativas). De acuerdo con esa renta neta (por lo tanto no con la venta bruta de la producción, como con evidente injusticia sucede en muchos casos de contratos) hay que fijar por ley el por ciento a entregar al propietario.

Hay que tener en cuenta que por debajo de cierta cantidad de tierra, diferente para las diferentes zonas del país, la renta neta es *nula o incluso negativa* (si se computa, como debe económicamente hacerse, un salario mínimo legal para el trabajo del productor). En estos casos el precarista no tiene que pagar *ninguna* indemnización al propietario, sencillamente porque no logra alcanzar el mínimo socialmente necesario de subsistencia. En la práctica esta medida equivaldría, en tanto se congele el derecho de desalojo, al reconocimiento de una cantidad mínima de tierra inamisible para el cultivador.

La única objeción señalada contra esta solución tiende a recalcar la necesidad de resolver definitivamente, y no sólo transitoriamente, el problema del precarismo. La objeción señaló la imposibilidad práctica en que se encuentra un precarista, aun cuando temporalmente no se le pueda desalojar, de conseguir crédito. La inseguridad misma de la futura solución definitiva es un riesgo que necesariamente tiene que condensarse en una tasa de interés más alta. La imposibilidad o el costo del crédito condena al precarista a una difícil situación económica.

La conclusión que de estas consideraciones se desprende, y éste fue el gran fruto de esta primera parte del Simposium, es, pues, muy simple: la única solución definitiva al problema del desalojo estriba en la supresión del sistema precarista. Las soluciones transitorias discutidas son en la práctica necesarias, pero deben ser siempre transitorias.

Dos conferencias por los Profesores Darío Bencosme y Bienvenido Brito expusieron con amplitud y precisión las diversas alternativas jurídicas y económicas implicadas en todo proceso de expropiación. La discusión sobre las formas concretas de expropiación en República Dominicana se caracterizó por la brillantez de la discusión jurídica por los Dres. Rafael Acevedo Piantini, Darío Bencosme, Julio César Castaños Espaillat, Luis Martínez Pina y Raimundo de Vargas.

Dos fueron las conclusiones principales de esta discusión referentes a la evaluación de la expropiación. En primer lugar se determinaron las causas jurídicas que legitiman, también en el artículo 13 de la actual Constitución, una intervención tan radical del Estado. Esas causas son la utilidad pública y el interés social que, en última instancia, se basan en la función social de la propiedad, muy especialmente de la propiedad rural. La aceptación de esas causas de expropiación implica una lesión por parte de los latifundios de los derechos a la vida e incluso a la propiedad que tienen los ciudadanos todos. Consecuentemente la expropiación reviste no sólo el carácter de remoción de un obstáculo al bien común sino también de *pena* por la lesión al bien común. De aquí se deriva como consecuencia ineludible para la evaluación de la indemnización el que ésta tenga un valor *inferior* al precio de la tierra conseguible por medio de una negociación voluntaria entre el Estado y el propietario.

La segunda conclusión atañe a la *actual* situación jurídica del procedimiento de expropiación. De acuerdo con la Constitución la evaluación de la indemnización debe determinarse por *sentencia judicial* de los "tribunales competentes" y el *pago previo* de la indemnización es mandatorio. Nuestra anterior Constitución era en cambio mucho más elástica en cuanto dejaba la evaluación a cargo de un procedimiento organizado por la ley y permitía al Estado el posible uso de la tierra expropiada pendiente la sentencia definitiva. Existió divergencia entre los abogados sobre la posibilidad de considerar el pago previo en bonos como suficiente. Aunque la letra de la Constitución parece exigir el pago en moneda legal, hay precedentes abundantes en decisiones de la Corte Suprema de otros países latinoamericanos con iguales limitaciones constitucionales a las nuestras, que permiten esperar la aceptación de bonos como forma legítima de pago previo. Entre los participantes a la reunión dominó la impresión de que nuestro actual procedimiento legal de expropiación es difícilmente compatible con la magnitud de las expropiaciones necesarias.

Desde un punto de vista puramente *económico* se distinguió la necesidad de una evaluación distinta para la indemnización de la *tierra* a expropiar y de las eventuales *mejoras* existentes en ella.

La evaluación de la indemnización por expropiación de la *tierra* plantea problemas económicos muy difícilmente resolubles: inexistencia de un mercado de tierras (se trata de un mercado de vendedores con escasa competencia), dificultad en determinar un precio fundado en la capitalización de los rendimientos futuros de la propiedad y grado de utilización de la tierra. Sobre todo entre los economistas asistentes reinó un gran escepticismis-

mo sobre la posibilidad de evaluar la indemnización a base de puras consideraciones económicas y mucho más aún sobre el valor objetivo de cualquier valor fundado en decisión judicial.

Por estas razones y apoyándose además en el carácter de *pena* implícito en toda expropiación fundada en el bien común se propuso una evaluación administrativa general que fijase según la calidad de la tierra y la extensión de los latifundios una indemnización universal para todos los casos de expropiación. De acuerdo con este criterio se dividiría al país en varias zonas según la capacidad promedio productiva de las tierras y se pagaría una indemnización por tarea mayor a mejor calidad y a menor extensión del latifundio por encima de un límite máximo de extensión posible.

En cambio las *mejoras*, que suponen un valor agregado por inversión del propietario, deben en teoría ser evaluadas individualmente (a ellas no puede aplicarse el carácter penal de la expropiación de tierra). Con todo las dificultades económicas y administrativas de una evaluación singular por vía judicial son tan enormes, que se abogó por un procedimiento universal semejante al propuesto para fijar la indemnización de la tierra. Para evitar, sin embargo, muy posibles injusticias en los casos individuales habría que conceder un derecho de recurso contra la evaluación universal de las mejoras tanto en favor de los propietarios, cuando estimen muy insuficiente la evaluación global de las mejoras, como en favor del Estado cuando éste la considere excesiva en casos particulares. El proceso de recurso debe ser tan simple que permita una rápida decisión judicial. Todos los participantes se manifestaron de acuerdo con el principio de la legitimidad del uso por parte del Estado de la tierra a expropiar, pendiente aún sentencia definitiva.

El Symposium discutió ampliamente tres modalidades del *pago* por indemnización: el pago en efectivo, el pago en bonos, y el pago en acciones de la propiedad industrial del Estado.

El pago en efectivo de todas las expropiaciones juzgadas necesarias resulta quimérico, dada la obvia estrechez de recursos del Estado Dominicano. Aun en el caso, puramente teórico entre nosotros, de que fuese posible, no sería recomendable por razones de ordenamiento social. En efecto, el fin de toda reforma agraria no descansa sólo en la supresión de deficiencias manifiestas en la tenencia actual de tierras, sino en la eliminación del poder político que conlleva toda concentración de poder económico. Con ella se trata en realidad de ayudar al alumbramiento de una sociedad mejor organizada. Si la reforma agraria sólo redistribuye la esfera donde se ejerce el poder pasándola del poder fundado en la propiedad rural al poder fundado en la propiedad urbana o industrial muy poco se habría conseguido.

Sin embargo, para el caso de una imposibilidad legal de toda forma de pago que no fuese en efectivo, se propuso una solución ingeniosa, aunque indudablemente formal: la congelación en cuentas bancarias especiales del efectivo pagado por el Estado. El mecanismo de este recurso es el siguiente: el Estado contraería una deuda con el Banco Central para pagar la indemnización, pero acto seguido congelaría todo derecho a usar el importe de la indemnización, quedándole a los latifundistas sólo el derecho a devengar intereses fijados por ley procedentes de sus cuentas bancarias obligato-

riamente mantenidas en el Banco Central para evitar efectos inflacionarios en la economía. El latifundista recibiría así sólo una renta del pago en efectivo y el Estado podría ir, al decurrir los años, levantando paulatinamente la congelación de los depósitos.

Otra modalidad de pago por medio de la cesión a los latifundistas de *acciones en empresas estatales*, conservando siempre el Estado el control de sus empresas, encontró acogida poco favorable entre los participantes del Simposium. Es posible, sin embargo, que este rechazo nazca de una insuficiente atención al mecanismo propuesto. A lo menos las ventajas económicas (no suponen ninguna erogación adicional por el fisco que de todas maneras se beneficiaría del impuesto sobre las ganancias de esas empresas) y políticas (el control de las empresas por el Estado quedaría asegurado) de esta modalidad de pago, para cubrir una parte sustancial de los costos de expropiación, son muy impresionantes.

La mayor parte de los participantes prefirió una indemnización por medio de *bonos negociables* privadamente y de *vencimiento diverso* (para no gravar unilateralmente a un determinado gobierno futuro).

Evidentemente el pago en bonos supone un fuerte endeudamiento interno del Estado, ya que nadie piensa en financiar la reforma agraria por endeudamiento externo. El pago de estos bonos tendría que provenir esencialmente de la compra paulatina por parte de los asentados de las parcelas que se les adjudica y subsidiariamente de un impuesto sobre la tierra aun no expropiada de acuerdo a su extensión. La compra por los asentados de la tierra expropiada es doctrinalmente muy recomendable si no se quiere mantener la estructura paternalista en el módulo de relaciones campesinos-Estado. El impuesto sobre los latifundios aun no expropiados ayudaría además muy sustancialmente a rebajar el costo de la indemnización acicateando el interés de los latifundistas por desprenderse de sus tierras.

Este breve resumen del Simposium sobre el Problema Agrario Dominicano organizado por el IDES no hace justicia al análisis allí hecho del problema de la indemnización en todo proceso de reforma agraria. Con todo quizás dé una visión panorámica de las alternativas allí consideradas, que necesitan ahora de un estudio más analítico con vistas a la discusión de las recomendaciones definitivas que desea hacer un próximo Seminario organizado también por el IDES.