

EL REGIMEN LABORAL Y DE TIERRAS EN LA PRIMERA REPUBLICA

Por el Dr. Wenceslao Vega

AL TERMINAR LA OCUPACION HAITIANA en 1844 el sistema de tenencia de la tierra predominante en Santo Domingo era el de los terrenos comuneros. Los haitianos lograron muy pocos cambios durante los 22 años de unificación de la isla, en el sentido de alterar el régimen inmobiliario rural heredado del período colonial español. Este régimen resistió tanto la Ley del 8 de julio de 1824 que pretendió aclarar la situación de los terrenos comuneros, como el Código Rural de 1826 que quiso imponer un sistema de trabajo agrícola obligatorio y reglamentado para toda la Isla.

Los funcionarios haitianos igual que los dominicanos de aquella época, estaban dominados por la idea de que el atraso económico de la Isla terminaría cuando se incrementara la exportación de productos agrícolas, pues a través de ello los habitantes recibirían los productos de las artes, el comercio y las ciencias de países más desarrollados. Se recordaban de la extraordinaria bonanza en la colonia francesa de Saint Domingue a fines del siglo XVIII, olvidándose que eso se debió principalmente a que se utilizaban a los esclavos como mano de obra. Se decía que a través de la exportación de productos agrícolas terminaría la miseria del pueblo, y que para ello era además indispensable traer emigrantes europeos que pusieran a producir las muchas tierras baldías existentes.

Pero no había incentivos para que los campesinos trabajaran más allá de lo necesario para producir en sus conucos sus alimentos básicos. El trabajo asalariado estuvo prácticamente limitado a los cortes de madera y a la siembra y preparación del tabaco. Para esos menesteres, era suficiente el marco jurídico existente, reflejado en los antiguos amparos reales, donaciones, ventas, posesiones y demás figuras del antiguo derecho hispano y que dieron existencia al régimen sui—generis de los Terrenos Comuneros.

Las disposiciones del Código Civil Francés sobre el derecho de propiedad, arrendamientos rurales, cargas y gravámenes, sucesiones y particiones, resultaban ser demasiado complicados y costosos para la agricultura primitiva del país y apenas fueron aplicados a terrenos rurales durante los primeros años de la independencia.

EL TRABAJO AGRICOLA

Al querer poner en ejecución los planes de aumento de producción agrícola, se evidenció que el sistema de los terrenos comuneros frenaba esos planes y que el Código Civil era demasiado complicado. Entonces hubo la necesidad de dictar disposiciones legales al margen de ambos regímenes, con miras a poner el campo a aumentar su producción y enrumbar al país —se argumentaba— hacia su prosperidad.¹ Estas disposiciones dictadas entre 1847 y 1849 se parecieron mucho a las promulgadas durante la época haitiana para estos mismos fines y que habían sido ácremente criticadas por los dominicanos. Las principales leyes fueron el Decreto sobre Arrendamiento de Bienes Rurales del 16 de junio de 1847, la Ley de Policía Urbana y Rural del 23 de junio de 1848 (modificada en 1855) y la Ley de Venta de Bienes Nacionales del 11 de octubre de 1849. Complementando las anteriores, se dictaron dos leyes de estímulo a la inmigración en 1847 y 1852.

Estudiemos los rasgos principales de este conjunto de leyes:

Con el Decreto de Arrendamiento de Bases Rurales se dispuso que el Estado podía dar en arrendamiento a particulares terrenos donde hubiese madera para la exportación y la construcción, en el entendido de que el arrendatario sólo tenía derecho a limpiar el predio y sembrarlo con productos agrícolas, puesto que para aprovecharse de la madera se necesitaba otra concesión y era frecuente que la madera se vendiera a una persona diferente. Se especificó un período máximo de arrendamiento de 9 años y se prohibió el sub-arrendamiento. Por esa misma disposición se dispuso premiar a los militares de sargento para abajo, que hubieren luchado en la guerra contra Haití, al ofrecérseles gratuitamente terrenos para dedicarlos a la agricultura. La Ley del 11 de octubre del 1849 autorizó a las Diputaciones Provinciales del Cibao a vender a los particulares los bienes inmuebles pertenecientes al Estado en esas provincias, con la particularidad que los fondos de esas ventas debían especializarse en la construcción de edificios públicos y cárceles en Santiago y La Vega.

Pero la disposición más importante que se dictó, la de mayores alcances y la que creó un sistema de trabajo agrícola que permaneció en vigor muchos años, fue la Ley del 23 de julio de 1848 sobre Policía Urbana y Rural. Lo primero que llama la atención al leer esta ley es que tiene grandes semejanzas con el Código Rural Haitiano de 1826 y que sus disposiciones pusieron al peón de campo dominicano en un virtual sistema de servidumbre frente a sus patronos y al Estado.²

La ley dedicó un capítulo al ordenamiento de la vida urbana y cinco capítulos a la vida en los campos, regulándolas minuciosamente.

En cuanto a las ciudades, la ley fue severa con la vagancia, ordenando que todo individuo que no tuviera ocupación útil sería sometido a arresto hasta tanto encontrara trabajo como sirviente asalariado en las poblaciones o como peón rural. Mientras estuviera en prisión, el desocupado estaba obligado a servir a las brigadas de limpieza de las poblaciones.

Para la vigilancia de los campos, la Ley creó cargos de Grandes Inspectores de Agricultura, los cuales puso en manos de los Jefes Superiores Políticos de las Provincias. Se crearon también para cada sección rural, los puestos de Comisarios, quienes eran los encargados de mantener el orden en los campos y velar por la aplicación de las leyes, en especial la que estamos comentando. Los Comisarios eran designados por los Ayuntamientos y nadie podía, sin causa justificada, a riesgo de sufrir fuertes penas, negarse a ocupar ese cargo. Los Comandantes militares auxiliaban a los Comisarios en la ejecución de las Leyes. Como se notará, los campos fueron puestos bajo control estricto de varios funcionarios, unos civiles y otros militares, ante quienes habría que acudir frecuentemente para obtener permisos, pasaportes para ir de una común a otra, así como toda clase de certificaciones.

El Estado Dominicano estuvo muy interesado en las actividades de corte de madera, pues ellas no solamente producirían una buena parte de los ingresos aduanales por exportación, sino que también podrían arrendarse a particulares muchos terrenos estatales con el fin de que los arrendatarios pudieran talar la madera de los bosques.

Las actividades más frecuentes en nuestros campos era el corte de la madera y la cacería de ganados y cerdos cimarrones, y esto se realizaba a menudo sin la autorización del dueño, quien a veces no

vivía en el lugar sino en una ciudad, y tenía empleados a quienes encargaba de la propiedad, los cuales según su ocupación recibían diferentes nombres: "mayorales, oficiales, monteros, bueyeros, ramerros y carrileros", y quienes necesitaban siempre una constancia del dueño, certificado por el Alcalde, de que actuaban por cuenta suya.

Para afianzar el derecho de propiedad de los dueños (llamados también "amos") se exigía que toda operación de corte de madera se hiciera por cuenta de éste o mediante contrato que él celebrara con un cortador quien se las compraba y sacaba del monte por carriles y ríos hasta el mar donde eran embarcadas. En estas operaciones, los Comisarios de Sección y Alcaldes de los pueblos debían librar autorizaciones y vigilar que ninguna operación fuere clandestina. Cada dueño de terrenos madereros tenía su signo o "martillo" particular, que hacía marcar en sus árboles antes de ser derrivados y la ley imponía penas de multas, prisión y confiscación de la mercancía, para la persona que fuere hallada cortando o transportando madera sin la autorización del dueño del "martillo". Asimismo, quedó prohibido a todo dueño hacer operaciones de venta de madera sin antes probar al comprador que había saldado toda la operación con compradores anteriores, ya que muchas veces las ventas se hacían por anticipado, antes del corte, y era posible que un comprador estuviera negociando sobre madera ya prometida a otro. Se exigió que toda persona debía andar con un permiso del Alcalde y del Comandante de Armas y que nadie podía recibir en su casa a un hombre no provisto de ese permiso. Para trasladarse de una sección a otra, era necesario un pasaporte extendido por el Alcalde y no se podía permanecer más de 48 horas en una sección que no fuera la de su domicilio sin un permiso oficial.

Para las monterías había un sistema parecido. Para poder cazar ganado montaraz había que probar al Alcalde que se era dueño de las tierras donde se iba a "montear"; mediante la presentación de los títulos de propiedad. Un dueño podía a su vez permitir a un tercero cazar en sus tierras, pero había que tener un permiso del Alcalde y del Comandante de Armas. Se exigió que todo dueño que matare algún ganado doméstico, fuera en los campos o en las poblaciones, debía presentar al Alcalde el pedazo de la piel del animal donde aparecía la marca herrada en el mismo. Si el que lo hacía no era el dueño debía presentar la autorización de aquél. Para la cacería de ganado montaraz, el montero estaba en la obligación, dentro de las 48 horas de hecha su montería, de presentar a las autoridades rurales las orejas de los animales que hubiere matado y estuvo obligado a que si éstas tenían marcas, probar que eran de animales de su propiedad o

que las había cazado con permiso de su dueño. Penas de prisión y multas se aplicaban a los que violaren todas estas disposiciones.

Como se ve, la intención fue regularizar las actividades rurales productivas, protegiendo el derecho de propiedad de los dueños de los terrenos contra la invasión de sus predios por cortadores de madera o monteros clandestinos.

Para el mantenimiento de caminos rurales, se hizo obligatorio que los campesinos trabajaran gratuitamente para preservarlos en buenas condiciones. El agricultor de medios, podía librarse de esta obligación, sustituyéndola por pagos en especie tales como víveres para los trabajadores, útiles de trabajo o dinero. En las ciudades y pueblos la limpieza de calles, plazas y recintos públicos estaba a cargo de los presos, pero si el número de éstos no era suficiente, se obligaba a los habitantes a trabajar en esas obras bajo la vigilancia del Alcalde.

En el ramo de la agricultura se dictaron variadas disposiciones, todas tendientes a incrementar este importante renglón de la economía nacional. Todo dueño de un campo agrícola estaba obligado a ponerlo en buen estado de cultivo. Si no lo tenía, el Comisario Rural le daba aviso de que tenía que empezar a ponerlo en producción, y si dentro del mes del aviso no había empezado podía ser arrestado. Se obligó a que parte de las fincas agrícolas debían dedicarse al cultivo de productos exportables, tales como el café, algodón, tabaco, cacao y añil. Se restringió severamente la libertad de movimiento de los peones agrícolas, al prohibírseles estar fuera de las fincas donde trabajaban salvo necesidad urgente debidamente comprobada. Tampoco podían cambiar de domicilio sin autorización del Ayuntamiento. Se estableció que los dueños de fincas agrícolas estarían exentos del servicio militar obligatorio, salvo en caso de peligro nacional, aunque sí debían formar parte de la Guardia Cívica. También se establecieron incentivos en dinero para los que sembraran algodón y cacao.

Las negociaciones entre agricultores y comerciantes debían hacerse por documento escrito.

Finalmente la Ley encargó a las autoridades municipales y rurales de realizar frecuentes inspecciones a las secciones, para asegurarse que esta ley se estuviera cumpliendo estrictamente y para someter ante los Alcaldes a los infractores.

Como se habrá observado, muchas de las disposiciones de esta

ley coartaban a los campesinos de muchos de sus derechos elementales. El derecho de libre tránsito por todo el país quedó bastante maltrecho en esta ley; el derecho de contratación también, puesto que los peones no podían mudarse a trabajar a otro lugar sin un permiso oficial. Con la finalidad de aumentar la producción, se militarizaron nuestros campos y se sometieron sus habitantes a fuertes restricciones a su movilidad y a innúmeras exigencias de permisos.

En el año 1855 una nueva Ley de Policía Urbana y Rural fue dictada, la cual reprodujo la mayoría de las disposiciones de la anterior, pero agregó nuevas restricciones a la vida urbana. Por ejemplo, estableció multas para quienes no tuvieran limpios los frentes de sus casas, a los que tiraran aguas y basuras a las calles, a los que quemaren desperdicios en las ciudades, a los que tuvieran en ella animales sueltos y a los que dejaran materiales en las calles. Puso en manos de los Ayuntamientos reglamentar el paso de animales por zonas urbanas. La Nueva ley reprimió severamente la vagancia. Todo el que no tuviera oficio útil sería condenado a trabajar en lugares públicos o emplearse como peón agrícola. Hasta los niños mayores de 7 años, si no estuvieren en una escuela o ejerciendo oficio, serían condenados como vagos y puestos a trabajar gratuitamente a cargo de algún patrono urbano o rural mientras durare su condena. Si pasaban de 14 años serían puestos a trabajar dentro de los recintos militares donde debían aprender algún oficio. Pero ninguna pena se aplicaría si el desempleado pasaba a formar parte del ejército o la marina.

En esta ley también se reglamentó el juego y las diversiones en las ciudades. Las lidias de gallos y carreras de caballo estuvieron prohibidos excepto los domingos y los días de fiesta nacional o de observancia religiosa. Se prohibió tener tabernas abiertas después de las 9 de la noche. Otra regla prohibió bañarse y proferir palabras obscenas en lugares públicos.

En cuanto a la vida en los campos, la Ley del 1852 reprodujo la mayoría de las disposiciones de la del 1848 sobre la agricultura, el corte de maderas, las monterías, etc. Pero en lo adelante, el encargado de velar por todas esas disposiciones sería el Alcalde Pedáneo, en lugar del Comisario, cuyo cargo se reservó para el Jefe de la Policía Urbana de las ciudades. Cada sección rural tendría como máxima autoridad civil, al Alcalde Pedáneo, pero designado por el Comandante de Armas y no por los Ayuntamientos como lo había sido bajo la ley de 1848, con lo que se afianzó el control militar en todo el país. La figura del Alcalde pedáneo, como máxima autoridad

en los campos dominicanos, creada por la Ley de Policía Urbana y Rural, del 1855, ha existido en el país hasta la fecha.

Por la citada ley se impusieron aún más restricciones a la vida rural dominicana. Al igual que en las ciudades, las lidias de gallo quedaron prohibidas en los campos excepto los sábados en la noche o en vísperas de días de fiesta. Los juegos de azar quedaron completamente prohibidos. Se prohibió que se pudiera entrar a cazar en una montería sin ser dueño de los terrenos o estar autorizado por el dueño, pero además se dispuso que aún siendo propietario, se necesitaba informar a los demás condueños antes de cazar animales cimarrones. Se obligó cercar las siembras en terrenos de crianza de animales, con lo que se dio el primer paso para detener la crianza libre que tanto daño hacía a la agricultura. Una disposición interesante fue la que señaló que "todo habitante que no pueda asistir a picar y limpiar los caminos, pondrá uno en su lugar", lo que implicó que la obligación de todo campesino de trabajar en la limpieza de caminos, podía ser obviada si encontraba quien cumpliera ese requisito por él, lo que permitió que muchos terratenientes pudieran evadir su obligación, poniendo a uno de sus peones a que lo sustituyera.

Esta ley de 1855 se mantuvo en vigor hasta 1911. Fue la disposición más importante para el sector rural del país y se puede afirmar que sus cánones fueron la verdadera estructura legal de nuestros campos, siendo un verdadero Código Rural. La Vida campesina giró de hecho alrededor de dicha ley más que alrededor de ninguna otra, y su obediencia era exigida por encima de las constituciones.

LOS TERRENOS COMUNEROS DURANTE LA PRIMERA REPUBLICA

Los intentos de los haitianos de reorganizar el sistema de tierras existentes en el Santo Domingo español no dieron resultados. Chocaron con la resistencia de las clases a quienes los cambios afectarían y además el asunto era demasiado complicado para resolverse sin alterar todo el sistema socio—económico que regía al pueblo dominicano. Tampoco lograron los haitianos comprender bien el complicado mecanismo de los terrenos comuneros.

Por eso, la situación de la tierra rural al momento de la

independencia dominicana era prácticamente igual a la que existió al final de la época colonial española, salvo que se hizo más complicado al irse subdividiendo la tierra por continuas sucesiones y enajenaciones. Al librarse de los haitianos, perdieron los terratenientes dominicanos el temor de que un legislador pudiera alterar su sistema de tenencia ancestral, más aún porque el poder político quedó en manos de los que tenían a la tierra como su principal fuente de riqueza: los hateros.

La gran mayoría de las tierras en uso estaban comprendidas en los llamados "Sitios Comuneros", originalmente propiedad de un individuo, quien lo había obtenido por merced, amparo real, composición u otra forma de adquisición de propiedad de manos de la Corona Española. Con el paso de los años esos terrenos se habían subdividido continuamente por sucesión, ventas, donaciones u ocupaciones. Del título original o "matriz", conservado en alguna escribanía municipal o por los herederos, legatarios o adquirientes, se sacaban las llamadas "hijuelas" que eran anotaciones de rebajas hechas en el título original y que luego se consignaban en un documento por separado, el cual era título que podía a su vez ser transferido íntegramente o ser también desmembrado por ventas parciales hechas al predio, y así sucesivamente. Muchas veces se carecía del título original por destrucción o pérdida del mismo, o porque el origen de la propiedad no viniera de un acto jurídico sino por ocupación inmemorial. Entonces, si surgía algún litigio, o en ocasión de una sucesión o venta, se acudía a la autoridad local (Alcalde, Escribano o Notario según la época), junto con testigos, para redactar un acto de reconocimiento del derecho de propiedad, acto que se convertía entonces en "matriz" sobre la cual se podían rebajar las consiguientes "hijuelas".

Como la mayor parte de los terrenos comuneros no estaban ni deslindados ni mensurados, los litigios de límites eran frecuentes.³ La confusión era grande pues además no existían la mayoría de los archivos oficiales de la época colonial; los de la Real Audiencia de Santo Domingo habían pasado a Cuba cuando el Tratado de Basilea; los de las parroquias eclesiásticas estaban en pésimo estado y con muchas lagunas y en igualdad de condiciones estaban los protocolos notariales. Pocos archivos lograron sobrevivir las guerras, saqueos, incendios, terremotos, ciclones y cambios de soberanía padecido por la parte española de la Isla de Santo Domingo en su movida historia de tres siglos.

Todo eso se agravó por el hecho de que si bien funcionó un

Registro de Propiedad, jamás fue eficaz, ni bajo el régimen colonial español ni bajo los otros gobiernos que tuvo el país en los primeros 44 años del siglo XIX. Tanto bajo la época española, como la francesa y la haitiana, funcionaron los Registros de Hipotecas, pero sus archivos no se encontraban ya en territorio dominicano.

En 1848 se dictó la primera Ley Dominicana de Registro que exigía en los actos de mutación de derechos de propiedad, el pago de un impuesto y la anotación en un registro a nivel municipal. La ley no sancionaba el incumplimiento y el requisito no era a pena de nulidad del acto, sino simplemente que sin estar registrado, el acto no podía presentarse como prueba.

Por lo tanto, durante la Primera República se realizaron registros de actos de traspaso de derechos sobre la propiedad, pero más bien con una finalidad fiscal que catastral; no se era muy exigente en su cumplimiento y no había una oficina nacional con archivo de las operaciones inmobiliarias y mucho menos un censo de fincas rústicas o urbanas.

Durante la primera República sólo hubo un intento de mejorar esta situación, cuando en 1847 el Tribuno Teodoro Stanley Heneken presentó al Congreso un proyecto de ley sobre “usufructo de las tierras comuneras”, el cual nunca fue aprobado por las cámaras.⁴

Vemos así que durante todo el período estudiado, en materia de terrenos comuneros (y la mayoría de las tierras poseídas del país estaba comprendido entre ellos) se siguió el sistema legal sui—generis que por siglos se había ido creando al margen de leyes y de intervención estatal. El principio general del Art. 815 del Código Civil de que nadie estaba obligado a permanecer en estado de indivisión fue totalmente inaplicable, pues los terrenos comuneros constituían una indivisión perpetua, a la cual ingresaban y egresaban continuamente extraños a la división original. Se puede considerar que existía un pacto de indivisión tácito y permanente, lo que violó el Art. 815. El sistema de terrenos comuneros violaba asimismo el principio de que los bienes de una sucesión debían, o partirse en naturaleza o venderse en pública subasta (Arts. 826 y 827 del Código Civil), puesto que al abrirse una sucesión en esos terrenos, los herederos se repartían alícuotamente la parte que les correspondía de las sabanas, pero dejaban los montes en común para el uso de todos los condueños “comunistas”. Un condueño podía perfectamente vender, ceder, donar y gravar su parte, sin necesitar el consentimiento de los demás propietarios. Muchas otras reglas de la legislación civil

no se aplicaban a las ventas o sucesiones sobre terrenos comuneros que tenían sus reglas propias, no escritas, consuetudinarias y divorciadas totalmente del sistema inmobiliario establecido por el Código Civil. De ahí los grandes problemas cuando surgía un litigio, pues los tribunales tenían que fallar según la legislación vigente y con ello se desnaturalizaba gran parte del mecanismo propio de los terrenos comuneros. Al hablar del problema de los terrenos comuneros, Pedro F. Bonó comentaba en 1882 que ese estado de cosas provenía, entre otras razones del “descuido del legislador para observar esos fenómenos de nuestra sociedad y corregirlos especialmente y no echando mano servilmente de leyes estudiadas para otras sociedades que nos aplican para salir de apuros”.⁵

Así se mantuvo el sistema de los terrenos comuneros, complicándose cada vez más por sucesiones, testamentos, ventas y otros desmembramientos, con los necesarios litigios que ello conllevaba, los cuales tenían que resolverse ante jurisdicciones regidas por Códigos creados para otros sistemas de propiedad con procedimientos largos, costosos y complicados. Ninguna legislación se dictó hasta 1911 sobre esta importantísima rama de la vida dominicana y de su derecho.

Esta situación ha sido descrita vívidamente por Bonó en estos términos: “Proindivisas las tierras de ranchos entre las personas que el padre de familia en ella colocó, por herencia, venta o donación, los diversos fundos ejercen unos sobre otros recíprocamente todas las servidumbres conocidas. Pero además de esto, por efecto de la transición de la industria ganadera a la agrícola, se impone a las personas y los fundos todos los servicios de paso, abrevadero, uso, usufructo, etc., y además los exclusivos del propietario sobre la tierra: Propiedad plena. . . Como efecto acontece, que confundidas las ideas de la propiedad exclusiva que necesita la agricultura, con la propiedad imperfecta compatible con la ganadería, en muchas localidades no están bien inculcados entre los individuos los derechos absolutos del propietario sobre la tierra, y cualquier hombre emprendedor, diligente y laborioso, con un exiguo peculio puede hacerse dueño, como a veces se han hecho, de predios inmensos y explotarlos a muy poco costo”.⁶

NOTAS:

1. Mensaje de Santana al Congreso en 1847, Colección Centenario, Tomo V, pág. 72; y José Ramón Abad, “República Dominicana, Reseña General, Geográfico—Estadística”. Santo Domingo, 1888, pág. 281.

2. Jaime J. Domínguez, "Economía y Política—República Dominicana 1844—1861". Santo Domingo 1977, págs. 35 y 40.
3. Carta de Pedro F. Bonó al Presidente Meriño del 5 de mayo 1881 en "Papeles de Pedro F. Bonó". E. Rodríguez Demorizi. Santo Domingo 1964, págs. 263 a 266.
4. Ver debates en el Tribunado, sesiones de mayo 27 y junio 5 de 1847, en Colección Centenario, Tomo III, págs. 250 y 254.
5. Papeles de Pedro F. Bonó, op. cit., pág. 265.
6. Papeles de Pedro F. Bonó, op. cit., pág. 264.