

LA JUSTICIA DURANTE LA INTERVENCIÓN NORTEAMERICANA

(1916-1924)

Introducción

El período de crisis políticas y financieras que padeció el país desde noviembre de 1911 hasta noviembre de 1916, donde se turnaron seis cortos gobiernos, culminó con la intervención militar del gobierno de Estados Unidos, lo que implicó un eclipse de la soberanía nacional que duró hasta Julio de 1924, es decir, casi ocho años.

La política intervencionista de los gobiernos de Washington, la cada vez mayor importancia estratégica del Mar Caribe, las constantes revueltas locales en República Dominicana, fueron algunos de los factores que indujeron a Estados Unidos a someter a los dominicanos a una intervención militar.

Los argumentos que utilizaron los norteamericanos para justificar esa intervención militar fueron ampliamente rebatidos por los nacionalistas dominicanos e internacionalistas de todo el continente. No hubo jurídicamente ninguna razón válida que diera visos de legalidad a esa intervención.⁶²⁶ La legalidad y el derecho internacional fueron abandonados y la República Dominicana se vio sometida a una ocupación militar de extrañas características.

⁶²⁶ Vega, Wenceslao, Historia del Derecho Dominicano. Págs. 342-345.



En efecto, la ficción de una nación independiente se mantuvo: Las autoridades norteamericanas dictaron leyes y resoluciones a nombre de la República Dominicana. Los empleados públicos nacionales y municipales se mantuvieron en su mayoría; los jueces continuaron dictando sentencias *“En Nombre de la República”*, la bandera nacional ondeaba en edificios públicos y casas privadas, todo como si el gobierno fuera legítimo. El Gobernador Militar, que sustituyó al Presidente de la República, era nombrado por el Presidente de Estados Unidos, y ese Gobernador dictaba disposiciones legales bajo el nombre de Órdenes Ejecutivas. Modificaba leyes dictadas por gobiernos dominicanos anteriores, inclusive enmendaba los códigos. Designaba a los Secretarios de Estado que fueron todos oficiales de la Marina norteamericana. También tomaba créditos internacionales y emitía bonos contra el crédito de la República. Hasta designaba ministros y cónsules. Ese gobierno estableció y suprimió tribunales y cortes marciales, actuando éstas últimas bajo las leyes militares de Estados Unidos. Las disposiciones legales de ese Gobernador Militar las dictaba con este encabezamiento. *“En virtud de los poderes de que está investido el Gobierno Militar de Santo Domingo”* Para mayor colmo y cinismo, en muchas de sus disposiciones legales citaba algunos artículos de la Constitución de la República, como si ésta estuviere vigente.⁶²⁷

La ficción de existencia de una nación soberana, regida por militares de otra nación soberana, no tenía cabida dentro de ninguno de los esquemas del derecho internacional. La República Dominicana no estuvo sometida a protectorado, no fue colonia, ni provincia, ni estado de la Unión americana. Tampoco hubo una disposición oficial del Congreso norteamericano ni de su Presidente que declarara oficialmente esa ocupación. Tan solo se declaró mediante una Proclama de un Capitán de Navío de la Marina Norteamericana, llamado H.S. Knapp, dictada desde el buque insignia de la flota norteamericana del Atlántico, el USS Olympia el día 29 de



⁶²⁷ Colección de Leyes, Tomo 24, Pág. 547-8.



noviembre de 1916. Esta proclama, tras algunos considerandos, en su primera disposición decía:

“DECLARO Y PROCLAMO a todos los que les interese que la República Dominicana, queda por la presente puesta en un estado de ocupación militar por las fuerzas bajo mi mando, y que queda sometida al Gobierno Militar y al ejercicio de la Ley Militar, aplicable a tal ocupación”.⁶²⁸

La citada Proclama, mas adelante, indicaba que la ocupación no implicaba la destrucción de la soberanía dominicana, y que “las leyes dominicanas pues, quedarán en efecto siempre que no estén en conflicto con los fines de la ocupación o con los reglamentos necesarios establecido al efecto, y una administración legal continuará en manos de oficiales Dominicanos, debidamente autorizados toda bajo la vigilancia y la supervisión de la fuerza de los Estados Unidos que ejercen en Gobierno Militar”.⁶²⁹

Entre las primeras disposiciones legales dictadas por el Gobernador Militar y que caracterizaron la forma de gobierno totalitario que se estableció estaban las siguientes: La que establecía la censura de prensa, la que designaba a cuatro oficiales militares a los cargos de Secretarios de Estado, la que suprimía el congreso y las elecciones nacionales, la que creaba la Guardia Nacional dominicana comandada por militares norteamericanos y la que ponía bajo la competencia de los tribunales militares, las ofensas contra los miembros de la Guardia Nacional. En esta última disposición, dictada bajo el No. 54, se declaraba que *“Las ofensas que se cometan en contra de los miembros de la Guardia pueden o no ser de un carácter perjudicial para el Gobierno Militar. En cada uno de dichos casos, el Gobierno Militar determinará, antes de que se le someta al delincuente a juicio, el carácter de la ofensa, y entonces, a su criterio, lo juzgará bien ante un tribunal militar o lo entregará a los tribunales dominicanos, de acuerdo con las circunstancias”*.⁶³⁰

628 Colección de Leyes, Tomo 24, Pág. 4

629 Ibidem

630 Ibidem Pág. 61.

La anterior disposición convertía al gobierno militar en fiscal y juez al mismo tiempo, siendo un oficial norteamericano el que decidía si un hecho punible sería juzgado por militares de ese país en una corte militar al amparo de las leyes marciales norteamericanas, o si el acusado pasaba a los tribunales ordinarios dominicanos para su juicio bajo los procedimientos y leyes nacionales.

Mas adelante se verá como los tribunales militares, llamados también cortes marciales o tribunales presbotaes, ejercieron sus funciones y los casos mas sonados tocante a dominicanos civiles que de un modo u otro se oponían a la ocupación militar.

Situación del Poder Judicial

En lo que se refiere al Poder Judicial, la proclama del Capitán Knapp decía: “La administración ordinaria de la justicia, tanto en casos civiles como en casos criminales, por medio de las Cortes Dominicanas regularmente constituidas, no será interrumpida, por el Gobierno Militar ahora establecido; pero los casos en los cuales un miembro de las Fuerzas de los Estados Unidos forme parte o en los cuales hayan envuelto desprecio o desafío de la autoridad del Gobierno Militar, serán juzgados por un Tribunal establecido por el Gobierno Militar. Al final de la Proclama, se decía: “Las Fuerzas de los Estados Unidos en Ocupación bajo mi mando actuarán según la Ley Militar que gobierna su conducta, con debido respeto a los derechos personales de propiedad, de los ciudadanos dominicanos y residentes y transeúntes en Santo Domingo, sosteniendo las leyes Dominicanas, siempre que éstas no conflicten con los propósitos para los cuales se emprende la Ocupación”.⁶³¹

Se ve claramente pues, al estudiar esta proclama, que las leyes dominicanas tendrían una posición subalterna a las leyes militares que dictasen las autoridades. Podría decirse que las ordenes ejecutivas promulgadas por el Gobernador Militar norteamericano, primaban sobre las leyes nacionales,

⁶³¹ Colección de Leyes, Tomo 24, Pág.5



y que éstas solo tendrían vigencia donde no fuesen contrarias o en conflicto con aquellas. Había pues una subordinación de la ley nacional a la ley marcial dictada por un funcionario que ni era dominicano, ni era electo ni sujeto a responsabilidad alguna.

La proclama de Knapp no contemplaba nada en torno a los jueces. Sin embargo, la intención original norteamericana era que tendrían facultad para designarlos y destituirlos. En efecto, en el libro de Sumner Wells, se narra que cuando el Secretario de Estado Robert Lansing le enviaba al Presidente Wilson el borrador de esa proclama, se incluía un párrafo que diría: “*En caso de mala conducta oficial o por otras causas graves y suficientes, el Gobierno Militar destituirá a cualquier juez u otro oficial de las Cortes de Justicia, y nombrará su sustituto en el puesto*”. Esta cláusula no formó parte de la proclama, pues fue rechazada por el propio Presidente Wilson, cuando dio su autorización a la intervención en carta a Lansing, concebida en estos términos:

*“Mi estimado Señor Secretario: Es con profunda repugnancia que doy mi aprobación y autorización a la acción propuesta, pero tengo la convicción de que es el menor de los males a la vista en esta situación perpleja. Por lo tanto, le autorizo a dar las instrucciones consiguientes. He rayado la cláusula de la proclama propuesta que autorizaría al oficial comandante a destituir jueces y otros funcionarios en ciertas circunstancias. Quizás llegue a ser necesario recurrir a medidas tan extremas, pero no juzgo prudente que se haga un anuncio tan arbitrario en la misma proclama. De Ud. sinceramente, Woodrow Wilson”.*⁶³²

Durante los casi ocho años de esta intervención, los diferentes gobernadores militares dictaron un total de 821 Órdenes Ejecutivas, abarcando todos los aspectos de la administración de un país. Muchas de esas disposiciones se referían a la organización y la administración de la justicia y se mencionan mas adelante.

⁶³² Wells, Sumner, La Viña de Naboth. Tomo II, Págs. 250 y 251.

En el 1920, mediante la Orden Ejecutiva No. 450 el Gobierno Militar reglamentó la forma de nombrar y sustituir a los funcionarios públicos. En ella se disponía que correspondía al “*Poder Ejecutivo*” la designación de los altos funcionarios (Secretarios de Estado, Gobernador Provinciales, Fiscales y otros miembros del Ministerio Público. También a “*jueces, secretarios de tribunales, Alcaldes y Secretarios de Alcaldías*”⁶³³ Vemos pues que los jueces, no contemplados en la Proclama de Knapp y que anteriormente eran nombrados por el Senado Dominicano, serían en lo adelante designados por el Gobernador Militar.

No obstante, lo que sorprende al estudiar el Poder Judicial de este periodo, es la estabilidad de los jueces.⁶³⁴ Muy poco movimiento se ve en esa época. Inclusive, el Presidente e la Suprema Corte, Rafael Justino Castillo, electo en 1916, no solamente continuó en su alto cargo durante los ocho años de la intervención americana, sino que se prolongó durante los ocho años subsiguientes, es decir todo el gobierno constitucional de Horacio Vásquez (1924-1930) y hasta el segundo año del gobierno de Trujillo (1931), ocupando pues esa alta magistratura por 15 años consecutivos. Otro Juez de la Suprema Corte, Manuel de Jesús González Marrero, que había sido electo en 1912, se mantuvo en ese cargo por 22 años hasta el 1934. Por su lado, Alberto Arredondo Miura, electo Juez de esa misma Corte en 1908, ocupó su cargo por 12 años, cesando en 1920.

Las designaciones de los jueces correspondían al Militar encargado del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y no aparecían en Gaceta Oficial. El público se enteraba por la prensa. Así aparece en la edición del 5 de marzo de 1919 del Listín Diario: “*Ayer ha sido designado por el Gobierno Militar Juez de Primera Instancia de este Distrito Judicial el Licdo. José Antonio Jiménez D., inteligente profesional de honorable reputación de*

⁶³³ Colección de Leyes, Tomo 26, Págs.172- 3.

⁶³⁴ Revista Judicial No. 20 año 1958, Págs.61 a 71.



*probidad, ya comprobada en ejercicio idéntico al frente de la judicatura macoriana. Es una acertada designación que celebramos”.*⁶³⁵

Cuando Juan B. Pérez renunció a la Presidencia de la Corte de Apelación de Santiago en Mayo de 1920, el Coronel Marix, Encargado de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública le dirigió esta carta: *“Con gran pesar he recibido su carta informándome que no sólo usted declina el nombramiento como juez de la Suprema Corte sino que desea y ha determinado retirarse de la Magistratura. Me parece que usted puede fácilmente comprender que debido a recientes acontecimientos en Santiago su retirada de la Magistratura daría la apariencia que el Gobierno Militar desea relevarlo para poner allí otro hombre. Desde luego, tal no es el caso. De manera que tal pensamiento no prevalezca en la opinión pública le suplico considerar su determinación de retirarse de la Magistratura y aceptar seguir sirviendo en su actual posición. No es tiempo aun para que dominicanos de indiscutible reputación por su honradez, austeridad y excelente juicio renuncien a sus responsabilidades cuando el pueblo dominicano requiere sus servicios, suyo sinceramente, A-T-Marix”.*⁶³⁶ Como Pérez insistía en no continuar en la Corte de Santiago, Marix le volvió a escribir en estos términos: *“Su atenta comunicación de fecha 18 de los corrientes en la cual tiene a bien presentar su renuncia del cargo que ocupa en la Magistratura Nacional ha sido recibida en esta Secretaría de Estado y de sus particulares se ha tomado la debida nota. Con sincero pesar deseo manifestarle que ante sus encarecidas instancias, esta Secretaría se verá obligada en breve a aceptar la renuncia a que se hace referencia. Se hará cuantos esfuerzos estén al alcance de esta Secretaría por conseguir un individuo capaz de sucederle en el cargo y se espera que usted tendrá a bien continuar ocupándolo hasta cuando se haya hecho la selección de su sustitución y que el Licenciado Lora (Juan Antonio) se encuentre restablecido y en condiciones de hacerse nuevamente cargo de sus funciones”.*⁶³⁷ Pérez permaneció en el cargo



Mag. Dr. Juan B. Pérez Rancier, Juez Pte. de la Corte de Apelación de Santiago, a quien por su gesto viril de indignación, por los abusos cometidos por los soldados de la Intervención, se le llamó “El Hombre del Cristo”.

⁶³⁵ Listín Diario, marzo 5, 1919. No. 8936. Archivo General de la Nación.

⁶³⁶ Pérez, Juan B., Geografía y Sociedad, Pág. 464.

⁶³⁷ Ibidem. Pág. 464-5.

para no dejarlo vacante y al terminar la intervención, el Senado lo reeligió como Presidente de la Corte de Apelación de Santiago.

Según un listado en la Sección de Justicia, durante el periodo de la ocupación militar hubo unas 43 designaciones de jueces, de todas las categorías, desde jueces de instrucción hasta los de la Suprema Corte.⁶³⁸ Muchos de esos nombramientos eran reelecciones, habida cuenta que los Magistrados ejercían sus funciones por cuatro años, bajo la Constitución del año 1908, por lo que al vencerse sus periodos, cesaban en sus funciones a menos que fuesen reelectos.

La labor de las cortes fue escasa. En los Boletines Judiciales del año 1917, consta que en el mes de enero de ese año, la Suprema Corte únicamente falló un recurso de casación. En febrero también decidió un solo caso. En marzo decidió cuatro casos. En esos mismos periodos, las Cortes de Apelación apenas fallaron, en tres meses, diez casos.⁶³⁹

La justicia ordinaria no pareció tener muchos problemas con las autoridades militares e inclusive cooperaron con ella. Así vemos que en junio de 1919, la Comisión de Reclamaciones creada por el Gobierno Militar bajo la Orden Ejecutiva No. 303, fue juramentada por la Suprema Corte en sesión especial. Esa Comisión estuvo compuesta por norteamericanos y dominicanos y su misión fue analizar las muchas reclamaciones pecuniaras hechas a los gobiernos anteriores, depurarlas y dictar laudos para solucionarlas y buscar la forma de ir las pagando. En la juramentación de esa comisión estuvieron presentes los mas altos jefes militares de la intervención, Almirante Thomas Snowden y Coronel Rufus Lane.⁶⁴⁰

Hubo casos, sin embargo, de resistencia. El más sonado, ya citado, fue el del Presidente de la Corte de Apelación de Santiago, Juan B. Pérez, quien en mayo de 1920 rehusó aceptar la oferta que le hizo el Ministro de

⁶³⁸ Sección de Justicia 1912-25, Libro 1116, Págs. 20 y 21. Archivo General de la Nación.

⁶³⁹ Boletines Judiciales Nos. 78,79 y 80. Archivo General de la Nación.

⁶⁴⁰ Boletín Judicial, No. 107, junio 1919, Pág. 3. Archivo General de la Nación.



Justicia Coronel Marix de ocupar una vacancia en la Suprema Corte. Pérez no solo no aceptó, sino que renunció a su cargo en Santiago. Su alegato era que él había sido elegido en 1916 por cuatro años según la Constitución del 1908. Pérez le informó a Marix que pese a su renuncia continuaría en el cargo hasta que se hubiere seleccionado el sustituto, pero esto no se hizo y se mantuvo en sus funciones durante el resto de la ocupación.⁶⁴¹

En lo económico, el Poder Judicial durante este periodo de intervención extranjera, tuvo su presupuesto separado del de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Casi la totalidad del mismo, año tras año, se iba en sueldos de jueces, secretarios, escribientes, alguaciles de estrado y demás empleados. El presupuesto del año 1918 adjudicó \$508,790.52 al Poder Judicial, lo que era el 16% del total presupuestado para todo el Estado. Los sueldos mensuales fueron como sigue, para la Suprema Corte, tres cortes de apelación, doce juzgados de primera instancia (incluyendo los jueces de instrucción) y 70 alcaldes:⁶⁴²

Suprema Corte. Presidente \$416, sus 5 jueces y el Procurador General, \$333, y el Secretario \$100.

Cortes de Apelación: Presidente \$291. Los jueces \$233, el Procurador \$240 y el Secretario \$80.

Los Juzgados de Primera Instancia tuvieron sueldos diferentes según sus categorías. En los de Santo Domingo, Santiago, La Vega, San Pedro de Macorís y Pacificador, el Presidente y el Fiscal percibían igual sueldo de \$208, el Juez de Instrucción \$150 y el Secretario \$60. En Puerto Plata y El Seybo, el Juez y el Fiscal ganaban cada uno \$200, el Juez de Instrucción \$135 y el Secretario \$65. En los demás juzgados de primera instancia, los sueldos del Juez y el Fiscal eran de \$187, el Juez de Instrucción ganaba \$135 y el Secretario \$60.

⁶⁴¹ Pérez, Juan B. *Geografía y Sociedad*. Pág. 463-5.

⁶⁴² Colección de Leyes, Tomo 24. Págs. 133 a 157.



Los 79 jueces alcaldes percibían entre \$40 y \$70 mensuales, según la importancia de su Común. Los secretarios de las alcaldías ganaban entre \$15 y \$40 mensuales.

Para los años subsiguientes, 1919 y 1920 los sueldos no variaron, ni lo hicieron significativamente las proporciones del total para el Poder Judicial sobre el Presupuesto General, que osciló entre el 13% y el 16%.

En julio de 1920 el Gobierno Militar aumentó los sueldos mensuales de algunos jueces: Los de la Suprema Corte fueron elevados a \$350; los Presidentes y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación subieron a \$350 a y todos los jueces de primera instancia se les elevaron a \$233.⁶⁴³

En los presupuestos de los años 1921 y 1922, aparecen nuevos jueces con la creación del Tribunal de Tierras y sus dependencias. Es de destacar que para el 1921 al Presidente del Tribunal de Tierras, que eran un norteamericano, se le asignó un sueldo de \$625 mensual, Los otros dos jueces de ese mismo Tribunal tuvieron sueldos de \$583 y el Juez de Jurisdicción Original percibía \$500. Vemos así que todos esos jueces tenían sueldos superiores al del Presidente de la Suprema Corte de Justicia cuyo sueldo mensual era de \$416 para 1921 y fue rebajado a \$354 para 1922. El Fiscal ante el Tribunal de Tierras (que luego cambió su nombre por el de Abogado del Estado) recibía un sueldo de \$300, mientras que los dos Registradores de Títulos que se establecieron, ganaban \$175.⁶⁴⁴

Los auxiliares de la justicia eran pocos en el periodo estudiado. Según el Censo Nacional del año 1920, en el país había 138 abogados y 51 notarios. La Universidad de Santo Domingo, única existente, en ese año contaba 46 estudiantes inscritos en la Facultad de Derecho.⁶⁴⁵

⁶⁴³ Colección de Leyes, Tomo 26 Pág.281 a 286.

⁶⁴⁴ Presupuesto Nacional para 1921 y 1922, Gacetas Oficiales Nos. 3174 y 3284

⁶⁴⁵ Censo Nacional 1920. Págs. 116 y 150.



El Colegio de Abogados fue muy activo durante la intervención. La directiva de ese colegio estuvo compuesta así para el año 1920: Presidente Lic. Francisco J. Peynado, Vicepresidente Lic. Enrique Henríquez, Bibliotecario, el Lic. Manuel J. Troncoso de la Concha, Tesorero, Ramon O. Lovatón, Secretario, Joaquín E. Salazar, Subsecretario, Eudaldo Troncoso de la Concha.⁶⁴⁶



Lic. Francisco José Peynado

⁶⁴⁶ Listín Diario, 14 febrero 1919, No. 8921. Archivo General de la Nación.

La Justicia y la Intervención, Casos

Con un país intervenido militarmente por tropas extranjeras y un rechazo generalizado a ese hecho por parte de la población, no es de extrañar que hubiera frecuentes y serios choques de jurisdicción entre la justicia ordinaria dominicana y las autoridades interventoras y su propio sistema judicial. Ya se observó que en la proclama de la intervención, el Capital Knapp señalaba que las leyes dominicanas estarían en vigor *“siempre que éstas no conflicten con los propósitos para los cuales se emprende la ocupación”*.

Desde antes de la proclamación formal de Knapp hubo conflictos. El periódico local Listín Diario relataba el 4 de octubre de 1916 un problema que surgió cuando un Mayor de la Infantería de Marina norteamericano de apellido Bears, mandó una patrulla a buscar a su despacho al Fiscal de Santo Domingo Lic. Porfirio Herrera. Este se negó a obedecer ese requerimiento, indicando a la patrulla que informara al Mayor Bears que lo podía recibir en su despacho en el horario normal de oficina. Al mismo tiempo el Fiscal informó el hecho al Procurador General, y éste, junto al fiscal decidieron visitar al Ministro Americano Sr. Russell. Russell se reunió entonces con el Contralmirante americano Ponds y ambos llamaron al Mayor Bears, quien en presencia de todos dijo que había mandado a buscar al Fiscal de esa manera porque este no quería hablar con él. Mientras tanto, un destacamento de soldados estaba en la fiscalía esperando al Fiscal para llevarlo esposado a la oficina del Mayor. El asunto se arregló diplomáticamente y el Fiscal no tuvo que cumplir con el requerimiento del militar, quien fue amonestado por sus superiores.⁶⁴⁷ Pero el hecho es revelador de los conflictos que iban a surgir.

Las patrullas militares norteamericanas cometieron numerosos atropellos, causando muertes y heridas. Estaban tratando de desarmar la pobla-

⁶⁴⁷ Listín Diario, 4 Octubre 1916. Pág. 5. Archivo General de la Nación.



ción, pero sus excesos provocaron la repulsa general y hasta oficial. Ante una serie de incidentes, el Procurador General de la República, Castro Ruiz, se dirigió al General Pendelton, Jefe de las Fuerzas americanas, el 26 de octubre 1916, en una carta que decía:

*“Señor: La circunstancia de haberse arrogado las fuerzas militares de ocupación facultades que corresponden a la policía judicial de nuestro país, así como la implantación de la “ley fuga” hasta para las contravenciones, medida ésta última que indudablemente no es aconsejada ni tolerada en vuestro país, ni para los mayores crímenes, ha dado por resultado la indignación que todo hecho arbitrario produce, y de aquí el choque entre los amigos del General Batista y vuestros soldados, hecho que culminó, como sabéis, en algunas bajas de ambas partes. De haber sido la policía dominicana la que hubiera realizado la prisión del General Batista, semejante colisión no se hubiere efectuado; pues no ha sido ésta la primera vez que dicho general ha sido reducido a prisión. No todo esto, señor: desde ese infausto momento, el pueblo ha sido testigo de los mayores atropellos y de las depravaciones mas injustificadas. Siempre que un dominicano cometió un delito cualquiera contra uno de los vuestros, la querrela de ustedes tuvo cumplida satisfacción. No parece resultar si con los delitos de todo género cometidos por vuestros soldados, y lo indica la serie de hechos monstruosos que continuamente se están sucediendo en la ciudad. En nombre de la ciudad que representamos, de la moral y la justicia, os invitamos a que reprimáis esos hechos, ya que ellos podrían producir graves perjuicios a vuestro nombre y terrible y perdurable anatema contra el gran pueblo de que en estos momentos sois la representación mas alta”.*⁶⁴⁸

Los continuos atropellos contra dominicanos, dieron lugar a un reportaje de el Listín Diario de fecha 7 de noviembre del 1916, con el titular “La Justicia dominicana y los militares norteamericanos”, cuyo texto es el siguiente:

⁶⁴⁸ Henríquez Ureña, Max. Los Yanquis en Santo Domingo, Pág. 184.



“Alarmados por los frecuentes hechos delictuosos cometidos por soldados norteamericanos, acudió uno de nuestros Redactores a la Oficina del Procurador General de la Corte de Apelación, Licdo. Nicolás H. Pichardo, con el propósito de inquirir todos cuantos datos fueran posibles, a fin de calmar la ansiedad cada vez más creciente del público, que en veces se cree desamparado de toda justicia y, en tal creencia, podría tomar un mal camino de represalias, produciéndose continuos y dolorosos choques entre dominicanos y norteamericanos. El señor Procurador nos expresó que, precisamente, desde los sucesos sangrientos acaecidos en Villa Duarte, viene él insistiendo con toda la debida energía, en que se diluciden tales asuntos y en que les sea aplicado el condigno castigo a los autores de tales hechos delictuosos. El Licdo. Pichardo se ha avisado con el Coronel Pendleton, en el deseo de darle forma definitiva a tan delicado asunto, porque entiende el Sr. Procurador, que ninguno de estos hechos debe quedar en la impunidad, toda vez que la Justicia es salvaguardia de las sociedades y en ningún caso, ni por ningún motivo, debe dejar incumplido su deber. El Coronel Pendleton expresó al señor Procurador, que él en su calidad de Jefe de las Fuerzas de ocupación y como ciudadano de un pueblo civilizado, hallase vivamente interesado en no dejar sin castigo a todo y cada uno de los soldados o clases que hayan cometido o cometieran delito alguno cuya comprobación pueda hacerse claramente. Que la efecto, suplicaba a la Justicia Dominicana, por mediación de su Procurador, que inmediatamente tuviese noticia de un atropello o un crimen cometido por individuos de la fuerza a su mando los transmitiese en la forma más concisa y rápida para que las investigaciones fuesen paralelas, las de los Jueces de la República por un lado y la de las autoridades norteamericanos, por otro, para cotejarlas luego, y deducir de ellas la imputación y castigo consiguientes. Espació su conversación el Sr. Procurador insistiendo en que no quería que ningún hecho unible, ni el más mínimo, quedase sin sanción. El Licdo. Pichardo nos expresó que él insiste y tiene esperanzas de lograr que en cada caso en que se efectúe un Consejo de Guerra en la Fortaleza o en cualquier otro lugar con objeto de juzgar los delitos cometidos por soldados americanos, sean invitados miembros de Ministerio Público con el fin



*de dar cuenta exacta y fidedigna de los resultados, con el propósito de calmar los ánimos y que se sepa que en todo momento que la Justicia no deja de cumplir su deber”.*⁶⁴⁹

Esos esfuerzos del Ministerio Público dominicano lograron que poco a poco que disminuyeran los mayores excesos, por lo menos en el área urbana de la capital Pero en el resto del país, y especialmente en las áreas rurales, las redadas, confiscaciones de armas, prisiones, y hasta muertes de dominicanos, continuarán durante todo el período de la ocupación militar.

Las cortes presbottales, compuestas por uno o mas oficiales de la Infantería de Marina, recibieron facultad para conocer no solo de los delitos cometidos por los militares, sino que los civiles acusados podían ser también juzgados por ellos. Las principales ofensas que esas cortes fallaron trataban de porte ilegal de armas de fuego, la venta de bebidas alcohólicas a los marinos y las ofensas verbales y escritas contra el gobierno militar. Como se había establecido la censura, esos tribunales militares conocieron y fallaron casos que afectaban la libertad de prensa. Melvin Knight en su obra cita. *“Hubo muchos casos de persecución a periodistas, oradores, y conocidos escritores. La supresión de periódicos ocurrió un sinnúmero de veces desde el año 1916 al 1922. ¡un artículo fue censurado por mencionar el nombre de Emmanuel Kant, diciendo que era alemán! Un discurso oficial del Presidente del Tribunal de Santo Domingo fue tachado por el lápiz azul del censor. Una Corte Prebostal sentenció a un hombre a sufrir cinco años de trabajos forzados- luego conmutada esta pena por la del destierro- porque había hecho circular un libro escrito por el Presidente de la Cámara de Representares de Puerto Rico. Un prelado español pasó cinco meses encerrado en un sucio calabozo, en Samaná, por haber mencionado la eficiencia del ejercito alemán en una conversación de sobremesa, mucho antes de entrar los Estados Unidos en la guerra”.*⁶⁵⁰

⁶⁴⁹ Listín Diario, 7 noviembre 1916. Pág. 8. Archivo General de la Nación.

⁶⁵⁰ Knight, Melvin M.- Los Americanos en Santo Domingo, Pág. 119.



Hay que mencionar el famoso caso contra el poeta Fabio Fiallo, quien fue juzgado y condenado por la corte presbital por violación a lo establecido por la Orden Ejecutiva 385 de enero de 1920, la cual, si bien abolía la censura previa, castigaba con prisión a los que incitaran contra el gobierno militar. Fue condenado a un año de prisión y multa de dos mil quinientos peso, pero fue puesto en libertad poco después, tras el escándalo internacional que causó su prisión. Otros casos de prisión por delitos de prensa fueron Pelegrín Castillo y el poeta Sanabia, también condenados a prisión y multa. Américo Lugo fue apresado y puesto en libertad bajo fianza por el delito de criticar la intervención en el diario Las Noticias. Su brillante defensa ante la Comisión Militar que lo juzgaba hizo que fuera liberado sin sentencia.⁶⁵¹ El caso de Cayo Báez fue otro sensacional. Este campesino había sido cruelmente torturado en unos interrogatorios por el Capitán Bucklow, y en posterior juicio separado, mostró a la Corte de Apelación de Santiago las quemaduras y heridas en su tórax y frente. El Presidente de ese tribunal, Juan B. Pérez indignado estrelló el Cristo colocado en el Estrado y dispuso *“se suspende el juicio. No juzgamos a estos hombres infelices instrumentos, hasta que los reos de ése y otros crímenes sean sometidos y sobre ellos caiga la sanción penal correspondiente”*.⁶⁵²



Cayo Báez

Otros casos de periodistas encarcelados fueron los de Julio Arzeno, Rafael Vidal, Diego Henríquez Valdez y Rafael Morel, cuyos artículos en periódicos fueron considerados *“violentos, inflamatorios, o que tiendan a la hostilidad o a la resistencia al Gobierno Militar”* que es como calificaba la Ley de Censura la violación a la misma.

En 1917 el gobierno militar había creado la Guardia Nacional Dominicana para auxiliarlo a mantener el orden público y reclutó jóvenes dominicanos para posiciones en

⁶⁵¹ Lugo, Américo. Antología. Págs. 9 y 10.

⁶⁵² Pérez Juan B. Geografía y Sociedad. Pág. 47.



la misma. Ellos fueron los auxiliares de las tropas americanas que perseguían a los grupos levantados en la región Este del país, llamados “Gavilleros” por los dominicanos y “bandidos” por los norteamericanos. Muchos de esos dominicanos escalaron posiciones en la Guardia Nacional. Junto con sus oficiales norteamericanos, cometieron atropellos y crímenes. Un caso, que después se hizo célebre, fue el del joven Teniente Rafael Trujillo, quien en 1919 fue acusado por una joven campesina de haberla violado en el campanario de una Iglesia. El caso fue visto por una Corte Marcial que se reunió en San Pedro de Macorís. Estuvo compuesta por siete militares y un Fiscal, quienes junto a un intérprete y un taquígrafo, formaron el estrado. El acusado se buscó un abogado extranjero de apellido Larquerque. El resumen del caso fue que durante unas patrullas realizadas por la Guardia Nacional en el área de Bayaguana en busca de gavilleros, Trujillo hizo presos a varias mujeres y muchachos, parientes de los alzados, para obligarlos a delatar sus escondites. Los detenidos fueron llevados a Los Llanos, donde los encarcelaron en la iglesia y Trujillo aprovechó esa circunstancia para violar a una muchacha de quince años llamada Isabel Guzmán. El expediente del caso es muy interesante pues muestra lo metódico y burocrático que era el sistema de justicia militar norteamericano. Hubo 18 sesiones, en las cuales se escucharon 20 testigos, muchos de los cuales se contradecían entre sí y a veces se retractaban. Varios militares compañeros de Trujillo también fueron oídos como testigos. El caso terminó con un “descargo por falta de pruebas”.⁶⁵³

El sistema de cortes marciales no permitía apelaciones a instancias superiores, sino lo más que podía hacer el condenado era pedir una revisión de la sentencia a la propia corte que la había dictado. Este sistema contrastaba marcadamente con el de las cortes marciales normales para juzgar a militares de Estados Unidos, y se aplicaba bajo el principio de que se estaba en un estado excepcional, de guerra y en consecuencia se usaban las normas que para ese estado establecían las leyes marciales de ese país.⁶⁵⁴

⁶⁵³ El expediente completo de este caso, en fotocopias, lo posee el coautor de este trabajo, Dr. Wenceslao Vega B., obtenido en los archivos del Departamento de Marina de EE.UU.



Durante todo el período de la intervención, las cortes marciales se llevaron a cabo 606 juicios por esos tribunales, donde se juzgaron no solo los delitos cometidos por los militares norteamericanos y los de la Guardia Nacional, sino también muchos civiles dominicanos, como se ha visto arriba.⁶⁵⁵

En resumen, paralelamente al sistema judicial previsto por las leyes dominicanas, funcionó otro sistema penal, manejado por oficiales de las distintas fuerzas militares norteamericanas, que juzgaban y condenaban a militares y civiles bajo las leyes de guerra, violentando todos los principios de legalidad y del “*debido proceso*” que era tan caro a la democracia norteamericana. Indudablemente, esta dualidad de sistema, creó un enorme resentimiento entre los dominicanos, que vieron que su derecho usual era sustituido por un sistema penal arbitrario, extraño y sumamente injusto.

Leyes sobre la Justicia y el Derecho

El Gobierno Militar fue muy productivo en materia de leyes durante los ocho años que duró la intervención militar norteamericana. En asuntos que conciernen al derecho y a la justicia, dictó una serie de Órdenes Ejecutivas, algunas de las cuales son de importancia y hasta varias de ellas están vigentes aún (2003). Esas leyes las dictaba el Gobernador Militar norteamericano sin pasar por ningún congreso. Muchas fueron elaboradas por los propios militares y por lo tanto estaban en lenguaje y formato diferente al que estaban acostumbrados los dominicanos. Otras leyes fueron objeto de estudio por algunos abogados dominicanos, quienes asesoraban a las autoridades.

En materia de derechos humanos y libertad, recién iniciada la intervención se dictó una fuerte disposición de Censura de Prensa en la cual “*se prohíbe la publicación de expresiones de un carácter violento o inflamatorio, o que tiendan a dar aliento a la hostilidad o a la resistencia al Gobierno Militar*” Igualmente dispuso: “*Todo comentario que se intente publicar sobre la actitud*

⁶⁵⁵ Ibidem., Pág. 100.



*del Gobierno de los Estados Unidos, y cualquiera cosa en conexión con la ocupación, debe ser sometida primero al Censor local para su aprobación. No será permitida la publicación de ningún comentario de esa índole sin que haya obtenido la aprobación del censor”.*⁶⁵⁶

En torno a esta censura, Max Henríquez Ureña escribió: “*la Prensa dominicana recibió órdenes de enviar diariamente al censor los originales que iban a publicar. El director del Heraldo Dominicano, Sr. Dimas Frías, publicó una hoja suelta en la cual declaraba que, por no someterse a la censura, su periódico quedaba suprimido, media hora después de circular esa hoja, se le redujo a prisión. Fue juzgado por el tribunal militar y condenado a una multa, y se le puso en libertad después de dos días de arresto. Se impidió la circulación de los periódicos del extranjero que se referían al establecimiento del Gobierno Militar”.*⁶⁵⁷

Más adelante, dicho autor cita un Memorándum enviado al Departamento de Estado norteamericano el 9 de octubre de 1919, del cual extraemos estos párrafos: : “*Los dos principales elementos que están en pugna con el dominio de la libertad civil en la República Dominicana son la censura y la justicia presbotal. El pueblo dominicano no tiene libertad para expresar su pensamiento, y esto, no solo es un mal sistema, contrario a toda tendencia educativa de verdadero civismo, sino que además mantiene en el ánimo público el disgusto y la desconfianza con respecto a los fines de la ocupación militar. Por ejemplo: un discurso doctrinal del Presidente interino de la Suprema Corte de Justicia, Sr. Castillo, pronunciado en la apertura anual de los Tribunales, ha sido objeto de mutilaciones y enmiendas por la censura, lo mismo que cualquier gacetilla de periódico que lance tal o cual noticia o haga tal o cual comentario inocente que el asesor no le parezca oportuno.*⁶⁵⁸

El Gobierno Militar fue muy severo acerca de las opiniones políticas que pudieren ser adversas a Estados Unidos. Además de la censura, dictó en

⁶⁵⁶ Colección de Leyes, Tomo 21, Pág. 7

⁶⁵⁷ Henríquez Ureña, Max. Los Yanquis en Santo Domingo. Pág. 205.

⁶⁵⁸ Ibidem. Pág. 250.

1920 la Ley No. 572 sobre Sedición, que prohibía los discursos y publicaciones con connotaciones anarquistas o bolcheviques, o que propugnasen por el derrocamiento del gobierno militar o provocasen intranquilidad, desorden o revuelta. La Orden Ejecutiva 573 castigó como difamación las expresiones contra el gobierno de Estados Unidos, sus oficiales o funcionarios. Las sanciones quedaron a cargo de los tribunales militares.

En agosto del 1918, la Orden Ejecutiva No. 201 otorgó a la mujer el derecho de ejercer la abogacía. Ese mismo año, la primera abogada dominicana Teresa Paradas recibió su exequatur del Poder Ejecutivo.

En 1919 se dictó la Orden Ejecutiva No. 302 que introdujo importantes cambios en la organización judicial. Se modificaron los procedimientos para las comparecencias y citaciones ante los fiscales y jueces de instrucción, tanto de las partes como de los testigos. Una disposición importante de esta Orden Ejecutiva fue que suprimió el recurso de apelación en estos casos: a) contra sentencias de los alcaldes en materia de simple policía y las que contuvieran condenaciones penales; b) contra las sentencias en materia correccional de los juzgados de primera instancia; c) contra las sentencias de las cortes de apelación en materia criminal. El Art. 7 de esa disposición legal indicaba que *“Las Cortes de Apelación conocerán en primera y única instancia, bajo el título de Tribunales Criminales, de todas las infracciones que las leyes castigan con penas aflictivas o infamantes, o infamantes solamente”*.

También en 1919 se dictó una Orden Ejecutiva, la No. 258 que decía: *“1.-Queda terminantemente prohibido en la República el uso de barras, cepos y otros instrumentos de castigo que impidan al preso poder andar. 2.- Los llamados grillos y esposas se usarán solamente por funcionarios o empleados públicos, en circunstancias especiales, y por el tiempo absolutamente necesario para la seguridad del preso”*.⁶⁵⁹



⁶⁵⁹ Colección de Leyes, Tomo 25, Pág. 14.



El interés legal fue fijado en un 1% mensual, mediante Orden Ejecutiva No. 312 del año 1919. En 1920 se dictó la Orden Ejecutiva No. 419 que modificó la ley de Libertad bajo Fianza del año 1915 y se dictó la No. 435 de Libertad bajo Palabra. Esta última ley además rebajó en a la cuarta parte, el tiempo de encarcelamiento de toda persona en prisión por causas criminales o correccionales.

En 1920, se dictó la Ley “*Sobre Asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario*”. Esta ley (vigente aún en 2003), estableció un nuevo género de sociedad civil no prevista en el Código Civil ni en el de Comercio. Tan pronto se promulgó, una serie de instituciones privadas se acogieron a ella, incorporándose como asociaciones in fines de lucro. Las primeras fueron: Santo Domingo Country Club, Casino de la Juventud, Club Unión (1920), Sociedad de Socorro Mutuo Liga Masónica, Respetable Logia Luz Brillante de Sánchez (1921), Casa de España, Sociedad 2 de Junio de San Pedro Macorís y Casino Central de La Vega (1922).⁶⁶⁰

Entre los años 1921 y 1922 el Gobierno Militar suprimió y fusionó varios tribunales de primera instancia, en una serie de confusas disposiciones que aparecen en las Ordenes Ejecutivas Nos. 595, 711, 713, 793 y 794. Aparentemente razones económicas indujeron a las autoridades a tomar estas disposiciones, que indudablemente crearon un caos en la administración de la justicia.

En parecido sentido, en 1921 la Orden Ejecutiva No. 683 modificó la Ley de Organización Judicial del año 1908, para establecer una Corte de Apelación adicional a las dos existentes, en Santo Domingo y Santiago. La nueva Corte tendría su asiento en La Vega. Sin embargo, al año siguiente esa disposición fue anulada y quedaron solamente dos cortes de apelación, como antes, una en Santo Domingo y la otra en Santiago.

Las Cámaras de Calificación fueron suprimidas por la Orden Ejecutiva No. 366, y solamente los jueces de instrucción quedaron con la atribución

⁶⁶⁰ Colección de Leyes, Índice General, Tomo II (1844-1936) Pág. 69.



de calificar los procesos en materia penal. En lugar de esas Cámaras se establecieron los Jurados de Oposición, compuestos por el mismo juez de instrucción, un alcalde del Distrito Judicial y un Síndico Municipal.

Varias modificaciones a los códigos nacionales tuvieron lugar durante este período de ocupación militar. El Código Penal fue modificado en sus Art. 52 y 175. Los artículos 55, 77, 79 y 81 del Código Civil fueron igualmente modificados para que quedasen en armonía con una serie de disposiciones sobre Estado Civil. El Art. 16 de ese mismo Código fue reformado para llevar la fianza del extranjero transeúnte a la materia comercial, que estaba excluida en el texto original. El Código de Comercio fue modificado en sus Arts. 110 y 618. El Código de Procedimiento Civil fue objeto de modificaciones en sus Arts. 166 y 167 y el de Procedimiento Criminal en su Art. 94.

Otras leyes importantes dictadas por el Gobierno Militar durante la ocupación fueron la Orden Ejecutiva No. 198 sobre la forma de obtener exequatur los abogados y que regulaba la suspensión de ellos por faltas graves. La No. 168 de Pensión Alimenticia a los hijos menores, la No. 257 que ordenó el establecimiento de una Penitenciaría Nacional, la No. 282 que creó un Impuesto a la Propiedad Territorial, la primera ley de Préstamo con Prenda sin Desapoderamiento (O.E. No. 291), También la No. 330 que autorizaba a los Alcaldes a prohibir a los “picapleitos” a representar a clientes, si eran “*personas de inconducta notoria, de mala fama o instigadores o fomentadores de litis*”. La No. 482 de Dominio Eminente y la No. 572 que regulaba las funciones de Guardacampestres, a quienes otorgó funciones policiales en las parcelas que custodiaban.

La Orden Ejecutiva No. 528, modificando la Ley de Organización Judicial dispuso que “*los jueces pueden conocer de las causas en que postulen abogados que sean parientes o afines suyos, siempre que dichos abogados no tengan interés personal en el litigio o asunto que defiendan*”.

En 1920 la Orden Ejecutiva No. 548 dispuso declinar ante los Tribunales Militares norteamericanos, todas las demandas que se elevaren ante los tribunales ordinarios, en daños y perjuicios resultantes de la ejecución



de alguna Orden Ejecutiva. De ese modo las autoridades de la intervención se aseguraban que ellos mismos juzgaran las demandas .en contra del propio Gobierno militar por quienes se creyesen perjudicados por alguna disposición de tipo legal dictadas por ellos mismos.

Por supuesto, la más importante de todas las disposiciones de tipo legal fue la No. 511, llamada Ley de Registro de Tierras, que por su trascendencia y efectos a largo plazo será tratada en una sección aparte.

El Nuevo Régimen Inmobiliario

Una de las grandes preocupaciones del gobierno militar norteamericano, fue solucionar el caos existente en República Dominicana en el sistema de registro de la propiedad territorial. Desde antes de la intervención, los funcionarios norteamericano continuamente criticaban la forma en que estaba dividida la tierra y la fragilidad de prueba del derecho de propiedad, advirtiendo que eran obstáculos para la inversión de fondos en inmuebles en República Dominicana. En junio 17 de 1911, tras aprobarse la ley de Partición de Terrenos Comunes, el Cónsul norteamericano en Santo Domingo, le comunicaba a su Secretario de Estado lo siguiente (traducción del autor): “en vista de las algo activas operaciones por americanos en la compra de tierra durante el año pasado en este país, y como la mayoría de la tierra en Santo Domingo es tenida bajo el sistema comunal, debo hacer una breve pequeña explicación siguiente sobre su origen.” Después de hacer un recuento histórico sobre los terrenos comuneros, el Cónsul continua diciendo: “bajo el método anterior, naturalmente se sigue que el engaño se ha practicado y se dice comúnmente que al menos el 80% de las grandes tenencias de tierra en Santo Domingo, es de intrusos y que sostienen su tierra a fuerza de un cercado y con la influencia del gobierno central. El país ha sido y se encuentra inundado de titulas otorgados por Notarios inescrupulosos, y es con el propósito de remediar este fraude entre notarios que la Ley que prohíbe alienar o vender tierra comunera fue adoptada por el Congreso en el año 1907.” ⁶⁶¹

⁶⁶¹ Archivo del Departamento de Estado, Washington, No. 839.52/1

Tres años después, el Ministro americano en Santo Domingo, James Sullivan le decía a su Secretario de Estado, el 1ro. de mayo del 1914: *“Deseo informa al Departamento que muchos americanos han solicitado la promulgación por el Gobierno de alguna ley de registro que proteja las inversiones en tierras. Si el Departamento lo considera aconsejable, recomiendo que un proyecto se prepare bajo el sistema Torrens por ese Departamento, y con el permiso del Departamento yo sugeriría aprobación del mismo como ley, cuya sugerencia estoy seguro sería recibida favorablemente.”*⁶⁶² En respuesta, el 8 de julio de 1914, el Departamento de Estado le informaba a su Ministro en Santo Domingo que: *“de acuerdo con la sugerencia del Sr. Sullivan de que una ley de registro inmobiliario sea preparada por el gobierno dominicano, se le enviaba un panfleto titulado: Ley para proveer la adjudicación y el registro de tierras para las Islas Filipinas; promulgado en noviembre de 1902. Esta ley se basa en el sistema Torrens de registro de tierras, y podría, con los cambios apropiados, adaptarse a las condiciones prevalecientes en la República Dominicana”.*⁶⁶³ Ese es el origen del sistema Torrens en República Dominicana, excepto que no fue el Congreso Dominicano que dictó la ley en 1914, sino los propios norteamericanos cuatro años después, en 1920, como Ley de Registro de Tierras.

En el proceso de elaborar la ley, los norteamericanos buscaron la ayuda de Francisco J. Peynado un abogado local muy vinculado a los intereses inmobiliarios extranjeros. El 24 de julio de 1919 el Ministro Americano Russell le informaba al Secretario de Estado en Washington, lo siguiente (traducción de autor): *“La cuestión de los títulos de tierra en la República Dominicana, es uno de los mas confusos y mortificantes que hemos tenido que afrontar desde el establecimiento del Gobierno Militar. Un proyecto completo para una ley de división de las tierras comuneras, el primer paso en el proceso de la reforma, ha sido sometido al Gobierno Militar y está considerando. El próximo paso será el establecimiento de un sistema de registro de los títulos de*

⁶⁶² Ibidem, 839.52/9

⁶⁶³ Misma cita anterior.



tierra, basado en el sistema Torrens adaptado a los condiciones locales. El Sr. Francisco J. Peynado, un muy eminente abogado dominicano, ex Ministro en Washington, ha formulado el proyecto de ley de división de las tierras comuneras, y ahora esta ocupado en el proyecto de la de registro de títulos. ...” Luego de algunas otras consideraciones, la carta del Ministro termina diciendo: *“Tendremos que quedarnos aquí con nuestras fuerzas para asegurar la ejecución de la reforma”*.⁶⁶⁴

Parece que los dos proyectos de leyes que menciona el Ministro Russell fueron fusionados en uno solo.

Pero el propio Peynado tuvo serias dudas de que el anteproyecto presentado fuera conveniente. En una extensa carta que dirigió al Coronel Lane, Encargado de la cartera de Justicia el 15 de diciembre de 1919, le señalaba la existencia de elementos exógenos al sistema judicial dominicano. Citaba términos e instituciones inexistentes en el país que aparecían en el proyecto, como por ejemplo un tribunal especial llamado *“Court of Record”*, el *“Trust”*, la *“probate jurisdiction”*, el *“attachement”*, etc. Igualmente Peynado se oponía de forma muy radical a que la ley autorizase a que abogados y agrimensores norteamericanos pudieran ejercer en materia de tierras en el país sin tener excequátur y que fuese el Ministro de Justicia quien diese las autorizaciones y escogiera los actores de los procesos de saneamiento. Peynado temía que una ley así tuviese *“el propósito preconcebido de despojar de sus derechos a los pobres campesinos”* Finalmente le decía al Gobierno Militar que *“confío en que ese Proyecto no será aprobado, y en que ninguna ley que se dicte para el arreglo de los títulos de propiedad en este país establecerá desigualdades odiosas ni violaciones a nuestro Pacto Fundamental”*.⁶⁶⁵



El Primer Certificado de Títulos bajo la Ley de Registro de Tierras

⁶⁶⁴ Archivo del Departamento de Estado, Washington, 839.52/29.

⁶⁶⁵ Archivo Personal del Dr. F. Henríquez y Carvajal en posesión de sus descendientes.



En muchos aspectos, el Gobierno Militar acogió las sugerencias de Peynado al momento de dictar la Ley que fue la No. 511 de fecha 1º. de julio del año 1920. Se publicaron dos textos oficiales, uno en español y el otro en inglés.

Es importante consignar el preámbulo de esa ley, tal como que finalmente fue dictada, por la trascendencia de la misma y sus consecuencias a largo plazo en el derecho dominicano:

*“Por Cuanto: Es notorio el hecho de que muchos títulos de terrenos en Santo Domingo son tan confusos y dudosos que impiden el fomento de la riqueza del país, se prestan al fraude y al chantaje en gran escala, y dan origen a que los verdaderos dueños se vean despojados de sus tierras, lo cual da lugar a desordenes y alteración de la paz y a que se pierda la confianza en el Gobierno; Por Cuanto: este estado de cosas se ha dado a conocer anteriormente, en varias proclamas, decretos y leyes; pero han resultado infructuosos y de poca o ninguna utilidad cuantos esfuerzos se han hecho, por medio de leyes, y de otros modos, con el fin de remediar el mal; Por Cuanto: Para remediar este estado de cosas, establecer la confianza en los derechos de propiedad, y devolver la tranquilidad al país, es necesaria una medida enérgica que determine los verdaderos derechos de propiedad de las tierras y obliguen a su registro según un método científico; Por Cuanto: Los tribunales existentes están sobrecargados de trabajo, con asuntos criminales y civiles, y se hace sentir la necesidad de un tribunal especial que se ocupe exclusivamente en solucionar el problema de los títulos de propiedad a fin de que esto se resuelva de modo satisfactorio”.*⁶⁶⁶

Como se habrá visto, los argumentos esgrimidos por el Gobierno Militar para justificar esta legislación tan novedosa, fueron a) la confusión existente bajo el sistema de los terrenos comuneros; b) el despojo de las tierras por el fraude y el chantaje; c) el desorden y la alteración de la paz pública. Bonilla Atilés, en su obra, refuta estas justificaciones con la siguiente explicación:

⁶⁶⁶ Colección de Leyes, Tomo 26, Pág. 307.



*“De estos tres alegatos nosotros solo aceptamos el primero. La situación de la propiedad inmueble tiene un origen confuso, confuso también es su desenvolvimiento. Pero esta confusión no es peculiar en Santo Domingo, es universal y solo se ha pensado en ella después que se ha visto la extrema facilidad que vio Ricardo Torrens por primera vez en 1858. Esta confusión dio lugar a que se creara el sistema en Australia, a que se recibiera luego en Inglaterra y Estados Unidos”.*⁶⁶⁷

Esta nueva e importante ley, al crear el Tribunal de Tierras, estableció excepciones importantes al principio de selección de los jueces. Estableció, en su Art. 3, entre las condiciones para ser juez estaba: *“haber sido juez de un Tribunal de Primera Instancia o de otro Tribunal Superior de la República Dominicana, o en un tribunal de los Estados Unidos o de cualquier posesión insular de los mismos.”* También dispuso que serían escogidos por el Poder Ejecutivo y por periodos de cinco años. Un tiempo después de dictada la ley, el Gobierno Militar escogió los primeros jueces del Tribunal Superior de Tierras, encargados de ponerla en ejecución. Ellos fueron dos jueces norteamericanos, Ostrand y Jackson, y el dominicano Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, quedando Ostrand como Juez Presidente.⁶⁶⁸ Se dispuso un partida de \$60,000 para los gastos iniciales del Tribunal de Tierras.

La nueva legislación de tierras introdujo un elemento exógeno en el derecho dominicano. Sus principales diferencias con el derecho común son que elimina la prescripción en materia de derechos registrados, los conflictos son resueltos *“erga omnes”*, hay un sistema de publicidad inmobiliaria, y los títulos de propiedad otorgados una vez saneado un inmueble, son inatacables y definitivos. Los principios del sistema Torrens los resume Ruiz Tejada en cinco: la publicidad, la legalidad, la autenticidad y la especialidad. Esas cinco características el autor las explica así:

⁶⁶⁷ Bonilla Atilas. J.A. Legislación de Tierras Dominicana. Pág. 51.

⁶⁶⁸ Archivo del Departamento de Estado, Washington, 839.52/42

“La publicidad, con el propósito de que haya una fuente de información para los terceros, la legalidad, para que no se registre y no se transmita ningún derecho que no haya sido previamente depurado; la autenticidad, para que el titular de ese derecho esté provisto de un acto, por medio del cual quede investido del citado derecho; acto que, por emanar de un funcionario competente para expedirlo, se le debe entera fe; y la especialidad, para individualizar previamente el inmueble y para atribuirle en el registro un lugar especial, particular, propio, en el cual todos los incidentes de su vida jurídica quedaran reflejados como un espejo”. ⁶⁶⁹

Una vez creado el Tribunal de Tierras, se establecieron además dos nuevas instituciones en nuestra organización judicial: la Dirección General de Mensuras Catastrales y los Registros de Títulos.

Originalmente, las sentencias dictadas por el Tribunal de Tierras no eran susceptibles del recurso de casación, pero a partir de la Orden Ejecutiva No. 799 del 1922, se estableció que ese recurso extraordinario quedaba abierto contra los fallos definitivos del Tribunal Superior de Tierras, pero sujeto a un procedimiento que variaba del ordinario para los asuntos civiles, comerciales y penales.

El recién creado Tribunal de Tierras empezó a funcionar enseguida. Los sueldos de los jueces fueron fijados por el Art. 23 la propia ley, de este modo: El Presidente del Tribunal \$500 mensuales, los demás jueces del mismo \$583, los de jurisdicción original \$500 y el Secretario del Tribunal \$416. El primer Certificado de Título de Santo Domingo fue emitido el 26 de septiembre de 1922 a favor de Rafael Mejía Herrera, y se trataba de la Parcela No. 1 del Distrito Catastral No. 1 de la Provincia de Santo Domingo. ⁶⁷⁰

Un hecho curioso es que la Suprema Corte de Justicia consideró que los Jueces del Tribunal de Tierras no formaban parte del Poder Judicial y por lo

⁶⁶⁹ Ruiz Tejada, Manuel Ramón. Estudio sobre la Propiedad Inmobiliaria en la Rep. Dom. Pág. 147.

⁶⁷⁰ Ver archivo del Registro de Títulos del Distrito Nacional.



tanto a ellos no se le aplicaban las restricciones que a los demás jueces del orden judicial. En efecto, por una sentencia de casación del 13 de diciembre de 1922, en un alegato de que un juez del Tribunal de Tierras había actuado como abogado de una parte en un litigio civil, dicha Corte indicó: *“Considerando que la disposición del art. 86 que prohíbe a las partes encargar de su defensa sea verbal sea por escrito ni aun a título de consulta a los jueces en actividad de servicio y a los fiscales, aunque se refiera a pleitos que se ventilen en tribunales diferentes de aquellos en donde ejercen sus funciones, es una disposición disciplinaria aplicables solamente en el caso de jueces y fiscales de los Tribunales en los cuales reside en Poder Judicial de la República, y el Tribunal de Tierras no puede de considerarse incluido en esa categoría, 1º. Porque, como lo denomina la Orden Ejecutiva No. 511, que lo creó es “un Tribunal especial que actuará exclusivamente en todos los procedimientos para el registro de acuerdo con esta Ley de todos los títulos de terrenos, edificios o mejoras permanentes o de cualquier interés en los mismos que están situados en la República Dominicana, tendrá facultad para conocer y determinar todas las cuestiones que emanen de dichos procedimientos, incluyendo el deslinde, mensura y partición de terrenos comuneros; 2º. Porque sus miembros pueden ser extranjeros, son nombrados por el Poder Ejecutivo y duran en sus funciones cinco años; y no están sometidos al Poder Disciplinario de la Suprema Corte de Justicia, 3º. Porque las decisiones del Tribunal de Tierras no eran susceptibles de casación antes de la Orden Ejecutiva No. 799 y después de ello no lo son conforme a la Ley de Procedimiento de Casación, sino de las disposiciones especiales de dicha Orden Ejecutiva; 4º. Porque dicho Tribunal funciona de acuerdo con el procedimiento especial establecido por la Orden Ejecutiva No. 511 y no con el Código de procedimiento civil, 5º. Porque si la disposición del Art. 86 del Código de Procedimiento Civil comprendiese a los miembros del Tribunal de Tierras, tendría razón de ser la del art. 21 de la Orden Ejecutiva No. 511 que dice así: El Fiscal y los fiscales auxiliares debe ser abogados y limitarán su profesión a los deberes de abogados del Gobierno”*.⁶⁷¹

⁶⁷¹ Boletín Judicial Nos.14, 148 y 149- Oct-Nov-Dic- 1922. Pág. 65-66



Esta interesante sentencia parece indicar que los jueces dominicanos del orden judicial normal, tenían cierta animadversión contra los del Tribunal de Tierras creado por las autoridades militares norteamericanas y no los consideraban como miembros de la Judicatura nacional, sino simples abogados que podían postular como tales en las materias ordinarias.

Fin del Período, Proceso de Desocupación

La fuerte presión interna de los dominicanos, junto a constantes críticas en muchas otras naciones, especialmente en América Latina, indujeron a los norteamericanos a buscar una salida al atolladero en que se habían metido en República Dominicana en 1916. Un cambio de administración en Washington también favoreció la búsqueda de una salida. Woodrow Wilson en cuyo mandato se inició la ocupación, fue sustituido en 1921 por Warren Harding, del partido opuesto.

Varias propuestas fueron sometidas desde Washington, siempre conteniendo acuerdos que mantenían bastante control norteamericano en el país. La opinión de los grupos más representativos entre los dominicanos, exigían *“la desocupación pura y simple”* Ellos propugnaban porque se restableciera el *“status quo ante”*, y la reposición de Francisco Henríquez y Carvajal a la Presidencia para la cual había sido escogido por los dominicanos en 1916.

Los norteamericanos querían, al dejar el país, mantener el mayor control posible sobre la República Dominicana, especialmente en los aspectos financieros y militares, y no estaban dispuestos a abandonar el país sin alguna garantía en ese sentido. Finalmente, tras muchas propuestas y largas negociaciones que debilitaron la firme posición de los nacionalistas, se llegó a un acuerdo de desocupación que vino a llamarse el *“Plan Hughes-Peynado”* por los apellidos de sus negociadores, el Secretario de Estado norteamericano Charles Evans Hughes y el representante dominicano Francisco J. Peynado, a quien ya se he mencionado como el abogado que elaboró la Ley de Registro de Tierras del 1920. Este plan implicó a la elección por líderes políticos dominicanos de un Presidente



Provisional, quien promulgaría la legislación necesaria para el retorno al régimen constitucional. Las exigencias norteamericanas fueron que el futuro gobierno nacional reconociera la mayoría de las disposiciones legales, contratos, prestamos y compromisos asumidos por el Gobierno Militar. El Plan fue aprobado en Septiembre 19 del 1922 y entre un grupo de políticos dominicanos se escogió a Juan Bautista Vicini Burgos como Presidente Provisional el 1ro. de octubre, quien tomó posesión el 21 de ese mes y al designar a su gabinete nombró a Cayetano Armando Rodríguez como Secretario de Justicia e Instrucción Pública. Este fue posteriormente sustituido por Furcy Castellanos en diciembre de 1923.

En lo tocante a la justicia y al poder judicial, el acuerdo de evacuación dispuso dos medidas. La primera era que durante el gobierno de Vicini Burgos: “*El personal de los Departamentos no se cambiará durante el ejercicio del Gobierno Provisional sino por causa debidamente justificada y los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial no podrán ser removidos sino en el mismo caso*” y que instalado el nuevo gobierno “*Los miembros del Poder Judicial serán elegidos de acuerdo con la Constitución*”.⁶⁷² No quedó claro a cuál constitución se refería. Se pretendía de que se estaba bajo la ficción de que aún permanecía vigente la del 1908, pero en el acuerdo se hablaba de que el Congreso que surgiría de las elecciones previstas en el Acuerdo, haría las reformas necesarias a la Constitución. Esas sutilezas constitucionales no se aclararon. Pero el hecho fue, como se ha visto, que durante el periodo de la intervención militar, los jueces fueron nombrados por el oficial norteamericano que ocupaba el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, quien designaba y destituía a voluntad a todos los funcionarios civiles y judiciales.

El gobierno provisional dirigido por Vicini Burgos se limitó a preparar el país para el retorno a la normalidad institucional, dictando una serie de leyes fundamentales, como lo fueron la Ley Electoral y las leyes sobre

⁶⁷² Vega, Wenceslao. Los Documentos Básicos de la Historia Dominicana. Págs. 304 y308.

portes de armas de fuego y armas blancas. En el aspecto judicial las únicas disposiciones fueron las que ordenaron el restablecimiento de algunos juzgados de instrucción y alcaldías, que como vimos habían sido abolidos por el gobierno militar, así como una ley que creaba los Consejos de Guerra para juzgar a los miembros de la Policía Nacional Dominicana, que fue como se llamó el cuerpo militar que los norteamericanos dejaron en el país para la conservación del orden público.

Bajo el Plan de Evacuación se celebraron elecciones para legisladores y para Presidente en marzo de 1924. El 12 de julio siguiente tomó posesión el Presidente electo Horacio Vásquez y las tropas norteamericanas abandonaron el país pocos días después.

Así terminó este interludio con los aspectos tan negativos que arrojaron sobre la justicia y el derecho en República Dominicana. Se piensa que el único elemento permanente y positivo que los norteamericanos dejaron en la República Dominicana en materia legal y judicial fue el Sistema Torrens con su Tribunal de Tierras.



Bibliografía

- ALBURQUERQUE. A., Títulos de los Terrenos Comuneros en la República Dominicana, Impresora Dominicana: Ciudad Trujillo, 1961.
- BONILLA ATILES, J.A., Legislación de Tierras Dominicana. Librería Dominicana: Santo Domingo, 1974.
- COLECCIÓN DE LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES. Tomos 24 al 30. ONAP: Santo Domingo, 1983.
- DE LA ROSA, A., Las Finanzas de Santo Domingo y el Control Americano. Sociedad Dominicana de Bibliófilos: Santo Domingo, 1987.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. Archivos. Sección República Dominicana. Años 1914 a 1920. Fotocopias de varios documentos en manos de W. Vega.
- FRANCO Y FRANCO, T., La situación Internacional de la República Dominicana a partir del 8 de febrero de 1907.
- HENRIQUEZ UREÑA, M., Los Yanquis en Santo Domingo. Sociedad Dominicana de Bibliófilos: Santo Domingo, 1977.
- KNIGHT, M., Los Americanos en Santo Domingo. Sociedad Dominicana de Bibliófilos: Santo Domingo, 1980.
- LISTIN DIARIO. Años 1916 a 1924. Archivo General de la Nación. Sto. Domingo.
- LUGO A., La Ocupación Militar Americana. Antología. Biblioteca de Clásicos Dominicanos, Volumen XV. Editora Corripio: Santo Domingo, 1993.
- PEREZ, J. B., Geografía y Sociedad. Editora del Caribe: Santo Domingo, 1972.
- PERKINS DEXTER, Los Estados Unidos y el Caribe. Sociedad Dominicana de Bibliófilos: Santo Domingo, 1991.

- PRIMER CENSO NACIONAL 1920. Santo Domingo, 1920.
- RUIZ TEJADA, M. R., Estudio sobre la Propiedad Inmobiliaria en la República Dominicana. Universidad de Santo Domingo. Editora del Caribe: Ciudad Trujill, 1952.
- SCHOENRICH O., Santo Domingo, Un País con Futuro. Sociedad Dominicana de Bibliófilos: Santo Domingo, 1977.
- SOLOMON, M. A., “Law, Order and Justice in the Dominican Republic during de United States Military Goverment 1916 to 1924”. Tesis de Grado para el título de Master of Arts in History Universidad del Sur de Illinois, agosto 1969, inédita.
- VEGA, W., Historia del Derecho Dominicano. Amigo del Hogar: Santo Domingo, 2002.
- WELLS, S., La Viña de Nabot. (Traducción al español). Editora Taller: Santo Domingo, 1975.

