



“Conflictos por la regulación de la propiedad
de la tierra en Paraguay”

Nathalia Soledad Da Costa

Tesis para optar al grado de doctor en derecho

Director: Dr. Eduardo Aldunate Lizana

Santiago de Chile, 2017

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, especialmente a Fernando y Joaquín por el apoyo que me han brindado en este largo proceso y por el tiempo que me cedieron para poder investigar, escribir, borrar y volver a escribir,

A mi madre, hermanos y abuela por el acompañamiento incondicional en este período y por todas sus oraciones,

A mis amigos, que escucharon tantas veces sobre un tema ajeno a ellos solo para darme apoyo,

A mi director Eduardo Aldunate, sin cuya guía y paciencia este trabajo hubiera sido mucho más difícil,

A la Universidad y el programa por creer en mí y darme la ayuda necesaria para haber podido realizar el doctorado.

SIGLAS

AI	Auto Interlocutorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	Bilateral Investment Treaty/ Tratados Bilaterales de Inversión
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CN	Constitución Nacional
CVJ	Comisión de la Verdad y Justicia
DAI	Departamento de Asuntos Indígenas
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DGRP	Dirección General de Registros Públicos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IBR	Instituto de Bienestar Rural
INDERT	Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Nacional del Indígena
IRA	Instituto de la Reforma Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PRONAPI	Programa Nacional para los Pueblos Indígenas
SAU	Superficie Agrológicamente Útil
SIRT	Sistema de Integración de Recursos de la Tierra
SNC	Servicio Nacional de Catastro
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UBEF	Unidad Básica de Economía Familiar

ÍNDICE

SIGLAS	1
ÍNDICE.....	2
ÍNDICE DE TABLAS	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: ENFOQUE HISTÓRICO DEL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN PARAGUAY.....	23
1. LA TIERRA EN LA ÉPOCA COLONIAL	23
1.1. <i>Misiones: importancia del régimen comunal</i>	27
2. ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA	34
2.1. <i>Política de aislamiento: Gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia</i>	34
2.2. <i>Política mercantilista</i>	38
2.2.1. Gobierno de Carlos Antonio López: la oligarquía y la adquisición de grandes extensiones de tierras.....	39
2.2.2. Disposiciones de la Constitución de 1844.....	41
2.2.3. Gobierno de Francisco Solano López.....	43
2.2.3.1. Reforma Constitucional de 1856.....	43
2.2.3.2. Guerra de la Triple Alianza.....	44
2.3. <i>Época constitucional: Período post guerra- repoblamiento y venta de tierras fiscales</i>	45
2.3.1. Constitución de 1870.....	46
2.4. <i>Siglo XX en adelante</i>	50
2.4.1. Constitución Nacional de 1940	51
2.4.2. Decreto 120/1940	52
2.4.3. Ley 852/1963 que Crea el IBR.....	53
2.4.4. Ley 854/1963 Establece el Estatuto Agrario	54
2.4.5. Constitución Nacional de 1967	55
RESUMEN	57
CAPÍTULO II: LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN PARAGUAY: REGULACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONALIDAD.....	58
PRIMERA PARTE	58
1. SITUACIÓN ACTUAL EN PARAGUAY	58
2. RÉGIMEN GENERAL DE LA PROPIEDAD EN PARAGUAY	62
2.1. <i>Regulación de la propiedad a nivel constitucional</i>	63
2.2. <i>Normas internacionales vigentes en Paraguay</i>	66
2.3. <i>Regulación legal de la propiedad</i>	68

2.4. Regímenes especiales	69
3. RÉGIMEN DE LA REFORMA AGRARIA.....	71
3.1. Antecedentes.....	71
3.2. Regulación constitucional de las tierras destinadas a la reforma agraria	73
3.3. Regulación legal de las tierras destinadas a la reforma agraria	75
4. RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.....	76
4.1. Regulación constitucional de la propiedad de las comunidades indígenas.....	76
4.2. Ratificación de Tratados Internacionales en la materia.....	77
4.2.1. Regulación legal de la propiedad de las comunidades indígenas	79
5. LA PROPIEDAD EN LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA PARAGUAYA.....	80
6. ORGANISMOS ENCARGADOS DE APLICAR LAS LEYES REFERENTES A LA PROPIEDAD: LOS DENOMINADOS ORGANISMOS DE APLICACIÓN	82
6.1. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).....	82
6.2. Instituto Nacional del Indígena (INDI).....	83
SEGUNDA PARTE	85
1. RÉGIMEN REGISTRAL Y CATASTRAL DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.....	85
1.1. El sistema de registros inmobiliarios.....	87
1.2. Dirección General de Registros Públicos.....	88
1.3. Servicio Nacional de Catastro	89
1.4. Oficinas encargadas del impuesto inmobiliario. Gobiernos municipales	91
1.5. Organismos de aplicación.....	91
2. LA INSCRIPCIÓN DE TÍTULOS, SUPERPOSICIÓN DE INSCRIPCIONES Y SUS CONSECUENCIAS	93
2.1. Vías de reclamación de la propiedad a nivel judicial.....	94
2.1.1. Interdicto de adquirir	94
2.1.2. Interdicto de recobrar la posesión.....	95
2.1.3. Interdicto de retener.....	96
2.1.4. Desalojo	97
2.1.5. Reivindicación	98
2.1.6. Usucapión	100
2.1.7. Invasión de inmueble ajeno	102
RESUMEN	102
CAPÍTULO III: PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS	104
PRIMERA PARTE	104
PROBLEMAS GENERALES	104
1. REFORMA AGRARIA PERMANENTE	104

2.	DIFICULTADES EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS POSITIVAS QUE REGULAN LA PROPIEDAD.....	108
2.1.	<i>La expropiación como una de las fuentes del conflicto jurídico social</i>	114
2.1.1.	Procedimientos para la restitución de tierras indígenas.....	130
2.2.	<i>Los tratados internacionales adoptados por Paraguay. Su cumplimiento efectivo en el país</i>	132
3.	FORMAS PRECARIAS DE TENENCIA DE LA TIERRA: MEJORAS Y DERECHERAS Y LA FALTA DE REGULARIZACIÓN DE LAS TIERRAS.....	142
3.1.	<i>La venta de tierras recibidas como beneficiario de la reforma agraria. Consecuencias jurídicas</i>	145
4.	PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y COMPETENCIA	150
5.	CONSTITUCIÓN IRREGULAR DEL DOMINIO: LAS LLAMADAS “TIERRAS MALHABIDAS”	157
5.1.	<i>Concesión de tierras en las reformas agrarias, en violación a las disposiciones del Estatuto Agrario</i>	157
6.	FUNCIONAMIENTO DE LOS APARATOS BUROCRÁTICOS	176
6.1.	<i>Funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y su relación con el INDERT y en INDI. Creación y rol del SIRT</i>	178
	RESUMEN DE LA PRIMERA PARTE	181
	SEGUNDA PARTE	183
	PROBLEMAS ESPECÍFICOS SOBRE INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA Y LA APLICACIÓN O NO DE SU COSTUMBRE	183
1.	EL INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA: VALIDEZ DE SUS RESOLUCIONES	183
2.	APLICACIÓN O NO APLICACIÓN DE LA COSTUMBRE	189
2.1.	<i>La costumbre de las comunidades aborígenes respecto a las tierras comunales y ancestrales</i>	189
2.2.	<i>Análisis de casos controvertidos respecto de territorios de comunidades indígenas con Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	197
2.2.1.	<i>Yakye Axa vs. Paraguay (2005)</i>	197
2.2.2.	<i>Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006)</i>	200
2.2.3.	<i>Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010)</i>	201
2.3	<i>Soluciones amistosas</i>	206
2.3.1.	<i>Caso Kelyenmagategma (2011)</i>	206
2.3.2.	<i>Caso de las comunidades Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet- Riachito (1999)</i>	208
	RESUMEN DE LA SEGUNDA PARTE	211
	CONCLUSIONES, APORTES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	212

1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN RESPECTO A LA NORMATIVA Y SU INTERPRETACIÓN: CRITERIOS PARA LA ARMONIZACIÓN DE NORMAS APLICABLES Y ESTRICTA SUJECCIÓN AL ORDEN DE PRELACIÓN CONSTITUCIONAL.....	215
1.1. <i>Aplicar estrictamente el orden de prelación normativo establecido constitucionalmente.</i>	214
1.2. <i>Determinar criterios para la armonización de las reglas existentes en cuanto a regulación de la propiedad de la tierra.....</i>	216
1.3. <i>Introducir cambios relacionados al impuesto inmobiliario.....</i>	218
2. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN JURISDICCIONALES: IMPLEMENTACIÓN DEL FUERO AGRARIO, PLANIFICACIÓN DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL, APLICACIÓN DEL DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA Y REGULACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CIDH.....	222
2.1. <i>Implementar el fuero agrario según lo dispuesto en la Ley N° 51/90, para lo cual debe incluirse en una partida del presupuesto general de la nación y efectuar el concurso para jueces y demás funcionarios del fuero.</i>	223
2.2. <i>Realizar la planificación de una reforma agraria integral que incluya redistribución de la tierra y titulaciones.....</i>	225
2.3. <i>Aplicar el derecho consuetudinario indígena según lo establecido en la Constitución Nacional en todas las jurisdicciones (no solo la penal, como se realiza actualmente).</i>	228
2.4. <i>Determinar un procedimiento de ejecución de las sentencias emanadas de la CIDH.</i>	229
3. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN ADMINISTRATIVAS Y/O BUROCRÁTICAS: SANEAMIENTOS DE TÍTULOS Y TITULACIONES, Y CREACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO DE REGISTROS	230
3.1. <i>Saneamiento de las tierras y sus títulos.</i>	230
3.2. <i>Crear un sistema de Registros Públicos interconectado con el fin de que la información actualizada esté debidamente cruzada.</i>	232
3.3. <i>Dotar de mayor presupuesto al INDI.....</i>	233
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	235
ANEXOS	250

Índice de Tablas

Tabla 1: Fincas según los censos de 1991-2008 por cantidad y superficie	14
Tabla 2: Problemas jurídicos identificados	18
Tabla 3: Sistemas de Registro y Catastro	92
Tabla 4: Tratados Bilaterales de Inversión firmados por Paraguay.....	138
Tabla 5: Tierras <i>Malhabidas</i> durante la dictadura y en período de transición	166
Tabla 6: Cantidad de tierras adjudicadas en relación a la totalidad de tierras arables	166
Tabla 7: Tierras malhabidas en comparación con superficie de Paraguay	166
Tabla 8: Ejemplo- Caso de Milton Machado	170
Tabla 9: Ejemplo- Caso de Galo Escobar.....	171
Tabla 10: Adjudicaciones lotes agrícola ganaderos superiores a 100 hs. Región Oriental	172
Tabla 11: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes ganaderos. Región Oriental.	173
Tabla 12: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes ganaderos. Región Occidental	173
Tabla 13: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes Agrícolas. Región Oriental de 1954-1963	174
Tabla 14: Comparación entre los Estatutos Agrarios de 1940, 1963 y 2002	250

Introducción

Los conflictos por el acceso a la tierra, su propiedad y regulación, siguen presentándose en la actualidad en gran parte de los países de América Latina¹, pero en Paraguay, presentan características propias y son muy numerosos, razones por las cuales se ha elegido como tema de investigación; considerando la importancia que revisten en el país esos conflictos, no sólo para los campesinos y los pueblos indígenas, sino también para los particulares que desean invertir en esas zonas y para la imagen que proyecta el país, que actualmente es la de la inseguridad jurídica en esta materia.

Leyes con disímil jerarquía regulan este tema y tornan compleja la determinación de cuál debe ser la aplicada, tanto a nivel general como en los casos particulares. Si se aplicara en rigor la prelación normativa, o las normas en cuestión no fueran contradictorias ni adolecieran de lagunas, se evitarían muchos de los conflictos². La aplicación efectiva de esa multiplicidad de normas -que no debería existir si se respetara el principio de prelación constitucional- se transforma en una traba a la regulación de la propiedad –en especial de la propiedad de la tierra- y al desarrollo de la relación entre la sociedad y ese derecho.

¹ Esto es observable no sólo a nivel científico, sino que los medios de comunicación internacionales nos informan diariamente de reclamos e invasiones a tierras, así como de los intentos políticos y jurídicos por solucionar la cuestión. Para ejemplificar: 1- Los Ava Guaraní de Jukyry, Ko'eju, Ygarytymiri e Ypora Poty, en mayo de 2008 aparecieron en la fiscalía de San Alberto, Alto Paraná, porque sus tierras habían sido invadidas por comunidades campesinas, observándose una completa inacción por parte de la Fiscalía. Fuente: <http://www.conapi.org.py/interna.php?id=60> fecha de Acceso 30 de enero de 2017; 2- En Honduras, la situación del agro nuevamente está en problemas con la toma masiva de tierras por parte de grupos campesinos, según lo expuesto en <http://www.elheraldo.hn/alfrente/565076-209/intereses-anarquistas-y-politicos-tras-invasiones-en-el-norte-de-honduras> fecha de acceso: 30 de enero de 2017; 3- “Indígenas y campesinos sin tierra prometen sacudir Brasil en este “abril rojo”, que se alargará a las primeras semanas de mayo, con un campamento en Brasilia, invasiones de predios en todo el país y una marcha hacia la capital” 13 de abril de 2005 en <http://www.ipsnoticias.net/2005/04/brasil-abril-rojo-campesino-e-indigena/> fecha de acceso 30 de enero de 2017; 4- “En el último año, la relación de los pueblos indígenas con el Estado chileno ha sido, sin duda, un foco importante de conflictos. En el centro se encuentra el problema de la entrega de territorios como eje crucial de las relaciones entre el Estado y pueblos indígenas. En el Informe de DDHH UDP 2014 constatamos que existe un importante desconocimiento sobre estos temas. Así, si bien se informa profusamente acerca de conflictos judiciales, protestas y enfrentamientos, poco se sabe sobre la política pública de entrega de tierras, sobre las demandas de los pueblos indígenas, los presupuestos destinados a ello y las funciones de la CONADI” en <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/11/02/politica-publica-de-tierras-y-territorios-indigenas/> fecha de acceso 30 de enero de 2017.

² Debe aclararse que no todos, dado que los problemas existentes también responden a otras causas que serán expuestas en el presente trabajo de investigación.

A lo mencionado se suman los desórdenes administrativos, la excesiva burocracia, la cantidad de tierras concedidas al margen de la ley y la falta de respeto por el derecho consuetudinario indígena, como problemas más frecuentes.

Esto lleva a que se sucedan reiteradamente invasiones a propiedades privadas – muchas de ellas con consecuencias violentas- donde se reclaman: la redistribución de los excedentes fiscales; la ilegitimidad de los títulos de los actuales propietarios de los latifundios (porque no fueron ni son beneficiarios de la reforma agraria); la superposición de inmuebles como consecuencia de la ausencia de procesos de mensura y deslinde y la deficiencia de los sistemas registrales y catastrales³; las diferencias en los criterios de organismos y entidades públicas a la hora de interpretar y aplicar las leyes; y la devolución de las tierras que pertenecen a comunidades aborígenes; reclamos fundamentados en artículos de la Constitución Nacional y otras normas vigentes.

Además, hay que considerar que se dieron reformas agrarias fallidas (1936, 1940, 1963⁴) que provocaron que existan dos o más propietarios sumados a los ocupantes y tenedores precarios, sobre un mismo inmueble, un alto grado de concentración de la tierra en manos de particulares⁵ y expropiaciones de tierras de comunidades aborígenes naturales, reconocidas constitucionalmente.

Otro factor problemático se observa respecto de la existencia de formas precarias de acceso a la tierra, denominadas mejoras y derecheras, en convivencia con títulos de propiedad registrados, en muchos casos de dudosa procedencia y/o validez, dado que pudieron lotearse y venderse sin registrarse los cambios. Esto se vincula a las deficiencias en los sistemas catastrales y registrales, la centralización del aparato burocrático con la

³ Dirección de Catastros, Dirección General de Registros Públicos y Dirección de Registros Inmobiliarios

⁴ Un primer intento de aplicar la reforma agraria se dio en el gobierno liberal revolucionario de 1936; posteriormente, en 1940, se vuelve a intentar con la sanción del Estatuto Agrario y la creación del Instituto de la Reforma Agraria (IRA). En 1963 durante la dictadura de Alfredo Stroessner, se dicta el nuevo Estatuto Agrario y se crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR).

⁵ Son los denominados latifundios, que en Paraguay se dividen en productivos e improductivos, siendo ambos tipos expropiables.

consiguiente ausencia de oficinas en lugares alejados de la capital del país o de ciudades importantes, que vuelven aún más engorrosos y costosos los trámites burocráticos.

Otro aspecto de esta problemática está dado por la concesión de tierras al margen de la ley. Éstas fueron entregadas, en su mayor parte, durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), pero la práctica continuó durante los primeros años de transición a la democracia, y en la actualidad se siguen dando casos, con menor frecuencia a la de aquellas épocas.

La problemática se presenta entonces en zonas rurales, entre particulares y campesinos; pero también en los territorios indígenas. Esto ha llevado a la presentación de reclamos en instancias nacionales e internacionales, para que les sean devueltas las tierras que poseían ancestralmente. En este sentido se ha llegado hasta la Corte Interamericana, con fallos a favor de algunas de esas comunidades⁶.

Por último, y en estricta relación con los pueblos indígenas, se ha encontrado como otra arista del problema, la no aplicación de su derecho consuetudinario, pese a haber sido establecido y reconocido constitucionalmente.

Las posibles soluciones teóricas que existen actualmente frente a este complejo escenario, van desde la expropiación a la recuperación de tierras en manos de particulares, pasando por posibles usucapiones y reivindicaciones, sin que ninguna de ellas haya sido aplicada efectivamente con resultados positivos, siendo insuficientes para resolver el problema⁷. Además, cada una de ellas cae en jurisdicciones diferentes: la expropiación debe ser realizada por ley del Congreso, la recuperación de tierras por licitaciones y compras directas realizadas por el Poder Ejecutivo, cuyos fondos deben preverse en el magro

⁶ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. de 2005, Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. 2006; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. 2006; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. 2010

⁷ Estas son herramientas proporcionadas por el derecho civil y el derecho procesal civil y no responden a la realidad agraria, ni a sus condiciones ni a sus plazos.

Presupuesto General de la Nación; y las reivindicaciones y usucapiones son definidas por el Poder Judicial. Si bien esto es así en la mayoría de los sistemas actuales, en Paraguay, por razones políticas expresadas en el constante enfrentamiento entre los poderes del estado, se hace difícil utilizar estas vías como la única solución al tema de la tierra.

Con el objeto de entender a cabalidad la importancia que tiene la tenencia y propiedad de la tierra en Paraguay, especialmente en zonas rurales, donde se dan los conflictos, es menester exponer datos de relevancia que permitan dimensionar el impacto de la deficiente regulación sobre propiedad en el país y que se constituye en la fuente u origen de todos los problemas que de esa situación se desprenden.

En las dos últimas décadas ha operado un notable crecimiento del sector urbano, fruto de la emigración desde las áreas rurales⁸. Los principales condicionamientos que inciden en la emigración rural-urbana son el agravamiento de la crisis campesina, las restricciones para la migración internacional y la expansión de la economía terciaria, que ofrece opciones de ocupación más rentable en comparación con la agricultura tradicional campesina, por más que se trate en muchos casos de estrategias de supervivencia (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, en adelante DGEEC). Igualmente y en comparación con otros países, Paraguay sigue teniendo un alto nivel de población en las zonas rurales.

Hasta 1982 la urbanización fue un proceso muy lento. Desde entonces, el poblamiento de las periferias de las grandes ciudades tuvo un crecimiento considerable. Del 43% que era la población urbana en 1982 se dio un salto al 49% en el 1992, y para fines de la década se estimaba en un 56%. Este acelerado crecimiento de la población urbana y el

⁸ *La población urbana ha experimentado cambios importantes, con una tendencia creciente según lo demuestran los resultados obtenidos en los Censos de Población y Viviendas. En 1950 el área urbana concentró el 35% del total de la población nacional, mientras que en el censo 2012, alcanzó un 60%. Esto indica que la población del área urbana ha experimentado un incremento del 25% durante los últimos 60 años* Fuente: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf> fecha de acceso 30 de enero de 2017.

descenso de la población rural coinciden con la aguda crisis de la agricultura tradicional campesina y la desaceleración económica del país, que se inicia justamente en los primeros años de la década de los 80 (Riquelme, 2005). En el año 2011, la población urbana se incrementó al 58.9%, y la población rural se encontraba en el 41.1%, cifra que continúa siendo alta, sobre todo considerando que el foco de los conflictos está en esa zona.

Conforme a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011, la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 32,4 % del total de habitantes del país, lo que significa que cerca de 2.096.000 personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo (o de dos dólares diarios). En el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año aproximadamente a cerca del 45% de su población. En términos absolutos, la mayor cantidad de población pobre se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 1.182.000 personas en tal situación, en tanto en el área urbana el número de pobres asciende a 913.000 personas aproximadamente (29% más pobres en el área rural respecto a la urbana). En consecuencia, en el ámbito rural la pobreza es más extendida tanto en incidencia como en cantidad absoluta⁹.

La población en situación de extrema pobreza, también denominada indigente (aquella cuyos ingresos no superan el costo de una canasta mínima de consumo alimentario o no alcanzan un dólar diario), llega a 1.165.000 personas aproximadamente, siendo mayor la proporción en el área rural (29,6 % de sus habitantes) que en el área urbana (10% de la población urbana). Igualmente, el mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, albergando a 782.000 de ellos. En suma, el área rural es la más afectada por la indigencia tanto en incidencia (porcentaje) como en valores absolutos (cantidad de personas) (DGEEC).

⁹ Y es que la pobreza en el campo no solo no ha sido resuelta sino que se ha agudizado. Y habiendo fracasado el viejo modelo de industrialización, la ciudad ha demostrado su incapacidad en absorber a tantos migrantes. Van Dam Chris (1999) P. 3 *La Tenencia de la Tierra en América Latina*. El Estado del Arte de la Discusión en la Región. Documento especialmente preparado para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) Oficina Regional para Sud América/SUR

Según los datos aportados por la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay¹⁰, en su Encuesta Permanente de Hogares año 2011, la población rural en ese año es de 2.642.964 personas, que corresponden al 41.34 % del total del país. De los mismos 1.357.730 son hombres y 1.285.234 son mujeres.

La población rural estimada para el año 2012 es de 2.739.716 personas de las cuales un 47.2% son mujeres y un 52.8% son hombres.¹¹ La población económicamente activa (PEA) es de 1.268.434, de las cuales 1.230.788 (97.03%) están ocupadas. La mayoría de los que componen la PEA rural cuentan con algún grado de instrucción primaria (74%), pero solamente el 30% ha tenido acceso a la educación secundaria y un 5.7% a la terciaria. La tasa de analfabetismo es del 7.2%, mayor a la que se registra a nivel nacional 4.7%, siendo más alta en las mujeres (8.8% frente a 5.7% en los varones).

La pobreza total del país (proyecciones de la DGEEC 2012) es de 2.197.309 personas, siendo pobres extremos 1.229.732 y pobres no extremos 967.577. La pobreza en áreas rurales asciende a 1.277.194 personas que constituyen el 58.12% del total de pobres; siendo pobres extremos 846.232 y pobres no extremos 430.962 personas.

En cuanto a la distribución de la tierra, y en base a datos oficiales aportados por el Censo Agropecuario de 2008, se mantuvo la concentración de la tierra, y en algunos casos se incrementó la misma, comparando con datos del censo anterior de 1991.

En el censo de 1991 se determinó que el 1.55% de los propietarios de fincas poseían el 81% de las tierras. En 2008, el 2.06% de los propietarios detentan el 85.5% de las tierras. Existen actualmente 774 fincas sin tamaño determinado, sin habitarse, desconociéndose

¹⁰ En <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/eph2011/2.%20total%20pais.pdf> fecha de acceso. 16 de abril de 2013

¹¹ STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, Áreas Urbana y Rural, 2000-2030.

información sobre los propietarios. En cuanto a las fincas de menos de 1 ha. se conoce la existencia de 15.586 con una superficie de 6.894 has¹².

Respecto de las fincas de 1 a 50 has., se registran 248.461 fincas con una superficie de 1.953.187 has. En 1991, con esta superficie, existían 257.158 fincas y representaban una superficie 2.318.174 has. En el otro extremo se encuentran las propiedades de 5 mil a más de 10 mil has. En este estrato se contabilizan 1.284 fincas en 2008, las que en 1991 eran sólo 884, en un país donde los latifundios, productivos o improductivos, pueden ser expropiados en razón del bien público o interés social, según mandato constitucional¹³.

Según los datos expuestos los principales incrementos se dieron en los extremos. En las propiedades pequeñas, de menos de 5 has. se observa un incremento del 8.4% en la cantidad de fincas con esas dimensiones, respecto del censo anterior. En el caso de las propiedades extensas, que podrían considerarse latifundios¹⁴, se observaron los siguientes incrementos, en cuanto a cantidad de fincas y respecto del Censo de 1991: a) de 50 a menos de 100 has. aumentaron un 13%; b) de 100 a menos de 500 has. el incremento fue del 23.3% y c) de 500 y más, se vio el incremento más grande, en un 54%.

Respecto de la superficie que tienen las fincas mencionadas se pueden ofrecer los siguientes datos, tomados del Censo Agropecuario de 2008:

- a) Fincas de menos de 5 has: representan una superficie de 238.013 has (frente a las 231.305 que abarcaban en 1991)
- b) Fincas de 50 a menos de 100 has.: abarcan 459.555 has (operando una disminución en cuanto a superficie desde 1991 cuando abarcaban 502.648 has.)

¹² En Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario 2008 <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf> página 25. Fecha de acceso 30 de enero de 2017.

¹³ Ídem

¹⁴ Se dice que podría considerarse latifundio, porque como la ley actual no establece las superficies desde las cuales se considera latifundio, la precisión está más relacionada a la normativa anterior (Estatuto Agrario de 1963).

- c) Fincas de 100 a menos de 500 has.: con una superficie de 2.300.193 has (en 1991 eran sólo 1.619.203 has)
- d) Fincas de más de 500 has.: pasaron de 19.369.213 has existentes en 1991 a 27.807.205 has en 2008.

Para representar gráficamente se han expuesto los datos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Fincas según los censos de 1991-2008 por cantidad y superficie

Concepto	Censo 1991		Censo 2008	
	Cantidad fincas	Superficie en has.	Cantidad fincas	Superficie en has.
Fincas sin propietario conocido			774	
Fincas de menos de 1 ha			15.568	6.894
Fincas de menos de 5 has		231.035	118.003	238.013
Fincas de hasta 50 has	257.158	2.318.174	80.600	1.305.367
Fincas de 51 a 100 has		502.643	6.879	459.555
Fincas de 101 a 500 has		1.619.203	10.485	2.300.193
Fincas de más de 500 y menos de 5.000 has		19.369.213	6.810	27.807.205
Fincas de 5001 a mas de 10000 has	884		1284	17.356.813

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DGEEC 1991-2008

Si se observa la tabla resulta difícil que los números coincidan, pero precisamente se debe a que los incrementos de las propiedades corresponden a distorsiones del régimen (por ejemplo, la superposición de títulos)¹⁵.

¹⁵ La superficie total de Paraguay es de 406.752 km cuadrados. “Paraguay podría ser el único país del mundo que vio crecer artificialmente su superficie territorial pues la superposición ilegal de títulos de propiedad excede al verdadero tamaño de la nación. Lo cierto es que, geográficamente, la nación guaraní cuenta con 40,6 millones de hectáreas pero el Servicio Nacional de Catastro informó sorprendentemente que el total de documentos legales existentes reconoce la existencia de propietarios sobre 59,9 millones de hectáreas. La explicación de que haya dueños de 19,2 millones de hectáreas más de las realmente disponibles en el

Pese a que los objetivos impuestos por las leyes nacionales y programas relativos son disminuir y acabar con los latifundios, minifundios y parvifundios, lo que sucede es precisamente lo contrario. La concentración de la tierra sigue en aumento, y también proliferan las pequeñas extensiones donde se hace muy difícil ejercer actividades productivas sustentables.

Respecto de los pueblos indígenas, la situación no es muy diferente a la de los campesinos.

Desde el reconocimiento constitucional, en 1992, del derecho de los pueblos indígenas¹⁶ a “*preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat*”, la deuda que la sociedad tiene con esos pueblos, que habitaban la región desde épocas ancestrales y mucho antes de la constitución del estado paraguayo como hoy se conoce, ha ido creciendo, sin encontrar aún una efectiva solución para poder saldarla.

Se puede decir que hasta ahora son muy pocos los esfuerzos realizados para que los pueblos indígenas puedan ejercer “y aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa”, según lo dispone el artículo 64 de la Constitución Nacional. Dentro de las restricciones al libre ejercicio de sus derechos se encuentran, principalmente, los problemas que los pueblos afrontan para mantener sus tierras ancestrales y contar con un hábitat que garantice el disfrute real y pleno de sus derechos, en las condiciones que ellos pretenden y no en las que les sean impuestas.

territorio hay que buscarla, más allá de deficiencias del Catastro, en la voracidad de latifundistas, ganaderos y grandes agroexportadores. Pero también, de acuerdo a los informes, en una buena parte de títulos falsos u obtenidos ilegalmente gracias a la venalidad de jueces, fiscales y funcionarios de los organismos oficiales del Estado”. En <http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/local/item/135208-superposicion-ilegal-de-titulos-de-tierras-hace-crecer-a-paraguay> fecha de acceso: 30 de enero de 2017.

¹⁶ “Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el explícito consentimiento de los mismos.” Constitución Nacional, Artículo 64.

En Paraguay existen en la actualidad cinco ramas o familias lingüísticas, constituidas por diecinueve etnias aborígenes. La familia Guaraní, conformada por las etnias: guaraní occidental, aché, ava guaraní, mbya, pai tavytera y guaraní ñandeva; la familia Lengua Maskoy, integrada por toba maskoy, lengua enlhet norte, lengua enxet sur, sanapaná, toba, angaité y guaná; la familia Mataco Mataguayo conformado por las etnias nivacle, maká y manjuí; la familia Zamuco, donde se encuentran los ayoreo, chamacoco ybytoso y chamacoco tomaraho; y la familia Guaicurú donde persiste la etnia toba qom.

Si se comparan los del Censo Nacional Indígena de Población y del de Viviendas del 2002 con la Encuesta a Hogares Indígenas del 2008, se observa un importante incremento de la población indígena, pasando de 89.169 en 2002 a 108.308 en 2008 (incremento del 17%).

La estructura por edad muestra una población eminentemente joven y con escasa población adulta. La población indígena muestra escasos logros en la educación formal. En promedio, esta población cursó solo los 3 primeros años en la escuela. El 38,9% de las personas indígenas de 15 años y más de edad es analfabeta. De acuerdo a la Encuesta Indígena 2008, la tasa de participación laboral es del 52,2%. Este porcentaje es superior en la población masculina respecto a la femenina (71,1% y 33,8%, respectivamente). El 71% de la población indígena ocupada de 10 años y más de edad, trabaja en el sector primario, es decir, en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca (71%). El resto se distribuye prácticamente de manera equilibrada entre los sectores secundario (14%) y terciario (15%).

La estructura de las viviendas de los hogares indígenas, revela que 37,8% tiene pared de madera, siguiéndole en orden de importancia el "tronco de palma" con un de 21%. Independientemente a la pertenencia a una de las 5 familias lingüísticas, la gran mayoría de las viviendas tienen piso de tierra, que llega incluso a superar el 90% en el caso de los grupos de Lengua Maskoy y Zamuco. El acceso al agua procedente de empresas proveedoras corresponde a sólo 1,4% de los hogares indígenas, mientras que la Red

Comunitaria provee de agua a 4,5% de los hogares. La gran mayoría solo tiene acceso a tajarar o río, 37,8%. Por otro lado, el servicio de energía eléctrica sostiene a 21,3% de los hogares indígenas, variando por familia lingüística.

Según los mismos pueblos, el estado paraguayo tiene muchas deudas pendientes con ellos, ya que no asume la obligación constitucional, de respetar, proteger y velar por el cumplimiento de los derechos inherentes a las comunidades como tales.

Del resultado del II Censo Indígena se puede observar que de 412 comunidades indígenas existentes, el 45%, es decir, unas 185 comunidades, aún no cuenta con títulos ni documento alguno que asegure legalmente y de forma definitiva la propiedad sobre sus tierras.

Los departamentos de la Región Oriental con más alto porcentaje de comunidades indígenas sin tierra propia son: Caaguazú (85%), Guairá (75%) y Canindeyú (44%). En el Chaco, el índice de comunidades sin tierra alcanza a 45%, en el departamento de Boquerón, y 47% en Alto Paraguay¹⁷. Por su parte, el departamento de Presidente Hayes tiene un alto porcentaje de comunidades con conflictos de tierra (Tierra y Migración Indígena, 2005¹⁸).

Por una cuestión práctica se han resumido los problemas identificados y explicados sucintamente en párrafos anteriores en la siguiente tabla:

¹⁷ DA COSTA (2016) pp.24-27 https://www.umayor.cl/mailling/2016/septiembre/26-9-2016/roam-6/REVISTA_ROAM_6_FINAL.pdf?utm_campaign=20657:%206%c2%aa+edici%c3%b3n+Revista+Energ%c3%ada+y+Medio+Ambiente+Derecho+y+Pol%c3%adticas&utm_source=MasterBase%20UMAYOR&utm_medium=email&utm_content=2&utm_term=none

¹⁸ DGECC, 2005.

Tabla 2: Problemas jurídicos identificados

Normativa Problemas	Constitución Nacional	Estatuto Agrario 1963	Estatuto Agrario 2002	Estatuto de las Comunidades indígenas	Leyes especiales
Concesión de tierras en contravención a la normativa	Rechazo de expropiaciones: Extranjeros amparados en tratados bilaterales	Tierras “Malhabidas”	Tierras “Malhabidas” venta de tierras de origen viciado	Venta de tierras de comunidades indígenas	
Inclusión de títulos irregulares		Mejoras y Derecheras	Mejoras y derecheras		
Venta de derecheras		Nulidad de títulos (comprados por sojeros)	Nulidad (comprados por sojeros)- Poseedores de derecheras denuncian que son obligados a venderlas Doble titulación Primeras sanciones por venta 2012		
No titulación		No se titulan a nombre de campesinos hasta que paguen derecheras	No se titulan a nombre de campesinos hasta que paguen derecheras	Por no tener personería jurídica 45% de pueblos no tienen títulos de propiedad	

Superposición de títulos		Se aplica regla Código Civil	Se aplica regla Código Civil	Debe expropiarse a privados	
Invasión de inmuebles					Se aplica código penal aunque se discuta la propiedad del inmueble
Expropiación	Utilidad pública o interés social- por ley o contrato- indemnización dependiente de la productividad		Problemas con la indemnización , cálculo y forma de pago de la misma	Se expropia a favor de comunidad, pero solo se puede titular si la misma tiene personería jurídica	CC: aplicación supletoria de reglas de la compra venta

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, dada la importancia que tiene este problema, y según lo comentado precedentemente, la investigación tiene por objeto principal exponer de manera sistemática los conflictos existentes en Paraguay respecto de la regulación de la tierra y proponer criterios jurídicos de solución.

Esto conduce a que, para el desarrollo del trabajo, deba recurrirse al análisis de las fuentes históricas y actuales de la legislación positiva paraguaya, que regulen el derecho de propiedad y el derecho a la propiedad y a la determinación de su cumplimiento; el estudio de las formas precarias de tenencia y propiedad de la tierra y las formas que se han

utilizado para su “regularización”; el examen de la praxis en la aplicación de las normas por parte de los organismos encargados y la burocracia; y a la revisión de la situación de los pueblos indígenas y su derecho consuetudinario.

Para ello es importante tener en cuenta que Paraguay es un país en el cual se han desarrollado escasamente los estudios en cuanto este problema (sobre todo desde la perspectiva jurídica) y no es fácil el acceso a la información existente (la mayoría de los libros y artículos existentes sobre la materia se encuentran en bibliotecas privadas o de ONG's), por lo cual, los resultados que se obtengan de investigaciones del problema podrían arrojar nuevas ideas o análisis que se constituyan en aportes de importancia para ese país y para conflictos en países de similar conformación, problemática y organización institucional.

La cuestión ha sido estudiada mayormente desde los puntos de vista antropológico, sociológico, político, histórico y económico, pero no se ha hecho un análisis en profundidad desde el punto de vista jurídico (sólo se han realizado compilaciones de las leyes que se aplican al derecho de propiedad). Si bien esos aspectos, sobre todo los históricos y sociológicos, son de importancia para la presente investigación (y para el análisis se tomarán en cuenta algunos criterios aportados por la axiología jurídica), el foco estará en el área jurídica, constituyendo un aporte nuevo en la materia.

Para la presente investigación se revisaron legislaciones (interna e internacional), sus fuentes inmediatas, mediatas y antecedentes históricos, el funcionamiento de los organismos de aplicación y jurisdiccionales que entienden en la materia, la doctrina de relevancia y la jurisprudencia de organismos nacionales e internacionales (como son las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), así como datos de relevancia, aportados por organismos oficiales, para acercar el conflicto al aspecto socio económico con el objeto de poder dimensionar el impacto del mismo.

Además, es importante reiterar, que la doctrina nacional paraguaya en la materia es muy escasa por lo cual gran parte de la investigación estará basada en el análisis de leyes, informes de organismos nacionales e internacionales y jurisprudencia nacional.

Por otra parte, no sólo se buscarán criterios jurídicos de solución, a los que se espera arribar con la investigación, sino que también se aportará un análisis sistemático para el estudio de la regulación de ese derecho en Paraguay.

En cuanto a la estructura del trabajo, se divide en tres capítulos.

El Capítulo I trata de la evolución histórica del problema de la tenencia de la tierra en Paraguay. Para ello se ha dividido en etapas: época colonial, donde se explica lo sucedido con la conquista española y las misiones jesuíticas; época de independencia, donde se desarrollan las consecuencias de la política de aislamiento y posteriormente el período mercantilista, que culmina con la Guerra de la Triple Alianza; como consecuencia de ello se asiste al inicio del remate de las tierras públicas y se da paso al denominado período o época constitucional. Todo ello para contextualizar el problema y dimensionar la importancia del mismo.

El Capítulo II, que se divide en dos partes, se enfoca en la regulación de la propiedad y la institucionalidad existente en Paraguay. La primera parte, trata de la situación actual en Paraguay respecto de la legislación existente, tanto para la propiedad privada individual, como para la colectiva y comunitaria. La segunda parte se enfoca en los sistemas registrales y catastrales que existen, a fin de exponer la problemática respecto del funcionamiento de los mismos.

El Capítulo III trata de los problemas jurídicos identificados, y se divide en dos partes. La primera se enfoca en la reforma agraria permanente; la contradicción en las normas positivas que regulan la propiedad, su interpretación y aplicación; el instituto de la expropiación como una de las fuentes del conflicto social; las formas precarias de tenencia

de la tierra; las dificultades en cuestiones de jurisdicción y competencia; la constitución irregular del dominio y la falta de regularización de las tierras; el funcionamiento de los aparatos burocráticos; la segunda parte, trata de la aplicación o no aplicación de la costumbre indígena. Este análisis se realiza para determinar las causas, consecuencias y la realidad del país frente al problema, a fin de proponer posibles soluciones.

El apartado final, con las conclusiones, se desarrolla en base a los problemas identificados, a los que se pretende dar una propuesta de solución, agrupados en tres áreas: normativa e interpretación, jurisdiccionales y administrativas o burocráticas.

CAPÍTULO I: Enfoque histórico del problema de la tenencia de la tierra en Paraguay

1. La tierra en la época colonial

En el Paraguay, la apropiación de la tierra con carácter individual encuentra su origen en el período de la conquista, debido a que la corona española, para recompensar a los súbditos que participaban del descubrimiento y la conquista, decide utilizar como principal herramienta el reparto de las tierras. El Papa Alejandro VI, a través de la Bula *Inter Caetera* de 1493, otorga a los reyes españoles, Isabel y Fernando, la potestad sobre las tierras descubiertas y por descubrir en las nuevas tierras, sea esto realizado por sus súbditos o por sus representantes: *“Les damos –las tierras- concedemos y asignamos perpetuamente a Vos y a los Reyes de Castilla y León, Vuestros herederos y sus sucesores; y, hacemos constituimos y deputamos a Vos a los dichos Vuestros herederos y sucesores Señores de ellas, con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción”*.

Los españoles invocaban el derecho de propiedad acordado a los conquistadores por los principios del derecho romano¹⁹ incorporados al derecho hispano, y además el derecho cristiano de privar de sus bienes a infieles e idólatras²⁰. En ese sentido la corona española declaraba: *“Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar océano, descubiertas o por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla”*. Y reglamentando esos títulos y derechos fueron dictadas órdenes reales, capitulaciones y ordenanzas que establecían que *“las tierras libres o incultas de América eran de los primeros españoles que las ocupaban o de realengo”*²¹.

¹⁹ En el mismo sentido véase Fogel, 2001: *“Los principios del Derecho romano a la propiedad, incorporados al Derecho Español, llegaron a nuestro hemisferio con los conquistadores; éstos, invocando además el derecho cristiano a despojar de sus bienes a los infieles, dejaron sin efecto los derechos que los guaraníes tenían sobre sus tierras por una posesión varias veces milenaria”*.

²⁰ Siete Partidas: Ley XX, Título XXVIII.

²¹ Compilación de Leyes de Indias. Ley I, Título I, Libro III.

Con anterioridad a la llegada de los españoles, la tierra pertenecía a los indígenas, era de la comunidad y los aborígenes que formaban parte de la misma podían disponer libremente de ella. Si bien tenían una autoridad, que podía ser la del cacique o la del *chamán* o *payé*, no existían grandes divisiones sociales.²²

Con la llegada del conquistador y la ocupación de tierras anteriormente poseídas por los indígenas, se altera la apropiación comunal de la tierra. La formación social guaraní, los españoles no sólo adquirirían la propiedad de la tierra por su simple posesión, sino que empezaron a obtenerla con todo lo que se encontraba sobre ellas, incluyendo aborígenes²³.

“Según los principios de la legislación indiana la propiedad de la tierra le correspondía a la corona, todos los habitantes del continente tenían derecho al acceso a tierras para el cultivo de plantas y crianza de animales, la propiedad se adquiría una vez cumplida la condición de la ocupación; esta ocupación, aún sin títulos, transcurrido cierto tiempo, daba el derecho a la Propiedad... Esta concepción colonial destruyó las instituciones indígenas sobre la apropiación y uso de sus territorios y se proyecta hasta nuestros días, aunque en muchos casos acentuando el alcance absoluto de propiedad”²⁴.

En una etapa posterior, hacia 1542, el derecho de propiedad, que en principio era absoluto, comienza a tener distintos matices a partir de las teorías de Fray Bartolomé de las Casas, las que influyeron en la nueva normativa sobre propiedad, estableciendo restricciones a los derechos de los españoles en defensa de la vida y los bienes de los

²² FOGEL (2011) S/P. En este sentido véase a Susnik Branislava, *La Independencia Indígena*, Intercontinental, Asunción, Paraguay, 2010.

²³ En

<http://portalguarani.com/2393-rafaela-guanes-de-laino/17332-familias-sin-tierra-en-paraguay-por-rafael-a-guanes-de-laino.html>

²⁴ El plazo establecido en las Recopilaciones de Leyes de Indias es de cuarenta años.

indios²⁵. A partir de esta idea, se comienzan a utilizar de manera más restringida los sistemas de encomiendas²⁶ y yanaconazgo²⁷.

Los indios encomendados tenían los derechos de uso, goce y transmisión hereditaria de las tierras de las encomiendas; los indios yanaconas gozaban de los derechos de habitación y cultivo sobre las tierras de sus amos y de no ser expulsados de ellas en ningún caso; el dominio privado de las tierras se derivaba de una gracia o merced real²⁸.

Las leyes de Indias, respecto de la distribución de tierras, se basaban en que el reparto equitativo y justo de las mismas aseguraría la felicidad de sus habitantes. *“Para que nuestros vasallos –decía una orden real- puedan vivir con la comunidad y conveniencia que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares,*

²⁵ HANKE (1949) S/P.

²⁶ Según las Ordenanzas de Alfaro, “se prohíben las encomiendas de servicio personal y declara nulas las existentes, así como también la esclavitud y venta de indígenas. Confirma el sistema de reducciones pero el indio que quiera seguir viviendo agregado a los españoles puede hacerlo, con dos años de plazo para resolver su situación definitiva. Reglamenta lo relativo a las Iglesias de las reducciones y a sus Alcaldes indios. Prohíbe la estada de españoles, mestizos y negros, en las reducciones por más de una noche y en absoluto la de las mujeres de los encomenderos. Asegura el radio de una legua como jurisdicción mínima de los pueblos futuros, y de media en el caso de los ya existentes. Asegura la permanencia de los indígenas en sus pueblos y reglamenta los CONCHABOS. Reduce la MITA a un doceavo. Los hijos naturales seguirán el STATUS de su madre, y las casadas irán al pueblo de su marido. Prohíbe el amancebamiento. Reglamenta la MITA y el jornal correspondiente, y la tasa del tributo, así como también el tipo de tareas que han de cumplir. Se ocupa detalladamente de la DOCTRINA o evangelización, y de las condiciones personales y la retribución de los curas doctrineros. Establece las autoridades de los pueblos manteniendo los caciques, y prohíbe los corregidores. Igualmente se ocupa del sistema y los procedimientos judiciales. Los indígenas varones tributarán de los 18 a los 50 años, y la tasa será de 5 pesos anuales, en monedas de la tierra, aunque provisoriamente permite el pago en 30 días de servicio personal al año, siempre que el indígena prefiera este sistema. Proscribe las MALOCAS o cacerías de indígenas, aunque sea a título de evangelización. Reglamenta los casos en que resulta admisible la guerra, y exime de tasas por 10 años a los infieles recién reducidos. Dispone lo relativo a una satisfactoria economía de las comunidades indígenas, y prohíbe la división o partición de las encomiendas actuales. Prevé la conveniencia de mantener la unidad de las familias, la unificación de las encomiendas dispersas y la limitación del número de las existentes {80} en Asunción y en las ciudades del Guairá, 30 en Santa Fe y Concepción del Bermejo, y 12 en Corrientes y Buenos Aires, con pequeños márgenes de tolerancia en cada caso y termina con algunas prevenciones punitivas para asegurar los derechos de los indígenas”. Libro digital: http://www.portalguarani.com/1067_juan_bautista_rivarola_paoli/12698_el_sistema_de_las_encomiendas_por_juan_b_rivarola_paoli.html Fecha de acceso: 30 de marzo de 2015.

²⁷ En éste sentido véase DE LAS CASAS, BARTOLOMÉ (1992) Historia de las Indias I, II y III en Obras completas tomos 3, 4 y 5. Edición a cargo de A. Huergo, Madrid, Alianza Editorial.

²⁸ En este sentido véase OTS CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA (1959) El Estado español en las indias. México, FCE.

tierras, caballerías y peonías, a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares”²⁹.

Siguiendo a Pastore se puede concluir que los principios que regulaban la legislación de Indias (siglos XVI-XVIII) sobre las tierras eran los siguientes:

“Las tierras eran propiedad de la corona, todos los habitantes de América tenían derecho a poseer tierras de cultivo, habitación y pastoreo; la propiedad de la tierra era adquirida gratuitamente una vez cumplidas las exigencias de la ley en cuanto a ocupación; la ocupación sin títulos durante el término de cuarenta años daba la propiedad de la tierra; también daba la propiedad la ocupación anterior de mayor superficie de tierras que no fueran de los indios, mediante el pago de una moderada composición; los indios encomendados tenían los derechos de uso, goce y transmisión hereditaria de las tierras de las encomiendas; los indios yanaconas gozaban de los derechos de la habitación y de cultivo sobre las tierras de sus amos y de no ser expulsados de ellas en ningún caso; y el dominio privado de las tierras derivaba de una gracia o merced real”³⁰.

El régimen colonial dividió a la población del Paraguay en distintos grupos: a) españoles europeos; b) españoles americanos, c) mitayos, d) yanaconas, e) indios libres³¹. Esta clasificación fue cediendo a medida que se acercaba la época de la Independencia (1811) logrando una mayor integración y conformando un tipo de población con caracteres particulares, tanto guaraníes como españoles, con rasgos diferentes a los demás pueblos del virreinato.

²⁹ Compilación de Leyes de Indias, Libro IV, Título XII, Ley I.

³⁰ PASTORE, CARLOS (2008) Pag. 42.

³¹ Los españoles europeos son aquellos que nacieron en ese continente y se trasladaron a América; los españoles americanos son los hijos de españoles que nacieron en América; los mitayos eran los indígenas seleccionados para trabajar en las mitas por períodos de tiempo, generalmente un mes, eran organizados por las comunidades y debían trasladarse con sus familias a los lugares de trabajo; los yanaconas eran los indígenas en condición de servidumbre puestos al servicio de un señor, normalmente eran personas que cometieron delitos, que no podían identificarse con una comunidad o aquellos que se escapaban de las mitas; los indios libres eran los que se habían escapado de las misiones jesuíticas, que no fueran encomendados ni mitayos ni yanaconas.

1.1. Misiones: importancia del régimen comunal

Paralelamente a este sistema, regido por el derecho español, surge otro tipo de organización, que en Paraguay fue muy extendido y duró aproximadamente un siglo y medio: las misiones jesuíticas.

Las misiones jesuíticas funcionaron en Paraguay, abarcando los territorios comprendidos entre los ríos Paraná al sur y Tebicuarí al norte, ubicándose allí ocho de los treinta pueblos jesuíticos de la región. El régimen aplicado por los jesuitas para la división y reparto de las tierras era diferente al aplicado por el resto de los españoles. *“Los jesuitas promovían la supresión de la propiedad individual de los indios sobre las tierras y la consolidación de la propiedad privada de la Compañía de Jesús, declarada representante y defensora de los intereses colectivos de las naciones nativas”*³².

Dentro de las tierras de las misiones jesuíticas, a los aborígenes les correspondía sólo lo necesario para la vivienda propia y de su familia, además de tierra donde pudiesen sembrar lo necesario para su sustento y los religiosos podían trasladarlos cuando lo estimaren conveniente. Por lo tanto, los indígenas no tenían derecho de propiedad sobre las tierras, eran unos ocupantes precarios o simples tenedores de las mismas. Las tierras eran nominalmente de propiedad de la comunidad local, pero como la Compañía de Jesús se había erigido como representante de los mismos, la administración real era de ella.

Pese a la apariencia de sumisión de los indígenas a las comunidades jesuitas, hubo varios enfrentamientos, como las revoluciones de los comuneros (1537 y 1600) lo que, sumado a factores externos, culminaron en la posterior expulsión definitiva de los jesuitas del Paraguay en 1767³³. Ocurrido este hecho, las grandes concentraciones de tierra quedaron a merced de españoles y criollos que no tardaron en apoderarse de las mismas.

³² PASTORE, CARLOS (2008) p.73

³³ *“Habíase decidido al cabo el Rey a adoptar esta extrema medida, y el 27 de Febrero de 1767 dictó un decreto expulsando a los religiosos de la Compañía de Jesús de todos sus dominios, y ocupando sus temporalidades, archivos, papeles y libros”.* En Blas Garay

La importancia de este sistema es la supresión de la propiedad individual de los indígenas y la formación de la propiedad comunal, aunque en realidad la Compañía de Jesús so pretexto de ser la representante de las comunidades aborígenes de esos territorios fortaleció su propiedad privada. Igualmente, el sistema que implementaron fue diferente al que había sido aplicado hasta el momento por los españoles. *“El régimen jesuítico dividía las tierras en tupambaé (tierra de Dios), tomadas entre las mejores de cultivo y de pastoreo; y en abambaé (tierras de indios) que eran en general las de más baja calidad para el cultivo”*³⁴.

Las tierras del *abambaé* eran divididas en fracciones que debían usarse para habitación y sementeras. Las mismas eran repartidas a los individuos de las tribus y sólo podían ser utilizadas para sembrar lo necesario para la alimentación de él y su familia, trabajando dentro de la misma, tres días a la semana. Estos lotes no eran propiedad de los individuos y la Compañía podía decidir trasladarlos en cualquier momento.

Sin embargo, las tierras *tupambaé*, que eran las mejores para el cultivo, se asignaban a la Compañía de Jesús, abarcando todo lo que no era ocupado por los nativos, lo más rico, fértil y abundante de la zona y eran trabajadas por los nativos y los padres jesuitas, en diversas áreas, incluyendo ganadería y plantación de yerba mate.

Señala Levinton que el espacio misional se configuró a partir de tres conceptos: uso cotidiano³⁵, acuerdo interétnico y el derecho natural³⁶.

http://www.portalguarani.com/997_blas_manuel_garay/9605_expulsion_de_los_jesuitas_autor_blas_garay_.html fecha de acceso 30 de enero de 2017

³⁴ PASTORE, CARLOS (2008) p. 78. También ver

http://portalguarani.com/2393_rafaela_guanes_de_laino/17332_familias_sin_tierra_en_paraguay_por_rafael_a_guanes_de_laino.html

³⁵ “ Por uso cotidiano concibe un territorio no modificado por obra humana y que habría sido utilizado espontáneamente por grupos de indios de diferentes troncos lingüísticos con fines de sustentación, previamente al contacto con los misioneros”. LEVINTON, NORBERTO (2005) pp 33-51

³⁶ Ídem.

Las tierras de las comunidades eran de dominio público, de propiedad de las comunidades locales, los indios no tenían derechos individuales sobre las mismas y eran considerados como ocupantes precarios. El verdadero dueño de las tierras era la Compañía de Jesús, ya que como los aborígenes no podían ejercer sus derechos sobre las tierras, esto correspondía a su representante, es decir, a la Compañía.

“La producción de las estancias, bosque, yerbales y chacaras del tupambaé, resultado del trabajo de los indios, era repartida entre la Compañía y el presupuesto de los servicios públicos de cada pueblo, organizados esos servicios con el criterio religioso que dominaba las actividades colectivas de las misiones jesuíticas. En primer término, se invertían los fondos en la construcción y ornato de iglesias y en la realización de servicios religiosos, y el saldo se reservaba para el pago de los servicios públicos y para la atención de necesidades de los enfermos, desvalidos, viudas, incapaces y huérfanos menores. Conocidos los bienes y la población de los pueblos, las ideas que en aquellos tiempos regían en la organización de los servicios públicos, y el grado de atención humanitaria que merecían los nativos de América y en particular los guaraníes del Río de la Plata y Paraguay, no será difícil apreciar, con relativa aproximación a la verdad, a falta de datos precisos que merezcan plena fe, el porcentaje de riqueza producida por los indios en el tupambaé que los religiosos invertían en las necesidades colectivas de los pueblos de las Misiones Jesuíticas”³⁷.

Con el paso del tiempo el descontento con este sistema fue creciendo, tanto de parte de aborígenes como de criollos, y la lucha entre jesuitas y paraguayos desencadena la Revolución de los Comuneros (1721-1735). Sobre este punto hay opiniones diversas. Por un lado, están aquellos que consideran que esta revolución es uno de los primeros antecedentes de un despertar regional y de la conciencia de que los intereses americanos

³⁷ HERNANDEZ, PABLO (1913) *Organización Social de las doctrinas guaraníes de la Compañía de Jesús*. Gustavo Gili Editor, Barcelona, España, Tomo II, Libro digital. http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19810 fecha de acceso: 30 de marzo de 2013.

eran diferentes a los de los españoles³⁸. Por otra parte, autores como Farina y Caballero Campos piensan que la Revolución Comunera en Paraguay fue un movimiento que se reveló contra el mal gobierno del representante del Rey, pero no contra Felipe V o la monarquía, por lo cual no puede considerarse como un movimiento pro independentista, sino como un reclamo que surge como consecuencia de la extrema pobreza del Paraguay, cuyos habitantes tenían a la tierra como único medio de subsistencia³⁹.

Sumado a ello, la crisis en la Iglesia Católica francesa por la pugna entre jesuitas y jansenitas, donde estos últimos son vencedores, provocan la expulsión de los jesuitas de Francia lo que, con otros fundamentos fue replicado por los españoles⁴⁰. A raíz del “motín de Esquilache” de Madrid, donde la población manifiesta su descontento por la situación política, económica y social que se vivía, Carlos III ordena investigar los hechos, tarea que recae en el fiscal Campomanes. El funcionario argumenta en su informe que los jesuitas, tanto los que están en España como los que se encuentran en las Indias, son los responsables ideológicos de los hechos, fomentando la disensión a través de su prédica y enseñanza⁴¹. En ese sentido expresó que resulta absolutamente necesario que *“para la seguridad de la sagrada persona de S.M y del reino entero, que la soberanía use de su potestad económica extrañando del reino a los jesuitas profesos y a los novicios que quieran permanecer en dicha compañía; ocupándoseles las temporalidades, como extraños de él, no permitiendo que en estos dominios ni en los de las Indias se vuelvan a establecer en comunidad ni en particular con ningún pretexto”*⁴².

³⁸ BETHELL, LESLIE (1990) p. 27.

³⁹ FARINA Y CABALLERO CAMPOS (2012) S/F. EN

http://www.portalguarani.com/679_herib_caballero_campos/19803_la_revolucion_comunera_1721_1735_2012_por_herib_caballero_campos.html fecha de acceso: 31 de julio de 2017.

⁴⁰ “La monarquía reivindicó su poder sobre la Iglesia de forma dramática cuando, en 1767, Carlos III siguió el ejemplo de Portugal y decretó la expulsión de todos los jesuitas de sus dominios. Era, por supuesto, una medida que avisaba a la Iglesia de la necesidad de obediencia absoluta, dado que los jesuitas eran conocidos por su independencia de la autoridad episcopal, su intransigencia acerca del pago de diezmos eclesiásticos, su devoción al papado, su extraordinaria riqueza y su habilidad a la hora de litigar contra la burocracia real. En Paraguay habían establecido un virtual estado dentro del Estado, al gobernar a más de 96.000 indios guaraníes, protegidos por su propia milicia armada”. BETHELL, LESLIE (1991) p. 105.

⁴¹ BRAVO (2005) p. 160

⁴² RODRÍGUEZ DE CAMPOMANES, (1977) p.191, Citado en WALTER HANISCH,(1980) "Pedro Rodríguez de Campomanes: Dictamen fiscal de la expulsión de los jesuitas de España (1766-1767)", *HISTORIA* N°15, Santiago, p. 426-427

En base a este dictamen y a los antecedentes de Portugal y Francia, quienes también habían tenido conflictos con los jesuitas, Carlos III decide expulsarlos el 27 de febrero de 1767, apropiándose la Corona de todas las propiedades y posesiones que tenía la Compañía en el Nuevo Mundo.

“Expulsados los jesuitas de las Misiones del Paraguay, quedaron abiertas las puertas de las mismas para la entrada en sus territorios de españoles y criollos. La larga lucha sostenida entre hispanoamericanos y jesuitas había terminado con el triunfo de los primeros. No debe, sin embargo pensarse que la derrota de los jesuitas significó el triunfo del derecho de los nativos sobre sus tierras. Una parte de las tribus de las Misiones se negó a mantener relaciones con los hispanoamericanos, sea por influencia de la prédica de los religiosos que enseñaban a los indios a considerarlos como enemigos de sus bienes y de su libertad, sea por la resistencia de los mismos a someterse a las condiciones establecidas en el régimen de las encomiendas cuyos principios y bases continuaban rigiendo las relaciones de los europeos con los guaraníes, no obstante las leyes dictadas por el gobierno central, que dejaban sin efecto en una u otra forma, las cédulas reales anteriores sobre constitución y funcionamiento de las encomiendas”⁴³.

Esta expulsión implicó que fueran los criollos y españoles, y no los nativos, los que se quedaran con las tierras y que los nativos que se oponían a esto tampoco aceptaran trabajar bajo el régimen de la encomienda, que si bien había tenido variaciones por la anulación de algunas condiciones, seguía aplicándose.

Hacia 1792, la población de las misiones se vio reducida completamente. Los españoles y criollos ocuparon sus tierras, venciendo la resistencia que le impusieron los lugareños y las autoridades, ocupando así las mejores tierras, que habían sido antes el *tupambaé*, reduciendo a los indios a situaciones paralelas o similares a la encomienda. Aguirre menciona que, para justificar sus nuevas posesiones, declaraban que las tierras eran

⁴³ HERNANDEZ, PABLO (1908) s/p.

de realengo y exigían a los nativos que reclamaban el respeto de sus derechos, la presentación de documentos que acreditaran los derechos invocados⁴⁴. Aquí se puede observar un germen del problema de la regulación de la tierra, esto es, que la misma pertenecía no a los que la poseían y trabajaban, sino a aquellos que habían obtenido algún tipo de titularidad sobre la misma a través de documentos, en estos casos cédulas reales o concesiones de la corona española.

Sin embargo, existieron españoles y criollos que no aprovecharon esta situación para apropiarse de las tierras aborígenes, sino que esgrimieron con firmeza argumentos en defensa de esos territorios y del derecho de propiedad de los autóctonos sobre los mismos. Entre ellos se puede mencionar al Marqués Gabriel de Avilés, virrey de Buenos Aires, quien ordenó que se entregara a cada familia nativa de las misiones jesuíticas tierras para la supervivencia de las mismas, en dimensiones suficientes para la producción de sus alimentos.

*“En cada pueblo organizó y habilitó un registro de tierras donde eran anotados los propietarios y las dimensiones y linderos de las tierras adjudicadas. A los hispanoamericanos que exigían la presentación de documentos para repartir la tierra de los nativos, respondía que éstos tenían el derecho que acordaba la posesión de siglos, la voluntad de los reyes españoles y las disposiciones de las Leyes de Indias que ordenaban que los indios tengan tierras suficientes para producir su sustento y el de su familia”*⁴⁵.

Pero en muchos casos, pese a las enérgicas disposiciones del Marqués, los nuevos ocupantes se negaron a abandonar las tierras para que fuesen repartidas a los indígenas, basándose en la teoría del realengo, insistiendo en que los indios presentasen sus títulos.

⁴⁴ PASTORE CARLOS (2008) p.77

⁴⁵ ÍDEM

Por ello, Avilés tuvo que conceder a los indios una merced, dándole las tierras y estableciendo que ellos tenían precedencia sobre las mismas, sobre españoles y criollos.⁴⁶

Con la aprobación de las disposiciones del Marqués de Avilés, a través de la Cédula Real de 1803, España cierra la legislación sobre tierras en Paraguay. En cuanto a regulación de la tierra, este instrumento resolvía de forma amplia los conflictos entre guaraníes y criollos y españoles. Disponía la incorporación de todas las encomiendas, vacantes o no, a la Corona de España; ordenaba que se repartieran sin escasez tierras y ganados entre los nativos y el sobrante sería para la Corona, prohibía vender a los hispanoamericanos tierras para ganados cerca de las tierras comunales de los pueblos nativos, crea el bien de familia⁴⁷. Estas normas fueron aplicadas brevemente, ya que pocos años después estallan las guerras de independencia y se adoptan otros principios, que se explicarán en apartados posteriores dentro de este capítulo.

La separación de Paraguay del Virreinato del Río de la Plata se inicia en 1810, cuando aquél duda en reconocer a la junta de mayo de 1810, establecida en Buenos Aires. Como consecuencia de este hecho, se organizan y envían tropas al mando de Manuel Belgrano, quien a principios de 1811 es derrotado dos veces por las milicias paraguayas.

Una vez que Belgrano fue expulsado, los paraguayos establecieron su propia junta, en mayo de 1811, mediante un golpe incruento. Abrieron negociaciones con Buenos Aires con el objetivo de encontrar algunas bases de cooperación, pero en la práctica Paraguay siguió su propio camino. Hacia 1813, sucumbió a la firme dictadura personal de José Gaspar Rodríguez de Francia, un intelectual criollo que escogió gobernar con el apoyo de las masas

⁴⁶ Los reglamentos dictados por Avilés fueron aprobados por la corona por Cédula Real de 1803. También el general Belgrano, en su expedición de 1810, dictó un régimen político y administrativo para los treinta pueblos de las Misiones, donde proponía restituir a los naturales de las Misiones sus “derechos de libertad, propiedad y seguridad que por tantas generaciones han estado privados. Este Reglamento, denominado de Tacuarí, tuvo efímera vigencia pero sirvió para que los habitantes manifestaran nuevamente su voluntad de conservar los derechos sobre las tierras que le pertenecían. MARIANO MOLAS (1867) *Descripción histórica de la antigua provincia del Paraguay*. Fuente: http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=9697 Fecha de acceso: 1 de abril de 2013.

⁴⁷ Es una institución de interés social que pretende proteger la vivienda o fundo familiar, convirtiendo a la misma en inembargable, intransferible, inejecutable e indivisible.

mestizas que hablaban guaraní. Rodríguez de Francia desconfió de Buenos Aires y acabó por aislar Paraguay, no tanto de los contactos comerciales, sino de los contagiosos desórdenes políticos de Argentina.⁴⁸

2. Época de la independencia

Desde los primeros años de la independencia del Paraguay, la afirmación de la soberanía estuvo directamente ligada con la política de distribución y tenencia de tierras, situación que generó fuertes disensiones entre los integrantes de las primeras juntas electas en los años inmediatamente posteriores a 1811⁴⁹.

A fin de poder exponer de forma más adecuada el escenario que se plantea a partir de la independencia del Paraguay en 1811, es conveniente analizar dos períodos, el de aislamiento y mercantilista: el primero de ellos corresponde al gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) y el segundo período a los gobiernos de Carlos Antonio López y Francisco Solano López (1840-1870).

2.1. Política de aislamiento: Gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia

En la primera etapa de vida independiente del Paraguay existen características que no se volvieron a repetir en la historia del país, entre ellas se destacan algunas especialmente importantes para este estudio: el aislamiento internacional y la aplicación de leyes que estaban vigentes en la época de la colonia.

“Quedaron, en efecto, vigentes las leyes dadas por España para el reparto y adjudicación de tierras en América; pero libre de la influencia del poder central español, que por razones, como hemos visto, de orden político, defendía los derechos

⁴⁸ BETHELL, LESLIE (1991) p.98, en el mismo sentido véase JOHN HOYT WILLIAMS (1972) pp. 103-109.

⁴⁹ BARRETO, MIRTA (2006) p. 16.

de la población gobernada de la colonia frente a los colonizadores hispanos y sus descendientes, que se negaban a respetar esos derechos”⁵⁰.

El aislamiento al que fue sometido el país produjo una reducción en la cantidad de producción que se venía realizando, disminuyendo paralelamente las riquezas del país. Lo que se producía iba destinado al mercado interno, al consumo de los habitantes del Paraguay, pero se habían cancelado las exportaciones a los países vecinos. Las industrias más importantes se vieron perjudicadas, solo crecieron aquellas básicas, relacionadas con la producción primaria: agricultura, ganadería y manufacturas menores y sin valor agregado, como la alfarera o los tejidos de algodón.

Respecto de la industria ganadera, pese al crecimiento que presentaba, sufrió un duro revés como consecuencia de una plaga de garrapatas que provenía del Brasil. Rodríguez de Francia, en primer término, estableció que los animales debían ser aislados con el objeto de no esparcir la plaga, pero ya era tarde, y la misma había llegado hasta los puntos más recónditos del país. Como consecuencia, en lugar de ordenar el exterminio de la plaga, decretó la muerte de todos los animales que tenían garrapatas, reduciéndose de forma exponencial la cantidad de ganado en el país. Además, la política de aislamiento se hizo sentir fuertemente en los sectores de la madera y la yerba mate.

“Lógicamente, tal política de aislamiento comercial y las drásticas medidas de sanidad animal, redujeron el interés de los habitantes de la república por la posesión y propiedad de tierras, reproduciéndose las condiciones de vida de los primeros años del coloniaje, cuando el aislamiento comercial fue impuesto por las fronteras desconocidas, la beligerancia guerrera de las naciones nativas vecinas y las distancias que separaban a los españoles de Asunción de los otros núcleos de conquistadores y de la madre patria. Fue así como Francia mantuvo la institución de la esclavitud de los negros y sus descendientes de madres esclavas, como benéficas y

⁵⁰ PASTORE, CARLOS (2008) p. 114.

paternales, el sistema de la encomienda y la toma de yanaconas, con sus agraviantes efectos de trabajo personal y de servidumbre”⁵¹.

En consecuencia, el aislamiento condujo inmediatamente a la reducción de la riqueza y con el correr de los años se redujo el interés del nacional en detentar la posesión o adquirir la propiedad de las tierras, que no le otorgarían mayores beneficios económicos y sí más trabajo e impuestos, ya que además de los cánones de arriendo de las tierras debían pagar altos tributos por la producción que extrajeran de la tierra. Sin embargo, los veintiún pueblos existentes se vieron beneficiados, ya que pudieron conservar la mayor parte de su territorio y se estableció la inviolabilidad de los campos comunales.

El 20 de setiembre de 1824, se sanciona la ley de “Reforma de los Regulares”⁵², por la cual se cierran todas las casas de refugios y conventos y los bienes de las órdenes religiosas pasan a manos del estado, es decir, se revierte la propiedad de todas aquellas tierras que quedaron en poder de las órdenes religiosas y las de particulares que no podían justificar con títulos la propiedad de las mismas.

La organización de la propiedad territorial del Paraguay padecía de un defecto formal que con el tiempo produciría irreparables consecuencias. Las comunidades y los particulares, en su gran mayoría, no poseían los documentos que acreditaban la propiedad de las tierras que ocupaban o que les fueron adjudicadas⁵³. Es verdad que las leyes amparaban sus derechos, pero también es cierto que las leyes gozaban de limitado imperio en aquellas épocas y latitudes, cuando los que debían observarlas, es decir, las autoridades, eran afectados por sus disposiciones.

⁵¹ PASTORE, CARLOS (2008) p.115

⁵² TELESKA IGNACIO -Versión on line en https://books.google.cl/books?id=tYjhpDHHF0C&pg=PT162&lpg=PT162&dq=ley+del+20+de+septiembre+de+1824+paraguay&source=bl&ots=L6lPIbx-x3&sig=ReKcJUozORXkAXaYs_PJNuBsOpE&hl=es-419&sa=X&redir_esc=v#v=onepage&q=ley%20del%2020%20de%20septiembre%20de%201824%20paraguay&f=false fecha de acceso 30 de enero de 2017.

⁵³ Para profundizar más el tema se sugiere ver http://portalguarani.com/2393_rafaela_guanes_de_laino/17332_familias_sin_tierra_en_paraguay_por_rafael_a_guanes_de_laino.html

Primeramente, los españoles americanos exigieron a los nativos y a sus comunidades sus documentos de propiedad, como se expresó precedentemente, sobre todo en la apropiación de las tierras que habían sido administradas por la Compañía de Jesús; como la mayoría no contaba con esos títulos, más tarde, la negación de esos derechos se basó en la derogación de las leyes que los amparaban. La Revolución de la Independencia, al dar libertad política a la provincia, dejó sin defensas legales y bajo la voluntad de los españoles americanos la población marginal del Paraguay. Con Rodríguez de Francia la situación se volvería aún más radical⁵⁴, dado que, en 1825, por decreto, se dio plazo de tres meses para presentar los documentos acreditativos de la propiedad de los inmuebles, so pena de que si no lo hacían, las tierras pasarían a poder del estado. Es así entonces que la mayoría de las tierras fueron expropiadas y pasaron a formar parte de las “Estancias de la Patria”.

Así se llegó, en febrero de 1826, a que el estado poseyera más del ochenta por ciento de las tierras del país, esto es, la mitad de las tierras de la Región Oriental y la totalidad de las tierras del Chaco.

Los campesinos y criollos vieron surgir un sistema de apropiación de la tierra, en el cual se consideraba que los cultivadores tenían el derecho a su posesión pero no a su propiedad.

El latifundio era desconocido (a no ser que se tratara de las Estancias de la Patria), ya que nadie detentaba grandes propiedades, y no se permitía la venta de las mismas⁵⁵. Las poblaciones aborígenes ocuparon extensos territorios, principalmente los montes de yerba

⁵⁴ En este sentido véase LOZANO PEDRO (1905) *Historia de las revoluciones de la provincia del Paraguay*. Cabaut y Compañía editores, Buenos Aires, Argentina, Libro digital Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19805 fecha de acceso 03 de abril de 2013; DE CHARLEVOIX, PEDRO FRANCISCO XAVIER, traducido por PABLO HERNANDEZ (1910) *Historia del Paraguay tomo I*. Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, España, Libro digital Portal Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19804 fecha de acceso: 3 de abril de 2013.

⁵⁵ En este sentido, pueden verse las Disposiciones de Hernandarias (1598), B, Alfaro (1611) y la Cédula Real de 1803.

mate, producto sobre el cual había desaparecido el interés, como consecuencia de la suspensión de las exportaciones, considerando la política de aislamiento comercial.

Tanto la decisión de tomar las tierras (que al final fue extendida hasta la confiscación de propiedades de quienes se consideraba estaban contra el régimen), como el aislamiento internacional, que no sólo fue comercial, sino total, provocaron resultados y efectos no previstos. La capital y las principales ciudades, presentaban un aspecto de deterioro y abandono, imagen completamente opuesta a la de las zonas rurales, que se mostraba floreciente, gracias a la nivelación a las clases superiores de los mitayos, yanaconas y mestizos no asimilados, que dio lugar al surgimiento de una nueva clase social y a la unidad del pueblo.

2.2. Política mercantilista

A la muerte de Rodríguez de Francia, en 1840, se instala el gobierno consular de Mariano Roque Alonso y Carlos Antonio López, el que trajo consigo cambios en la orientación político-económica del Paraguay.

*“Mientras Rodríguez de Francia estaba conforme con adaptar a sus propios fines el rígido sistema colonial, López, que gobernó Paraguay hasta 1862, reflejó más la tendencia liberalizadora, al menos en lo que respecta a los acuerdos del gobierno paraguayo sobre cuestiones de comercio exterior. A partir de 1841 el gobierno de los cónsules Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso da un giro de 180 grados respecto de la política de aislamiento que caracterizó la gestión de su antecesor Rodríguez de Francia. Con esta ruptura de la política aislacionista, ambos cónsules procuraban el desarrollo económico paraguayo”*⁵⁶.

⁵⁶ Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. El caso Paraguay. <http://www.argentina-rree.com/4/4-042.htm> fecha de acceso: 4 de abril de 2013

2.2.1. Gobierno de Carlos Antonio López: la oligarquía y la adquisición de grandes extensiones de tierras

La administración de Carlos Antonio López comienza, prácticamente, con la constitución del Consulado. Si bien es cierto que antes de la sanción de la Carta Política de 1844 y de la elección de López como presidente de la República el mando del gobierno estaba repartido en las personas de dos cónsules, en realidad era el nombrado cónsul López el que dictaba las soluciones a todos los problemas del estado. Son desconocidos los conocimientos especiales de gobernante del cónsul Mariano Roque Alonso. En cambio, López gozaba de la instrucción y de las condiciones de mando necesarias para imponer sus puntos de vista en las cuestiones públicas que se planteaban en el país⁵⁷.

Con el ascenso al poder de Carlos Antonio López se inaugura el período mercantilista, el surgimiento de la oligarquía criolla y la privatización parcial de las propiedades del estado. Surge también un período de vejaciones a las comunidades autóctonas, ya que las primeras tierras que se ceden a “ciudadanos paraguayos” son las de esos pueblos, que fueron siendo relegados a pequeñas extensiones de tierra en zonas a las que no pertenecían originariamente.

El Decreto del 22 de marzo de 1843 habilita *al Supremo gobierno para jubilar indios naturales de los pueblos de la República*, el derecho a la propiedad de la tierra y la explotación de la industria ganadera se limitaba a *los nativos capaces de muchos servicios y de buen comportamiento*. Por el contrario, los nativos incapaces o del mal comportamiento serían perfectos obreros en yerbatales y obrajes, en las tierras que antes habían poseído⁵⁸. Es así que los nativos fueron perdiendo todas las propiedades que defendieron durante siglos.

⁵⁷ PASTORE, CARLOS, op cit- Citando a Hopkins Eduardo, Agente especial en Paraguay de los EEUU en su Informe elevado a la Secretaría de Estado de febrero de 1846, documento inédito, copia fotográfica obtenida en la biblioteca Artigas Washington, Montevideo, Uruguay.

⁵⁸ PASTORE, CARLOS, op cit

*“Con su política mercantil, el gobierno de Carlos Antonio López impulsó el comercio con Europa y el Río de la Plata, dio libertad a los indios, pero les quitó su tierra y ganado; en el otro extremo de la estructura social, los terratenientes criollos pronto intensificaron sus relaciones con sus pares porteños (habitantes de Buenos Aires), que constituían un injerto anglo-argentino, y eran percibidos como portadores de civilización y progreso”*⁵⁹.

Durante la época colonial, había existido el impuesto denominado de *media anata*, que consistía en que el beneficiado con una merced para la obtención de tierras, debía pagar a la Corona la mitad del salario de un cargo o de la producción de un año de la propiedad. Este impuesto fue raramente pagado por los propietarios durante la época colonial, pero fue utilizado en esta etapa, para declarar la mora de los detentadores de la tierra y en caso de que no lo abonaran en un plazo determinado, la tierra volvía a manos del estado.

Asimismo, el decreto del 19 de julio de 1843 establecía que aquellos que habían sido beneficiados con tierras gratuitas por gobiernos anteriores (en realidad un escaso número de campesinos), debían pagar el cinco por ciento del precio corriente, de lo contrario también dejaban de ser propietarios. De esta manera, dado que los impuestos eran de un valor alto y resultaba imposible a los campesinos pagarlos en un año, y muchos de ellos habían perdido los documentos que justificaban su propiedad, disminuyó considerablemente el número de propietarios efectivos, aumentando, en contrapartida, las tierras del Fisco. En definitiva, más allá de entender que los habitantes estuviesen poseyendo legítimamente las tierras, al no tener dinero para afrontar los impuestos ni tener títulos de propiedad sobre los lotes, el estado pasó a apropiarse de las tierras.

Para la región norte del país, donde existía peligro de invasión brasilera, el panorama fue diferente. A los campesinos se les otorgaba lotes en enfiteusis de ocho años, durante cada uno de esos años el propietario debía abonar al estado el equivalente al cinco por ciento del valor de la tierra y cumplido el plazo podía adquirir legalmente la misma a

⁵⁹ FOGEL (2001); BARRETO (2006) versión on line en <http://atelim.com/las-luchas-campesinas.html> fecha de acceso: 31 de julio de 2017.

“censo redimible”⁶⁰, además se fijaba un precio equivalente a dos terceras partes del valor de la tierra, que podían pagar en cuotas semestrales. La otra forma de explotación de la tierra fue la de los arrendamientos, que permitía al gobierno obtener rentas seguras y seguir manteniendo su propiedad sobre los inmuebles.

2.2.2. Disposiciones de la Constitución de 1844

El proyecto de constitución fue redactado por el mismo Carlos Antonio López, con la colaboración de Andrés Gill, secretario general de gobierno, y fue aprobada y promulgada en marzo de 1844. Se divide en una parte dogmática (sólo breves referencias) y una parte orgánica, a la cual se dedica la mayor parte del texto, sobre todo estableciendo disposiciones sobre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

A este texto lo completan las leyes y decretos sancionados por el soberano congreso del 25 de noviembre de 1842, que fueron ratificados por esta Constitución, entre las que se destaca la que adopta el Acta de Independencia, los símbolos patrios y la libertad de vientres. Respecto a la propiedad de la tierra no establece disposiciones específicas al respecto, y la única normativa relacionada al tema es la que autoriza al gobierno a conceder tierras para poblar a la región del Chaco.

El Decreto del 7 de octubre de 1848 completa la posesión del estado de todas las fuentes de riqueza del país, habilita una amplia y decidida política mercantil y marca una fecha de cierre de una época, dando comienzo a una nueva en la historia de la lucha por la

⁶⁰ “Aquel cuya redención depende del transcurso de un lapso determinado o el cumplimiento de una condición resolutoria. Durante la Edad Media era costumbre que los censos se pactaran a perpetuidad; sin embargo, desde el punto de vista del derecho moderno no puede aceptarse que las partes que celebran un contrato queden eternamente obligadas entre sí, y más aún que esas obligaciones se hereden a perpetuidad, constituyéndose de esa manera una serie de obligaciones infinitas en el tiempo. De allí el criterio adoptado por el código civil español y también, entre otros, por el argentino”. Diccionario Jurídico de Manuel Ossorio, p.159, primera edición electrónica <https://es.scribd.com/doc/120716743/Diccionario-Juridico-de-Manuel-Ossorio>

tenencia de la tierra en el Paraguay, entre los conquistadores europeos y sus sucesores por un lado y los guaraníes y sus descendientes por el otro⁶¹

Al considerando de este decreto⁶², que permite adivinar la intención real del estado de apropiarse de los territorios de los pueblos originarios, le siguen las disposiciones que terminan con la propiedad comunitaria de esos pueblos; se declaran propiedad del estado todos los bienes, derechos y acciones de veintiún pueblos originarios del territorio de la República⁶³. En compensación, el estado les daba el carácter de “ciudadanos paraguayos”, los exoneraba por tres años del pago de diezmos, derechos parroquiales, pensión anual y del impuesto de arrendamiento de las tierras públicas.

Hacia 1849 casi la totalidad de las tierras de la República eran patrimonio del estado, sólo quedaba excluidas las tierras de la oligarquía.

Posteriormente, esa condición de ciudadano también les sería restringida, ya que por una Ley de 1852, que Reglamenta la Administración de la República, para poder tener

⁶¹ PASTORE, CARLOS op cit

⁶² “Considerando que los indios naturales de los pueblos del territorio de la República durante los siglos que cuentan de fundación, han sido humillados y abatidos con todo género de abusos, privaciones y arbitrariedades, y con todos los rigores del penoso pupilaje en que les ha constituido y perpetuado el régimen de conquista; que demasiado tiempo han sido engañados con la promesa fantástica de lo que llamaban sistema de libertad de los pueblos. Si alguna vez se ha pensado en la libertad que se les ha ofrecido, ha sido precisamente para desengañarles de una tal esperanza. El plan de esa libertad conservaba el ramo de tributos, los cabildos y justicias; establecía una caja comunidad; la pensión de destinar todos los indios de cada pueblo alguna parte del año para cultivar los bienes de la comunidad; y además, la carga de dos pesos anuales que debían pagar todos los indios desde la edad de dieciocho años hasta la de cincuenta; un reparto de terrenos con la condición de no poder enajenarlos sino conservarlos para que a la vez puedan de nuevo incorporarse a la comunidad; y por fin la variación nominal de mayordomos en lugar de administradores. Que no es compatible con el presente estado de la República ni el funesto y ruinoso régimen de comunidad, que reprobaban hasta los mismos interesados en perpetuarlo, ni el sistema de libertad discurrido precisamente para apurar el sufrimiento de los naturales. Que la actual administración, teniendo presente que el gobierno de los indios ha sido estudiado para perpetuarlos con la rudeza; y haciéndose cargo de las dificultades que en semejantes circunstancias pudiera ofrecer el tránsito repentino de la opresión a la libertad, se ha ocupado constantemente de hacer mejoras de beneficencias en dichos pueblos preparándoles al goce y buen uso de sus derechos de libertad”.

⁶³ Los pueblos se encontraban asentados en los siguientes partidos: Ypané, Guarambaré, Itá, Yaguarón, Atyrá, Altos, Tobatí, Belén, San Estanislao, San Joaquín, Caazapá, Itapé, Yuty, Santa María de la Fe, Santa Rosa, San Ignacio, Santiago, San Cosme, Trinidad, Jesús y Carmen del Paraná. Las tierras de los aborígenes de todos estos partidos pasaron a ser propiedad del Estado, retro trayendo la situación de los mismos a la época del coloniaje.

acceso a cargos públicos y a la condición de ciudadano, con los derechos correspondientes, se debe ser “propietario”. Los aborígenes, que teóricamente debían tener la condición de ciudadano, ya no podían serlo porque sus bienes fueron confiscados por el estado años antes, quedando como consecuencia privados de ella y de los derechos de ciudadanía.

2.2.3. Gobierno de Francisco Solano López

Se inician políticas de colonización, buscando atraer inmigrantes de España y Francia, las que fallaron por diversas causas. Años después, en 1870, vendría la Guerra de la Triple Alianza (Paraguay contra Argentina, Brasil y Uruguay), con la que se cierra este período y comienza el remate de las tierras públicas a los extranjeros que se instalaron en el país, en su mayoría provenientes de los estados vencedores⁶⁴.

2.2.3.1. Reforma Constitucional de 1856

Esta reforma es importante porque, pese a que se usó de pretexto la necesidad de modificar la conformación del Congreso y algunos derechos electorales, el fin último era posibilitar que Francisco Solano López, hijo del entonces presidente Carlos Antonio López, accediese a la Presidencia de la República. Hasta entonces la edad mínima establecida en la Constitución de 1844 para aspirar al cargo era de 45 años, y por medio de esta reforma se bajaba la edad a 30 años. Los otros cambios que se realizan fueron enfocados a reducir el número de diputados de doscientos a cien.

En relación a la propiedad, la misma se torna de relevancia, dado que, para poder ejercer los derechos electorales activos y pasivos, se incorpora el requisito de ser

⁶⁴ En <http://portalguarani.com/2393-rafaela-guanes-de-laino/17332-familias-sin-tierra-en-paraguay-por-rafael-a-guanes-de-laino.html> Fecha de acceso: 30 de enero de 2015.

propietario del bien inmueble. Si un ciudadano cumplía con todos los requisitos electorales (buena fama, patriotismo, capacidad) pero no era propietario, no podía ejercer efectivamente esos derechos.

2.2.3.2. Guerra de la Triple Alianza

Hacia 1860 el estado paraguayo tenía los monopolios de la producción de la yerba mate, tabaco y maderas de construcción. Fomentaba la producción nacional, concediendo tierras en arrendamiento, junto con los implementos para trabajarla, así como ganado para su cría y engorde. En este sentido es importante resaltar que no se concedía la propiedad agraria, sino que se trataba de un régimen de tenencia. La educación era obligatoria y en 1861 había logrado la construcción del primer ferrocarril, la primera línea telegráfica y su marina mercante ya contaba con once barcos⁶⁵. Como el país se autoabastecía, no tenía deuda externa.

La guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) contra Paraguay se desarrolló entre 1865 y 1870. Fueron varias las causas que desataron esta guerra que prácticamente terminó con la población masculina paraguaya. Rela (2012) identificó cuatro causas mediatas y tres inmediatas. Entre las primeras se encuentran: los sucesos ocurridos en la Banda Oriental en 1863 a partir de la invasión del General Venancio Flores (blancos); Brasil que apoyaba a este último con el pretexto que el gobierno anterior (colorados) habían sobrepasado sus derechos y bienes en la zona de la frontera; el pedido de apoyo realizado por Atanasio Aguirre (Presidente uruguayo luego de la renuncia de Berro del bando de los blancos de tendencia federal) a López y la respuesta de este; y la declaración de guerra al Brasil, con la captura de un barco y la invasión al Matto Grosso. Entre las causas inmediatas figuran: la negativa de Mitre (presidente argentino) al pedido de paso por

⁶⁵ GALASSO-IBAÑEZ (2005) p.3

Corrientes del ejército paraguayo para invadir territorio brasileño; la declaración de guerra a la Argentina con la invasión de Corrientes y captura de barcos en abril de 1865; y, el excesivo precio de la guerra entre Paraguay y Brasil. Otra de las causas que más se argumentan es la de los intereses británicos, que tenía influencia en los otros países de la región y veía con malos ojos la autosuficiencia del modelo paraguayo, observándolo como un “mal ejemplo” para sus vecinos⁶⁶.

Al finalizar la guerra y bajo el pretexto de volver a poblar el país, se produjo el asentamiento de numerosa población extranjera, proveniente en su mayoría de los países vencedores de la guerra, los que se volvieron propietarios de importantes extensiones de tierra, dando origen a latifundios que persisten hasta el día de hoy.

2.3. Época constitucional: Período post guerra- repoblamiento y venta de tierras fiscales

Luego de finalizada la Guerra de la Triple Alianza, se inicia el período liberal oligárquico, que provoca grandes cambios en la sociedad y en la economía del país, sobre todo con su inserción en los mercados internacionales y su definitiva ruptura con el régimen agrario anterior. En palabras de Lezcano *“La derrota del Paraguay a manos de la Triple Alianza constituida por la Argentina, el Brasil y el Uruguay, el 1 de mayo de 1865, significó la más profunda y radical transformación que se haya experimentado en el Estado paraguayo. Fue una verdadera revolución por los cambios estructurales de carácter económico, político, social, demográfico, territorial y, en general, de toda índole, operados entre la época de los López y los tiempos de la postguerra”*⁶⁷.

En este sentido, Ignacio Telesca expresa *“Un país arrasado por la guerra, y por las fuerzas aliadas, se vio en la necesidad de fondos para subsistir. De los préstamos*

⁶⁶ RELA WALTER (2012) s/p en <http://www.estudioshistoricos.org/edicion8/eh0801.pdf> . Fecha de acceso: 30 de enero de 2013.

⁶⁷ LEZCANO (2012) En <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/> Fecha de acceso: 24 de marzo de 2013.

*negociados con Inglaterra en 1871 y 1872 solo llegó al Paraguay una sexta parte, de la cual se benefició un pequeño círculo, del entorno del gobierno vigente en esos años. Este dato no solo es parte de un anecdotario de la corrupción en el Paraguay, sino que es el inicio de la dilapidación de la tierra fiscal. Como parte de pago de la deuda, el Estado entregó grandes extensiones de tierra a los tenedores de bonos...*⁶⁸

Jurídicamente, en esta etapa se dictan tres constituciones (1870, 1940 y 1967), se sancionan leyes que tienen directa relación con la propiedad y se adoptan íntegramente códigos de la República Argentina, entre ellos los que más interesan para el tema en estudio: el Código Rural de 1877 y el Código Civil de Vélez Sarsfield que se aprobó en 1876, pero a raíz de la solicitud de modificaciones entró en vigencia en 1889 (y estuvo vigente en Paraguay hasta 1986).

Es en esta época, entre fines del siglo XIX y principios del XX, donde se van a formar los latifundios⁶⁹ y minifundios que constituyen, aún en la actualidad, graves problemas para la regulación de la propiedad de la tierra.

2.3.1. Constitución de 1870

En las etapas finales de la guerra, y después de la batalla en Lomas Valentinas (diciembre de 1868), donde el ejército paraguayo fue derrotado y los sobrevivientes obligados a huir, las fuerzas aliadas entran y toman la capital el 5 de enero de 1869. El 1º de marzo de 1870, en la batalla de Cerro Corá, se puso fin a la guerra y se pretendió dar inicio al proceso de institucionalización del país, empezando por una nueva constitución.

Fueron electos 54 convencionales constituyentes (conforme a lo dispuesto en el Estatuto Provisorio del 1 de abril de 1870), que se reunieron desde el 15 de agosto de ese año, a trabajar sobre el proyecto, sancionándola el 18 de noviembre de 1870.

⁶⁸ OCAMPOS (2016) p.15

⁶⁹ Entre los latifundios deben diferenciarse: los agroindustriales, los ganaderos y los agrícolas ganaderos.

Esta Constitución, en lo que se refiere a propiedad, determina en el artículo 4 que la venta de tierras públicas se constituye en una de las formas para proveer a los gastos de la guerra y la reconstrucción del país. Es importante recordar que antes de la guerra, y de esta disposición, el estado era el mayor propietario de las tierras. A partir de esta norma, y las que vienen a reglamentarla, comienza el denominado remate de las tierras públicas, que dio origen a los grandes latifundios rurales, muchos de los cuales subsisten hasta el día de hoy. *“Los favorecidos del gobierno, ministros, senadores, diputados, empleados públicos, caudillos y especuladores en general, se abatieron como cuervos a comprar, por medio de testaferros, tierras fiscales ofrecidas a tan bajos precios, para, enseguida revenderlas, en Buenos Aires, Montevideo y Europa o aquí mismo, con ganancias colosales”*⁷⁰.

En palabras de Halpering Donghi *“los nuevos gobernantes presidían una alegre liquidación de tierras del Estado; la reconstrucción del Paraguay se hace bajo el signo de la gran propiedad privada”*⁷¹; en el mismo sentido Telesca expresa que *“recién acabada la guerra, ya la tierra fiscal era considerada como el ánora de salvación de las finanzas estatales y único recurso para compensar déficits y desequilibrios fiscales... En noviembre de 1870 el Ministro de Hacienda, Juan Bautista Gill, planteaba en su Memoria a las Cámaras de Representantes vender todo cuanto perteneciese al fisco”*⁷².

A continuación, y considerando la breve contextualización de la situación del país y sus regulaciones legales sobre la tierra, coincidiendo con Pettit, se resume cronológicamente la problemática de la propiedad en Paraguay en esa época, que resulta consecuencia directa de las últimas políticas adoptadas, la derrota en la Guerra de la Triple Alianza y la casi extinción del pueblo paraguayo⁷³.

⁷⁰ GONZALEZ, TEODOSIO (1997) pp. 126 y 167

⁷¹ HALPERING DONGHI, TULIO (1980) p.248

⁷² OCAMPO (2016) p.15

⁷³ PETTIT ANTONIO (2005) pp. 9-75

- i. El 8 de marzo de 1872 se dicta una ley por la cual se adjudican parcelas a nacionales y extranjeros, dentro de un concepto de colonización de tierras del fisco. El mismo estaba más orientado hacia una política de expansión y repoblamiento que a un proceso de instalación de familias agricultoras en terrenos sin aprovechar, para la producción sustentable y el desarrollo económico y productivo. Por otra parte esta ley establecía un contrato de préstamo con Londres, por lo cual el producto de esa venta se destinaría a la amortización e intereses del empréstito.
- ii. El 17 de abril de 1873 se dicta la ley por la cual se amplía la venta de tierras fiscales, pero con mayores dimensiones, conservando la misma política de repoblamiento. Un año después, otra ley vuelve a ampliar las dimensiones de tierras que podían ser cedidas.
- iii. La ley del 4 de noviembre de 1875 puede ser considerada como el origen directo del problema actual de la regulación de la propiedad de la tierra en Paraguay. La misma permitía la enajenación masiva de propiedades al capital internacional, lo que originó inmediatamente la constitución de grandes latifundios, muchos de los cuales subsisten hasta el día de hoy.

Por esta ley el Ejecutivo quedaba autorizado a vender tierras a los ocupantes y a todos los demandantes, siempre que en el perentorio plazo de doce meses cancelaran el pago por las tierras adquiridas en moneda de oro y plata sellada, y se establecía además, a modo de sanción, la pérdida de todo derecho del comprador en el caso de mora de un mes. Esta ley, que dejaba fuera de toda competencia a los campesinos pobres, fue el preludio de lo que vendría años más tarde: el remate de todas las tierras del estado al capital extranjero. *“El destino de los pobladores paraguayos que a duras penas se reponían de la guerra quedó de esta manera predeterminado: pasarían a integrar en lo sucesivo la legión de los habitantes sin tierra en un país de extensos latifundios en poder de empresas extranjeras”*⁷⁴.

A un siglo y tres décadas de la ruptura de esos gobiernos, los analistas sociales rurales y las organizaciones campesinas gremiales de todas las épocas, persisten en señalar que el latifundio originado con las ventas de las tierras públicas a las grandes

⁷⁴ PASTORE, CARLOS (1972) p. 180

corporaciones de capital extranjero fue el mayor obstáculo al desarrollo económico y social del país y particularmente responsable del deterioro de las condiciones materiales de existencia de los campesinos. Otro de los factores determinantes del proceso de descomposición de la economía campesina y del desarraigo fue la destrucción de la matriz de organización productiva basada en el esquema “parcelario-comunitario”⁷⁵ y su sustitución por relaciones sociales fundadas en el intercambio y en la propiedad privada como forma predominante de tenencia de la tierra. Hasta el día de hoy, el país sigue arrastrando las consecuencias de ese fenómeno social, económico y político, y la concentración de la tierra es un problema que el Paraguay no ha podido superar⁷⁶

- iv. El 25 de enero de 1875 se promulga y publica la ley que establece la Oficina de Tierras Públicas, con dependencia directa de la Junta de Crédito Público. Por medio de esta ley se establecía la obligación de que todas las personas que ocuparan tierras públicas o de propiedades de procedencia fiscal, municipalidades, sociedades, corporaciones particulares, que pretendiesen tener derechos sobre las mismas, a cualquier título, presentaran la documentación que respaldase su dominio o propiedad ante la Junta de Crédito Público, dentro de los noventa días de la promulgación de la Ley. En el caso de que los ocupantes de las tierras no dieran cumplimiento a esta disposición, pasarían a considerarse como ocultadores de la propiedad pública y las tierras que estuvieren poseyendo volverían al dominio del fisco.
- v. Se adopta en 1876 el Código de Velez Sarsfield con modificaciones y adaptaciones. *Por mandato de la Constitución, el Congreso del Paraguay debía sancionar un Código Civil, la comisión constituida al efecto por ley el 31 de mayo de 1875 no produjo dictamen, por lo cual finalmente el Congreso, mediante ley del 19 de agosto de 1876, optó por incorporar al Código Civil Argentino al ordenamiento paraguayo, para regir desde el 1° de enero de 1887*⁷⁷.
- vi. El 2 de octubre de 1883 se dicta la ley por la que se mantiene la venta de tierras públicas por considerarse el estado paraguayo pródigo en dones naturales, entre ellos:

⁷⁵ BARRIOS (1984) p. 366

⁷⁶ RIQUELME, QUINTÍN (2003) <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/antece.rtf>

⁷⁷ ALTERINI, (S/F) P.188

la tierra. En su artículo primero establece “Autorízase al PE (sic) para vender tierras públicas por el valor de cincuenta mil pesos fuertes en bonos de tesorería o moneda metálica de curso legal”. Además, en una estrategia del gobierno provisional, se ordena que las compras se hagan al contado, según lo dispuesto en el artículo sexto⁷⁸. Esto provocó que las tierras fueran adquiridas por aquellos que contaban con el dinero suficiente para hacer los pagos al contado, es decir, por personas provenientes de Europa (franceses y alemanes en su mayoría), Norteamérica y Argentina, excluyendo a la clase campesina.

- vii. Ley del año 1885, donde se autoriza al Poder Ejecutivo a la venta de todas las tierras de propiedad del estado bajo condiciones notoriamente discriminatorias a los “sin tierra” (los pagos al contado debían realizarse en monedas de oro y plata selladas), y sobre todo sin recursos económicos para hacer frente a las desproporcionadas exigencias legales que iban acentuándose anualmente en su detrimento.

Compartiendo con Telesca y Ocampos se puede decir que *si bien en esa primera década pos bélica se inician las primeras ventas de tierras fiscales, será con las leyes de 1883 y 1885 que el Paraguay se encuentre ya en manos privadas, no en la de los campesinos que hubiera requerido esas tierras para subsistir (en aquel entonces o a futuro) sino en manos de inversores y especuladores que dan lugar a rentables empresas extractivas (argentinos, ingleses, brasileños, etc)*⁷⁹.

2.4. Siglo XX en adelante

A partir de 1918 el Poder Ejecutivo, por ley de la República, queda autorizado a ceder gratuitamente lotes de tierras fiscales a los solicitantes⁸⁰.

⁷⁸ Artículo sexto: “El importe de las ventas y arrendamientos de las tierras públicas será abonado al contado y con arreglo a los trámites que se establecerán en el decreto reglamentario respectivo. Los actuales arrendatarios de tierras fiscales tendrán la preferencia de compra, siempre que ejerciten este derecho dentro del término de seis meses contados desde la promulgación de la presente ley”

⁷⁹ TELESKA IGNACIO Y OCAMPOS (2016) p. 15

⁸⁰ Esta ley se denominó Ley de Homestead, fue sancionada el 5 de octubre de 1918, y a través de la misma se pretendía devolver a los campesinos las tierras vendidas en los años 1883 y 1885, cediéndoles en forma gratuita lotes de 10 hectáreas en la Región Oriental y de 20 hectáreas en la Occidental. Estarían afectadas

En 1926 se crea por Ley el Departamento de Tierras y Colonias (que en 1940 se convierte en Departamento de Tierras y Colonización), que en adelante se ocuparía de la administración de los inmuebles privados del estado, la redistribución de los mismos, recuperación de excedentes fiscales y en caso de ser necesario, de las expropiaciones. *“Sin embargo, el Departamento de Tierras y Colonización, no podía cumplir con su misión debido a varias modificaciones en sus estatutos por su escaso y recortado presupuesto. Esto imposibilitó brindar asistencia crediticia y financiera a los beneficiarios. A través de esta institución también se realizaron varias expropiaciones impagas”*⁸¹.

En 1936, se da un intento de Reforma Agraria bajo el gobierno de facto del coronel Rafael Franco. Esta ley tuvo graves lagunas, pero además, el gobernante no pudo aplicar las medidas para la reforma ya que su mandato fue de apenas poco más de un año (febrero de 1936-agosto de 1937).

2.4.1. Constitución Nacional de 1940

A diferencia de su antecesora, esta carta introduce regulaciones de importancia respecto de la tierra, su propiedad y tenencia. En el art. 7 dispone que la venta y locación de las tierras contribuirán a los fondos para proveer los gastos del estado. El art. 9 introduce normas de fomento a la inmigración americana y europea.

Los arts. 21 y 22 establecen la propiedad privada y consagran como límite a la función social, posibles restricciones para la constitución de latifundios y el derecho de todo paraguayo a asentarse sobre un pedazo de tierra propia, en los siguientes términos:

tierras fiscales solicitadas por más de 100 pobladores. En www.portalguarani.com/2393_rafaela_guanes_de_laino/17332_familias_sin_tierra_en_paraguay_por_rafael_a_guanes_de_laino.html . Fecha de acceso 30 de enero de 2015.

⁸¹ <http://www.indert.gov.py/web/index.php/2012-09-21-07-36-49/historia>. Fecha de acceso: 25 de julio de 2014.

Art. 21: *“La Constitución garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán fijados por la ley, atendiendo a su función social. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia fundada en ley. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de utilidad social definida por ley, la que determinará asimismo la forma de indemnización. La ley podrá fijar la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida y el excedente deberá venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución”*. Art. 22: *“Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con su trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”*.

2.4.2. Decreto 120/1940

Este fue el primer Estatuto Agrario, dictado en febrero de 1940, durante el gobierno del Mariscal José Félix Estigarribia. El organismo creado para su aplicación fue el Instituto de la Reforma Agraria (IRA), creado por Ley N° 86 muchos años más tarde, en junio de 1951.

El Instituto de Reforma Agraria (IRA), sería el organismo de aplicación encargado de intervenir en todo lo relacionado con el acceso a la tierra y factores de producción. El mismo se transforma en 1963 en el Instituto de Bienestar Rural (IBR), principal organismo de vinculación con el área rural del gobierno stronista, que recién en 2002 (13 años después de terminada la dictadura) se transforma en Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), buscando adecuar la normativa a las necesidades actuales del sector rural. Estos son los organismos de aplicación de la normativa que hace referencia a inmuebles en zonas rurales, donde se focalizan actualmente los conflictos por la tierra. Cada uno de ellos, IRA, IBR o INDERT, operó (y opera) en una época determinada y respondiendo a una realidad histórica.

Es importante destacar que las reformas agrarias que se llevaron a cabo, reguladas por los organismos de aplicación, fueron consideradas fallidas. Gran parte de las personas que se quedaron con la propiedad de los inmuebles afectados a la reforma no reunían los requisitos para poder acceder a lotes fiscales en condición de campesinos, además de que no obtenían un solo lote como imponía la ley, sino que adquirieron grandes extensiones de tierras a nombre propio o a través de intermediarios, y en parte, son esas tierras las que se reclaman en la actualidad. Asimismo, los que realmente reunían los requisitos para ser beneficiarios debían pasar por un sistema de mejoras y derecheras por un mínimo de diez años, para obtener posteriormente el título de propiedad, y gran parte de ellos nunca lo obtuvieron⁸².

En 1940 se dictó el Estatuto Agrario que reglaba la Reforma Agraria, y como se mencionó precedentemente su organismo de aplicación fue el IRA. Ese estatuto fue reformado en 1967 por órdenes del dictador Alfredo Stroessner (al igual que IRA que se transforma en IBR) rigiendo ese cuerpo normativo hasta el 2002, año en el cual se dicta el nuevo Estatuto Agrario. Recién en ese año, y después de varios gobiernos democráticos se decide modificar una legislación que era considerada por muchos como ilegítima y obsoleta.

2.4.3. Ley 852/1963 que Crea el IBR

Por esta ley se crea el Instituto de Bienestar Rural con el objeto de transformar la estructura agraria del país y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico del país. Como se puede observar se cambia el concepto de reforma agraria por el de bienestar rural, sin definir a qué se hace referencia con dicho término.

Por otra parte, crea el Registro Agrario, con carácter público y en el cual estaban obligados a registrarse los títulos definitivos de propiedad tanto de origen fiscal como privados (no hace referencia a títulos precarios que estaban vigentes), los títulos de

⁸² HETHERINGTON, KREGG (2011) P. 44.

propiedades privadas declaradas de utilidad social destinadas a expropiación, los títulos de propiedades privadas destinadas a colonización y cualquier escritura o documento que afecten los derechos de dominio emergentes.

Un punto interesante de esta ley es que establece que la inscripción no dará validez a los actos o contratos registrados que sean nulos con arreglo a esta ley, ya que miles de títulos fueron concedidos en contravención directa a la normativa vigente en esa época.

Este instituto funcionó hasta el año 2004, cuando es reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

2.4.4. Ley 854/1963 Establece el Estatuto Agrario

Esta ley inicia hablando de la función social y económica de la tierra, expresando que busca estimular y garantizar la propiedad privada inmobiliaria rural que cumpla con esas funciones, y que contribuya al desarrollo del bienestar rural y al desarrollo de la economía nacional. En la misma, en su artículo segundo, se puede observar el alcance del término bienestar rural y el objeto que persigue⁸³.

Define al latifundio respecto de la superficie, expresando en su artículo 4° “*Se considera latifundio a los efectos de esta Ley todo inmueble de más de 10.000 has ubicado en la Región Oriental, o más de 20.000 has en la Región Occidental que no esté racionalmente explotado*”, es decir, hace referencia a la productividad, por lo cual se da lugar a interpretaciones que se funden en esa característica para negar expropiaciones, amparados en el nivel de producción y no en que la superficie atenta contra la distribución racional de la tierra por superficie.

⁸³ Artículo 2°: “*El Bienestar Rural, a los efectos de esta ley, consistirá en la transformación de la estructura agraria del país, obtenida con la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, mediante un sistema justo de distribución de la tierra, asistencia técnica social, adecuada organización del crédito, de la producción y su colocación de modo que permitan al productor rural lograr su estabilidad económica, como garantía de su libertad y dignidad y fundamento del bienestar social*”.

Asimismo, determina los requisitos para poder solicitar lotes y que deben ser cumplidos a cabalidad para ser beneficiarios de esta ley y los casos en los cuales no se puede ser beneficiario. Este punto es relevante dado que más de siete millones de hectáreas concedidas en el proceso de reforma agraria entre 1954 y 1989 son cuestionadas por haber sido entregadas a personas que no reunían los requisitos para ser beneficiarios y en algunos casos estaban entre los que expresamente no podrían ser beneficiarios⁸⁴.

Este cuerpo legal estuvo vigente hasta el año 2002, en el cual fue reemplazado por el nuevo Estatuto Agrario, que toma los principios de la nueva constitución de 1992 y el Convenio 169 de la OIT.

2.4.5. Constitución Nacional de 1967

Fue sancionada y promulgada el 25 de agosto de 1967⁸⁵. No define al derecho de propiedad, pero en su artículo 96 estatuye la propiedad privada, cuyos límites serán fijados por la ley atendiendo la función económica y social, sin que los particulares puedan ser privados de la misma, con excepción de los casos de utilidad pública o interés social declarados por ley y con una justa indemnización.

Por otra parte, incorpora un capítulo completo sobre la reforma agraria (Capítulo IX Sección II), consagrándola como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Para ello determina que se adoptarán sistemas justos de distribución, propiedad y

⁸⁴ Artículo 14º: “Se considera beneficiarios de este Estatuto: a) Los varones y mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, que sean paraguayos o extranjeros, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente dedicarse a ellas; b) Las Cooperativas Rurales; c) Los agrónomos y veterinarios titulados; y d) Los comprendidos en el capítulo V de la presente Ley. Artículo 15. - No podrán ser beneficiarios de este Estatuto: a) Los propietarios de tierras rurales, cuya superficie excedan las máximas contempladas en el Art. 75, inciso d), y Art. 76, inciso c) de la presente Ley; b) Los comerciantes no establecidos en las colonias; a) Los industriales no establecidos en las colonias, salvo los que transformen productos derivados de la explotación agrícola, ganadera o forestal; c) Las personas que hayan sobrepasado las edades previstas en los Arts. 75 y 76 de este Estatuto; y d) Las sociedades anónimas y otras sociedades impersonales”.

⁸⁵ La Constitución de 1967 estuvo en vigor durante casi veinticinco años, hasta el 20 de junio de 1992.

tenencia de la tierra, otorgando además crédito y capacitaciones para que el campesino mejore realmente sus condiciones de vida (artículo 128).

Asimismo, expone que el latifundio deberá ser perseguido, pero no dispone un sistema de expropiación, sino de venta de tierras. Los demás artículos del capítulo V hacen referencia a la incorporación de los migrantes y jóvenes paraguayos y de la repatriación.

Si bien las disposiciones del Estatuto Agrario de 1963 y de la Constitución de 1967 establecían normas de regulación de la propiedad en beneficio de los campesinos, en la práctica las mismas fueron dejadas de lado, la reforma agraria terminó beneficiando a militares y personas de confianza de Stroessner, las cuales en ningún caso reunían los requisitos para ser beneficiarios y se vieron favorecidos con extensiones de tierra, en detrimento de la población campesina que hasta la actualidad sigue reclamando por su propiedad. Respecto de un caso emblemático, cuyo juicio duró 37 años, y sobre el que aún existen dudas Telesca expresa:

“En 1921 el Estado paraguayo inicia el juicio contra los sucesores de Domingo Barthe por nulidad de títulos de unas tierras, siete enormes fracciones, en el alto Paraná. La sentencia definitiva recién se tendrá en 1958, en pleno stronato, y lo que acontece después con las tierras debe ser comprendido en ese contexto, puesto que a pesar de las promesas y alharacas de la reforma agraria todo terminó como a fines del siglo XIX, vendida a grandes empresas, incluyendo ahora a empresas colonizadoras. El latifundio se reproduce, en nuevas manos, malhabidamente obtenidas en muchos casos... los dos procesos van de la mano: tierra mal habida y predominio del latifundio, y ambos problemas se entrecruzan o refuerzan y se convierten en tremendo lío, en Ñacunday y en Curuguaty⁸⁶. No solo se trata de dilucidar si las tierras en cuestión fueron bien o mal habidas, sino de comprender

⁸⁶ Vale la pena recordar que fue por la masacre de Curuguaty, originada por el conflicto respecto de esas tierras, que se llevó a Juicio político al ex presidente de Paraguay Fernando Lugo en 2012.

que durante la dictadura de Stroessner se reprodujo el mismo patrón de concentrar mucha tierra en pocas manos”⁸⁷.

Resumen

La evolución histórica del problema de la tierra en Paraguay permite identificar hitos, en los cuales es posible determinar directamente el origen del problema. En cuanto a los campesinos, el mismo se reconoce en el período inmediatamente posterior a la Guerra de la Triple Alianza, cuando se dictan leyes que llevan al remate de las tierras públicas y se imposibilita a los campesinos que adquieran tierras, dado el elevado costo de las mismas y los requisitos que se establecieron para los pagos; la consecuencia de esto fue la venta de grandes extensiones de tierras a extranjeros, conformándose latifundios que subsisten actualmente. Respecto de los pueblos indígenas, en una primera instancia son despojados de sus tierras en la época mercantilista y en el siglo pasado, en el período de la dictadura son fuertemente perseguidos, peligrando no solo su territorio sino su integridad física y psíquica.

⁸⁷ TELESKA Ignacio y OCAMPOS, (2016) p.16

CAPÍTULO II: La propiedad de la tierra en Paraguay: regulación normativa e institucionalidad⁸⁸

Primera Parte

1. Situación actual en Paraguay

En Paraguay existe una multiplicidad de fuentes que regulan la propiedad de la tierra. Entre las mismas se encuentran: la Constitución Nacional, tratados internacionales ratificados y canjeados por el Congreso⁸⁹, el Código Civil, Código Penal y leyes especiales⁹⁰.

El problema que surge en torno a las mismas se presenta porque no existe claridad en cuanto a los criterios de interpretación, integración y aplicación efectiva de las fuentes, lo que provoca que sea difícil determinar cuál de ellas debe aplicarse a cada caso. En consecuencia, la inexistencia de una regulación clara y cierta sobre la propiedad de la tierra se transforma en una traba para el ejercicio de ese derecho.

⁸⁸ Es conveniente dejar en claro que esta tesis se dirige a investigar la propiedad de la tierra o propiedad raíz, especialmente en zonas rurales, sin incorporar el análisis de otros tipos de propiedad, como la horizontal, urbana o intelectual. La repercusión actual de este problema es de gran relevancia: *“Si todos los títulos de tierra fueran legales, el país tendría unos 122 mil kilómetros cuadrados más de los que en realidad tiene su territorio, una cifra que da una idea de la magnitud de la crisis y el conflicto agrario en un país donde un puñado de latifundistas ostenta la gran mayoría de las propiedades. La tierra es la mayor fuente de riqueza en Paraguay, un gran productor de alimentos que este año tendrá una cosecha récord de granos, pero es también en el campo donde se concentra su mayor pobreza, que aflige al 44,8% de la población rural, según estadísticas de la ONU”* en <http://mundoagropecuario.com/alerta-de-la-fao-por-el-registro-de-propiedad-de-las-tierras-en-paraguay/> Acceso: 15 de enero de 2014.

⁸⁹ Tratado de Montevideo de 1940, Declaración Universal de los Derechos Humanos (ratificada en 1992), Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado en 1992), Pacto de San José de Costa Rica (1989), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1991) y Convenio 169 de la OIT (ratificado en 1993).

⁹⁰ Ley 1863/2002 “Que establece el Estatuto Agrario”, Ley 2419/2004 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra INDERT”, Ley 904/1981 “Estatuto de las comunidades Indígenas”, Ley 234/1993 “Que aprueba el Convenio N°169 sobre pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”, Ley 622/1960 “De colonizaciones y urbanizaciones de hecho”, Ley 662/1960 “De parcelación proporcional de propiedades mayores” y Ley 1909/2002 “De loteamientos”.

Como se explicó en el capítulo I, las dificultades en cuanto a la ordenación de la propiedad no son propias de épocas recientes, sino por el contrario, vienen desde el período colonial, persisten durante la época de la independencia y se profundizan después de dos hechos históricos: la Guerra de la Triple Alianza en el Siglo XIX, donde se produce la venta masiva de tierras a extranjeros que constituyen grandes latifundios existentes hasta el día de hoy, y la dictadura de Stroessner en el Siglo XX, donde la Reforma Agraria se transforma en una herramienta nepotista y clientelar que beneficia a militares, políticos, amigos y familiares del dictador, en detrimento de campesinos y aborígenes⁹¹, situación que no fue corregida por los gobiernos de la transición a la democracia, ni los actuales.

Las normas dictadas para regular la propiedad y tenencia de la tierra no han cumplido con la misión ordenadora y pacificadora del derecho, sino que por el contrario han favorecido al desorden, a la inseguridad y en muchos casos a la violencia.

Es así que la multiplicidad de fuentes existentes conlleva, por una parte, a que se den reiterados reclamos respecto de quién realmente tiene la propiedad de la tierra en este país, sobre todo en sectores económicos y sociales vinculados al desarrollo rural⁹²; y por la otra, que se presenten solicitudes para la realización de una reforma agraria integral que incluya a los sectores que en el pasado fueron dejados de lado (y que deberían haber sido los principales beneficiarios: campesinos y aborígenes), dado que los anteriores procesos de reforma han sido considerados como fallidos. Por estos motivos, frecuentemente se producen reclamos por la titularidad de la tierra e invasiones a predios de particulares, con consecuencias violentas⁹³.

⁹¹ Es importante destacar que en los 35 años de dictadura de Stroessner se repartieron el 72% del total de los títulos y el 81% del total de las hectáreas adjudicadas a la fecha.

⁹² Alcanzando la producción agrícola, ganadera, forestal, teniendo que en cuenta que Paraguay es un país básicamente agroexportador.

⁹³ 17 de enero de 2014: desalojo violento en Capiibary, Departamento de San Pedro “Fueron detenidas 8 personas y existen varias denuncias por torturas”. 31 de octubre de 2013: en la localidad de Joajú, en el Distrito de Yvyra Rovana, Departamento de Canindeyú, la finca se adjudica la empresa Perfecta S.A y Ganadera Pindo del empresario Alemán Rainer Bendlin, se produce un desalojo violento de familias, dejando como saldo un campesino muerto, un desaparecido y varios heridos. 12 de abril de 2013: desalojo forzado y violento en Tapyracuai Loma, Departamento de San Pedro. “Más de 100 policías desalojan a trabajadores rurales pro presunta invasión de tierras”. 7 de agosto de 2012: Más de 300 agentes de la policía de Paraguay

Este problema afecta también a los habitantes de comunidades indígenas, conduciendo a reclamos para que les sean devueltas las tierras que poseían ancestralmente y de las que fueron despojados sin respetarse ni su derecho a la propiedad de la tierra, ni a la libre determinación, ni su derecho consuetudinario. En este sentido se ha llegado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con fallos a favor de algunas de esas comunidades, fundamentados especialmente en la violación del deber de consulta a esos pueblos, establecido en Paraguay a nivel constitucional.

Además, es importante exponer que existen formas precarias de acceso a la tierra, entre las que se encuentran las denominadas mejoras y derecheras. Las primeras son reformas o reparaciones que se introducen en un lote a fin de acondicionarlo para su mejor uso; y las segundas son permisos de ocupación intransferibles, inenajenables, con duración de diez años, otorgadas a los beneficiarios de la reforma agraria antes de la obtención de los títulos de propiedad definitivos. Estas formas precarias de tenencia de la tierra están legitimadas por las leyes y por sus organismos de aplicación y subsisten coetáneamente con títulos de propiedad originados en concesiones realizadas al margen de la ley, que en conjunto transforman a la propiedad en una especie de “no-institución” que genera fuertes controversias en este país.

Además del problema de la profusión de fuentes, existe una multiplicidad de organismos relacionados con la gestión y tutela de la propiedad, lo que dificulta determinar ante qué organismo se deben presentar los reclamos.

lanzan gases lacrimógenos y desalojan a centenares de campesinos que ocupaban terrenos de una hacienda en Saltos de Guairá, en el este del país. 16 de junio de 2012: Desalojo en Ñacunday, Curuguaty. “Alrededor de 200 policías ingresaron a la hacienda Morumbi, de un conocido empresario y político paraguayo, para desalojar a más de un centenar de indígenas sin tierra. Murieron 7 policías, 10 campesinos y hubieron más de 100 heridos”; Desde el año 2000: Puerto Casado, en el Chaco paraguayo, existen problemas entre campesinos y la Secta Moon, por 35.000 has, los campesinos fueron desalojados y no pueden entrar ni al pueblo. El pueblo de Puerto Casado marchó en varias ocasiones hasta la capital para presentar sus reclamos. 1995: Ex tierras de Antebi o Antebi cué, entre los departamentos de Amambay y Concepción fueron expropiadas para ser destinadas a la reforma agraria. Las mismas nunca fueron entregadas a los campesinos y el 50% fue vendida o apropiada por personas que no son sujetos de la reforma agraria.

Muchas de las demandas de los diferentes sectores afectados son presentadas ante organismos administrativos como el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (en adelante INDERT) o el Instituto Nacional del Indígena (en adelante INDI), otras son presentadas ante jueces civiles (pretendiendo se aplique al caso el Código Civil) y las demás caen bajo la esfera de los fiscales y jueces penales, por denuncias de invasión de inmueble ajeno, en base al artículo 142 del Código Penal paraguayo, no existiendo unanimidad de criterios respecto de la jurisdicción en la que el problema debe ser resuelto.

De este modo, existen también conflictos jurisdiccionales entre órganos administrativos y judiciales y también entre los diferentes registros públicos de propiedad (uno funciona dentro del Poder Judicial y depende de la Corte Suprema de Justicia, la Dirección General de Registros Públicos; otro es dependiente del Ministerio de Hacienda, el Servicio Nacional de Catastro; existe otro en la municipalidad respectiva y en el caso de que las tierras hayan sido concedidas por Reforma Agraria o colonización, también deben estar inscriptos en la dependencia administrativa que haya otorgado ese beneficio -IBR o INDERT-, y si son tierras de comunidades indígenas en el registro del INDI) que contienen documentos con información contradictoria respecto de propietarios, extensiones, límites y linderos.

Otro factor del problema está dado por el alto grado de concentración de la tierra en manos de particulares⁹⁴, propiedades que son consideradas como latifundios⁹⁵, que constitucionalmente pueden y deben ser expropiados por causa de utilidad pública e interés

⁹⁴ Según la FAO el índice de Gini de concentración de la tierra en ese país es de 0.93 (en escala de 0 a 1) siendo en latinoamérica el segundo país con mayor concentración de la tierra después de Barbados. En http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/95bb3a804dc8d881bb31fb36b39898f6/2_la_concentraci%C3%B3n_de_la_propiedad_rural_en_el_mundo_2.pdf?MOD=AJPERES fecha de acceso: 30 de enero de 2017.

⁹⁵ En Paraguay se dividen en productivos e improductivos, siendo ambos tipos expropiables, pero diferenciables en cuanto al momento de determinación de la indemnización, que en el primer caso debe ser previa y en el segundo no. La indemnización se constituye en uno de los problemas claves a la hora de expropiar, pero el mayor problema se da a la hora de determinar desde qué superficie se considera latifundio.

social, basados en la función económica y social de la propiedad; y legalmente, según el Estatuto Agrario, deben eliminarse al igual que los minifundios y parvifundios⁹⁶.

Según el último Censo Agrícola, año 2008, el 2,06% de los propietarios concentran el 85% de la superficie, habiéndose dado un crecimiento de las propiedades de más de 500 hectáreas en un 54% respecto del censo de 1991.⁹⁷ En contrapartida, existe una gran cantidad de campesinos sin tierra, estimándose que alcanzan a unas 300 mil familias.⁹⁸

Tanto constitucional como legalmente, se determina que los latifundios deben ser eliminados, buscando disminuir de forma progresiva la concentración de la tierra, mejorando su distribución. La existencia, y sobre todo el incremento de la concentración de la tierra en manos de pocos, atenta directamente contra la regulación del derecho de propiedad vigente en el país.⁹⁹

2. Régimen general de la propiedad en Paraguay

Existe abundante normativa respecto de la regulación de la propiedad, lo que constituye un problema, dada la multiplicidad de leyes que recaen sobre la misma materia,

⁹⁶ Minifundio: son aquellas fracciones de tierra cuya superficie es inferior a una UBEF (Unidad Básica de Economía Familiar la cual debía ser determinada por ley y aún no se ha hecho, y que hasta se realice esa determinación se adoptaría una superficie de no menos de 10 has, por beneficiario) Estatuto Agrario Art. 11 párrafo 1°. Parvifundio: Es una deficiencia del fundo agropecuario, es una porción muy pequeña o magra de la tierra, una organización casi inexistente y de rendimiento cercano a lo nulo. PETTIT (2004) p.138. En ninguno de los casos existe una ley que determine qué superficie máxima corresponde a cada uno y diferencie las categorías, dejando a criterio de los interesados y a la facultad discrecional de las autoridades el determinar cuándo se está frente a un minifundio o parvifundio.

⁹⁷ <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>. Respecto de la superficie que ostentan las fincas mencionadas se pueden ofrecer los siguientes datos, tomados del Censo Agropecuario de 2008. Ver introducción. Según la ONU, Paraguay es el segundo país del mundo con la peor distribución de la tierra y existencia de mayor cantidad de latifundios.

⁹⁸ CODEHUPY (2013), p.34

⁹⁹ En este sentido la Relatora especial sobre pobreza de las Naciones Unidas, que visitó Paraguay en 2011, informó: *la abismal desigualdad en el país de alimenta y perpetúa debido a una gran concentración de tierras, una estructura tributaria regresiva y por la corrupción*. En https://docs.google.com/file/d/1Znm7qNvg-dLpYVJPmhSZr47hNM4sQs4lxZ1cwGZ33gA59o0MEzNi1w2gJ3c/edit?hl=en_US&pli=1 Consultado el 20 de febrero de 2012.

con diferentes contenidos y alcances. A continuación, se expondrán las principales fuentes que regulan la propiedad de la tierra en ese país.

2.1. Regulación de la propiedad a nivel constitucional

El derecho de propiedad “sobre la tierra o derecho a la tierra” no se encuentra establecido de forma expresa en la Constitución Nacional, salvo en los casos de la propiedad comunitaria indígena y de la propiedad adquirida en virtud de la reforma agraria.¹⁰⁰

La propiedad privada si se encuentra consagrada expresamente y garantizada en el derecho positivo paraguayo. Es así que el artículo 109 de la Constitución Nacional del Paraguay estatuye lo siguiente:

“De la propiedad privada: Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos.

La propiedad privada es inviolable.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley”.

Establecida de esa forma, la propiedad adquiere enorme amplitud, ya que si bien se determina que pueden existir limitaciones o privaciones a la propiedad (en el caso de la expropiación), las mismas deben atender a la función económica y social y ser establecidas

¹⁰⁰ En este sentido véase CODEHUPY (2013) p. 46.

por ley, concediendo al Poder Legislativo las atribuciones para determinar en qué casos se cumplen esos requisitos y deben aplicarse las limitaciones o privaciones¹⁰¹.

Queda en manos del legislador el establecer los modos de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, considerando siempre la posibilidad de imponer limitaciones basadas en la regla o principio de función económica y social de la misma establecido constitucionalmente, y según el alcance que a dicho concepto le hayan dado los legisladores y la interpretación que se haya hecho del mismo por parte de la doctrina y los órganos judiciales.

Considerando lo expuesto, desde la misma Constitución Nacional paraguaya se determinan límites y privaciones a la propiedad privada, en su carácter individual y que deben ser establecidos por leyes. Uno de esos límites es la posibilidad de expropiación de latifundios productivos o improductivos¹⁰² afectables a la Reforma Agraria en cumplimiento del principio de la función social de la propiedad¹⁰³ (que daría origen a una

¹⁰¹ La propiedad privada, analizada desde el punto de vista constitucional, se presume ilimitada y exclusiva, sin perjuicio de las restricciones legales, ya que las mismas sean impuestas en razón de vecindad (servidumbres), impuestos, prohibiciones municipales, expropiación por causa de utilidad pública o interés social (poder de imposición del Estado), u otras limitaciones impuestas por ley. *“En esa inteligencia el Art. 109 de la Constitución consagra simultáneamente, la incolumidad de la propiedad privada y la limitación legal de la misma, atendiendo a su función social y económica. En verdad no existe contraposición conceptual, por el contrario, lo que la Ley Fundamental ordena es la implementación de contrapesos garantistas entre la propiedad privada y el interés general residente en ella”* Pettit (2004) p. 149.

¹⁰² Según definiciones del Estatuto Agrario de 2002: Latifundio, es toda extensión de tierra cuya superficie, excesiva, generalmente improductiva, condiciona la capacidad del suelo en desmedro de la economía agrícola, los fines de la política agraria y los principios del derecho agrario. Latifundio improductivo es el inmueble agrario que, según las reglas del Estatuto Agrario, no se encuentra racionalmente utilizado, independientemente de que el inmueble esté conformado por una sola finca o un grupo de ellas, siempre que pertenezcan a una misma persona. Estos latifundios están sujetos a expropiación, incluso sin indemnización previa y con una forma de cálculo diferente a la de los demás latifundios expropiables. Ahora bien, el Estatuto Agrario no sólo hace referencia a la posibilidad de eliminar los latifundios, sino también a buscar terminar con los minifundios y parvifundios, en ese intento por concretar el bien común de la generalidad de la población rural. El minifundio es la fracción de tierra cuya superficie es menor a una unidad básica de economía familiar (UBEFA), es decir, menos de 10 has. El parvifundio es otra deficiencia del fundo agropecuario consistente en una pequeñísima o magra porción de tierra, donde cualquier tipo de trabajo u organización es casi inexistente y el rendimiento nulo o casi nulo.

¹⁰³ *Una de las manifestaciones de la doctrina de la función social es la explotación racional como condicionante de la legitimidad del derecho de propiedad. La explotación racional se da cuando la tierra es destinada a un género de actividades acorde con su calidad y mediante el empleo de métodos técnicos económicos apropiados o utilizada para otros fines que aseguren la debida rentabilidad para su propietario.*

especie de propiedad de carácter colectivo, ya que la principal forma de focalización en las tierras es la de la colonización y por Reforma Agraria); y la otra, es la propiedad comunitaria, a través del reconocimiento de tierras para comunidades aborígenes (Art. 64 CN).

En este sentido, el artículo 116 de la constitución determina lo siguiente:

“De los latifundios improductivos. Con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico.

La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria será establecida en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine”.

Si bien este artículo se encuentra vigente, la aplicación del mismo presenta muchos problemas: primero, no se determina con exactitud desde qué superficie se considera que existe latifundio, ni cuándo es productivo o improductivo; segundo, no se determina cómo se mide su extensión y cómo se establecen los parámetros de productividad (actualmente para poder determinar la superficie productiva de la tierra se recurre supletoriamente a la ley tributaria utilizando el concepto de superficie agrológicamente útil (SAU), relacionando al latifundio con la productividad más que con la extensión, concepto replicado por el Estatuto Agrario); tercero, en cuanto a la expropiación, al consagrar que debe pagarse indemnización justa y previa (establecida convencionalmente o por sentencia según el

Pero existen ciertos condicionantes o necesidades sociales que limitan las facultades del propietario, esto es la función económica y social de la propiedad. Entonces, se puede decir que la misma se constituye en la limitación a la exclusividad del derecho de propiedad, en función de la unidad económica de producción que ésta representa para beneficio de la colectividad. El propietario tiene el derecho de gozar y disponer de la cosa de modo pleno y exclusivo, dentro de los límites y con observancia de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico. PETTIT HORACIO (2004), p. 134.

artículo 109), se introduce un obstáculo importante, ya que en la práctica equivaldría a pagar el precio de mercado por la propiedad, porque si no se logra un acuerdo entre el propietario y el INDERT, se puede solicitar la tasación judicial ante un juez de primera instancia, quién designará un perito, que tomará el precio de mercado para fijar un precio y no la avaluación fiscal que figura en catastro; es decir, a la hora de expropiar, se debe realizar un pago previo y a precio de mercado (si el latifundio no se considera improductivo, caso en el cual existen otras reglas), pudiendo confundirse la expropiación con la compra de tierras por parte del estado, y además, en lugar de llegar a un acuerdo de partes, se recarga al sistema judicial con el objeto de recibir más dinero por las propiedades.

En relación con las tierras expropiables, además del artículo 116 expuesto precedentemente, el artículo 128 de la Constitución Nacional reconoce que el interés social prima sobre el interés particular, por lo cual en los casos que se observe la necesidad de declarar un inmueble expropiable por función e interés social, los legisladores tienen una fuente constitucional que los obliga a pronunciarse en ese sentido¹⁰⁴.

2.2. Normas internacionales vigentes en Paraguay

Además de las disposiciones constitucionales expuestas, el derecho internacional también establece disposiciones en diferentes cuerpos convencionales, adoptados por Paraguay. Según el orden de prelación establecido en el artículo 137 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados y canjeados por el Congreso forman parte de su derecho positivo, subordinándose a la Constitución, pero siendo jerárquicamente superiores a las demás leyes de la República.

Las disposiciones que se exponen a continuación forman parte del ordenamiento jurídico vigente en Paraguay y pueden aplicarse a casos concretos, ya que los instrumentos que las contienen fueron aprobados y ratificados por el órgano legislativo nacional. Si bien

¹⁰⁴ En cuanto a esta situación se ha cuestionado fuertemente al Congreso paraguayo, dado que en reiteradas ocasiones no ha aprobado proyectos de expropiación fundado en Tratados internacionales bilaterales de protección a las inversiones en detrimento de la norma constitucional que es de mayor jerarquía normativa.

la Constitución no establece explícitamente el derecho de propiedad, los tratados y pactos internacionales si lo hacen, pudiendo utilizarse como fuente para aplicar e interpretar este derecho en el país.

El artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: *1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.* Por su parte, el artículo 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre declara que *Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.* En el primer instrumento el reconocimiento a la propiedad es amplio, no limitándose a la propiedad privada individual, mientras que en el segundo se circunscribe a la propiedad privada en directa relación con la calidad de vida de las personas.

Otro de los instrumentos internacionales vigentes en Paraguay es el Pacto de San José de Costa Rica, que en su artículo 21 establece el Derecho a la Propiedad Privada en los siguientes términos: *1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*

El derecho de propiedad es considerado entonces como un derecho humano. Al interpretar las leyes y aplicarlas debe tenerse en cuenta esta condición internacionalmente reconocida y no limitarse a la aplicación exclusiva del derecho interno, sobre todo el contenido en códigos y leyes especiales, que jerárquicamente se encuentran en un nivel inferior al de los tratados internacionales.

2.3. Regulación legal de la propiedad

Existen además normas de carácter legal, que regulan la propiedad de la tierra, destacándose entre ellas el Código Civil que en su artículo 1953 expresa: *“Todo derecho real sólo puede ser creado por ley. Son derechos reales: el dominio y el condominio, el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres prediales, la prenda y la hipoteca”*.

El artículo siguiente en su primera parte dispone: *“La ley garantiza al propietario el derecho pleno y exclusivo de usar, gozar y disponer de sus bienes, dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones establecidas en este Código, conforme con la función social y económica atribuida por la Constitución Nacional al derecho de propiedad. También tiene facultad legítima de repeler la usurpación de los mismos y recuperarlos del poder de quien los posea injustamente”*. La propiedad inmueble incluye no sólo la superficie del terreno, sino que se extiende al espacio aéreo y al subsuelo.

Este instrumento determina además los casos en los cuales se adquiere y se pierde la propiedad sobre los inmuebles (arts. 1966 y 1967). En el primero de los casos, la propiedad se adquiere por contrato, accesión, usucapión y sucesión hereditaria. La pérdida de la propiedad se da en los casos de: venta, transmisión o declaración judicial, ejecución judicial, expropiación y abandono declarado en escritura pública.

En cuando al dominio ejercido sobre la propiedad, el Código Civil determina que es de carácter perpetuo y subsiste aunque el propietario no ejerza ningún acto de propiedad, a no ser que haya dejado que un tercero adquiriera la misma por prescripción (art. 1963).

Esto es importante dado que muchas de las tierras reclamadas por campesinos, tanto para que les sean concedidas por Reforma Agraria, como por la Ley de Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho, se encuentran bajo la propiedad de personas que no han hecho uso ni posesión de las mismas. Dentro de esos casos están nacionales, pero también

extranjeros que han adquirido propiedades, pero durante décadas o no han hecho uso de ellas o ni siquiera han tomado posesión de las mismas.

Continuando con la normativa del Código Civil, su artículo 1964 expresa que nadie puede ser privado del dominio o de alguna facultad sobre sus bienes, sino no es por causa de utilidad pública o interés social, definido por la ley, ni desposeído de su propiedad sin justa indemnización. Pero, si la cosa expropiada no se destinare al fin que motivó la expropiación dentro de un plazo razonable, podrá el dueño anterior demandar su recuperación en el estado en que fue enajenada, consignando el precio o la indemnización pagada (Art. 1965).

Aunque el Código Civil regula un aspecto de la propiedad, considerando las estipulaciones del artículo 137 de la Constitución Nacional, que establece el orden de prelación de las leyes, es la Constitución la que ocupa el rango más alto en el ordenamiento jurídico vigente, y pese al establecimiento de la garantía sobre la propiedad, también se regla la excepción a la misma y ninguna ley de inferior jerarquía puede contradecir eso. Esta norma suprema determina casos en los cuales la indemnización no necesariamente debe ser pagada de forma previa, ni íntegra antes de la expropiación.

El Código Penal también establece una disposición respecto de la propiedad inmueble, específicamente en lo que respecta a la invasión de la misma. Es así que el artículo 142 determina una pena privativa de libertad de hasta dos años o multa, para toda persona que ingresara violenta o clandestinamente a un inmueble ajeno y se instalare en él.

2.4. Regímenes especiales

Además de las disposiciones generales mencionadas en párrafos anteriores, existen otras que regulan aspectos determinados de la propiedad. Entre ellas se puede encontrar la N° 622/1960 “*De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho*”.

Esta ley regula las poblaciones estables, denominadas colonizaciones o urbanizaciones de hecho, asentadas en tierras de propiedades privadas, urbanas o rurales, siempre que tengan más de diez años de su fundación y que no se hayan originado en razón de las actividades de los propietarios, ni respondiendo a los planes de éstos (Art. 1).

Los propietarios de las tierras afectadas por las colonizaciones y urbanizaciones de hecho, quedan obligados a la parcelación y venta de las mismas, según las condiciones que establezca la ley N° 622/1960 “*De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho*”, siguiendo las mismas condiciones de venta y pago que rigen para la venta de tierras fiscales a los sujetos o beneficiarios de la reforma agraria (Art. 6). A las colonizaciones de hecho les corresponderá una extensión media de tierra de diez hectáreas por familia estable, más las superficies indispensables para caminos o calles (Art. 2). En el caso de las urbanizaciones de hecho, les corresponderá 450 metros cuadrados, bajo las mismas condiciones que en el caso de las colonias.

Otra ley con características particulares es la Ley N° 662/1960 “*De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores*”, que también integra el conjunto de normas sobre propiedad y determina que las propiedades que tengan un superficie igual o superior a diez mil hectáreas (10.000 has) y sean aptas para la agricultura, quedarán sujetas a un régimen de parcelación proporcional, excepto las Áreas Silvestres y Protegidas (Art. 1).

La extensión de los lotes, no podrá ser menor de 20 ni mayor de 200 hectáreas y sólo podrán comprarlos los sujetos de la Reforma Agraria y agricultores propietarios de menos de diez hectáreas. Nuevamente el INDERT es el encargado de realizar los procedimientos de pedido, mensura, deslinde, amojonamiento y adjudicación de parcelas, dado que es la institución que vino a reemplazar al IBR.

Además de regular la propiedad como derecho, existen varias normas jurídicas que reglan el denominado dominio agrario¹⁰⁵. El mismo puede ser definido como un derecho real, con características agrarias, mediante el cual un sujeto ejerce sobre una cosa agraria, un uso limitado por la función social que la misma reporta a la comunidad. La titularidad del dominio así definido recae sobre un individuo, sobre el núcleo familiar, como en los casos de los bienes de familia; o sobre una colectividad o comunidad, donde todos son dueños por igual y en forma vitalicia de la tierra (como debe ser con las comunidades aborígenes).

3. Régimen de la Reforma Agraria

3.1. Antecedentes

En Paraguay no hubo solo un proceso de reforma agraria, sino que el mismo se intentó en varias oportunidades, sin tener buenos resultados.

La primera de ellas se remonta a la etapa de la independencia, en el gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia (1811-1840) cuando el estado recupera la soberanía sobre todas sus tierras, incorporándolas al estado, y las concede en propiedad a los aborígenes y en arrendamiento a los campesinos, proveyéndoles además de las herramientas necesarias para su trabajo y explotación. Este proceso se ve revertido en los siguientes gobiernos (Carlos Antonio López y Francisco Solano López 1841-1870), formándose los primeros latifundios en manos de la burguesía naciente.

Hacia 1870, se implementó el sistema de venta de tierras explicado en el capítulo I, que favoreció a los vencedores de la Guerra de la Triple Alianza y otros extranjeros, que pudieron adquirir grandes extensiones de tierra en el país, en detrimento de los nacionales.

¹⁰⁵ Entre ellas se puede mencionar el Estatuto Agrario (2002), la Ley de colonizaciones y urbanizaciones de hecho (1960), la Ley de parcelación proporcional de propiedades mayores (1960), entre otras.

En 1936, se da el segundo intento de reforma agraria bajo el gobierno de facto del Coronel Rafael Franco, basado en la necesidad de otorgar tierras a los campesinos para que pudieran trabajarlas y obtener lo necesario para la subsistencia personal y familiar. Esta ley tuvo graves lagunas, sobre todo por no incluir al sector ganadero. Parte de sus disposiciones fueron incorporadas al Estatuto Agrario de 1940.

Posteriormente, durante el gobierno de Higinio Morínigo (1940-1948) vendría un proceso de contrarreforma agraria, que tuvo como fundamento las “*condiciones negativas del campesino paraguayo para la ejecución de un plan de reforma agraria*”, que ya había sido utilizado por José Segundo Decoud a fin de abrir el mercado de tierras al capital extranjero.¹⁰⁶ El sucesor de Morínigo, Natalicio González (1948-1949) profundizó esas ideas, declarando además, que muchas de las tierras expropiadas durante gobiernos anteriores, serían destinadas a la colonización, revirtiendo todo derecho de los campesinos sobre las mismas.

Entre 1949 y 1954, asume el gobierno Federico Chaves, en el cual se da un breve paréntesis reformista. Se movilizan nuevamente los instrumentos destinados a implementar la reforma agraria: se pone en plena vigencia al Estatuto Agrario de 1940, se crea el Instituto de Reforma Agraria (IRA) y se prohíbe que extranjeros ocupen tierras paraguayas en las zonas fronterizas, con el fin de conservar esas tierras en poder del estado. Un golpe de estado impide que se cumplan las metas establecidas.

El 15 de agosto de 1954, como consecuencia del golpe de estado, asume el gobierno el General Alfredo Stroessner, iniciándose la más larga dictadura del país. En sus primeros años de gobierno se retoman las ideas de Morínigo y Decoud sobre la incapacidad del campesino paraguayo para trabajar su tierra, se deroga el Estatuto Agrario y se clausura el Instituto de la Reforma Agraria (IRA). Los mismos pasan a ser reemplazados por el Estatuto Agrario de 1963 y el Instituto de Bienestar Rural (IBR), que estuvieron vigentes

¹⁰⁶ “*Debe rechazarse la creencia generalizada de que el extranjero que se enriquece en el país para volver a su patria, es perjudicial a la prosperidad y riqueza del pueblo que le garantiza sus actividades económicas*”. CARLOS PASTORE (2008). P. 377.

hasta el 2002. Para Pastore *la década de 1960 fue el tiempo de legalización y constitucionalización de la contrarreforma agraria y de la reimplantación de la política de liquidación de tierras fiscales y de entrega al capital internacional de la explotación de las fuentes de riqueza colectiva*¹⁰⁷.

Este nuevo Estatuto Agrario y la puesta en vigencia de la Constitución de 1967, provocaron el éxodo de los campesinos al exterior, envueltos en situaciones similares a las de la colonización. La expresión “reforma agraria” fue sustituida por “bienestar rural” y durante muchos años se fueron consolidando los latifundios, amparados en la protección concedida por el gobierno de Stroessner y aplicando deficientemente, o no aplicando, los principios establecidos en la Constitución y el Estatuto Agrario.

Es durante ese período que se concedieron las tierras a supuestos beneficiarios de la “Reforma Agraria”, hoy denominadas *mal habidas*, que son objeto de estudio y reclamo por parte de la Comisión de la Verdad y Justicia (CVJ)¹⁰⁸ y organizaciones campesinas, con el apoyo de ONG’s nacionales e internacionales, y sobre las cuales, pese a las pruebas ofrecidas, aún no se tienen dictámenes jurídicos sobre la situación de las mismas y de los reclamos esgrimidos.

3.2. Regulación constitucional de las tierras destinadas a la reforma agraria

¹⁰⁷ PASTORE CARLOS (2008) p.378

¹⁰⁸ La Comisión de Verdad y Justicia se constituye en el año 2002 como consecuencia de la voluntad del pueblo paraguayo manifestada con la petición de la sociedad civil al Parlamento Nacional -en particular de las asociaciones de víctimas de la dictadura y los organismos de derechos humanos-, agrupados en la Mesa de la Memoria y archivos de la represión, cuando cayó la dictadura de Stroessner y se concretó con el acuerdo del Parlamento Nacional y del Poder Ejecutivo, que derivó en la sanción de la Ley 2225/03. La Comisión de Verdad y Justicia buscó establecer en forma oficial la verdad y la justicia histórica sobre los hechos de violación de los derechos humanos ocurridos en nuestro país, básicamente durante la dictadura stronista (1954-1989). La ley estableció un amplio periodo histórico de estudio y puntualizó hechos graves de violaciones. Informe Final Comisión de Verdad y Justicia (2008) página 3 apartados 1 y 2

En período de transición democrática, con la Constitución de 1992, se vuelven a incorporar los principios de la Reforma Agraria, aunque los instrumentos reglamentarios (Estatuto Agrario de 2002) y operacionales (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra) no son adecuados ni suficientes para ponerla en práctica.

“Artículo 114 Constitución Nacional – De los objetivos de la Reforma Agraria: La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro”.

Se reconoce que la reforma agraria es necesaria para lograr el beneficio de la población campesina y *“consiste en la modificación de las instituciones agrarias deficientes, por una estructura jurídica capaz de asegurar formas justas de tenencia y distribución racional de las tierras, así como también la asistencia técnica, social y económica a los beneficiarios de la reforma”*¹⁰⁹.

Este procedimiento implica una transformación en la estructura agraria conocida hasta el momento, buscando la reducción del latifundio de manera progresiva hasta llegar a su eliminación, al igual que con los minifundios y parvifundios¹¹⁰, buscando reemplazarlos por un sistema más justo de distribución de la tierra y adquisición de la propiedad de la misma, para justificar legalmente su tenencia y explotación.

¹⁰⁹ PETTIT, HORACIO (2004) p.195

¹¹⁰ Ni los latifundios, ni minifundios ni parvifundios responden a las ideas de utilización racional de la tierra ni a la función económica y social de la propiedad, el primero porque una gran extensión de tierra en manos de un solo propietario impide que los sin tierra puedan adquirir y trabajar las mismas, y las segundas, porque extensiones tan pequeñas no permiten que realmente se pueda explotar las mismas con beneficios para la vida del campesino y su familia.

3.3. Regulación legal de las tierras destinadas a la reforma agraria

La ley encargada de establecer las limitaciones y regulaciones en el caso de las tierras destinadas a la reforma agraria es el Estatuto Agrario (2002) establecido por la Ley N° 1863/2002, que en su primer artículo expresa que la función social tiene por objeto garantizar y estimular la propiedad inmobiliaria rural que cumpla con la función social y económica, es decir, cuando el uso de la tierra se ajusta a un aprovechamiento eficiente, racional y sostenible ambientalmente¹¹¹.

Ahora bien, esa excepción a la propiedad, que conlleva una privación, no opera de manera arbitraria, sino que la misma debe ser realizada por el procedimiento determinado por una ley, sentencia o contrato, fijando previamente el pago de una indemnización justa, salvo el caso de que las tierras a expropiar se traten de latifundios improductivos, donde no es necesario que la indemnización tenga carácter previo, como se explicó anteriormente. La ley también garantiza y estimula la propiedad inmobiliaria rural, siempre que cumpla con la función económica y social, con lo cual se entiende que se le otorga, para el caso, el mismo carácter y protección que a la propiedad privada con carácter individual.

Por otra parte, el mismo Estatuto Agrario enumera de manera taxativa los inmuebles rurales que se consideran de interés social y que pueden estar sujetos a expropiación, no dando lugar a interpretaciones latas o analógicas que puedan basarse en supuestas oscuridades, lagunas o determinaciones ejemplificativas o enumerativas.

No obstante, también se destinan o deben destinarse a la Reforma Agraria, los excedentes fiscales. La detentación de tierras del dominio fiscal por privados o particulares debe ser denunciada por terceros e interesados ante el organismo de aplicación del Estatuto

¹¹¹ El art. 4 del Estatuto Agrario determina cuando el uso de la tierra es productivo, eficiente y racional en los siguientes términos: *“Considérase que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando se observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el 30% (treinta por ciento) de su superficie agrológicamente útil... a los efectos de esta ley, se entiende por aprovechamiento productivo, la utilización del inmueble en actividades agrícolas, granjeras, pecuarias, de manejo y aprovechamiento de bosques naturales de producción, de reforestación o forestación, o utilidades agrarias mixtas.”*

Agrario (antes IBR actualmente INDERT). Éste es el encargado de promover los juicios de mensura judicial, a fin de acreditar si el propietario detenta o no una superficie mayor a la que resulta de los títulos. En caso de comprobarse la denuncia, se establecen medios para adquisición del excedente o la posibilidad de destinarlos a la reforma.

4. Régimen de la propiedad de las comunidades indígenas

4.1. Regulación constitucional de la propiedad de las comunidades indígenas

Respecto de la propiedad comunitaria, que atañe a los habitantes de las comunidades aborígenes, el artículo 64 de la Constitución paraguaya determina lo siguiente:

“De la propiedad comunitaria. Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos”.

Del tenor del artículo se desprende sin lugar a dudas que es el estado quien debe otorgar las tierras a las comunidades indígenas y de manera gratuita, poniendo todas las garantías necesarias para proteger a las mismas y que no puedan ser atacadas, invadidas ni usurpadas. Asimismo, y en consonancia con los instrumentos internacionales prohíbe el traslado forzoso de las comunidades a otras tierras diferentes a las de ellos, sin que exista consentimiento expreso. En el país se han dado casos donde igualmente operan estos traslados, en algunos casos violentos, como el de los niños de las comunidades que son encontrados, por ejemplo, en la capital del país, los cuales son llevados sin autorización de los padres al lugar de asentamiento de las comunidades; en otros casos, sin utilizar la fuerza como tal, pero generando situaciones que obligan al traslado, como los casos de las

construcciones de las hidroeléctricas Yacyretá e Itaipú, que por las inundaciones que generaron obligaron a las comunidades a trasladarse a otras tierras¹¹².

4.2. Ratificación de Tratados Internacionales en la materia

Además de la prescripción constitucional a la que se ha hecho referencia, un año después de la reforma constitucional, se ratificó el Convenio N°169 *Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes* de la OIT, el 10 de agosto de 1993 a través de la Ley N° 234/93, incorporándose así a la legislación interna y debiendo ser aplicada (en lo que interesa al objeto de esta investigación) la Parte II del Convenio, que se refiere exclusivamente a las Tierras.

“Parte II. Tierras. Artículo 13: 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Artículo 14: 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de

¹¹² En el caso de la construcción de las represas hidroeléctricas de Yacyretá e Itaipú, la primera con Argentina y la segunda con Brasil se produjeron traslados forzosos de las comunidades. Respecto de esto Prieto expresa: *“En el Paraguay la experiencia del Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá y el de Itaipú, en este aspecto es catastrófica. El primero ha acentuado la diáspora Mbyá guaraní y el segundo ha ocasionado la diáspora Avá guaraní. Estos acontecimientos suelen justificar y se han justificado históricamente con la explicación de las migraciones espontáneas de los pueblos indígenas. Estudios modernos están actualmente demostrando que tales migraciones no fueron tan espontáneas, sino que se han debido a factores exógenos que guardan relación con las políticas estatales o con eventos compulsivos. En otros casos se deben a la falta de alimentos o de agua, carencias que generalmente se deben también a causas externas”*. PRIETO ESTHER (2006) p.81

propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Artículo 15: 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Artículo 16: 1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”.

Esta no era la primera vez que se adoptaba un convenio internacional con esas características, anteriormente se había ratificado el Convenio N° 107/57 de la OIT.

Respecto a la propiedad comunitaria de los pueblos aborígenes, es importante resaltar que la lucha por su reconocimiento es de muy antigua data y tuvo aceptación en primer lugar por medio de la ratificación del Convenio N° 107/57 de la OIT *Relativo a la protección e integración de las poblaciones tribuales*, que fue aprobado por Ley en 1958, bajo el imperio de la Constitución de 1967, antes que por leyes internas. Ese mismo año, por el Decreto N°134 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) en dependencia del Ministerio de Defensa Nacional “*con el objeto de centralizar la actividad indigenista del país*”¹¹³.

Prieto señala además, que el Convenio 169 de la OIT también reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna

¹¹³ PRIETO, ESTHER (2006) p. 25

otra manera y en particular, con los aspectos colectivos de esa relación. El concepto de territorio es amplio, no limitándose a ocupaciones actuales sino también a las históricas, admitiendo el derecho a recuperación de los mismos. Este convenio sumado a los principios constitucionales, ha venido a llenar un gran vacío en el concepto de identidad de los pueblos, y de sus artículos sobre tierras y territorios se desprende nítidamente la propuesta de contemplar los modelos territoriales de cada pueblo, que hasta entonces no se había plasmado claramente en la legislación positiva de los países.¹¹⁴

Considerando la Constitución Nacional del Paraguay y la ratificación del Convenio N° 169, vigentes actualmente, se puede deducir que para poder aplicar e implementar los principios establecidos, es necesario que se flexibilice la fórmula jurídica de titularidad y uso de la tierra, a fin de que las mismas puedan amoldarse a las formas de organización colectiva de los pueblos indígenas. Respecto de este punto y a modo de ejemplificar, se encuentra la exigencia de que para poder ser titular del territorio de los pueblos indígenas se necesita tener personería jurídica, pero la misma no es una obligación ni mucho menos una costumbre según la idiosincrasia de los pueblos.

4.2.1. Regulación legal de la propiedad de las comunidades indígenas

A nivel nacional, en 1981, por la Ley N° 904 se dicta el primer “*Estatuto de las Comunidades Indígenas*”¹¹⁵, con el objeto principal de preservar social y culturalmente las comunidades indígenas, defender su patrimonio y tradiciones, mejorar sus condiciones económicas, asegurar su efectiva participación en el desarrollo nacional y el acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos que los demás ciudadanos.

En cuanto al asentamiento de las comunidades indígenas, se determinaba que en lo posible debería otorgárseles las tierras sobre las que tenían posesión actual o tradicional,

¹¹⁴ PRIETO ESTHER OP.CIT. P. 38

¹¹⁵ Según PRIETO, OP.CIT., es la primera legislación especializada sobre derechos indígenas, luego de la del año 1907, exclusivamente sobre tierras. Resalta también el mérito de que la misma fue formulada en consenso con los líderes indígenas, organizaciones no gubernamentales y las misiones religiosas.

exigiendo el consentimiento libre y expreso de las comunidades, en caso de que traslado a otras tierras diferentes de su territorio habitual. La adjudicación de las tierras se debería dar de forma gratuita e indivisa. Asimismo, esta ley contiene disposiciones especiales, para el caso de que las tierras a conceder a las comunidades pertenezcan al fisco o a privados, donde podía operar la expropiación¹¹⁶.

En 1988, se dictan dos leyes por las cuales se establece el régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas.

La primera de ellas es la Ley N° 1372/88 “*Que establece el régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas*”, y determina las tierras que pueden ser declaradas expropiables en virtud al interés social, estableciendo las condiciones que deben cumplirse para la obtención y conservación de las mismas. La segunda es la Ley N° 43/89 “*Por la cual se modifican disposiciones de la Ley 1372/88 que establece el régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas*”. La misma modifica algunos artículos relativos a trámites, superficies que pueden abarcar los asentamientos y datos exigidos para conceder e inscribir los mismos.

Los organismos de protección de los pueblos indígenas también fueron evolucionando, pasando del Patronato Nacional del Indígena (Decreto N° 7339 del 10 de diciembre 1936), al Departamento de Asuntos Indígenas (DAI, Decreto N° 134/51) y finalmente al Instituto Nacional del Indígena INDI (Decreto N° 18365 del 31 de mayo de 1975) que funciona en la actualidad.

5. La propiedad en la doctrina y jurisprudencia paraguaya

¹¹⁶ Ley N° 904/1981 “Estatuto de las comunidades indígenas” Capítulo II “Del asentamiento de las comunidades indígenas” Artículos 14 al 27.

Respecto al análisis del derecho de propiedad, la doctrina y la jurisprudencia no han sido desarrolladas en profundidad en Paraguay, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, lo que confirmaría la tesis de falta de sistematización de la información, sobre todo desde el punto de vista jurídico.

En cuanto a la doctrina, son pocos los autores que investigan este tema, existiendo pocas obras aisladas, muchas de ellas pertenecientes a otras épocas (como el caso de la obra de Pastore “Lucha por la tierra en Paraguay” 1972) o análisis técnicos plasmados en informes institucionales de organismos como el INDERT, Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s) o instituciones internacionales (NNUU, OIT, Banco Mundial¹¹⁷).

La jurisprudencia se ha pronunciado más en casos de denuncias por invasiones a la propiedad privada o demandas por reivindicación de inmuebles, que en casos de la aplicación de ese derecho y de las controversias que surgen a raíz de las contradicciones y lagunas que rodean al mismo. La misma se ha concentrado en los fueros civil y penal, olvidando el ámbito administrativo y la circunstancia de que cientos de títulos fueron entregados por organismos del estado, en contravención directa a la normativa establecida. Este punto será desarrollado en el Capítulo III, cuando se analicen los problemas específicos.

¹¹⁷ FIAN INTERNACIONAL Y VÍA CAMPESINA. *La reforma agraria en Paraguay*. Informe misión investigadora. 2006; Amnistía Internacional, Informe el Estado de los DDHH en Paraguay, capítulo sobre tierra campesinos y aborígenes. 2011; SERPAJ Y CODEHUPY. *Informe sobre estado de los DDHH en Paraguay*. 2013; UNESCO. *Situación de los Derechos Humanos en el oriente paraguayo en 2009*. 2009; Foro Permanente de las NNUU para cuestiones indígenas. Misión a Paraguay. Informe y recomendaciones. 2009; CODEHUPY. *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay*. 2013, entre otros.

6. Organismos encargados de aplicar las leyes referentes a la propiedad: los denominados organismos de aplicación

Estos organismos de carácter administrativo son los encargados de gestionar y administrar lo referente al desarrollo rural y de la tierra y las comunidades indígenas.

6.1. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)

Históricamente se han sucedido una serie de entidades y organismos que han tenido a su cargo la regulación y aplicación de las normas jurídicas relativas a las tierras públicas y a las personas que detentan la calidad de pobladores rurales y hacen de esa actividad su fuente principal de subsistencia y desarrollo. Entre los mismos se encuentran la Oficina de Tierras Públicas (1875), que en 1926 pasa a ser Departamento de Tierras y Colonias, el que es reemplazado en 1951 por el Instituto de la Reforma Agraria (IRA). En 1963, durante el gobierno de Stroessner, el IRA se transforma en Instituto de Bienestar Rural (IBR) que estuvo funcionando hasta el 2004, cuando es sustituido por el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) que funciona en la actualidad.

El INDERT es una persona jurídica autárquica¹¹⁸ de derecho público, creada por Ley N° 2.419/2004, con domicilio en la capital de la República y dependencias en el interior del país, a fin de cumplir con sus objetivos, manteniendo para ello relaciones directas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Arts. 1 a 3).

La dirección, administración y representación legal recaen sobre su presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo, que dura cinco años en sus funciones pudiendo ser nombrado por un período más. El mismo cuenta con una Junta Asesora y de Control de Gestión, integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes, conformada de la siguiente forma: un representante de las organizaciones campesinas, un representante de

118 En Paraguay se utiliza este término cuando un organismo tiene personería jurídica propia y administra su propio presupuesto.

las asociaciones nacionales de agricultores, un representante de la Asociación Rural del Paraguay, un representante de las gobernaciones departamentales, un representante de los municipios y un representante del Ministerio de Hacienda. La Junta se ocupa de asesorar al presidente y también de controlar la gestión de la institución (Arts. 10 a 25).

Entre sus principales objetivos se encuentran: promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico de la nación y la adecuación de la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural y el arraigo de los beneficiarios (Art.4).

Para cumplir con sus objetivos, fundamentalmente el de la adecuación de la estructura agraria, determina la necesidad de una reforma agraria, que tiene como principal requisito el acceso a la tierra rural, para lo cual debe someterse la misma a un proceso de saneamiento y regularización. Respecto al arraigo se debería proceder a una reestructuración institucional con el objeto de mejorar la capacidad de planificación y formulación de políticas sectoriales y además diseñar estrategias de perfeccionamiento de técnicas de producción y desarrollo sostenible.

6.2. Instituto Nacional del Indígena (INDI)

Hace más de un siglo los gobernantes paraguayos han venido creando instituciones con el objeto de representar y defender los derechos de los pueblos autóctonos. Entre las mismas se encuentran el Patronato Nacional de Indígenas en 1936, la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP) en 1942, y el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) en 1958. Estos antecesores tenían en común su dependencia con el Ministerio de Defensa. Recién en 1981, con la creación del INDI, se rompe esa dependencia o subordinación formal al ejército para pasar a depender del Ministerio de Educación y Cultura y poder tener relaciones más directas con otros ministerios o dependencias del gobierno nacional¹¹⁹.

¹¹⁹ PRIETO, ESTHER (2006) p.26

El Instituto Nacional del Indígena es una entidad autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, creada por Ley N° 904/81, con domicilio en la Ciudad de Asunción y está encargado de aplicar y velar por el cumplimiento de esa ley y sus reglamentos, en todo lo concerniente al derecho comunitario indígena. La personalidad jurídica de las comunidades indígenas es decretada por el Poder Ejecutivo, quien nombra al Consejo Directivo del instituto y promulga o veta la legislación indígena (Arts. 28 a 30).

La dirección es ejercida por un Consejo y su presidente y cuenta con una Junta Consultiva. El Consejo está integrado por seis miembros titulares nombrados por el Poder Ejecutivo: uno de forma directa, que será el presidente del Consejo y los demás a propuesta del Ministerio de Defensa Nacional, Educación y Culto y Salud Pública y Bienestar Social, de la Asociación de Parcialidades Indígenas y de las entidades privadas relacionadas con el indigenismo. Cuenta con la misma cantidad de suplentes, sus integrantes duran cinco años y pueden ser electos para otros períodos (Arts. 33 a 36).

Entre sus principales funciones se encuentran: establecer y aplicar políticas y programas; coordinar actividades indigenistas del sector público y privado; prestar asistencia científica, técnica, jurídica, administrativa y económica a las comunidades indígenas; realizar censos de la población indígena, investigaciones relativas a sus comunidades; apoyar reclamos ante organismos nacionales e internacionales donde esgriman reclamos, y toda actividad que tenga relación con los fines de la institución (Art. 32).

Respecto al marco normativo del INDI, se observa que el mismo está compuesto por normas de carácter nacional, pero incorpora varios instrumentos internacionales, aprobados por el Congreso paraguayo. Estas leyes son: el Capítulo V de la Constitución Nacional de la República del Paraguay (arts. 62-67), el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Ley 234/93 que ratifica el convenio 169 de la OIT sobre "*Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes*", la Ley 904/81 "*Estatuto de las Comunidades Indígenas*" modificada en varios artículos por la

Ley N° 919/96 y la Ley N° 2199/03 “*Que dispone la reorganización de los Órganos Colegiados Encargados de la Dirección de Empresas y Entidades del Estado Paraguayo*”, Art. 11, que modifica varios artículos de la Ley 904/81.

Segunda Parte

1. Régimen registral y catastral de la propiedad inmobiliaria

Antes de explicar el entramado del sistema de registros y catastros de la propiedad inmobiliaria en Paraguay es importante exponer cuál es la distribución geográfica del país y cómo se han repartido las tierras en las diferentes regiones en las últimas décadas, a fin de comprender mejor la realidad del país y el alcance del problema.

Paraguay se divide en dos regiones: la Oriental y la Occidental¹²⁰. La repartición de tierras depende de cada región y de la productividad de las mismas. En la Región Oriental del Paraguay entre 1947 y 2007 (período de implementación más profunda de la reforma agraria) se distribuyeron 3.446.736,95 de hectáreas a través de 189.223 títulos, mientras que la Región Occidental se repartieron en el mismo período 8.557.916,43 de hectáreas a través de 7.735 títulos. En los 35 años de dictadura de Stroessner se repartieron el 72% del total de los títulos y el 81% del total de las hectáreas adjudicadas¹²¹.

En la Región Oriental, San Pedro y Alto Paraná son los dos departamentos que representan el 27,37% de todas las tierras repartidas entre 1947-2007. San Pedro representa el 14,59% y Alto Paraná el 12,78%. Le siguen en orden de importancia, en el mismo período, Caaguazú con el 10,15%, Concepción con el 9,47% y Amambay con el 9,26%. En total, estos

¹²⁰ La Región Oriental tiene 14 departamentos y la Occidental 3 departamentos. Región Oriental: Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Cordillera, Concepción, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari y San Pedro. Región Occidental: Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes.

¹²¹ CAMPOS RUIZ DÍAZ (2013) p.90

departamentos representan el 56,26% de la superficie del país (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos).

Durante el período de los gobiernos pertenecientes al Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana- ANR) y del gobierno militar de Stroessner (1947-1988) se repartieron 2.993.876,38 hectáreas con 136.856 títulos en la Región Oriental. San Pedro se destacó en primer lugar con el 14,78% de todas las tierras distribuidas en ese período, seguido por los departamentos de Alto Paraná (13,22%), Itapúa (11,97%) y Caaguazú (10,11%). A ellos le siguen Amambay y Concepción con más de 280.000 hectáreas cada uno.

En el periodo de la transición (1989-2007) se repartieron 452.860,56 hectáreas con 52.367 títulos, destacándose Itapúa y San Pedro con más de 60.000 hectáreas, le siguen Caaguazú, Alto Paraná y Concepción con más de 40.000 hectáreas cada uno, Canindeyú y Paraguarí con 30.000 hectáreas respectivamente¹²².

Siguiendo a Campos (2013) se observa que en la Región Occidental o Chaco en la última dictadura se repartieron 6.788.259,17 hectáreas con 6.360 títulos (el 79% de las tierras repartidas en esa región) y en el período de la transición (1989-2007) se repartieron 1.769.657,26 hectáreas con 1.375 títulos. La tendencia en esta región es de concentración de la tierra ya que el 93,79% de las propiedades son lotes mayores a 1.500 hectáreas¹²³.

Conforme a Alegre y Orué en la actualidad se cuenta con 196.958 títulos de propiedad, que representan una superficie de 12.004.653,38 has repartidas entre 1947 y 2007¹²⁴.

¹²² CAMPOS RUIZ DÍAZ (2013) p.91.

¹²³ CAMPOS RUIZ DÍAZ, OP CIT. P. 92.

¹²⁴ Alegre y Orué (2008) s/n en http://www.portalarani.com/658_anibal_orue_pozzo/1654_la_tierra_en_paraguay_1947_2007_2008__por_efrain_alegre_sasiain_y_anibal_orue_pozzo.html

1.1. El sistema de registros inmobiliarios

El sistema registral de propiedad inmobiliaria rural no se encuentra unificado, constituyéndose este hecho en un problema para determinar los datos precisos sobre distribución de las tierras, propietarios, superficies, dominios, gravámenes y demás condiciones que afectan a los inmuebles en áreas rurales¹²⁵.

En principio, si una persona es beneficiaria de tierras por la reforma agraria, las mismas figurarán en el registro de la entidad que las haya otorgado¹²⁶ (sea esta el Instituto de Bienestar Rural, que funcionó hasta el 2002, o su sucesor, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra), además de ello tendrá que inscribir las mismas en el Servicio Nacional de Catastro (dependiente del Ministerio de Hacienda), por otra parte, también deberá hacerlo en la Dirección General de Registros Públicos (dependiente de la Corte Suprema de Justicia) y por último en los registros catastrales de la municipalidad a la cual pertenece el inmueble.

Los inconvenientes surgen por este engorroso y burocrático procedimiento y la cantidad de registros donde se debe realizar una misma inscripción. Como el asentamiento no se realiza en todos los registros, los mismos contienen información diferenciada respecto de quienes son los propietarios de tierras, superficie, linderos, gravámenes o ventas posteriores.

¹²⁵ Este problema se da también con el resto de inmuebles, no propiamente del área rural, pero a efectos de esta investigación el énfasis estará puesto siempre en los inmuebles rurales.

¹²⁶ El procedimiento para la adjudicación de tierras por el IBR o INDERT se realiza a través de la presentación de una solicitud, donde se manifiesta el interés y la necesidad de acceder a tierras fiscales administradas por el organismo, indicando el año y fecha de presentación. A este documento se le asigna un número de expediente. Con estos documentos se obtiene la resolución del Consejo de Administración para la titulación, para la posterior confección del título de propiedad. Finalmente este título es registrado en las oficinas del Registro agrario de la institución. Este procedimiento puede llevar muchos años, lo cual facilita la corrupción y la prebenda política. CAMPOS RUIZ DÍAZ (2013) p.89

La adjudicación de varios lotes a una misma persona confirma la distribución prebendaria de tierras a jefes y caudillos políticos y militares que rodeaban al dictador Stroessner. Se identificaron, por ejemplo, los casos de Farid Yamil con 27 títulos y 2.701 hectáreas en Amambay, Saturnino Vázquez con 15 títulos y 11.907 hectáreas en Presidente Hayes y Rosatti con 25 títulos y más de 3.450 hectáreas en diferentes departamentos (Alegre y Orué, 2008). También son conocidos los casos de Milton Machado (51 títulos), Gral. Galo Escobar (30 títulos), Joaquín Francisco Da Motta (33 títulos) y Fructuoso Flores (19 títulos), entre otros¹²⁷. Además de esas adjudicaciones irregulares, se han concedido tierras a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria, y extensiones muy superiores a las permitidas y establecidas por ley, hechos que han sido expuestos por la Comisión de la Verdad y Justicia. Este punto será expuesto detalladamente en el Capítulo III.

1.2. Dirección General de Registros Públicos

La principal autoridad administrativa encargada del registro de inmuebles en Paraguay es la Dirección General de los Registros Públicos (DGRP), que se rige por el Código de Organización Judicial (Ley 879/81) y depende de la Corte Suprema de Justicia. El registro de inmuebles se encuentra organizado en 14 secciones, cada una abarca varios distritos de los departamentos del país. Cada sección está dirigida por un jefe de sección que responde a la Dirección General y cuenta con el apoyo de auxiliares.

Las funciones, deberes y obligaciones de los registradores se encuentran en la Ley 879/81 y en el Reglamento Interno de la institución (Acordada N° 92/1998, modificada por las Acordadas N° 469/2007 y 471/2007). Los mismos son nombrados directamente por la Corte Suprema de Justicia, la que posee facultades para promoverlos, trasladarlos, comisionarlos o removerlos por sus faltas en el desempeño del cargo.

El objetivo general de esta institución es promover el uso eficiente del recurso tierra y contribuir al ordenamiento de los registros públicos con el propósito de mejorar la

¹²⁷ VÍA CAMPESINA PARAGUAY (2012) P. 11

administración de la tierra en el país. También pretende contribuir a elevar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inmobiliaria, apoyar la reducción de las barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles y mejorar la formación, actualización y mantenimiento catastral del país.

Algunas de sus funciones específicas son: dar publicidad a los actos jurídicos de constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales sobre los bienes registrables; robustecer la seguridad jurídica mobiliaria e inmobiliaria; asesorar en la función registral y de orientación al usuario; expedir informes y certificados de condiciones de dominio, además de certificados de anotaciones personales; expedir copias o fotocopias autenticadas de asientos registrales por orden judicial y exhibir los asientos de inscripción a escribanos públicos y peritos debidamente acreditados.

1.3. Servicio Nacional de Catastro

Este es otro de los registros en los cuales debe asentarse la inscripción de un inmueble. El Servicio Nacional de Catastro (SNC), es una institución dependiente del Ministerio de Hacienda, encargada de mantener el inventario de todos los inmuebles del país de una manera segura, actualizada y accesible a la ciudadanía.

Las funciones actuales del SNC se rigen por la Ley N° 109/91 del 6 de enero de 1.992 y el Decreto N° 14.956 del 24 de septiembre de 1.992, que establece en su Art. 30. *"El Servicio Nacional de Catastro será una repartición técnica que tendrá a su cargo el Catastro de los bienes inmuebles del país. Deberá desarrollar, entre otras, las siguientes funciones: mantener un registro actualizado de todos los bienes inmuebles con el avalúo de los mismos, individualizando sus propietarios legales; suministrar a la Subsecretaría de Estado de Tributación la información necesaria para los fines de la administración del impuesto inmobiliario y todo otro antecedente requerido para fines tributarios; proporcionar información técnica sobre Catastro a Ministerios y otras Instituciones Públicas o cualquier otro ente autorizado legalmente".*

La estructura del SNC está compuesta por una Dirección General, una Secretaría General y apoyada por seis unidades (Asesoría Técnica, Auditoría, Secretaría General, Coordinación de Programas, Unidad Ejecutora de Proyectos y la Oficina de Informática), el Departamento de Planeamiento y Organización, el Departamento de Administración y Finanzas, y siete Departamentos que realizan la supervisión del área técnica (Catastro Urbano, Catastro Rural, Geoprocesamiento, Avaluaciones, Inspección y Mantenimiento Catastral, Agencias Regionales, y Jurídico).

Las responsabilidades específicas del Departamento de Catastro (Urbano o Rural) son administrar y mantener actualizada la nueva nomenclatura catastral única que permite la identificación de un inmueble; procesar la información proveniente de la formación catastral y las provistas por instituciones usuarias del catastro; actualizar la información catastral que identifica los bienes inmuebles y al propietario; y, certificar la situación física, jurídica, económica y fiscal de los inmuebles como requisito previo a su escrituración.

El otro departamento que interviene en el proceso de inscripción es el de Inspección y Mantenimiento Catastral. El mismo tiene como funciones: programar y efectuar las auditorías de los inmuebles en el terreno a los efectos de constatar su correcto empadronamiento, corrigiendo las diferencias verificadas e informando a la Oficina de Informática para la rectificación de la base de datos en el Sistema de Información Catastral.

El Departamento Jurídico también participa del proceso, ya que es la dependencia encargada de analizar la documentación legal y normativa jurídica de la administración vinculada a las actividades catastrales; asistir en el análisis técnico jurídico de consultas y/o procesos derivados de conflictos y preparar los dictámenes correspondientes.

Respecto de la infraestructura, es donde se da otro problema de importancia, esto es una consecuencia de la centralización. Hasta hace dos años el SNC contaba sólo con una oficina, en Asunción, que centraliza toda la información y a la cual se debía recurrir para

realizar las inscripciones, modificaciones y anotaciones. Recientemente se han creado otras dos sedes en ciudades representativas (Ciudad del Este y Encarnación), pero las mismas no se encuentran en zonas rurales, donde el problema de la falta de inscripciones se observa con más frecuencia. Por ello se dificulta el proceso de inscripción, ya que los campesinos deben recorrer cientos de kilómetros, muchas veces a pie, y puede llevarles varios días llegar a estas ciudades donde hay oficinas, dejando también de producir en ese tiempo.

1.4. Oficinas encargadas del impuesto inmobiliario. Gobiernos municipales

En Paraguay, el impuesto inmobiliario es recaudado por las municipalidades, siendo una de sus principales fuentes de ingreso. Por ese motivo algunas municipalidades han formado sus propios catastros fiscales. Sin embargo, en muchos casos este proceso no ha sido coordinado con la autoridad catastral del país por falta de un marco regulatorio que permita la fiscalización por parte de la autoridad competente, produciéndose nuevamente un conflicto respecto del contenido de las inscripciones de inmuebles rurales.

1.5. Organismos de aplicación

Por último, en los casos de propiedad indígena o de ser beneficiario de la Reforma Agraria, y sumado a las instituciones mencionadas, se debe considerar la inscripción de la propiedad en los registros del INDI o del INDERT según corresponda.

La falta de organización y coordinación de estas instituciones impide conocer con certeza los datos de los inmuebles en conflicto y la entrega de títulos de propiedad a aquellos que realmente son propietarios de los mismos, produciéndose, en muchos casos, superposiciones de títulos, existencia de títulos de diferentes categorías e invasiones a propiedades amparados en actos posesorios.

Algunas de estas situaciones se encuentran previstas en el Código Civil y en el Estatuto Agrario, pero otras no se encuentran legisladas.

Tabla 3: Sistemas de Registro y Catastro

Régimen Catastral	Creación	Dependencia	Críticas
Dirección General de los Registros Públicos (DGRP)	Ley 879/81 Con el Código de Organización Judicial	Corte Suprema de Justicia	Inscripciones voluntarias o por orden judicial. Hasta hace poco no se encontraba informatizado No se cotejan títulos, pudiendo darse casos de inscribir el mismo a nombre de diferentes propietarios
Servicio Nacional de Catastro (SNC)	Ley N° 109/91 del 6 de enero de 1.992	Ministerio de Hacienda	Desactualización Falta de sistema informatizado Falta de fiscalización en terreno ante denuncias por límites confusos Descuido a la hora de revisar documentación y cotejar con otros registros
Oficinas recaudadoras de impuesto inmobiliario	Ley N° 125/91 con modificaciones Ley 2421/04	Municipalidades	Principal interés es recaudar por lo cual mientras el impuesto sea pagado no se preocupan por dudar de la titularidad de propiedad de los mismos
INDI o INDERT (organismos de aplicación)	Ley 904/81 Ley 2419/04	Autónomo con vinculación directa con Ministerio de Educación y Cultura Autárquico de derecho público vinculado al Ministerio de Agricultura y Ganadería	Falta de organización y coordinación de estas instituciones Falta de coordinación con demás registros

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente

2. La inscripción de títulos, superposición de inscripciones y sus consecuencias

El Estatuto Agrario (2002), en su artículo 56 determina que *“El Organismo de Aplicación queda obligado a otorgar el título de propiedad a los adjudicatarios que abonasen el importe íntegro del lote. El adjudicatario que habiendo abonado no menos del 25% del precio final y firmando por el saldo los correspondientes pagarés, tendrá el derecho a que se otorgue el correspondiente título de propiedad. El Organismo de Aplicación reglamentará el presente artículo”*.

Por su parte el artículo 57 del mismo cuerpo legal establece que los títulos de propiedad serán expedidos en formularios especiales, constando en el mismo el nombre del titular y su cónyuge, cuando constituyere matrimonio, reconociendo además el mismo derecho si existiere unión de hecho por más de un año. Los títulos deberán ser entregados debidamente empadronados ante la Dirección Nacional de Catastro, e inscriptos en el Registro Agrario de la Dirección General de los Registros Públicos, y así mismo en el Organismo de Aplicación, trámites que deben correr por cuenta de esa institución.

En la práctica, una parte de los reclamos de los beneficiarios de la Reforma Agraria ante los Organismos de Aplicación surge porque no se ha dado cumplimiento a estas disposiciones y los títulos no han sido entregados en tiempo y forma, y en otros casos, directamente no han sido entregados. Otra parte de los reclamos surge por la superposición de títulos que detentan los beneficiarios de la Reforma Agraria y los esgrimidos por particulares que dicen haber comprado esos terrenos y que los mismos son de su propiedad. El Estatuto Agrario no se pronuncia sobre el tema, por lo cual hay que recurrir al Código Civil a fin de establecer la prevalencia de un título sobre otro, aunque éste sólo se refiere a los documentos que se hallan inscriptos en el Registro Inmobiliario.

El artículo 1972 del Código Civil establece que, en caso de superposición de títulos, para determinar la prioridad entre dos o más inscripciones de una misma fecha, relativas al

mismo bien, se atenderá a la hora de presentación en el Registro de los títulos respectivos. Se considerará como fecha de la inscripción para todos los efectos que ésta deba producir, la fecha del asiento de la presentación que deberá constar en la inscripción misma.

Para los casos en los cuales no hay títulos inscriptos y hay reclamos por invasión de la propiedad, excedentes fiscales o doble titularidad, existen otras vías de reclamación previstas en el Código Civil (Ley N° 1183/85), Código Procesal Civil (Ley N° 1337/88) y Código Penal (Ley N° 1160/97).

2.1. Vías de reclamación de la propiedad a nivel judicial

Existen varias vías judiciales, legalmente establecidas, para reclamar una propiedad. Dependiendo de la situación en la que se encuentre el inmueble, las mismas pueden realizarse a través de juicios sumarísimos (interdictos), a través de procedimientos especiales de carácter sumario (desalojos) o por trámite ordinario (reivindicación y usucapión). Los mecanismos expuestos son canalizados en el fuero civil, a través de los juzgados de primera instancia en lo civil y comercial de turno del lugar donde se encuentra asentado el inmueble.

2.1.1. Interdicto de adquirir

Cuando el reclamante presente título suficiente para adquirir la posesión con arreglo a derecho y no exista otra persona que detente el título de dueño o usufructuario del inmueble cuya posesión se pide, se presenta este interdicto, regulado en los arts. 640 y 641 del Código Procesal Civil.

El juez ante el cual se presenta el expediente examinará el título en que se funda la acción u solicitará informe sobre las condiciones de dominio del inmueble, a fin de determinar en qué condiciones se encuentra el mismo y si tiene algún gravamen o anotación preventiva. En caso de no tener esas observaciones, que halle suficiente el título presentado

y que el bien no estuviera en posesión de otro, otorgará la posesión sin perjuicio de mejor derecho¹²⁸.

2.1.2. Interdicto de recobrar la posesión

Esta vía es utilizada para los casos de una ocupación o invasión reciente y está prevista en el Código Procesal Civil (Arts. 646 a 652)¹²⁹. Para que este interdicto proceda se requerirá que su causante haya tenido la posesión actual del inmueble y hubiera sido despojado de él total o parcialmente, con violencia o clandestinidad. El objeto de la prueba versa sobre el hecho de la posesión invocada y el consiguiente despojo de la misma.

En este caso y dependiendo de la gravedad de los hechos planteados y la verosimilitud de los mismos, el juez puede ordenar la restitución inmediata del bien

¹²⁸ Art.640.- *Procedencia. Para que proceda el interdicto de adquirir se requerirá: a) que se presente título suficiente para adquirir la posesión con arreglo a derecho; y b) que nadie tenga título de dueño o usufructuario, o posea los bienes cuya posesión se pida.*

Art.641.- *Procedimiento. El juez examinará el título en que se funda la acción y requerirá informe sobre las condiciones de dominio y gravámenes del bien. Si los hallare suficientes y el bien no estuviere poseído otorgará la posesión sin perjuicio de mejor derecho.*

¹²⁹ Art.646.- *Procedencia. Para que proceda el interdicto de recobrar se requerirá: a) a quien lo intente, o su causante, hubiere tenido la posesión actual de un bien mueble o inmueble; y b) que hubiere sido despojado total o parcialmente del bien, con violencia y clandestinidad.*

Art.647.- *Procedimiento. La demanda se dirigirá contra el denunciado, sus sucesores, copartícipes o beneficiarios del despojo y se procederá a oír a las partes en la misma forma que en el interdicto de retener.*

Art.648.- *Objeto de la prueba. Sólo se admitirán pruebas que tuvieren por objeto demostrar el hecho de la posesión invocada, así como el despojo.*

Art.649.- *Restitución del bien. Cuando el derecho invocado fuere verosímil y pudieren derivar perjuicios si no se decreta la restitución inmediata del bien, el juez podrá ordenarla, previa caución que prestará el reclamante para responder por los daños que pudiere irrogar la medida.*

Art.650.- *Modificación y ampliación de la demanda. Si durante el curso del interdicto de retener se produjere el desalojo del demandante, la acción proseguirá como interdicto de recobrar, sin necesidad de retrotraer el procedimiento. Cuando llegare a conocimiento del demandante la existencia de otros sucesores, copartícipes o beneficiarios, podrá ampliar la acción contra ellos en cualquier estado del juicio. Con ampliación se tramitará en expediente separado, pero las pruebas producidas por el demandante se considerarán comunes a todos. Sustanciados los expedientes, el juez ordenará su acumulación al primero y dictará una sola sentencia.*

Art.651.- *Sentencia. El juez pronunciará sentencia en el plazo y forma previstos en el artículo 645, desestimando el interdicto o mandato restituir la posesión del bien despojado. La sentencia será recurrible en los términos de dicho artículos.*

Art.652.- *Efectos de la sentencia. La sentencia que hiciere lugar al interdicto podrá ejecutarse contra quien quiera que se encuentre en posesión del bien, siempre que ésta hubiere comenzado después de iniciado el juicio y se hubiere cumplido lo dispuesto en el artículo 632.*

inmueble objeto de la *litis*, previa caución por los daños y perjuicios que se pudieran sufrir por la ocupación ilegítima. También puede ordenar que el bien sea inscripto como litigioso en la Dirección General de Registros Públicos, pedir publicación por edictos, a fin de salvaguardar el inmueble y los derechos dominiales en contra de terceros de buena fe que puedan invocar derechos sobre el inmueble, o para hacer efectivo el desalojo contra eventuales terceros ocupantes del inmueble que se instalen en el mismo después de haber sido promovido el interdicto.

2.1.3. Interdicto de retener

Es otra vía prevista por el Código Procesal Civil (Arts. 642 a 645) y se utiliza para aquellos casos en los que el causante se encuentra en posesión actual del inmueble en cuestión y que otra persona o grupo de personas haya tratado de despojarlo de la misma¹³⁰.

El trámite es sumarísimo, una vez deducida la demanda el juez fijará audiencias al actor y al que supuestamente perturba su posesión con un intervalo de tres días, donde oír a las mismas, recibirá las pruebas y hará constar las mismas y sus alegatos. La prueba sólo puede versar sobre el hecho de la posesión y la verdad o falsedad de los actos de perturbación de los hechos que se atribuyen al demandado. Se emitirá sentencia en un plazo de diez días desde la última audiencia haciendo lugar o no al interdicto, la cual es apelable en relación.

¹³⁰ Art.642.- *Procedencia. Para que proceda el interdicto de retener se requerirá: a) que quien lo intentare se encuentre en la actual posesión de un bien, mueble o inmueble; y b) que se haya tratado de inquietarlo en ella, por actos materiales que se expresarán en la demanda.*

Art.643.- *Trámite. Deducida la demanda, el juez fijará audiencia con intervalo de tres días, al actor y al que éste pretenda que lo perturba en la posesión. En dicha audiencia el juez oír a las partes, recibirá los documentos y demás pruebas que se presenten, extendiéndose acta, en la que se harán constar los alegatos y las pruebas producidas. Los testigos no podrán ser más de cuatro por cada parte.*

Art.644.- *Objeto de la prueba.- La prueba sólo podrá versar sobre el hecho de la posesión invocada por el actor, la verdad o falsedad de los actos de perturbación atribuidos al demandado y la fecha en que éstos se produjeron.*

Art.645.- *Sentencia. El juez pronunciará sentencia en el plazo de diez días, contados desde la realización de la audiencia, limitándose a amparar en su posesión al que así lo hubiere solicitado, o a declarar que no ha de lugar al interdicto. La sentencia será apelable en relación. El Tribunal deberá fallar en el plazo de quince días.*

2.1.4. Desalojo

Es un juicio especial, que se encuentra regulado en el Código Procesal Civil (arts. 621 a 634)¹³¹. Puede ser promovido por el propietario de un inmueble, contra locatarios, sublocatarios u ocupantes precarios cuya obligación de restituir un inmueble o parte de él le fuere exigible de algún modo y conforme a derecho. El proceso es especial, con plazos que hacen que el proceso tenga carácter sumario.

Este caso sólo es aconsejable para aquellas situaciones en las que existe algún vínculo vencido (contrato o instrumento legal) o compromiso u obligación de restituir el inmueble, por cualquier motivo.

¹³¹ Art.621.- *Procedencia.* El juicio de desalojo procederá contra el locatario, sublocatario o cualquier ocupante precario cuya obligación de restituir un inmueble o parte de él fuere exigible. La demanda se presentará por escrito y se correrá traslado de ella al demandado por el plazo de seis días.

Art.622.- *Apercibimiento.* El traslado de la demanda se correrá con apercibimiento de que si no se la contestare se tendrán por ciertos los hechos expuestos en ella y se dictará sentencia sin más trámite.

Art.623.- *Subinquilinos u ocupantes precarios.* El actor y el demandado deberán manifestar, al promover y contestar la demanda, respectivamente, si en el inmueble existen subinquilinos u ocupantes precarios. Si los hubiere, el juez, de oficio, les dará conocimiento por cédula de la demanda entablada, dentro del plazo de tres días, a fin de que puedan mostrarse partes en el juicio y que la sentencia tenga efecto contra ellos.

Art.624.- *Trámite.* Al deducir la demanda deberá acompañarse la prueba documental, en los términos del artículo 219, y ofrecer todas las pruebas que se pretenda hacer valer. Al contestarla se cumplirán iguales requisitos y se articularán todas las defensas que se tuvieren.

Art.629.- *Recurso.* La única resolución apelable será la sentencia definitiva. El recurso se concederá en relación y con efecto suspensivo. El Tribunal deberá dictar sentencia dentro del plazo de quince días.

Art.630.- *Lanzamiento.* El lanzamiento se verificará sin perjuicio de las acciones que por cualquier concepto el demandado pudiere hacer valer en juicio distinto contra el demandante; pero si aquél hubiere obtenido la retención en el juicio correspondiente, el lanzamiento no tendrá lugar, salvo que el demandante garantice su pago con caución suficiente a criterio del juez. No será admisible la caución juratoria.

Art.632.- *Efectos de la sentencia frente a terceros.* El desalojo se hará efectivo contra cualquier ocupante posterior a la iniciación del juicio, si el actor al promoverlo hubiere pedido:

a) que se inscriba como litigioso el predio objeto del juicio. La anotación deberá publicarse durante tres días, por edictos, en un periódico de gran circulación; y b) que el juez, o el secretario comisionado para el efecto, practique el reconocimiento del predio, dejando constancia de sus ocupantes.

Estas diligencias deberán efectuarse dentro del plazo de ocho días contados desde la promoción de la demanda.

Art.633.- *Derechos de posesión o dominio.* El resultado del juicio de desalojo no podrá hacerse valer contra los derechos de posesión o dominio que las partes invocaren en otro juicio.

Este mecanismo no es aplicable a muchos de los casos denunciados por los campesinos, porque los ocupantes de las tierras muchas veces cuentan con títulos precarios o no se cumple el requisito exigible para que opere una restitución: no existe la obligación de restituir el inmueble afectado ni vínculos vencidos.

2.1.5. Reivindicación

La demanda de reivindicación, constituye una acción real y el trámite que le corresponde es el del juicio ordinario, según lo dispuesto en el art. 2.407 del Código Civil. Los casos en los cuales puede ser promovida son los siguientes: pérdida de la antigua posesión, adquisición de la propiedad sin posesión, error de objeto en el ejercicio de la posesión en el derecho dominial y superposición de títulos de propiedad.

“La acción de reivindicación se da contra el poseedor que está obligado a restituir la cosa, o que la adquirió del reivindicante o de su autor, aunque fuese de buena fe, por un título nulo o anulable. Procederá también contra el poseedor actual que la obtuvo de un enajenante contra quien procedía dicha acción, salvo lo dispuesto en este Código respecto de los adquirentes de derechos sobre inmuebles a título oneroso y de buena fe” art. 2.408 Código Civil.

En las zonas rurales, donde coexisten aún títulos precarios de propiedad con títulos legalmente inscriptos, sobre los mismos inmuebles, se presenta esta vía como una de las posibles herramientas para presentar reclamos. Es así que el art. 2.424 del Código Civil expresa *“Cuando actor y demandado presentaren cada uno título sobre el inmueble, emanado de un autor común, será preferido el que lo hubiera inscripto primero. Si el título fuere anterior a la vigencia de este código, será considera propietario el que antes hubiere sido puesto en posesión de heredad. Cuando se tratare de otro derecho, el que hubiere llenado primero los requisitos exigidos por la ley al tiempo de su adquisición”* en tanto que el art. 2.425 dispone *“cuando el demandante y el demandado presentaren cada uno títulos de adquisición derivados de personas distintas, se presumirá que el inmueble pertenece al*

que lo hubiera inscripto” y el art. 2.426 determina que sucede cuando existe doble o ninguna inscripción, en los siguientes términos “en caso de doble inscripción, o de no existir ninguna, se juzgará que el derecho pertenece al que está en posesión de la cosa. Cuando se tratare de derechos reales sobre la cosa de otro, se presumirá que la propiedad es libre y plena, no obstante la posesión y la inscripción”.

Por lo que se establece en los artículos precedentes, la escrituración pública y la inscripción garantizan el derecho de propiedad. Este precisamente es uno de los problemas a los que se enfrentan los poseedores y ocupantes precarios en las zonas rurales frente a los supuestos propietarios, ya que muchos de ellos no cuentan con títulos de propiedad para poder inscribirlos, porque los mismos no les han sido entregados por los organismos de aplicación, o cuentan con títulos precarios que tampoco se hallan registrados debidamente, y se encuentran con que sus inmuebles tienen como propietarios a otras personas que si los inscribieron, habiendo perdido su derecho sobre los mismos, y siendo acusados de invasión a la propiedad privada en el caso de asentarse o permanecer en las tierras, que hasta entonces pudieron considerar suyas.

Wagener¹³² incorpora un supuesto más para el caso de superposición de títulos. En los casos en que existe superposición de títulos y el tenedor de un título de propiedad total o parcialmente nulo o no válido, por tal interposición se hallare en posesión del inmueble *res litis*, el propietario legítimo o portador del título del título de propiedad legítimo y válido tiene acción por reivindicación del inmueble y nulidad de instrumento público y cancelación de inscripción en la Dirección General de Registros Públicos, en contra del primero; y si este ignorase tal circunstancia y promueve la misma acción de reivindicación y presenta un título de propiedad válido, el juez debe decidir previamente sobre la falsedad de uno de los títulos y las impugnaciones formuladas por los supuestos propietarios, para sentenciar sobre la reivindicación del inmueble y en su caso el desahucio y ordenar la inscripción del título válido en el Registro Público (dependiente del Poder Judicial).

¹³² WAGENER (2011) p. 44

2.1.6. Usucapión

La usucapión es la adquisición del dominio de inmuebles por el transcurso del tiempo. Se tramita por juicio ordinario ante el juzgado de primera instancia en lo civil y comercial de turno del lugar donde se encuentra asentado el inmueble.

El art. 1989 del Código Civil expresa: *“El que poseyere ininterrumpidamente un inmueble durante veinte años sin oposición, y sin distinción entre presentes y ausentes, adquiere el dominio de él sin necesidad de título ni de buena fe, la que en este caso se presume. Podrá pedir al juez que así lo declare por sentencia, la que servirá de título de propiedad para su inscripción en el Registro de Inmuebles”*. El siguiente artículo reduce a diez años el plazo de la posesión, en caso de que se cuente con un título justo.

La posesión debe ser ininterrumpida, pacífica y continua, y sobre todo, no tener oposición. Este requisito, establecido en el Código Civil, es el que dificulta que muchos inmuebles rurales sean adquiridos por este medio, ya que al haber más de una persona detentando algún derecho sobre los inmuebles, es decir, al existir oposición, la usucapión no puede operar.

Sumado a ello, el art. 1993 determina que las tierras que son de dominio privado del estado y de los entes autónomos de derecho público no pueden ser adquiridas por usucapión. En ese sentido, el Estatuto Agrario introduce algunas distinciones. En su art. 88 hace referencia a los ocupantes de inmuebles rurales que son del patrimonio de los organismos de aplicación, disponiendo que si se ejerce la ocupación de esos inmuebles de forma pacífica y pública, los ocupantes tendrán derecho a adquirir esa fracción, debiendo observarse criterios de preferencia y el cumplimiento de los requisitos que acrediten la calidad de beneficiario.

El art. 89 del Estatuto Agrario habla del régimen especial de usucapión en los siguientes términos: *“El beneficiario de esta ley, que poseyere ininterrumpidamente un*

inmueble rural de dominio privado, adquirirá el dominio del mismo en los términos del Código Civil. El Organismo de Aplicación orientará a las comunidades comprendidas en dicha situación”.

Considerando lo anterior, en principio, cuando se reclama sobre cuestiones referidas a la propiedad, la competencia es de los juzgados de primera instancia en lo civil y comercial, del territorio o jurisdicción territorial a la que el inmueble pertenece (interdictos, usucapión, reivindicación). Pero cuando se trata de acciones contra actos y resoluciones puramente administrativas, emanadas de municipalidades o de los organismos de aplicación del Estatuto Agrario, las mismas deben presentarse y ser resueltas ante el Tribunal de Cuentas, 1º Sala, competente en asuntos contencioso administrativos.

Como se expondrá en la investigación, la situación es compleja ya que se ha creado el “fuero agrario” por la Ley N° 51/90, estableciendo la no delegación de las funciones en otros fueros. Hasta la fecha esta ley no ha sido implementada, pero se encuentra vigente¹³³. Esta ley crea el Fuero Agrario como parte integrante del Poder Judicial, cuya jurisdicción será ejercida por los Jueces de Primera Instancia, Tribunal de Apelación y la Corte Suprema de Justicia (art.1); determinando que conocerán en caso de contiendas emergentes de: a) Las actividades agrarias; b) Los hechos y actos jurídicos agrarios; y c) Las actividades que tengan conexidad con los anteriores, en que sean partes interesadas los sujetos agrarios en su condición de tales (art.2).

En este sentido, la ley es clara, y determina que las cuestiones agrarias deben ser resueltas por ese fuero, sin posibilidad de delegar competencia; pero estas cuestiones están

¹³³ Pese a que la ley no ha sido implementada, se han encontrado nombramientos de funcionarios “comisionados al fuero agrario” que reciben sus honorarios pero no han trabajado en el área porque los tribunales, ni jueces, ni fiscales han sido designados. Por ejemplo, el caso del abogado Helmut Fortlage, quién, según su currículo obrante en la base de datos de la Corte Suprema, en el año 2000 ascendió al cargo de actuario del fuero agrario. [http://www.pj.gov.py/descargas/CV .pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/CV.pdf) . Asimismo, internacionalmente se habla de la inexistencia del fuero, dado que nunca fue implementado. En este sentido la CIDH en el fallo de la Comunidad Sawhoyamaxa contra Paraguay expresó: *El perito señaló que en el Paraguay no existe fuero agrario a nivel del Poder Judicial, por lo que la gestión de la tierra se plantea en la instancia administrativa del Instituto de Bienestar Rural (hoy Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT), entidad que otorga tierra y dirime conflictos en primera instancia, siendo sus resoluciones apelables ante el Tribunal de Cuentas* http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

siendo resueltas por otros juzgados, en la mayoría de los casos, civiles, situación que podría generar algún tipo de problema.

2.1.7. Invasión de inmueble ajeno

El Código Penal también contiene artículos respecto de la propiedad de la tierra estableciendo sanciones para los casos en que se produzcan invasiones a la propiedad privada, aplicando la garantía a la misma; e introduciendo además penas para todo tipo de daños que se produzcan como producto de la invasión a los predios¹³⁴.

En este supuesto, el inconveniente se da principalmente cuando la invasión se produce por reclamos sobre la titularidad de la tierra, donde los invasores argumentan que las superficies cuestionadas no pertenecen al particular que está haciendo uso de la misma, sino a otros sujetos o a ellos mismos; o cuando existen excedentes fiscales, que han sido denunciados por los mecanismos legales, pero no se les ha dado trámite o no se ha llegado a una decisión firme al respecto. Entonces, la aplicación de esta norma se realiza muchas veces incluso existiendo conflicto respecto al titular de la propiedad, donde el supuesto invasor puede ser realmente el propietario del inmueble.

Resumen

Este capítulo expuso resumidamente la legislación vigente en Paraguay, que regula la propiedad privada individual, la propiedad colectiva (reforma agraria) y la propiedad comunitaria (pueblos indígenas), con el objeto de poder analizar las posibles

¹³⁴ Artículo 142.- “Invasión de inmueble ajeno: El que individualmente o en concierto con otras personas y sin consentimiento del titular ingresara con violencia o clandestinidad a un inmueble ajeno y se instalara en él, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa”.

Artículo 157.- “Daño: 1º El que destruyera o dañara una cosa ajena será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2º Cuando el hecho arruinara económicamente al dueño de la cosa destruida o dañada, la pena podrá ser aumentada hasta tres años. 3º Cuando el autor realizara el hecho conjuntamente con otros, la pena podrá ser aumentada hasta tres años. 4º En estos casos, será castigada también la tentativa. 5º La persecución penal del hecho dependerá de la instancia de la víctima”.

contradicciones existentes entre las mismas o los vacíos legales y la forma de interpretar o integrar el derecho para poder resolver los casos.

Asimismo, se han descrito a los organismos de aplicación, es decir, aquellas instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de las normas a la hora de ejecutar tanto la reforma agraria como el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se ha desarrollado suficientemente las competencias que tienen esos entes, su conformación y objetivos, para determinar las responsabilidades en las que incurren y por las cuales constantemente se han presentado reclamos.

Por último, en la segunda parte, se explicaron los regímenes registrales y catastrales de la propiedad inmobiliaria, todo ello con el objeto de exponer que la multiplicidad de registros ha contribuido a agravar el problema en estudio.

CAPÍTULO III: Problemas jurídicos identificados

Primera Parte

Problemas generales

En los apartados anteriores se describió la estructura institucional y jurídica relacionada con la regulación de la propiedad de la tierra en Paraguay. A continuación se exponen los problemas que han sido identificados y que serán investigados y analizados en el transcurso de este estudio.

1. Reforma agraria permanente

Posiblemente, una de las razones que puede ser fuente de los problemas respecto de la propiedad en zonas rurales, es la falta de establecimiento de un proceso de reforma agraria delimitado. El mismo está reconocido constitucionalmente como un proceso permanente (Sección II. De la Reforma Agraria- Arts. 114-116), sin establecer fechas claras de término del proceso, por lo cual puede estar siempre en implementación y revisión; y es una ley especial la que se encarga de regular su materialización (Estatuto Agrario).

Esta reforma no fue planificada de manera sistemática, por lo cual, si bien está regulada, hay importantes aspectos que no se tuvieron en cuenta a la hora de implementarla, y muchos de los problemas existentes responden a esa ausencia de planificación y programación.

Esto lleva a que no se haya realizado un saneamiento de los títulos con miras a dar inicio a un proceso de reforma agraria, y a que no existan límites claros de las propiedades (falta de mensuras y deslindes) ni de los propietarios de las mismas, sean éstos particulares o fiscales.

El Artículo 114, establece los objetivos de la reforma agraria y fue expuesto en el Capítulo II. Este artículo constitucional, vigente en la actualidad, fundamenta la reforma en la obtención del “bienestar rural”, pero la ley aplicable actualmente (Ley N°1.863/04), si bien garantiza y estimula la propiedad inmobiliaria rural que cumple con la función económica y social, hace expresa referencia al desarrollo rural y no al bienestar rural.

Para la Constitución Nacional el bienestar rural consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación¹³⁵, sin embargo, el desarrollo rural se entiende como un proceso de modificación hacia el mejoramiento de vida de la población campesina en el plano económico, político, social, cultural y ambiental¹³⁶. Es posible concluir en que el bienestar se puede dar una vez que existen las condiciones básicas que lleven al campesino a desarrollar sus actividades como tal y a contribuir al desarrollo nacional, pero esto debe partir de una adecuada redistribución de la tierra, y un número elevado de campesinos, no cuentan con “su” propiedad, por lo cual difícilmente puedan encontrarse en una situación de bienestar o se pueda trabajar en la consecución del mismo, sin antes solucionar ese problema.

Para la Ley N° 854/63, que establece el Estatuto Agrario (vigente desde 1963 a 2002) *“el bienestar rural consistirá en la transformación de la estructura agraria del país, obtenida con la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, mediante un sistema justo de distribución de la tierra, asistencia*

¹³⁵ “En este sentido conviene resaltar que el Estatuto Agrario define el bienestar rural como: la transformación de la estructura agraria del país, mediante un sistema justo de distribución de la tierra, asistencia técnica, organización del crédito, la producción, y otros que no ha logrado el IBR, ni en general el Estado paraguayo” (Hernández, 1996) en Informe DDHH Paraguay 1997 en <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/32.html> fecha de acceso 30 de enero de 2017.

¹³⁶ “Se entiende que la problemática del desarrollo rural en el país es de carácter nacional, por tanto los impedimentos para avanzar significativamente, son no sólo los referidos a la existencia del latifundio, sino también la ineficacia por parte de las instituciones directamente responsables -principalmente las instituciones estatales- las que en alguna medida incorporaron y consolidaron los vicios tradicionales del aparato estatal paraguayo de décadas anteriores, y la escasa trascendencia e impacto de los planes y proyectos (organizacionales, institucionales y ministeriales), así como la necesidad -nunca entendida políticamente- del fortalecimiento de coordinaciones colectivas rurales a nivel nacional, entre otros”. Informe DDHH Paraguay 1997 en <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/32.html> fecha de acceso 30 de enero de 2017.

técnica social, adecuada organización del crédito, de la producción y su colocación de modo que permitan al productor rural lograr su estabilidad económica, como garantía de su libertad y dignidad y fundamento del bienestar social” (art.2°). En este sentido, la ley se encontraba en plena sintonía con la normativa constitucional.

Para la Ley N° 1.863/02, que establece el Estatuto Agrario (vigente desde el 2002 hasta la actualidad), la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con los alcances establecidos en los artículos 97, 101, 102, 103 y concordantes de la Constitución Nacional (art. 2°). Llama la atención que el artículo 97 se refiere a los Convenios Colectivos; el artículo 101 se refiere a los Funcionarios y Empleados públicos; el artículo 102 a los Derechos laborales de los Funcionarios públicos y Empleados públicos y el artículo 103 a las Jubilaciones, situación ante la cual se hace difícil desentrañar los términos y alcances de esas normas y derechos en relación a la reforma agraria.

Asimismo, el mencionado artículo 2° continúa diciendo que: *“Esta Reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva”.*

Del mencionado párrafo se puede deducir que debe existir *a priori* un proceso de redistribución equitativa de la tierra, ya que solamente así se podría lograr arraigar e incorporar a los campesinos al desarrollo nacional en condiciones aceptables.

Según la norma legal en estudio, los objetivos de la reforma agraria son:

- a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;

- b) promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;
- c) promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial, que permita mejorar las condiciones de vida del sector rural;
- d) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;
- e) fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales que permitan canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción;
- f) promocionar ante las entidades especializadas en la generación y transferencia de tecnologías la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores rurales;
- g) promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud;
- h) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley;
- i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país.

Sin embargo, pese a que estos objetivos pueden estar dirigidos a lograr la incorporación efectiva del campesino al desarrollo nacional, la realidad es muy diferente y se ve reflejada en la cantidad de latifundios (productivos o no) que existen en el país (muestra de la falta de redistribución equitativa de la tierra) y en la escasez de programas efectivos de modernización del sector agropecuario. Si bien este último punto se aleja del tema en estudio, expone la falta de concreción de la reforma agraria en el país.

De lo expuesto se observa la necesidad de reglamentar y planificar de una manera más adecuada el proceso de reforma agraria, basándose en la regulación constitucional de la misma, a través de la interpretación e integración adecuada de la legislación reglamentaria, donde en primer lugar se definan correctamente, por ejemplo, los latifundios, minifundios,

el alcance de la misma reforma, entre otros; para poder pasar a regular cuestiones de fondo como la redistribución de la tierra, titulaciones y a partir de ahí diseñar programas que permitan su incorporación al desarrollo nacional.

2. Dificultades en la interpretación y aplicación de las normas positivas que regulan la propiedad

Las normas jurídicas vigentes que regulan la propiedad de la tierra en Paraguay presentan contradicciones que debilitan el sistema jurídico y provocan dificultades para su aplicación.

La propiedad ha sido reconocida en Paraguay a partir de la Constitución de 1870. La misma está plasmada en las constituciones de 1967 y la de 1992, pero las reformas constitucionales realizadas, en lo que a este tema respecta y en cuanto a algunos aspectos sustanciales, no se reflejaron en las leyes reglamentarias o de aplicación y, lejos de solucionar el problema de la tierra, han colocado a este “instituto” en un estado de retracción. Ejemplo de ello es el artículo 83 de la Constitución Nacional de 1967¹³⁷, que en la Constitución de 1992, vigente en la actualidad, fue eliminado. Ese artículo, que garantizaba a todos los ciudadanos el derecho a una parcela propia, sea en el área rural o urbana, y obligaba al estado a cumplir con ese derecho, desaparece en la nueva Constitución de 1992. Ésta sólo habla del derecho a tener una vivienda digna (Art. 100) sin hacer ninguna mención a la tierra propia¹³⁸.

¹³⁷ Dicho artículo expresaba textualmente: *“Toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria urbana y rural y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos”*.

¹³⁸ RIQUELME, QUINTÍN (2003) S/N EN
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110120072311/riquelme.pdf>

El inconveniente de esto radica en que existen leyes predecesoras a la Constitución Nacional de 1992, que siguen vigentes¹³⁹ y fueron dictadas conforme a los criterios de la anterior Constitución -con lo cual responden a diferentes criterios y realidades-, estableciendo normas, que en algunos casos, se encuentran en contradicción a la constitución actual, sin que hayan sido derogadas parcial ni totalmente, dando lugar a posibles nulidades. Es así, por ejemplo, que hasta 2002 estuvo vigente el Estatuto Agrario de 1963, inspirado en una constitución que garantizaba el derecho a parcela o tierra propia e introducía el concepto de bienestar rural, pero se aplica en un régimen modificado donde lo que se regula es solamente el derecho a una vivienda digna y se garantiza la propiedad privada con la única excepción de la utilidad pública, el interés social y la falta de productividad de las tierras.

Otra situación se da respecto de las expropiaciones. La Constitución Nacional establece que un particular solo puede ser privado de su propiedad por interés social o utilidad pública y en virtud a una ley o sentencia judicial (Art. 109); pero el Estatuto Agrario amplía las posibilidades fijando que también puede ser por acuerdo de partes si las tierras fuesen colonizables, por compra directa sin necesidad de expropiar (Art. 73).

Cuestionamiento adicional se puede realizar sobre el concepto de “interés social o utilidad pública”, que para la Constitución Nacional (Art. 109) se entiende en relación a su constitución como estado social de derecho, pero para la legislación agraria se vincula solamente a la productividad y sostenibilidad ambiental, que son conceptos de carácter técnico y no permiten entonces el despliegue de la cláusula estado social. En este sentido el Art. 3 del Estatuto Agrario define la función social y económica de la tierra en los siguientes términos: *La propiedad inmobiliaria rural cumple con su función social y económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; y, b) sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes.*

¹³⁹ Por ejemplo, Ley N° 622/60, De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores

En cuanto al Código Civil y el Estatuto Agrario, también se generan problemas, sobre todo respecto de la interpretación de los mismos y de cuál ley prima sobre la otra. En este sentido Hetherington expone que *“el gobierno había aprobado una ley en el año 2002 (el Estatuto Agrario revisado) que contradecía un principio central de aquella redactada en 1985 (el Código Civil revisado), y había continuado haciendo pequeñas enmiendas a ambas leyes sin siquiera tocar este punto. En tanto ambos cuerpos legales eran considerados como independientes, pertenecientes a territorios diferenciados y no sujetos a los desafíos de la Corte, esta contradicción no importaba mucho, porque en su mayor parte la tierra cabía dentro de una colonia, y por tanto regida por el IBR, o quedaba afuera, y era reglada por el Código Civil. Y la cuestión de la superposición legal no era pertinente. Sin embargo, en el proceso de la privatización el Código Civil era usado para anular al IBR en el interior de las colonias. Los derechos, construidos sobre la labor campesina, de acuerdo a un conjunto de normas, estaban siendo vendidos a otro régimen legal en que la labor campesina previamente realizada no tenía tanto peso como los “actos de posesión” actuales”*¹⁴⁰.

El Código Civil en su art. 742 inciso h), determina que no pueden ser objeto de compraventa aquellos derechos cuya transferencia esté prohibida por la ley, por el título constitutivo, o por un acto posterior. El Estatuto Agrario a su vez establece en su art. 58 que la propiedad de los lotes adquiridos y titulados bajo los términos del mismo serán inenajenables, salvo autorización del Organismo de Aplicación (actualmente INDERT) y que el adquirente (nuevo) califique como beneficiario. Pareciera estar claro en las dos normas que las tierras adquiridas por Reforma Agraria no pueden comprarse ni venderse, salvo la excepción establecida, pero esta claridad no se refleja en el actuar de funcionarios del poder judicial.

¹⁴⁰ HETHERINGTON KREGG (2011) p. 61.

Ejemplo de ello es el caso de la Comunidad Tekojó, distrito de Vaquería, Departamento de Caaguazú¹⁴¹, donde se libró una batalla (física y jurídica) por las tierras. Productores brasileños adquirieron ilegalmente derechos de ocupación (derecheras) y se presentan a la justicia en el expediente “Marcia Inés Rippel y otros C/ Resolución P.N° 467/03 del IBR”. Por esa resolución, el presidente del organismo de aplicación había dejado sin efecto la adjudicación de 10 lotes en la Colonia Tekojó a brasileños¹⁴². En base a esa resolución se entregan 124 lotes a los campesinos, el 17 de junio de 2003. Sin embargo, según expresiones de Fogel¹⁴³, una semana después, un nuevo fiscal acompañado por el juez de primera instancia en lo civil, comercial y laboral de Caaguazú, dicta la medida de no innovar en los inmuebles individualizados en el expediente mencionado, estableciendo que son los supuestos propietarios (brasileños) los que pueden realizar “los cuidados culturales de los rubros agrícolas que cultivan en dichos inmuebles”¹⁴⁴. Esto demuestra la inseguridad jurídica que se vive en el país y la falta de claridad respecto de las competencias que tienen los diferentes órganos del estado.

Posteriormente, en diciembre de 2004, 13 brasileños promueven un interdicto de recobrar la posesión¹⁴⁵ contra 17 campesinos paraguayos que estaban ocupando esos lotes,

¹⁴¹ Este distrito y el llamado Raúl Arsenio Bogado, tienen 28.113 habitantes y 127 mil hectáreas, de las cuales solo 24 mil están en manos de agricultores paraguayos. El 80% de la tierra, es decir, unas 103 mil hectáreas, está en manos de productores sojeros brasileños, a pesar de las disposiciones legales que impiden la transferencia de derechos de ocupación sobre esos territorios hasta que se abone la totalidad de las cuotas (diez años) y se titule la propiedad. FOGEL RAMÓN (2005), 28 Es decir, cuando pasan a regularse por el derecho privado, en este caso el código civil.

¹⁴² Resolución N° 375. Acta N° 13 del Consejo del IBR, del 27 de mayo de 2003.

¹⁴³ FOGEL RAMÓN (2005) p.30.

¹⁴⁴ *Ya con anterioridad se había dado un primer desalojo de campesinos asentados por el IBR. En efecto, el 20 de junio la Fiscal Fany Villamayor había entregado a los campesinos acampados en la colonia Tekojó copia de una Resolución que ordena la custodia permanente de la Policía nacional de elotes de brasileños que habían presentado una acción de amparo. El 11 de julio del mismo año colonos brasileños, con el patrocinio de la abogada Blanca Crosta, presentan denuncia en la fiscalía de Vaquería por “Invasión de Inmueble ajeno” contra los campesinos sin tierra a los que el IBR había entregado lotes el día anterior en Yataí. En esta escalada inicial del conflicto, el 17 de julio de 2003 se produce el primer desalojo a cargo de 100 efectivos de la Policía Nacional acompañados por la asistente de la Fiscal Marta Leiva de Vaquería; en esa oportunidad detuvieron a Benicio Villalba, y se llevaron herramientas de trabajo de los campesinos así como 300 mil guaraníes del fondo colectivo. Véase también A.I. N° 162 del 15 de marzo de 2004 Tribunal de Cuentas Primera Sala, y Diario de Sesiones del Senado del 6 y del 12 de noviembre de 2003 FOGEL RAMÓN (2005) p.30*

¹⁴⁵ Delmir Karling Bach y otros c/ Ramón Martínez y otros sobre interdicto de recobrar la posesión, 2004, Juzgado de Primera instancia en lo civil y comercial de Caaguazú.

arguyendo clandestinidad al momento de instalarse y solicitando la restitución del inmueble. De esta forma se desconoce la resolución emanada del juzgado donde establecía la medida de no innovar.

En virtud de este nuevo juicio, la jueza de primera instancia en lo civil y comercial de Caaguazú y San Pedro, *decreta la prohibición de innovar a los demandados y se autoriza a los demandantes a realizar el cultivo y cosecha de los rubros agrícolas a los que se dedican mientras dure la sustentación del juicio, y ordena la restitución inmediata de los lotes*, ordenando además el desalojo de los campesinos asentados y reasentados por el IBR. En este acto resultaron 270 campesinos desalojados, más de 50 viviendas quemadas, dos personas asesinadas y 130 personas arrestadas¹⁴⁶.

Como consecuencia de esos actos, el Tribunal de Cuentas, segunda sala, finalmente emitió su decisión que resultó ser a favor de la desafectación de los lotes, es decir, a favor del INDERT y de los/as campesinos/as, por medio del Acuerdo y Sentencia N° 60, de fecha 24 de Agosto de 2005. Esta sentencia fue recurrida de inconstitucionalidad y rechazada por la Corte Suprema, a través del Acuerdo y Sentencia N° 810 del 30 de agosto de 2006¹⁴⁷.

¹⁴⁶ FOGEL RAMÓN (2005) p.31. “El 24 de junio de 2005 los sojeros brasileños consiguieron nuevamente una orden de desalojo en Tekojoja igual a la que había sido revertida seis meses antes. Esta vez, acompañados de 130 policías, dos fiscales (José María Tabogada y Nelly Varela) y con camiones de carga, entraron en la comunidad a la madrugada, sacando gente de sus camas y cargándoles en los camiones. Al llegar al fin de la tercera línea de la comunidad, encontraron que algunos niños/as ya se habían ido a la escuela, y por indicación de la fiscal, fueron hasta la escuela a sacarles de sus aulas. Mientras que un grupo de brasileños fuertemente armado y liderado por Opperman quemaba las casas y robaba todas las pertenencias a la comisaría de Vaquería, la policía llevó a unas 54 familias completas a la cárcel regional de Coronel Oviedo. El despliegue de fuerza contra la comunidad fue tal que llegaron hasta Yata’i 2, comunidad que ni figuraba en la orden de desalojo, donde quemaron dos viviendas más antes de enterarse de su error. Después de que se retirara la policía, los brasileños tomaron la ruta para regresar a su comunidad de Santa Clara y pasaron al lado de un grupo de 30 campesinos que no habían sido arrestados y que se habían reunido para planificar su respuesta al desalojo. Opperman y sus hombres comenzaron a dispararles, asesinando a Angel Cristaldo de 20 años de edad y a Leoncio Torres de 49 años de edad, e hiriendo gravemente a Nicolás Gonzáles de 19 años de edad. En total, la represión del 24 de junio de 2005 en Tekojoja dejó como saldo 270 campesinos/as desalojados y despojados de sus pertenencias, 54 viviendas quemadas, cosechas destruidas, 2 personas asesinadas y muchas otras heridas, y 130 personas –incluyendo mujeres y niños/as– arrestadas, a pesar de que, según la ley, los/as niños/as son inimputables”. En https://viacampesina.org/downloads/pdf/sp/Informe_mision_final.pdf fecha de acceso: 1 de mayo de 2017.

¹⁴⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal (2006) Acuerdo y sentencia N° 810.

El caso en análisis reviste particular importancia, porque no se trata de campesinos que simplemente invadieron una propiedad privada, sino de campesinos que fueron asentados ahí por el organismo de aplicación encargado de desarrollar la reforma agraria (IBR luego INDERT). Este organismo tiene potestad para distribuir las tierras que considera se encuentran bajo el espectro del Estatuto Agrario y entregarlas a aquellos que reúnen los requisitos para ser beneficiarios de la reforma, y los lotes que distribuyen están afectados por una prohibición, la de no enajenar. Por lo cual, y aun considerando que los campesinos pudieran haber vendidos las derechos sobre sus lotes, difícilmente esta venta hubiera podido generar efectos válidos como la transmisión de la propiedad, ya que el efecto establecido por la ley agraria es otro.

Si el campesino beneficiado hubiera enajenado su derecho, habría infringido una norma legal y la consecuencia de ello es la pérdida del beneficio (con futuras restricciones), y la tierra que le había sido entregada simplemente debe retornar a manos del organismo de aplicación que deberá analizar a qué beneficiario de la reforma agraria se lo entrega nuevamente, pero en ningún caso puede pasar al dominio de un particular. Que el juzgado en lo civil y comercial intervenga, desconociendo la competencia del organismo de aplicación y la concesión de tierras que el mismo realizó con bases legales, respalda la afirmación de que ni la legislación aplicable ni la jurisdicción competente están claras en Paraguay, y que los campesinos son los que se encuentran afectados por esta inseguridad jurídica¹⁴⁸.

¹⁴⁸ A fin de comentar como terminó el caso, el 14 de diciembre de 2004 la jueza ordena el segundo desalojo de los campesinos. Estos nuevos atropellos generan el pedido de intervención a la Corte. En virtud de ello, el Consejo de Súper Intendencia de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, con la firma del Ministro Víctor Núñez, solicita un informe y copia del Expediente caratulado “María Inés Rippel sobre interdicto de recobrar la posesión”, que fue respondida con el silencio de la magistrada. El 24 de junio de 2005 los sojeros brasileños consiguieron nuevamente una orden de desalojo en Tekojojá, como la que había sido dictada meses atrás, produciéndose un enfrentamiento que terminó con la muerte de varios campesinos y la detención de algunos brasileros y de su abogado. Luego de estos hechos el Tribunal de Cuentas falló a favor de la desafectación de los lotes a favor del INDERT y de los campesinos. La sentencia fue apelada, pero la Corte Suprema ratificó el fallo del Tribunal de Cuentas en 2006 (Fogel 2005; Fian 2007). Para otros fallos similares véase: “Bienvenido López Bernal c/ Silvina Bernal Vda. De Arce y el IBR s/ Nulidad de Acto jurídico, nulidad y cancelación de inscripción en Dirección General de Registros Públicos”, Acuerdo y Sentencia N°280/01; “Carlos Cáceres c/ María Elsa Olivella e IBR S/ Nulidad de título y otro”. Acuerdo y Sentencia N° 1.013/02; “Guilherme Ortiz c/ Maris Franca Llorens Antognolli s/ nulidad de título y otros”. Acuerdo y Sentencia N° 913/12.

2.1. La expropiación como una de las fuentes del conflicto jurídico social

Distintas legislaciones regulan procedimientos de expropiación, y es esta multiplicidad la que dificulta la correcta determinación de cuál es la ley aplicable a cada caso. La legislación aplicable para los casos de expropiación en Paraguay es la siguiente: Constitución Nacional (Arts. 39, 109, 116 y 122 incs. 2 y 4); Código Civil (Arts. 738, 1954, 1956, 1957, 1964, 1965, 1967 inc. d), 2203, 2333 inc. c), 2252 y 2362); Estatuto Agrario; Ley N° 904/81 *“Estatuto de las comunidades indígenas”*; y Ley N° 1372/88 *“Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas”*.

La constitución establece que toda persona que sufre daños y perjuicios por parte del estado debe ser indemnizada justa y adecuadamente (Art. 39). El ser privado de la propiedad, más allá de que sea atendiendo su función social y económica, es causa suficiente para recibir una indemnización, ya que la misma se encuentra garantizada por este instrumento normativo (Art. 109). Ahora bien, según la Constitución, la expropiación sólo puede llevarse a cabo en virtud de una sentencia judicial o por una ley, y tanto el cálculo como el pago de la indemnización, dependerán de lo productiva o improductiva que sea la tierra. El Estatuto Agrario establece otra figura, no contemplada en la ley superior, determinando que el Organismo de Aplicación (INDERT o INDI) podrá gestionar con el propietario la compra o permuta, y que en el caso de que se llegue a un acuerdo se solicitará al Poder Ejecutivo que promueva la expropiación del inmueble (Art. 73).

En el caso de los latifundios improductivos, y como es meta constitucional (art. 116) y legal la eliminación de los mismos, la expropiación será por ley y no necesariamente deberá ser previo el pago de la indemnización, que incluso puede ser pagada en cuotas.

Mencionado esto es importante exponer el problema que se desprende del artículo 109 de la Constitución Nacional de 1992¹⁴⁹, en lo que se refiere a la expropiación.

Artículo 109 – De la propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley.

El artículo precedente determina, en primer lugar, la inviolabilidad de la propiedad privada, garantizándola, siendo los únicos límites permitidos los impuestos por ley y teniendo siempre como fundamento la función económica y social. En segundo lugar, establece la prohibición de que se prive a los particulares de su propiedad, con la salvedad de que una sentencia judicial lo haga o que la misma sea expropiada por haber sido declarada de interés social o utilidad pública por una Ley. En tercer lugar, se refiere al pago de la indemnización, que puede fijarse convencionalmente, o por sentencia judicial. El límite parece ser claro, y al expresar que las expropiaciones sólo son por ley o por sentencia judicial, también parece estar claro cuáles son los órganos que deben dictarla, aunque se expondrán situaciones donde no se responde a la norma constitucional.

En el primero de los casos se puede hablar de una importante contradicción entre lo establecido por la Constitución y lo determinado por el artículo 3 del Estatuto Agrario, que

¹⁴⁹ “(...) la norma mencionada del art. 109 de la CN, recoge expresamente este punto de vista al vincular la necesidad de que la propiedad sea accesible para todos, no solo por la función social sino también por la atribución del legislador, al disponer además que el contenido y límites de la propiedad privada, serán los establecidos por ley. Pero la verdad es que hasta el momento la ley que recoja la norma constitucional no existe, en virtud de que el Estatuto Agrario vigente y sus leyes modificatorias, lejos están de dar cumplimiento a la Constitución” Corte Suprema de Justicia (2007) Comentario a la Constitución, Tomo III, p.61

se comentó brevemente en párrafos anteriores. La Constitución Nacional determina en su artículo 1 que la República del Paraguay se constituye como un estado social de derecho y en el artículo 109 determina la inviolabilidad de la propiedad, reconociendo como límite la función social y económica, estableciendo además, que las expropiaciones sólo se harán por ley y por causa de utilidad pública o de interés social. Sin embargo el Estatuto Agrario, al reglamentar el artículo constitucional, altera completamente el espíritu de lo establecido ya que limita y confunde la función social de la propiedad con tecnicismos referentes a productividad y sostenibilidad. Esto da origen a problemas referidos a qué propiedades pueden realmente ser expropiadas. No es lo mismo expropiar un territorio productivo para lotearlo y entregar a las comunidades para que produzcan, a expropiar un territorio potencialmente productivo pero no explotado, ni tampoco a expropiar un inmueble no productivo, casos en los cuales, si bien, el mecanismo es más fácil, se corre el riesgo de no cumplir con la función social de la propiedad, que es que la misma sea accesible para todos, pero vinculado a la capacidad de desarrollo y supervivencia de los beneficiarios.

Ejemplo de este problema se refleja en la Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 2508/2004 “Que declara de interés social y expropia a favor del INDERT los inmuebles inscritos como fincas 1 y 31 del Distrito de Mariscal López, Caaguazú”. El fundamento para presentar la acción es que existe injusticia e ilegitimidad porque la expropiación no responde a necesidad alguna ni “interés social”, sino que expropia injustamente tierras debidamente mecanizadas, o sea, aptas para la explotación agrícola. La redacción del artículo 3 del Estatuto Agrario lleva a esta confusión, de que si la tierra es productiva no podría ser expropiada, situación muy diferente a la planteada por la Constitución Nacional, referida a la función social de la propiedad¹⁵⁰. Esto es así porque previamente a la expropiación de un inmueble se debe determinar si el mismo responde o

¹⁵⁰ Corte Suprema de Justicia (2009) Acuerdo y Sentencia Número 92. Acción de inconstitucionalidad contra Ley N° 2508 del 24/11/2004 “Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Nacional de la Tierra (INDERT), ex Instituto de Bienestar Rural (IBR), los inmuebles inscritos en la Dirección General de Registros Públicos como Fincas 1 y 31 del Distrito de Mariscal Francisco Solano López, del Dpto. de Caaguazú”. N° 999.

no a una necesidad colectiva, y la productividad o no de la misma recién se entraría a analizar a la hora de realizar el cálculo de la indemnización y determinar su forma de pago.

Respecto del segundo punto, la prohibición de que se prive a los particulares de su propiedad, con la salvedad de que una sentencia judicial lo haga o que la misma sea expropiada por haber sido declarada de interés social o utilidad pública por una ley, también se encuentran contradicciones referidas, principalmente, a la interpretación de la regla aplicable y que se relacionan con el punto mencionado precedentemente. Es el legislador el que debe calificar la utilidad pública o e interés social y la ley atacada en la acción de inconstitucionalidad mencionada, y resuelta por la Corte Suprema de Justicia¹⁵¹ no hace ninguna referencia ni definición de cuál sería el interés social en este caso, determinación que resulta difícil dada a contradicción entre el Estatuto Agrario y la Constitución Nacional. En este sentido el fallo mencionado expresa que *“se resalta en los fundamentos de la acción instaurada que la Ley de Expropiación N° 2508/2004, no solo es injusta, sino ilegítima, ya que no responde a necesidad alguna, no se ve el “interés social”, sino únicamente el ánimo de perjudicar, pues injustamente se expropia tierras debidamente mecanizadas, o sea, aptas para la explotación agrícola, todo lo cual ha merecido ingentes erogaciones patrimoniales y fuertes inversiones de capitales”*.

El tercer punto, referido al de la indemnización es donde existen mayores inconvenientes a la hora de interpretar la norma. Siguiendo con el caso que ha servido de ejemplo para aclarar estos puntos, si el inmueble es productivo, la Constitución Nacional determina que la indemnización debe ser previa a la privación del particular de su propiedad y esto se considera cumplido cuando: 1- Convencionalidad: existe acuerdo entre las partes respecto del monto indemnizatorio estimado; 2- Sentencia judicial: si no hay

¹⁵¹ Corte Suprema de Justicia (2009) Acuerdo y Sentencia Número 92. Acción de inconstitucionalidad contra Ley N° 2508 del 24/11/2004. *“Admisibilidad: La Ley N° 2508/2004, que expropió a favor del INDERT una superficie de casi tres mil hectáreas, en el fondo no tuvo otro objetivo que el de convalidar actos de injusticia, contrarios a la Constitución Nacional y a las prístinas disposiciones legales que rigen la materia, situación que de por sí torna procedente la acción de inconstitucionalidad planteada”*.

acuerdo de partes, debe ser establecido por sentencia judicial; 3- El expropiante toma posesión del bien; y 4- Se abona la indemnización.

En este sentido, la ley atacada de inconstitucional determinaba que las partes, es decir, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y los propietarios acordarían en un plazo no mayor a noventa días el precio de las fincas a ser expropiadas, y en caso de no haber acuerdo entre las partes se podía recurrir al juzgado de primera instancia en lo civil y comercial para determinar judicialmente el precio.

Sin embargo, en el Acuerdo y Sentencia N° 430/2007, la Excma. Sala Constitucional de la Corte Suprema, expuso: *“También cabe considerar que el art. 109 de la Constitución Nacional, segundo párrafo, asegura al expropiado el “pago previo”, que no es otro que la justa reparación por la amputación de la riqueza privada, que en el caso de autos no se cumple. En efecto, el “justo precio” dice la Carta Magna, debió ser previo, y ello implica que la ley impugnada debió necesaria e ineludiblemente establecer el costo por hectáreas o por el total del bien expropiado”...*¹⁵². En sentido similar, el Acuerdo y Sentencia N° 92/2009 determina que, *“en cuanto a lo relativo al “previo pago”, cabe destacar que la disposición constitucional a la que se debe dar cumplimiento después de la promulgación de la ley de expropiación, debe ser previo a la apropiación del inmueble por parte del Estado; la indemnización, como requisito fundamental de la expropiación, debe ser actual, total y previa y el elemento integrante del concepto de indemnización justa, significa que el expropiado debe ser resarcido del valor que tienen los bienes al momento de su transferencia. Esa transferencia se opera cuando se cumplen tres requisitos: 1) conformidad del expropiado con el monto indemnizatorio estimado por el expropiante o existencia de un monto definitivo establecido por sentencia judicial firme; 2) toma de posesión del bien por el expropiante; y, 3) pago de la indemnización. Todo ello surge del texto de los Arts. 102 y 103 de la Ley N° 1863/2002”*.

¹⁵² Corte Suprema de Justicia (2007) Acuerdo y Sentencia N° 430 del 06/06/2007.

Esta misma argumentación se siguió usando años después, por el Acuerdo y Sentencia N° 727/2013 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, la ministra Gladys Bareiro de Mónica repitió los mismos términos de la sentencia mencionada en el párrafo precedente, agregando que: ... *“La experiencia cotidiana nos muestra que por causa del incumplimiento del requisito “justo precio previo”, fijado en la ley, el estado paraguayo ha tenido que soportar costas procesales enormes, por el hecho de conducir, la omisión apuntada, a la inexorable obligación de demandar sobre la totalidad y no sobre una parte que hace a la diferencia reclamada”*.

La determinación del precio de la indemnización, según la Constitución Nacional, solo debe ser por ley en los casos en que se expropian latifundios improductivos; pero en el supuesto de que los inmuebles sean productivos, debe hacerse convencionalmente o por sentencia judicial. Además de ello, queda aún sin determinarse legalmente y de forma inequívoca, desde qué superficie se considera que existe latifundio.

En la posición contraria a la analizada se encuentra el inmueble productivo, que debería expropiarse en cumplimiento de la función social, pero dada la realidad (declaración de fundamentos de expropiación, trámites en el Congreso, intervención de representantes de extranjeros en caso de que los inmuebles no sean de nacionales), el proceso se vuelve tan complejo y tan elevado el monto de la indemnización, que en la práctica es casi imposible.

Otro problema surge, entonces, en cuanto a la indemnización por las expropiaciones. Por lo expuesto ha quedado claro que la indemnización es diferente en cuanto el latifundio es productivo o improductivo. Hecha esta salvedad se analizarán ambos casos.

El Estatuto Agrario de 1963 en su artículo 4 consideraba latifundio a todo inmueble de más de 10.000 hectáreas ubicado en la Región Oriental, o más de 20.000 hectáreas en la Región Occidental que no estuviera racionalmente explotado. Como se observa, la condición era el uso racional de la tierra, pero había mucho margen para interpretar esa

frase, dado que si se tenía esa superficie o una mayor y se consideraba, quien sabe por qué entidad y bajo qué procedimientos, que el mismo era productivo, simplemente no se consideraba latifundio y el riesgo de ser expropiado era muy bajo. El instrumento legal que viene a reemplazar a esta normativa en 2002 no hace referencia a las superficies a partir de las cuales se considera que un inmueble es latifundio, dejando la situación aún peor.

El Estatuto Agrario vigente contiene varias disposiciones referidas a la expropiación, principalmente de los latifundios improductivos, pero no determina parámetros para saber desde qué superficie se considera latifundio. La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y la ONG Base Is expresan al respecto que *“la definición de latifundio en el Estatuto Agrario vigente es errada porque vincula la existencia del latifundio no con extensión, sino con productividad; produciéndose el efecto de que en realidad no exista latifundio como tal conforme a la legislación agraria...este es un aspecto clave, ya que la falta una adecuada definición del latifundio por extensión y del latifundio improductivo en el Estatuto Agrario, incide desfavorablemente en la estipulación del precio y en la forma de pago”*¹⁵³.

En este sentido, el artículo 4 determina que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el treinta por ciento (30%) de su superficie agrológicamente útil (SAU, concepto que viene de la Ley tributaria N° 125/91 y su modificatoria Ley N° 2421/04). Para calcular esa superficie hay que descontar del total del inmueble: a) los suelos marginales no aptos para uso productivo, b) las áreas de resera forestal obligatorias, c) las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado, d) las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales, y e) los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales.

El procedimiento expropiatorio está previsto en este instrumento jurídico de forma muy general, y su fundamento se da la dictación de la ley de afectación (acto de poder

¹⁵³ BASE IS-CODEHUPY (2013) P. 40.

público por el cual se destina una cosa o bien al uso y goce común). La afectación puede adquirir dos modalidades: a) la que dispone sobre bienes del dominio público del estado y municipios, pudiendo ser especial (solo es posible por la vía de la expropiación, mediante previa declaración por ley de la causa de utilidad pública o interés social) o general; y b) la que dispone sobre bienes del dominio de particulares.

Posteriormente, el Estatuto Agrario, define al latifundio improductivo en los siguientes términos: *“Considérase latifundio improductivo y, consecuentemente, sujeto a expropiación, el “inmueble agrario que conforme a las prescripciones de esta ley no se encuentre racionalmente utilizado, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o un grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica”* (Art. 9). La interpretación que puede hacerse de este artículo es compleja, dado que puede entenderse que los latifundios que no se consideran improductivos no deberían expropiarse, o por otra parte, que siempre que un latifundio sea improductivo debe expropiarse, aunque no sea declarado de interés público o utilidad social. El asignar la consecuencia “sujeto a expropiación” como algo natural al latifundio improductivo parece extender demasiado las atribuciones del legislador. En este sentido es muy importante el criterio dominante en los organismos de aplicación respecto de qué alcance tiene el concepto de “racionalmente utilizado”.

En el capítulo en que se hace referencia a la expropiación, se define a qué tipo de inmuebles se declara de interés social y sujetos a expropiación: a) los inmuebles que no estén racionalmente utilizados y sean aptos para colonizar y se encuentren en zonas con problemas de índole social; b) los que sirven de asiento a colonias estables, con arraigo de 10 años; y c) los inmuebles afectados por la Ley de Parcelación Proporcional de propiedades mayores. Hasta el artículo 94 del Estatuto Agrario, donde se establece qué inmuebles son considerados de interés social, no ha aparecido referencia sobre la posibilidad de expropiación de propiedades que se consideran productivas. Es recién en el art. 103, que se refiere a los pagos, donde se hace una diferenciación entre la indemnización debida por expropiación a los latifundios improductivos y productivos.

Los requisitos y el procedimiento están establecidos en el Estatuto Agrario en los siguientes términos:

- La evaluación de los hechos y circunstancias que fundamenten las leyes de expropiación se sustentará en los estudios, comprobaciones y recomendaciones previos realizados y formulados por el organismo de aplicación (aunque se aclara en el mismo estatuto, que estas no son vinculantes).
- A los efectos de proveer dicho material y antecedentes al Poder Ejecutivo, el organismo de aplicación procederá a:
 - a) notificar al propietario de las diligencias que habrán de ser cumplidas por el organismo de aplicación, a fin de que éste se muestre parte en ellas;
 - b) realizar los estudios de evaluación de impacto ambiental, y de uso actual y potencial de suelos;
 - c) comprobar el estado de utilización del inmueble, conforme al inciso “b”, que las tierras son aptas para la creación de un asentamiento colonial;
 - d) comprobar la existencia de un problema social en la zona respectiva;
 - e) atendiendo a las comprobaciones señaladas y conforme a sus resultados, el organismo de aplicación formulará la declaración prevista en la presente ley, en relación a si el inmueble es o no colonizable y sujeto a expropiación; y,
 - f) en caso que el propietario fuese ignorado o de domicilio desconocido, la notificación y el emplazamiento se harán, previo informe del Registro de Poderes, citando y emplazándolo por edictos que se publicarán en un diario de gran circulación de Asunción, por diez veces durante el término de treinta días (Art. 96).

Una vez que se cumplen los requisitos exigidos en los artículos precedentes, el organismo de aplicación remitirá al Poder Ejecutivo los recaudos mencionados para su eventual elevación al Poder Legislativo (Art. 97). Pero en el caso de que el pedido haya sido presentado para expropiar a favor de invasores de inmuebles u ocupantes ilegítimos y haya existido intervención judicial, la misma queda inmediatamente desestimada (Art. 98).

Este último punto también ha generado controversias, dado que puede ocurrir que los campesinos estén asentados por orden del organismo de aplicación, o que alguna comunidad indígena esté asentado porque ese inmueble es parte de su territorio ancestral, entonces podría considerarse que no se está invadiendo el inmueble por parte de ellos, sino de los particulares que pretenden apoderarse de las tierras. Sin haber logrado determinar la titularidad de inmueble, es difícil saber certeramente quién es el que realmente lo está invadiendo, y por lo tanto se torna inadecuada la aplicación de este artículo, hasta que se desentrañe el fondo de la cuestión.

Analizando la modalidad de pago y del cálculo de las indemnizaciones también se observan inconvenientes:

“Art. 103.-Del Pago: a) De los latifundios improductivos: la indemnización podrá abonarse mediante permuta o cesión de bienes o derechos del Organismo de Aplicación, convenida entre las partes o en dinero. En este último supuesto se abonará hasta en diez cuotas anuales, las que deberán ser contempladas en las respectivas leyes de Presupuesto General de la Nación...; b) Para los inmuebles que no constituyan o no sean jurídicamente considerados latifundios improductivos: se pagará una justa indemnización, según el art. 109 de la Constitución Nacional. La suma requerida se contemplará en el Presupuesto General de la Nación, correspondiente al del año inmediato siguiente a la fecha en que se acordó el monto, o se estableció por sentencia firme de juez competente. En este punto también se observa un posible problema, dado que el pago de la expropiación para latifundios productivos debe ser previo, y si se debe contemplar en el Presupuesto de la Nación, se estima, salvo que se haya establecido un ítem para expropiaciones, que por lo menos se demorará un año, con lo cual no se está cumpliendo con la normativa, ya que, o el pago no es previo, o se tardará más de un año en resolver el conflicto social que motivó la expropiación”.

Respecto de los inmuebles no considerados latifundios, la redacción del artículo no es feliz, dado que el estado paraguayo no se caracteriza por ser un buen cumplidor (esto se puede demostrar con el incumplimiento de las sentencias de la CIDH condenatorias al estado paraguayo, de las cuales, sólo una de las tres está en vías de ejecución, con un retraso de diez años). Por otra parte, el dejar sujeto el pago de la indemnización al presupuesto del siguiente año es muy riesgoso, dado que existe la posibilidad de no contar con los fondos para afrontar el pago de la indemnización, además de colocar en la incertidumbre a la parte de la población que se vería beneficiada con la expropiación y redistribución del inmueble. Sumado a ello, se puede complejizar la situación si se realizan varias expropiaciones, si las mismas son de ambos tipos de latifundios, productivos e improductivos, dado que el presupuesto nacional difícilmente podrá cubrir todas las indemnizaciones y algunos propietarios podrían quedar relegados a pagos en años futuros.

Por otra parte, el concepto de justa indemnización también genera problemas, porque falta determinar qué es la justa indemnización. En el caso de los latifundios improductivos, el precio se determina por el valor fiscal, que casi siempre está desfasado o no acorde a la realidad, pero por lo menos se entregan parámetros para la realización de los cálculos.

En cuanto a los latifundios productivos, el primer paso es tratar de lograr un acuerdo con el propietario expropiado; y si el mismo no es posible, el monto de la indemnización se fija en la ley o por sentencia judicial. Normalmente no se llega a un acuerdo, dado que el estado ofrece un precio promedio entre el valor fiscal y el valor de mercado de los inmuebles, calculado por un perito, pero el particular despojado de su inmueble desea recibir por el mismo el valor de venta en el mercado, dado que es el precio que utilizaría si decidiera vender la propiedad a otro particular. Además, pocas veces se tiene en cuenta que también debe considerarse el interés de la sociedad y buscar un monto que sea equitativo para todos, sin generar ni empobrecimientos ni enriquecimientos sin causa.

Ejemplo de la problemática que surge con el pago de las indemnizaciones es el Caso Antebi¹⁵⁴: *“en una publicitada controversia sobre la expropiación de un latifundio improductivo, la firma propietaria planteó la inconstitucionalidad de la ley alegando ausencia de requisitos para que el inmueble sea calificado como tal y por otra parte la ausencia de atribuciones del Poder Legislativo para establecer el precio de la indemnización. La Corte Suprema no hizo lugar al primer argumento sosteniendo que correspondía al Poder Legislativo evaluar la calidad del inmueble con el carácter de improductivo. Acogió sin embargo lo relativo a la indemnización y sostuvo que conforme al artículo 109 constitucional, debía establecerse convencionalmente o por sentencia judicial”*¹⁵⁵. La Corte equivocó el criterio a aplicar en este caso, dado que para el cálculo de la indemnización de los latifundios improductivos, no se recurre al artículo constitucional que se menciona, sino a la Ley, y en este sentido el Estatuto Agrario establece que, en el caso de latifundios improductivos se indemniza en base al avalúo fiscal. Solo en los casos de latifundios productivos, y considerando un exceso del legislador, se puede tratar de llegar a un acuerdo de partes. Sin embargo, la Corte podría haber aplicado o invocado el art. 116 de la Constitución Nacional que establece *“la expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria serán establecidos en cada caso por ley, y se abonará en la forma y el plazo que la misma determine”*.

Lo que sucede muchas veces en este tipo de casos es que el expropiado intenta hacer valer a la normativa del Código Civil. El art. 1954 garantiza al propietario el derecho pleno y exclusivo de uso, goce y disposición de sus bienes, dentro de los límites constitucionales y legales establecidos en base a la función social y económica de la propiedad, facultándolo a repeler la usurpación de los mismos y emplear los mecanismos establecidos legalmente para poder recuperarlos del poder del que los posea injustamente. El mismo cuerpo legal

¹⁵⁴ El caso Antebi es representativo porque expone los hechos de corrupción que trascienden a los diferentes gobiernos. Para más detalles ver <http://www.abc.com.py/articulos/el-gobierno-teme-destapar-la-olla-en-caso-antebi-cue-302838.html> fecha de acceso 30 de enero de 2017, y numerosas noticias desde setiembre de 2011 donde se publicitan los actos en torno a este caso.

¹⁵⁵ División de Investigación, Legislación y Publicaciones Centro Internacional de Estudios Judiciales. COMENTARIO A LA CONSTITUCIÓN (2007) p.64

determina que en el caso de expropiaciones por causa de utilidad pública o interés social se podrán utilizar y aplicar supletoriamente las reglas de la compraventa (Art. 738).

En este punto se encuentra una contradicción entre las normas, dado que la expropiación se paga, en caso de ser un latifundio improductivo a valor fiscal, y en caso de ser productivo debe ser por acuerdo de partes o fijado por el juez. En realidad, debería pagarse el valor fiscal reajustado, pero los particulares abusan de la posibilidad de aplicar supletoriamente las reglas del contrato de compraventa y piden valores a precio de mercado y, en algunos casos, superiores.

Si bien el Código Civil también admite la expropiación, el art. 1965 determina que si la cosa expropiada no se destina al fin que motivó la expropiación dentro de un plazo razonable, el dueño anterior podrá demandar al estado su recuperación. En esta situación puede darse el problema de que no se haya pagado la indemnización, pero se haya cumplido el fin que motivó la expropiación, es decir se haya redistribuido la tierra o asentado una colonia, dejando sin posibilidad de retrocesión al particular expropiado.

Esto se ve reflejado en el Acuerdo y sentencia N° 1027/ 2002, de la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, donde un particular solicitó, además del recalcule de la indemnización, el establecimiento de la figura de la retrocesión, a los efectos de obligar al IBR al pago de la indemnización, ya que la ley expropiatoria era de 1994 (Ley N° 323/94) y aún no se había abonado la misma. El mencionado acuerdo expresa:

“En lo referente a la retrocesión, la figura solo puede aplicarse a lo dispuesto por el art. 1965 del Código Civil, si la cosa expropiada no se destinare al fin que motivó la expropiación dentro de un plazo razonable el dueño anterior podrá reclamar su recuperación. De conformidad a lo establecido en la mencionada norma, para que proceda la retrocesión debe demostrarse que los inmuebles no han sido destinados al fin para el que fueron expropiados, circunstancia que no se da en el presente juicio. Por lo demás la fijación de intereses ya justifica plenamente la reparación del daño

por el retraso del cumplimiento del pago de la indemnización y no puede gravarse nuevamente al deudor con la pérdida de un inmueble expropiado con finalidad social. Esta situación no se encuentra contemplada en la Ley N° 323/94, que tampoco ha sido impugnada. Por tanto, no existe en nuestro sistema legal la retrocesión por falta de pago de la justa indemnización en un plazo determinado”.

Con este tipo de análisis se expone la inseguridad jurídica en que se encuentran tanto los particulares expropiados, como los posibles beneficiarios, dado que si el inmueble hubiera sido productivo, la indemnización debería haber sido previa (cosa que no ocurrió) y si el inmueble no era productivo, la indemnización debía haber sido abonada en hasta 10 cuotas (lo que al año 2002 en que se hizo el reclamo debería haber estado más que saldada). Los particulares por su parte, se encuentran establecidos en un inmueble que aún no ha sido pagado por parte del estado, y que no les brinda una seguridad jurídica plena y por supuesto, tampoco la documentación respaldatoria de su propiedad.

Otro punto conflictivo es el que respecta a las indemnizaciones, pero no por expropiación, sino en cuanto al derecho de recibir una indemnización justa y adecuada cuando el estado ocasione un perjuicio al ciudadano. Este punto es sumamente importante y tiene su fundamento en el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque existen casos donde organismos estatales, como el INDI y el INDERT (antes IBR), han concedido tierras contraviniendo la normativa existente y ante el pedido de subsanación de los errores ante los tribunales de justicia, se ha determinado que la responsabilidad recae sobre esos órganos y consecuentemente sobre el estado.

El tema expuesto puede ser ilustrado a través del caso “Yolanda Ortellado de Ortigoza y otros c/Decreto N° 30.993/68 dictado por el Poder Ejecutivo y Res. N° 1050/77 del IBR (hoy INDERT)” (Acuerdo y Sentencia 4/2010. Tribunal de Cuentas). El señor Fortuoso Ortellado adquirió tres inmuebles en los distritos de Itapé y Villarrica, con un total de 114 has. De las mismas transfirió legalmente 9,481 has. al señor Enrique Endeguy, el resto, aún de su propiedad se lo encargó en administración a un empleado, dado que el

propietario era lisiado de la Guerra del Chaco y vivía en la ciudad (Villarrica). Enterados los vecinos (tres familias) invadieron la propiedad, y tras reiteradas negociaciones infructuosas del propietario para que se retirasen, acordó darlas en arrendamiento a las tres familias invasoras, quienes aceptaron los términos. El Sr. Ortellado fallece y las herederas abren la sucesión, en cuya sentencia declaratoria se les reconoce como herederas de todos los bienes, incluyendo la propiedad mencionada. Cuando encuentran un comprador para la propiedad concurren al Registro fundiario y de condiciones de dominio, encontrando que no existían gravámenes, pero también que el IBR había concedido la ocupación de sus tierras a otras personas (familias distintas a las que arrendaba parte del inmueble) en virtud a un decreto del Poder Ejecutivo que les autorizaba a apropiarse de los terrenos.

En el decreto en mención se ordenaba al IBR disponer la ocupación de dichas heredades en absoluta flagrancia y en contravención al art. 96 de la Constitución Nacional de 1967. Para fundamentar el decreto se invocó el art. 151 del Estatuto Agrario, vigente en ese entonces, expresaba: *“El Poder Ejecutivo a petición del IBR y cuando sea necesario dar una solución inaplazable a problemas de orden colectivo, podrá disponer la ocupación inmediata de las tierras sujetas a expropiación. En estos casos la expropiación deberá formalizarse en el plazo perentorio de noventa días.”* Cabe aclarar que no se notificó al propietario y consecuentemente tampoco se pagó la indemnización que le habría correspondido.

En este punto las demandantes argumentan que el acto del IBR, aunque basado en el decreto, al no haber notificado y violado así el derecho a la defensa y la propiedad privada, adolece de nulidad absoluta. Y como en Paraguay la acción para demandar la nulidad¹⁵⁶ de actos públicos es imprescriptible plantearon la mencionada acción, la cual fue acogida por

¹⁵⁶ El Código Civil se refiere a los actos nulos en los siguientes términos: *“Los actos nulos no producen efectos, aunque su nulidad no haya sido juzgada, salvo que la causa de la nulidad no aparezca en el acto, en cuyo caso deberá comprobarse judicialmente (Art.356). El siguiente artículo determina cuáles actos jurídicos son considerados nulos: a) cuando lo hubiere realizado un incapaz por falta de discernimiento; b) si el acto o su objeto fueren ilícitos o imposibles; c) en caso de no revestir la forma prescripta por la ley; d) si dependiendo su validez de la forma instrumental, fuese nulo el instrumento respectivo; y e) cuando el agente procediese con simulación o fraude presumidos por la ley (Art.357)”*.

los tres miembros del Tribunal de Cuentas, segunda sala, ordenando revocar los decretos atacados.

En esta situación analizada, y en las que se verán en el apartado de tierras concedidas al margen de la ley, este artículo cobra vital importancia, sobre todo en estricta referencia al inciso c) “en caso de no revestir la forma prescripta por la ley”, lo que se refleja en el haber entregado tierras a personas que no cumplían con los requisitos establecidos por ley y además violando las normas constitucionales y legales del debido proceso.

Lo que vuelve complejo a este asunto es la situación en la que quedan las personas que estaban viviendo ahí desde que el IBR les concedió las tierras, es decir, desde 1968. Se podría pensar que puede operar la prescripción adquisitiva del dominio (usucapión), pero como se explicó en el capítulo II, para que la misma opere la ocupación debe ser pacífica, tranquila y pública¹⁵⁷, lo que no sucedió, ya que de ningún modo podría haber sido pública, cuando el propietario expropiado ni siquiera fue notificado, privándolo de su derecho a la defensa¹⁵⁸. Por lo cual, lo que queda a estas personas, es decir, a los adjudicatarios es entablar una demanda contra el estado por indemnización de daños y perjuicios, además de que cuando el IBR o el INDERT conceden o adjudican tierras, no lo hacen gratuitamente, sino que los beneficiarios pagan por diez años para poder obtener el título definitivo, manteniéndose durante ese período con un título precario.

Caso similar en cuanto al fondo del asunto y el *iter*, pero con consecuencias más graves¹⁵⁹ es el llamado “Caso Curuguaty”. Este inmueble había sido donado al estado en 1967 por la Industrial Paraguaya, y fue aceptado por decreto, pero nunca fue inscrito en los registros públicos. En 2004, por medio de otro decreto se declaró de interés social esas

¹⁵⁷ Art.1989.- “El que poseyere ininterrumpidamente un inmueble durante veinte años sin oposición y sin distinción entre presentes y ausentes, adquiere el dominio de él sin necesidad de título ni de buena fe, la que en este caso se presume. Podrá pedir el juez que así lo declare por sentencia, la que servirá de título de propiedad para su inscripción en el Registro de Inmuebles”.

¹⁵⁸ Art.1993.- “Las tierras del dominio privado del Estado y de los entes autónomos del Derecho Público no pueden ser adquiridas por usucapión”.

¹⁵⁹ Juicio Político al Ex Presidente Fernando Lugo, muerte de 11 campesinos y 6 policías, con condena a un grupo de campesinos, en un dudoso juicio.

tierras y se las destinó a la Reforma Agraria, iniciándose los trámites para su transferencia al INDERT. La transferencia no pudo realizarse dado que no se había individualizado a través de la mensura judicial, proceso que se inició en 2015, pero que fue interrumpido por las pretensiones de la empresa privada Morombí S.A, quien incluso inició un proceso judicial alegando usucapión, a través del cual finalmente se quedó con las tierras¹⁶⁰. Posterior a esto, se dio un enfrentamiento entre campesinos y la policía, dejando como saldo 17 muertos y a raíz del mismo se realizó el juicio político al presidente Fernando Lugo, quien fue destituido.

2.1.1. Procedimientos para la restitución de tierras indígenas

La Ley N°904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” establece mecanismos y requisitos para las expropiaciones realizadas con el objeto de entregar tierras a las comunidades indígenas (los trámites están fijados en los artículos 21 a 23 para tierras fiscales y 24 a 25 para tierras de dominio privado). En este sentido también surgen inconvenientes, ya que más de la mitad de las comunidades no cuenta con personería jurídica, lo que dificulta la elaboración y concesión de títulos de propiedad a favor de las mismas.

“La adjudicación de tierras fiscales a las comunidades indígenas se hará en forma gratuita e indivisa. La fracción no podrá ser embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescripta ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte” (Art. 17). La superficie de las mismas se calculará en virtud a la cantidad de habitantes de la comunidad.

¹⁶⁰ En <http://www.paraguay.com/nacionales/tierras-de-morombi-sa-iban-a-ser-destinadas-para-la-reforma-agraria-83603> fecha de acceso: 18 de junio de 2012

En el caso de que las tierras solicitadas para esos asentamientos sean de dominio privado, la solicitud de las mismas debe realizarse por la comunidad o por cualquier entidad indigenista con personería jurídica, directamente ante el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra o a través del Instituto Nacional del Indígena (Art. 24).

Respecto de la determinación de las tierras expropiables, el Estatuto Agrario establece en su art. 115 que *“en lo referente a los derechos de los pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y tribales en países independientes ratificado por el Paraguay por la Ley 234/93”*. De lo mencionado se desprende que el INDERT debe respetar el Convenio 169 y la ley reglamentaria, sin poder tener una mayor injerencia en los casos que involucren a comunidades indígenas, dado que el artículo hace referencia a la ley y no al órgano deberá resolver las cuestiones que se planteen.

En los casos de expropiación, el procedimiento y la indemnización se ajustarán a lo dispuesto en la Constitución y las leyes y para el pago de las indemnizaciones serán previstos los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación (Art. 25), pero no se establece el órgano que deberá solicitar la expropiación y presupuestar los fondos para el pago de la indemnización, si bien puede presumirse que debe ser el INDI (aunque el presupuesto de esta entidad es menos que suficiente). Si la comunidad indígena tiene personería jurídica reconocida, el estado le transferirá el inmueble expropiado en su beneficio. El problema surge al no poder transferir e inscribir el inmueble a las numerosas comunidades que no tienen personería jurídica reconocida¹⁶¹.

¹⁶¹ En este sentido es importante resaltar los datos del Censo Indígena de 2012, que muestran un incremento de la población indígena, que en 2002 era de 87.099 habitantes y en 2012 pasan a 112.848 habitantes (DGEEC). De acuerdo a las informaciones recolectadas existen actualmente 117.150 indígenas, distribuidos en 19 pueblos pertenecientes a cinco grupos lingüísticos, habitan en 13 departamentos del país y en Asunción. <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>

Asimismo, la Ley N° 1372/88 “*Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas*”, declara expropiables todas aquellas tierras que sean consideradas de interés social y sirvan para los Asentamientos de las Comunidades Indígenas, siempre y cuando no pueda llegarse a otro tipo de solución. El mecanismo para presentar la petición es el establecido en la Ley 904/81, Estatuto de las Comunidades Indígenas, y deben tener intervención las comunidades interesadas o los organismos que las representen y los Organismos de Aplicación (INDI e INDERT).

2.2. Los tratados internacionales adoptados por Paraguay. Su cumplimiento efectivo en el país

Cuando un estado, en este caso Paraguay, ratifica un instrumento internacional y lo incorpora a su legislación, queda obligado por un conjunto de principios y normas de derecho internacional público. Esto le acarrea como mínimo tres consecuencias: “a) el reconocimiento de nuevos derechos, libertades y garantías, o la ampliación de las ya existentes, con un nuevo contenido; b) la asunción de obligaciones relativas al respeto, protección y realización de tales derechos y libertades, respecto de las personas sujetas a su jurisdicción frente a la comunidad internacional, cuya inobservancia- por acción u omisión- configura un acto ilícito internacional y una justicia interna; y c) en ciertos casos, la inserción en sistemas legales supranacionales con competencia para controlar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos asumidos”¹⁶². Como se expondrá en este capítulo, estas obligaciones y su cumplimiento son de suma relevancia para un país que suma tres sentencias de la CIDH en su contra por violaciones de derechos de los pueblos originarios.

En Paraguay, los tratados internacionales ratificados y canjeados por el Congreso, son incorporados en la jerarquía nacional por debajo de la Constitución, pero por sobre

¹⁶² ALMIRÓN, (2007) p.424; Corte Suprema de Justicia (2007) Comentario a la Constitución tomo III. Asunción, Paraguay.

todas las demás leyes nacionales (art. 137 supremacía constitucional) ¹⁶³. Si bien el país ha ratificado o firmado un sinnúmero de instrumentos internacionales, a los efectos de esta investigación es necesario mencionar los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos

Esta declaración fue aprobada por Paraguay en la votación el 10 de diciembre de 1948 en París, en el seno de las Naciones Unidas, y si bien no tiene carácter vinculante, ha servido de fundamento para otros pactos internacionales que han sido ratificados por ley en Paraguay y sirven de fuente para su legislación, como asimismo, pueden ser invocadas a la hora de plantear o resolver asuntos de índole jurídico.

En lo que respecta particularmente al objeto de investigación, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el Artículo 17 que reza: *“1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”*.

El numeral 1 es de particular importancia, dado que hace referencia no solo a la propiedad individual, sino también a la colectiva, que en el caso paraguayo podría aplicarse tanto a los indígenas como a los campesinos que viven en colonias, con las correspondientes salvedades que fueron expuestas en el capítulo II.

- Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89)

¹⁶³ Art. 137- *De la Supremacía Constitucional: “La ley Suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional, en el orden de prelación enunciado”, en concordancia con el Artículo 145 – Del orden jurídico supranacional: “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”*

Este instrumento fue aprobado por Ley N° 01/89 en los siguientes términos: El Congreso de la Nación paraguaya sanciona con fuerza de ley. Artículo 1°.- Apruébase y ratificase la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" o "Pacto de San José de Costa Rica", suscrita el 22 de noviembre de 1969 durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y firmada por la República del Paraguay el 2 de febrero de 1971.

El Pacto de San José de Costa Rica, determina en su Artículo XXIII que *“Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”*.

Como puede observarse, este instrumento garantiza la propiedad privada, pero sin hacer referencia alguna al tipo de propiedad (individual, colectiva o comunitaria), por lo cual, para poder llegar a incoar instancias supranacionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos) deben estrictamente interpretarse los casos específicos en perfecta concordancia con los artículos I y II de mencionado Pacto¹⁶⁴.

- Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 4/92)

Por Ley N° 04/1992 se *“Aprueba la adhesión de la República al Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, adoptado durante el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”*.

Este instrumento normativo también hace referencia a la tierra y su importancia, y la misma se ha manifestado a través de los comités que realizan los seguimientos de las políticas y acciones en los distintos países, para observar el esato de cumplimiento de las normas.

¹⁶⁴ Artículo I: *“Todo ser humanos tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*. Artículo II: *“Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra ninguna”*.

El derecho a la propiedad o “derecho al acceso a la tierra” es fundamental para lograr el denominado bienestar rural, invocado por leyes agrarias y es un factor determinante a la hora de incorporar al campesino al desarrollo rural de la nación, deber establecido actualmente por la Constitución Nacional y leyes actuales. Esto obviamente no se restringe al punto de vista económico, sino que está en directa relación al respeto por la vida e igualdad de las personas a poder desarrollarse como tales y entregar condiciones de vida más favorables a sus descendientes.

“Según los desarrollos interpretativos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el acceso a la tierra –sea para cultivarla y poder alimentarse o para aprovechar otras fuentes naturales de alimentos- forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada de los individuos y los grupos rurales que así quieran ejercer su derecho. El relator especial para el Derecho a la Alimentación elaboró en su informe presentado a la Asamblea General de la ONU en 2002 la relación que existe entre el acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación. El relator afirma que “el acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación”, dado que “el acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a alimentos y a medios de vida y por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo de hambre”¹⁶⁵.

Asimismo, el relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda expresa que *“existe un vínculo claro e intrínseco entre el acceso a la tierra y el derecho a la vivienda adecuada, ya que el suelo es a menudo condición necesaria y suficiente de la que el derecho a la vivienda adecuada es absolutamente contingente para muchos individuos e incluso comunidades enteras”¹⁶⁶.*

¹⁶⁵ CVJ, TOMO IV p. 22.

¹⁶⁶ Informe del Relator Especial para el Derecho a la Vivienda NNUU, Sr. Miloon Kothari: doc E/CN.4/2004/8. En: <https://documents-dds->

Además, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala que *“todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas; y afirma categóricamente que los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del PIDESC y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional”*¹⁶⁷. Pese a toda regulación, existen casos de desalojos forzosos en el país, como los ya mencionados de Iatipú y Yacyretá.

El 12 de octubre de 2004, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Comunidad Indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet. El 29 de agosto de 2004 miembros de esta comunidad habrían sido desplazados forzosamente de su territorio ancestral por acción de individuos que destruyeron sus viviendas y enseres de trabajo. Los peticionarios alegan que los desplazados se encontrarían en condiciones deplorables y de peligro inminente para su integridad personal. En vista de la situación, la CIDH solicitó al estado paraguayo la adopción de medidas cautelares necesarias para proteger la vida y la integridad física de los miembros de la Comunidad Indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet; brindar ayuda humanitaria a los desplazados y asegurar su pronto retorno al territorio ancestral; e informar sobre las acciones emprendidas a fin de esclarecer los hechos que justifican la adopción de medidas cautelares. Esta medida cautelar está vinculada a la Petición 987-04, sobre la cual se aprobó un Informe de Admisibilidad en 2007.¹⁶⁸

- Convenio 169/81 de la OIT (Ley 234/93)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/115/86/PDF/G0411586.pdf?OpenElement fecha de acceso: 5 de julio de 2016.

¹⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto), 13/12/91. U.N. Doc. E/1991/23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 7. U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx> fecha de acceso: 5 de julio de 2016.

¹⁶⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Kelyenmagategma> fecha de acceso: 11 de julio de 2016

Este convenio fue aprobado y ratificado por Ley N°234/1993 y contiene regulaciones directamente relacionadas a la protección de los territorios de los pueblos indígenas.

Es así que el artículo 13.1 expresa: *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación*¹⁶⁹. En concordancia, el artículo 115 del Estatuto Agrario establece “*En lo referente a los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*”. (Título XIII. Capítulo único. Disposiciones especiales y transitorias). Asimismo, el artículo 40 del mismo cuerpo legal determina que “*Las tierras del patrimonio del Organismo de Aplicación, en las cuales se encuentren asentadas comunidades indígenas, constituyendo aquellas su hábitat natural, serán delimitadas en forma indivisa y adjudicadas en forma gratuita a las mismas, conforme las prescripciones de la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” o la legislación que lo sustituyere*”.

Parece quedar claro que en cuanto a territorio indígena el instrumento que debe aplicarse es el Convenio 169 de la OIT, pero en la práctica se sigue dando prioridad a las leyes nacionales. Asimismo, es muy difícil determinar los territorios dado que no se han saneado los títulos existentes ni llevado a cabo un correcto catastro de tierras en base a procesos de mensura y deslinde; razón por la cual siguen existiendo problemas para determinar las tierras pertenecientes a estos pueblos.

- Otros instrumentos

¹⁶⁹ NUÑEZ POBLETE, MANUEL (DIRECTOR) (2010)

Además de los mencionados instrumentos internacionales, Paraguay ha firmado los siguientes tratados bilaterales de inversión, cuya relevancia se manifiesta en las numerosas negativas del Congreso a solicitudes de expropiación amparándose en los mismos y en la presión de las embajadas y consulados de esos países.

Tabla 4: Tratados Bilaterales de Inversión firmados por Paraguay¹⁷⁰

Acuerdo/Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Alemania	11 agosto 1993	03 julio 1998
Austria	13 agosto 1993	01 diciembre 1999
Bélgica/ Luxemburgo	06 octubre 1992	09 enero 2004
Bolivia	04 mayo 2001	04 septiembre 2003
Chile	07 agosto 1995	17 diciembre 1997
Corea	22 diciembre 1992	06 agosto 1993
Costa Rica	29 enero 1998	25 mayo 2001
Cuba	22 noviembre 2000	06 diciembre 2002
Dinamarca	22 abril 1993	n.d.
El Salvador	30 enero 1998	08 noviembre 1998
España	11 octubre 1993	22 noviembre 1996
Francia	30 noviembre 1978	01 diciembre 1980
Hungría	01 agosto 1993	01 febrero 1995
Italia	15 julio 1999	30 junio 2013
Países Bajos	29 octubre 1992	01 agosto 1994
Perú	31 enero 1994	18 diciembre 1994
Portugal	25 noviembre 1999	03 noviembre 2001
Reino Unido	04 junio 1981	23 abril 1992
República Checa	21 octubre 1998	24 marzo 2000
Rumania	21 mayo 1994	03 abril 1995
Sudáfrica	03 abril 1974	16 agosto 1974

¹⁷⁰ Fuente: Sistema de Información sobre Comercio Exterior en http://www.sice.oas.org/ctvindex/PRY/PRYBITs_s.asp

Suiza	31 enero 1992	28 setiembre 1992
Taiwán	06 abril 1992	22 noviembre 1996
Venezuela	05 setiembre 1996	14 noviembre 1997

Para ejemplificar algunos de los casos de rechazo de las expropiaciones se han tomado algunas situaciones bien planteadas por Campos Ruiz Díaz¹⁷¹:

- 1- Tres Coronas de la Comunidad de Pilar: más de 120 familias asentadas por más de 10 años en un inmueble de 3120 has en el distrito de Mayor Martínez, Ñeembucú. El inmueble carecía de mejoras y estaba abandonado desde 1989. Una organización campesina presentó en los años 1997 y 1999 proyectos de ley para que fueran expropiadas las tierras y distribuidas a los miembros de la comunidad. En estas dos oportunidades los proyectos fueron rechazados en el Congreso basados en la existencia de un Tratado Comercial con Alemania. En 1999, fueron desalojadas violentamente con el apresamiento de 15 de sus líderes.

En el año 2005 la misma organización campesina volvió a presentar el proyecto de ley de expropiación, rechazado nuevamente por la Comisión de RREE y la Comisión de la Reforma Agraria que fundaron sus argumentos en la existencia del mismo tratado internacional. Posteriormente y al ser informados que la propiedad era de un ciudadano sueco y no alemán, se procedió a la expropiación.

- 2- Comunidad Campesina Naranjito: comunidad compuesta por 86 familias. Se presentó un proyecto de ley para declarar el interés social y expropiar a favor del IBR las fincas N° 2895 y 1687, unas 687 has., del distrito de Capitán Meza en el departamento de Itapúa. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en el año 2000, con el argumento que el propietario, ciudadano alemán Juhnann Bolman, residía en el extranjero y el latifundio fue definido como improductivo, además de estar abandonado hace más de 15 años. La embajada alemana intervino logrando que se rechazará la expropiación en el Senado.

¹⁷¹ CAMPOS RUIZ DÍAZ, DANIEL (2013) Pp. 76-77

La existencia de tratados bilaterales, para fundar el rechazo de las expropiaciones, no es suficiente, considerando que tanto la reforma agraria, como la obligación de protección de tierras de los pueblos indígenas, está establecida a nivel constitucional, siendo la constitución la ley de superior jerarquía en el país. Sin embargo, se debe respetar al inversionista extranjero, ofreciendo buenas condiciones para la expropiación, sobre todo en lo referente al pago de la indemnización.

En este sentido, en el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo de la comunidad Sawhoyamaya determinó que *“la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana, por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Interamericana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”*¹⁷². Sumado a ello, es importante reiterar que la prelación de normas establecida en el artículo 137 de la Constitución Nacional, determina que es ese cuerpo normativo el que se encuentra por encima de los Tratados Internacionales y como ahí se establece el derecho a la propiedad indígena, debería ser argumento suficiente para aprobar las expropiaciones en beneficio de las comunidades si se reúnen los requisitos exigidos.

Igualmente, y suponiendo un riesgo el enfrentarse a estados extranjeros, y llegar a instancias internacionales como el CIADI, existe la posibilidad de argumentar el estado de necesidad, que justifica plenamente la expropiación de tierras que no están siendo explotadas racionalmente, para entregarlas a campesinos, con el objeto de que los mismos puedan hacer uso de la misma, haciendo primar el interés social sobre el particular, independientemente de la nacionalidad del propietario. En este caso habría que demostrar que existe un interés social o utilidad pública, que son superiores a los intereses individuales de los inversores y que esa necesidad de solucionar el conflicto social, tiene

¹⁷² OXFAM (2011) p.21.

como única salida la expropiación de las tierras del extranjero, respetando estrictamente las reglas de la expropiación y el pago de las indemnizaciones.

Por medio de la Ley N° 2.730/2005 se promulgó la expropiación¹⁷³, de 52.694 has 4.149 m² de los inmuebles situados en los Departamentos de Alto Paraguay y Presidente Hayes, a favor del INDERT, pero se presentó la Acción de Inconstitucionalidad N° 288/06 en contra de esa ley utilizando como fundamento que *“lo dispuesto en art. 5° de la Ley N° 2730/2005 contradice el Acuerdo entre el gobierno de la República del Paraguay y el gobierno de la República de Corea para la promoción y protección de inversiones, aprobado por Ley N° 225/93, porque esta norma prevé que la indemnización debe ser abonada de acuerdo al valor de mercado de la inversión expropiada, sin embargo aquella dispone como base el valor fiscal”*, expresando además que si no se da curso a la acción se acudirá al CIADI.

En este caso, más allá que la forma de establecer el cálculo de la indemnización sea diferente, lo que se debe analizar es si el latifundio era o no productivo; dado que si el mismo era improductivo necesariamente debe indemnizarse a valor fiscal, pero si es productivo, en primer lugar se debe intentar llegar a un acuerdo de partes y si no se lograra, aún queda disponible la vía judicial, donde puede solicitar su regulación por medio de peritos designados por el juez, que podrán llevar el monto de la indemnización a uno similar al valor de mercado. Igualmente, es preocupante que en el tratado de inversiones se haya establecido que las indemnizaciones siempre serían a valor de mercado, pero más preocupante es aún que se pague sin demora, al igual que la compensación si fuera pertinente.

Los tratados internacionales no pueden contrariar la Constitución, dado que se encuentran en un nivel inferior jerárquicamente hablando, y la constitución es clara al establecer respecto de las indemnizaciones que si es un latifundio productivo, el cálculo del monto se hace en virtud a un acuerdo de partes o por sentencia judicial (art 109 CN); y si es

¹⁷³En:http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2014/2014-02-12/gaceta_2002_JEGBFJHDBCJBHEFBIIKKGGBJBGCCEHICBDEGACDE.pdf
fecha de acceso: 6 de julio de 2016

un latifundio improductivo, es la ley de expropiación la que debe establecer el monto (art. 116 CN), pero el haber incluido la polémica cláusula en los Tratados compromete seriamente al estado paraguayo, que podría verse enfrentado a demandas por incumplimiento.

3. Formas precarias de tenencia de la tierra: mejoras y derechos y la falta de regularización de las tierras

Es importante destacar que existen dos formas de posesión de la tierra rural, de los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias, que son precedentes a la obtención del título de propiedad definitivo, que son las mejoras y las derechos, las que se explicarán a continuación. Mientras se mantengan con los títulos precarios se encuentran bajo el espectro del Estatuto Agrario (siendo las derechos inenajenables e inembargables) y una vez que obtienen el título pasan a registrarse por el Código Civil. Entonces, en principio se encuentran amparados y reglados por las normas del derecho público y una vez que obtienen la propiedad pasan a ser regulados por el derecho privado.

“Cuando los campesinos hablan sobre la transferencia de tierras en las colonias...se refieren a la misma como venta de mejoras, las mejoras introducidas en las tierras, más que de la tierra misma”¹⁷⁴. Es decir, lo que ellos adquirirían no era solamente la tierra sino el trabajo humano sobre ella y no tenían ningún documento que respaldase la situación, sólo se demostraba por la tenencia de la tierra y las mejoras que en la misma se hacían (cercado, construcciones, plantaciones, entre otros).

¿Pero a qué se considera mejora? El art. 6° del Estatuto Agrario determina que *“se consideran mejoras productivas permanentes, los trabajos de habilitación, conservación y mantenimiento del suelo; los bosques implantados; los cultivos permanentes o semipermanentes, incluyendo las pasturas implantadas y las naturales cuando se encuentren mejoradas y manejadas”*. Asimismo, en la segunda parte, realiza una diferencia

¹⁷⁴ HETHERINGTON, KREGG (2011) p. 36.

con las inversiones, que son, *“los caminos y obras de arte, las construcciones consistentes en edificaciones, galpones, silos de todo tipo, alambradas, corrales, bretes, mangas, tajamares, represa, canales de irrigación, sistemas de agua corriente impulsados por energía eléctrica o de otra naturaleza y las maquinarias fijas necesarias para la producción agraria”*.

La otra forma es denominada *derechera*. Esta es un permiso de ocupación, intransferible, realizado en un formulario de una página, donde figura el nombre del ocupante y el número de lote de la parcela. La misma tiene ciertas restricciones establecidas en el Estatuto Agrario: el solicitante debe ser paraguayo, agricultor y sin tierra, no puede solicitar un lote si ya había recibido uno y lo había abandonado, y la superficie podía ser de 100 a 1500 hectáreas. Las reglas casi nunca fueron seguidas y hasta hace poco estas tierras estaban disponibles para casi todo aquel que las solicitara¹⁷⁵. Las *derecheras* deben pagarse durante diez años y una vez abonado el total se le “concede” el título de propiedad (situación muy diferente es lo que ocurre en la realidad).

El problema que surge con estos títulos precarios es que, pese a la prohibición de enajenar por diez años, es decir hasta que las mismas hayan sido canceladas y se conceda el título de propiedad, fueron vendidas en directa contravención a las normas establecidas¹⁷⁶. Los adquirentes de las *derecheras*, que no eran los beneficiarios de la reforma y en estricto rigor debían registrarse por la normativa del Estatuto Agrario, terminaron invocando actos posesorios (por ejemplo, hectáreas sembradas con soja), y pasaron a ser regulados directamente por el Código Civil.

La prohibición de enajenar *derecheras* y la sanción a este hecho fueron reglamentadas recién en el año 2012, a través de la Ley N° 4.682 con los siguientes alcances:

¹⁷⁵ HETHERINGTON, KREGG (2011) p.39

¹⁷⁶ “Vender las *derecheras* es técnicamente ilegal. Pero hasta hace muy poco era, en la práctica, sólo un poco más complicado que vender las mejoras y podía realizarse con el representante local del IBR como testigo. Tal transferencia se realizaba oficialmente como el caso de una persona cediendo sus derechos y otra solicitándolos” IDEM. P.39

“Artículo 1º.- Todo ocupante o adjudicatario de lotes agrícolas, ganaderos o fracciones fiscales destinados a la reforma agraria que por sí o valiéndose de otro, transfiera a un tercero sus derechos y acciones en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario” y sus modificaciones, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años.

Artículo 2º.- El que adquiera derechos y acciones de algún inmueble, en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario” y sus modificaciones, será sancionado con la pérdida de sus derechos sobre las mejoras adquiridas o introducidas. La adquisición será nula de pleno derecho y conllevará la reversión del inmueble al patrimonio del organismo de aplicación del estatuto agrario y el castigo con pena privativa de libertad de dos a cinco años para el adquirente.

Artículo 3º.- El que con el fin de obtener un beneficio patrimonial indebido induzca a otro a la compra o la venta de lotes agrícolas o fracciones fiscales destinados a la reforma agraria, en contravención a las restricciones previstas a la Ley N° 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario” y sus modificaciones, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años y con multa complementaria, en los términos del Artículo 53 del Código Penal.

Artículo 4º.- El funcionario público que extienda documentos pretendiendo validar la transferencia de los Lotes agrícolas o fracciones fiscales destinadas a la reforma agraria, en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario” y sus modificaciones, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años. En este caso también será castigada la tentativa.

Artículo 5º.- Queda prohibido a los escribanos públicos la certificación de las firmas de contratos privados, sin la autorización del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), conforme las limitaciones establecidas en la Ley N° 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario”.

3.1. La venta de tierras recibidas como beneficiario de la reforma agraria. Consecuencias jurídicas

Según el programa de registro catastral del BID, el proceso de adjudicación de tierras de la Reforma Agraria contribuyó a la situación irregular de tenencia en la zona rural por las siguientes razones:

- *“Los títulos expedidos por el Estado otorgan limitados derechos a la propiedad de la tierra. Estos documentos otorgados por el Estado a los adjudicatarios de la Reforma Agraria declaran a los inmuebles adjudicados como inajenables, inembargables y no arrendables hasta 10 años después de culminado el pago del precio de la tierra, salvo autorización expresa de la autoridad estatal. Esta situación ha impedido a los adjudicatarios gozar plenamente de los beneficios derivados de su activo, al no contar con derechos de propiedad completos y de libre transferencia. Como resultado de ello, muchos adjudicatarios se vieron obligados a vender sus tierras informalmente, generando así situaciones irregulares de tenencia en las áreas afectadas por la Reforma Agraria”¹⁷⁷.*

Si bien el informe entiende que se restringen los derechos de propiedad a tierra de aquellos que fueron beneficiados por la reforma agraria, en estricto rigor, el beneficio es entregado para el desarrollo rural del adjudicado, para que pueda desarrollar su actividad económica y a partir de la misma lograr su bienestar. Si se permitiera que libremente la vendieran se vulnerarían los mismos objetivos de la reforma, sumado a que podrían ser sancionados con la prohibición de volver a ser beneficiarios.

- *“El deficiente manejo de los expedientes del proceso de adjudicación. La carencia de un sistema eficiente de administración de tierras en asentamientos coloniales que permita conocer en forma precisa el número y estado de los expedientes en curso, ha generado no sólo retrasos continuos en el procesamiento de los mismos*

¹⁷⁷ BID (2012) p. 4

(los cuales se estima llegan a 100.000 casos), sino también titulaciones múltiples de muchos lotes. Más aún, las tierras bajo el proceso de adjudicación no se encuentran vinculadas con el sistema catastral nacional, lo cual dificulta su eventual inscripción en el registro de inmuebles cuando se otorgue el título definitivo”¹⁷⁸.

Este es un problema real, que aún no se ha podido solucionar. La falta de saneamiento de los títulos, sumado a la ineficiencia de los sistemas registrales y catastrales y el déficit en la modernización de los registros se tornan en uno de los principales obstáculos a la hora de implementar la reforma agraria.

Un caso conocido de venta de derechos¹⁷⁹ es el de Laterza Cué, en el Distrito Mariscal López, Departamento de Caaguazú, donde *“se disputan 3000 has. entre los herederos de Mario Laterza y la Empresa Bioenergy S.A., quien las había inscripto a su nombre en un proceso lleno de irregularidades”*¹⁸⁰, ya que se ha denunciado por parte de Mario Laterza (hijo y heredero) que para obtener la propiedad a través de la usucapión se había falsificado la firma del juez, situación que es reafirmada por el magistrado¹⁸¹.

¹⁷⁸ BID (2012) p. 4

¹⁷⁹ Otros casos: 1- Sandro Andolfato, ciudadano de origen brasileño, esta mañana llamó a la radio “El Verbo” 101.3 FM de Ciudad del Este a los efectos de denunciar que fue víctima por parte de un grupo de campesinos paraguayos. “Yo estoy en esta derecha desde el 2001 y formamos parte de la coordinadora con los paraguayos y ocupamos la tierra de 2115 hectáreas, dijo Sandro. Asegura tener el título de propiedad y que además existe un documento de no innovar. Responsabiliza Marciano Barreto, presidente del INDERT, de los actos acontecidos en la finca 80 y 240. Dijo que compraron las derechos a los paraguayos. Además que cuentan con un oficio judicial para “rastronear”, plantar y fumigar en el lugar. Sandro Adolfato aseguró que esta mañana hubo disparos de fuegos en Santa Teresa, distrito de Mariscal López (departamento de Caaguazú)”. <http://carligonca.wordpress.com/tag/brasiguayo/> acceso: 10 de abril de 2015.

¹⁸⁰ FRANCESCHELLI, ROJAS (2014) p. 5

¹⁸¹ De acuerdo con el relato de Mario Laterza (hijo), las 3.000 hectáreas (Finca 69) fueron adquiridas por su madre Silvana Memco de Laterza de la firma La Italo Paraguaya SA en el año 1970. Posteriormente aparece en escena el griego Euthymios Ioannidis, quien tenía entonces otra empresa: La Greco Paraguaya SA, con tierras colindantes. Hacia mediados de los 80, siempre según Mario Laterza (hijo), comenzó una persecución contra su padre Mario Laterza (ya fallecido), quien fue acusado incluso, junto a toda su familia, de ser comunistas por la policía estronista. Mario Laterza (padre) fue secuestrado y torturado para ceder a las intenciones de Ioannidis quien, no obstante, no pudo quedarse con las tierras, ya que estaban a nombre de Silvana Memco, ciudadana italiana, que debió recurrir a la Embajada de su país para pedir auxilio. Frustrada la usurpación a través de la violencia, Ioannidis no cesó en su intento de despojo y montó, junto con el ciudadano brasileño José Dias Filho una demanda de usucapión. Supuestamente la demanda fue aceptada y tuvo una sentencia definitiva N° 182, del 18 de diciembre de 1992, firmada por el juez Hugo Alberto

Entonces, el título con el que cuenta la empresa Bioenergy S.A. adolece de vicios en su mismo origen, irregularidad que se convierte en delito al enmarcarse en el tipo de falsificación de instrumento público (esto es la firma del juez en una sentencia y posterior inscripción en el Registro Público).

En el año 2013 se registraron violentos desalojos y en noviembre de ese año se acuerda realizar un censo, que arrojó como resultado la existencia de 55 familias ocupantes. Posteriormente, el problema se agudizó porque los campesinos reclamaban que se les entregase 1500 has., pero la empresa (cuya titularidad de la propiedad está cuestionada) quería donar 300 y el INDERT entregar otras 200, es decir, un tercio de lo reclamado. En el transcurso de tiempo entre que se presenta el pedido de expropiación y se debaten acuerdos, los campesinos denuncian que Bioenergy S.A. obstruyó las vías de acceso a la colonia para dejar aislada a la comunidad y forzar a las familias a vender sus derechos¹⁸². En el inicio del conflicto, el INDERT, a través de su Presidente Cárdenas había impulsado la expropiación, pero tras el fuerte lobby de la empresa en el Congreso, la institución decide no proseguir con la solicitud e instalar una mesa de diálogo.

Según el informe “Tierra Agronegocios y DDHH en el contexto Cartes”, Cárdenas había señalado en agosto que la misma empresa admitió que compró la tierra con los campesinos adentro y realizó pagos humanitarios, aludiendo a la compra ilegal de derechos. Esto es respaldado por un comunicado de la asesora jurídica del ente, María Teresa Peralta, donde puntualiza los hechos irregulares cometidos por la firma en los siguientes términos: *“La Ley N° 4682/12 sanciona expresamente la adquisición de las comúnmente denominadas ‘derechos’, en contravención al Estatuto Agrario. Sin embargo, la propia empresa Bioenergy reconoce, a través de los medios de prensa, haber*

Hermosilla. De esta forma, las tierras fueron tituladas a nombre de José Dias Filho, quien luego vende la propiedad a la firma ARCADIA SA (de Ioannidis), que a su vez transfiere a la empresa SANTA BASILICA SRL (también ligada al griego), para finalmente transferirla Bioenergy Corporation SA. El gran detalle es que la firma del juez Hermosilla en la SD N° 182 es falsa, según declaró ante escribanía el mismo magistrado. De esta forma, los títulos de Bioenergy SA tienen un origen falso que ahora es reclamado por los Laterza. Fuente: <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/afterza-cue-titulo-de-firma-bioenergy-tiene-origen-falso-639178.html> fecha: 25 de noviembre de 2013.

¹⁸² FRANCESCHELLI, ROJAS (2014) p. 5

realizado en carácter de ‘pago humanitario’ y en ‘reconocimiento de los tenedores’, porque así dice, pagos millonarios a los poseedores y ocupantes de la Finca N° 1. Inclusive ellos admiten haber pagado esas parcelas de tierra con 180 familias dentro, o sea, admiten haber comprado el inmueble con personas adentro”¹⁸³.

Pese a tener esa información y cuestionarse el mismo origen de la propiedad de “Laterza Cué”, el 26 de agosto de 2014 el presidente Cartes firmó un decreto por el cual acreditó a los campesinos de esas tierras como dueños de 500 hectáreas en la zona, las 200 del INDERT más las 300 donadas por la empresa, convalidando de esa forma que la empresa se quede con 2700 has., pese al origen espurio y controvertido de las tierras, es decir, pese a que las tierras sean consideradas como malhabidas.

El resumen del caso Laterza Cué, a modo ejemplificativo, expone las irregularidades que frecuentemente se suceden en Paraguay respecto de las tierras: tierras obtenidas de manera irregular, invasión de propiedades, venta de derechas y convalidación de estas situaciones por parte de las autoridades.

Más allá de lo explicado, el caso no termina con esta decisión del poder ejecutivo, sino que en abril de 2015, el inmueble fue invadido por 200 familias que no figuraban en el censo e informe del INDERT, que deben ser desalojadas, ya que, en palabras del director del ente, *“el Estatuto Agrario no les considera sujeto de la reforma agraria a los que ocupan un inmueble privado”¹⁸⁴*. Respecto de este punto, las palabras del director del INDERT no reflejan exactamente lo dispuesto en el Estatuto Agrario, ya que son otros los requisitos para ser beneficiarios de la Reforma Agraria (tener ciudadanía paraguaya, dedicarse a la agricultura como actividad principal, no haber sido adjudicatario con tierras anteriormente ni por el IBR ni por el INDERT) y lo que podría ser aplicable a esta situación es lo dispuesto en el artículo 98 del Estatuto Agrario que dispone *“Serán desestimados los expedientes de expropiación a favor de los invasores sobre inmuebles que sean objeto de*

¹⁸³ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/bioenergy-compro-laterza-cue-con-campesinos-adentro-afirma-indert-632100.html> ABC- fecha de acceso: 25 de octubre de 2013

¹⁸⁴ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/indert-pide-apoyo-al-parlamento-1359324.html> fecha de acceso: 23 de abril de 2015 ABC (2015)

invasión u ocupación ilegítima y que hayan tenido intervención judicial”, siempre que los mismos no cuenten con documentos que hagan presumir algún tipo de derechos sobre los inmuebles reclamados.

Pese a los reclamos esgrimidos por los sectores afectados (campesino e indígena) por hechos como los de Laterza Cué, a la difusión y críticas que se hacen en los medios de comunicación, al rol activo de ONG’s reclamando y denunciando estos hechos, los mismos se observan actualmente con frecuencia.

Es así que el martes 28 de junio de 2016 se produjo el allanamiento de una sede del INDERT en Ciudad del Este, por un negociado en la venta de derecheras. *“A través de investigación se pudo detectar que continúa campante el negociado de la venta de derecheras pese a la vigencia, desde el año 2012, de la Ley N° 4.682 que sanciona la práctica (...) al tomar el Ministerio Público conocimiento del caso, en un operativo encubierto que concretó la compra de unas 15 has de la colonia Yacaré Cuá, distrito de Los Cedrales, Departamento de Alto Paraná, comprobándose el delito. La compra del terreno se había acordado en USD 300.000 (casi 1.700.000.000 de guaraníes), cuando el precio subsidiado que concede el estado bajo el programa de la Reforma Agraria es de USD 2.117, es decir, 12.000.000 de guaraníes”* (Última Hora: 28 de junio de 2016)¹⁸⁵.

Asimismo, el 1 de julio de 2016 se tuvo noticias de otro hecho en el cual se encuentra involucrado el INDERT. En Mbuyapey, departamento de Paraguarí, Compañía La Rosa, se observaron irregularidades graves en la compra de tierras por parte del INDERT. Se estaba realizando una mensura judicial, cuando aparecieron diversas personas con títulos de propiedad de las tierras que fueron supuestamente adquiridas por el ente, explicando además los “propietarios” que esas tierras no son aptas para cultivo, sino solo para ganadería¹⁸⁶.

¹⁸⁵ <http://www.ultimahora.com/cde-allanan-sede-del-indert-negociado-venta-derecheras-n1003461.html> fecha de acceso: 28 de junio de 2016.

¹⁸⁶ ABC: 1 DE JULIO DE 2016 “Según los documentos, el ente rural recibió una oferta por 1.059 Ha. de Juan Benito Enrique Chávez, supuesto propietario, y en el 2014 ya adelantó el pago por 899 Has. la suma de casi

Respecto de este punto, y como gran parte de los que adquieren esas tierras son brasileros, el Consulado de Brasil elaboró folletos explicativos e informativos para sus ciudadanos interesados en comprar tierras en Paraguay, indicando cuáles pueden ser legalmente adquiridas.

4. Problemas de administración y competencia

En cuanto a las jurisdicciones intervinientes en la regulación del derecho de propiedad deben distinguirse las judiciales de las administrativas.

El conflicto principal es observable entre los juzgados de primera instancia en lo civil y comercial, que intentan aplicar el Código Civil; y el INDERT, que pretende la aplicación exclusiva del Estatuto Agrario. En principio no debería existir conflicto, si una propiedad se encuentra bajo las normas de la Reforma Agraria (el beneficiario cuenta con mejoras o derecheras) debería conocer el INDERT (y en caso de problemas revisarse el caso ante los tribunales administrativos ante la falta de aplicación del fuero agrario) y si se obtuvo el

G. 5.000 millones (exactamente, G. 4.947.969.891). La institución pretendía con la mensura encontrar la superficie faltante para hacer un segundo pago a Chávez. El abogado Horacio Manuel Bogado, que representa a algunos de los dueños reales, dijo que al parecer el vendedor en connivencia con altos funcionarios del instituto habría fraguado un documento basado en un título matriz del año 1981, sin tener en cuenta los desmembramientos y títulos antiguos. “Podría tratarse de una nueva estafa al Estado y que está generando intranquilidad y gastos a los auténticos dueños”, expresó. <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/indert-compro-tierras-con-aparente-titulo-falsificado-1494958.html> fecha de acceso: 1 de julio de 2016.

“Entre los propietarios que acreditaron la titularidad se presentaron los herederos de Raimundo Arellano, que poseen en el lugar 600 Ha.; Zunilda Ruiz, 235 Ha.; y otros con parcelas menores como Adolfo Franco, Carlos Farías, Amado Guerrero, Cristóbal León, Nery y Amado Guerrero; Eladio Bareiro, Aníbal Adorno, entre otros. Según los detalles, el pago se realizó en el marco de la compra vía excepción N° 01/2014 de la finca con matrícula 854, padrón 986. Firmaron por Indert el gerente Luis María Dinatale, el jefe de Egresos, Juan Martín López, y el tesorero Édgar José Ocampos.

La jueza de primera instancia en lo Civil y Comercial de Paraguari, Abog. Nancy Azurina Cabrera, quien dio inicio a la mensura, explicó que proseguirán los trabajos de medición y paralelamente se hará el estudio de los títulos de quienes afirman ser auténticos propietarios.

También se encontraba en el lugar el asesor del Indert, Abog. Jorge Soler. Dijo que hoy culminarían los trabajos técnicos y que recién después de los estudios pertinentes sobre los títulos se podrá saber la situación real del inmueble. A su vez, los propietarios informaron sobre la denuncia presentada ante el fiscal de Ybycuí Hugo Javier Talavera, de amenaza de invasión que presuntamente divulgan campesinos”. <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/indert-compro-tierras-con-aparente-titulo-falsificado-1494958.html> . Fecha de acceso: 1 de julio de 2016.

título de propiedad, se aplica el Código Civil y debería conocer el juzgado. Pero el problema se suscita, por ejemplo, cuando aparecen personas que adquirieron derechos¹⁸⁷ -aun cuando la normativa vigente lo prohíbe, y que deben registrarse por el Estatuto Agrario-incoando procesos en la jurisdicción civil, amparándose en actos posesorios y son admitidos, pudiendo darse un mismo proceso en las dos jurisdicciones.

Se debe considerar además, y tal como se mencionó anteriormente, que por la Ley N° 51/90 se había creado el Fuero Agrario, pero hasta el 2017 el mismo no se ha implementado. La mencionada ley determina la *“creación del Fuero Agrario como parte Integrante del Poder Judicial, cuya jurisdicción será ejercida por los Jueces de Primera Instancia, Tribunal de Apelación y la Corte Suprema de Justicia”* (art.1). El artículo siguiente determina que *“Los Juzgados y Tribunales Agrarios, constituidos en Organismos Jurisdiccionales, conocerán en caso de contiendas emergentes de: a) Las actividades agrarias; b) Los hechos y actos jurídicos agrarios; y c) Las actividades que tengan conexidad con los anteriores, en que sean partes interesadas los sujetos agrarios en su condición de tales”*. Asimismo, el artículo 15 establece la indelegabilidad de la jurisdicción agraria, cuya competencia es de orden público e improrrogable. Esta ley continúa expresando de manera clara y precisa, cuáles son los organismos auxiliares del fuero agrario, la jurisdicción y competencia (conocerán en las cuestiones que versen sobre materia legislada por el Código Rural, Estatuto Agrario, Estatuto del Indígena, Servicio Nacional de salud Animal, Cooperativas Agrícolas y demás leyes sobre materia agraria y en las acciones que se enuncian) y el funcionamiento del fuero.

Además de lo expuesto anteriormente, pueden aparecer situaciones conflictivas entre las jurisdicciones penal, civil o administrativa, en casos de invasiones y desalojos o en cuestiones de límites, cuando la titularidad de la propiedad se encuentre pendiente de resolución en otro fuero¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Permisos de ocupación intransferibles, inenajenables, con duración de diez años, que se daba a los beneficiarios de la reforma agraria antes de la obtención de los títulos de propiedad.

¹⁸⁸ 1- Los dirigentes de 17 asentamientos campesinos de Ciudad del Este se manifestaron frente al Palacio de Justicia en representación de 600 familias que están en la finca 66, que empieza en el Km. 4 y se extiende

“El poder judicial ordena los desalojos principalmente con base principalmente en el artículo 142 del Código Penal que tipifica el delito de invasión de inmueble ajeno sin consultar con el INDERT si las tierras en disputa se encuentran en proceso de reforma agraria o si son afectables según las normas constitucionales que rigen la materia. El poder judicial tiende a proteger la propiedad como un derecho absoluto sin tener en cuenta que la Constitución paraguaya sólo protege la propiedad que cumple su función económica y social; ni tampoco que en los conflictos por la posesión de la tierra entran en conflicto los derechos a la propiedad de los terratenientes con los derechos humanos de alimentación, vivienda, nivel de vida digno de las familias sin tierra....Es importante destacar que el Código Procesal Civil Paraguayo (art. 621 al 634) conoce la figura de los juicios de desalojo, que son juicios especiales en los que el invadido puede interponer un recurso y los imputados pueden defenderse y entablar un litigio. Dado que Paraguay no cuenta con legislación específica en materia de desalojos tal como lo recomienda la Observación General 7 del CDESC, la aplicación del Código Procesal Civil por parte de los fiscales en casos de desalojo le permitiría al Poder Judicial actuar de acuerdo con las obligaciones que el PIDESC le impone”¹⁸⁹.

hasta el Km. 6. El reclamo se realizó contra la orden de desalojo N° 171, firmada por el juez Manuel Saifilding Stanley. ABC 16.02.11 - Interior. 2- Unas 600 personas del asentamiento Santiago Martínez de Maracamua, distrito de Santa Fe del Paraná, cerraron la supercarretera Itaipú a la altura del kilómetro 32 de Hernandarias. Exigieron la revocación de una orden de desalojo. La medida judicial afectaría a 56 familias. Por su parte, el dirigente regional de la MCNOC, Fermín Bobadilla, informó sobre la medida realizada “Estamos reivindicando tierras que ocupamos hace años. Son tierras mal bhabidas que se originaron con la repartija durante la dictadura de Stroessner. Antes pertenecía al General Duarte Alves, pero parece que fue vendida”, dijo Bobadilla. Manifestó además que fueron convocados representantes del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) para dialogar y buscar una solución al problema. Se trata de una orden de desalojo firmada por el juez Cantalicio Ávalos Ferreira para expulsar a los campesinos de unas tierras aledañas al asentamiento Santiago Martínez. Según Fermín Bobadilla, en esa zona están instalados legalmente en un núcleo rural de 76 hectáreas, pero ampliaron la ocupación a 321 hectáreas que ahora están reivindicando. UH 22.02.11 - Hoy. 3- En el mes de enero, las familias del Puerto Guaraní denunciaron a un diputado por intento de desalojo de la propiedad en la que viven desde hace 15 años. En Alto Paraná varias organizaciones se encuentran en zozobra permanente por las constantes órdenes de desalojo. Otros casos, en los departamentos de Caaguazú, Canindeyú, Concepción, Guairá, Misiones y Paraguarí donde se produjeron ocupaciones, enfrentamientos, y detenciones de dirigentes campesinos pueden ser revisados en informativo campesino N° 244 ene-mar 2011. CDE <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Informativo-Campesino-244.pdf> acceso: 14 de abril de 2016.

¹⁸⁹ FIAN, (2006) p. 28.

Otra arista del problema es el que surge cuando los organismos de aplicación no cumplen con las resoluciones y sentencias emanadas del Poder Judicial. El caso de la Colonia Jejuí, explicado por Gómez y León (2012)¹⁹⁰ sirve para ejemplificar esta situación.

La colonia fue fundada en 1969 por 15 familias, pero fue creciendo de manera rápida (hacia mediados de 1970 ya contaba con 60 familias). Las familias, que decidieron comprar los lotes, fueron pagando el precio del mismo a su dueña, la Sra. Emilia Trappani, llegando en 1974 a tener abonado el precio de 230 hectáreas. Estas familias fueron desalojadas violentamente en 1975 y despojadas de sus tierras.

En 1989, con el retorno a la democracia, fundan la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí e inician trámites para que les sean devueltas las tierras, por las cuales ya habían pagado al IBR, así como reclamos por daños y perjuicios al estado, por los despojos, represión y violencia que sufrieron en los desalojos. Pero en lugar de validar el pago y conceder las tierras con sus títulos, en 1994 el presidente del IBR, Hugo Halley, adjudica irregularmente las tierras fiscales a Mario Velilla y su esposa, que no eran campesinos, sino los propietarios de una financiera, incumpliendo claramente con los requisitos de la reforma agraria. En 1999 la Asociación se entera de lo ocurrido, recurre a la justicia para promover una demanda de nulidad de título y obligación de realizar escritura pública contra el IBR (actualmente INDERT) y contra los que había sido beneficiarios (Velilla y esposa). Además de ello, reocupan parte del territorio que reclamaban, pero son violentamente desalojados.

En junio de 2005, el juzgado de primera instancia en lo civil y comercial del segundo turno, dicta la sentencia definitiva N° 285/05, reconociendo los derechos de la Asociación

¹⁹⁰ GÓMEZ Y LEÓN, (2012) p.7 “La colonia agrícola Jejuí fue fundada en el distrito de Lima, San Pedro, por las Ligas Agrarias Cristianas en mayo de 1969 y dismantelada por las fuerzas militares del dictador Alfredo Stroessner en febrero de 1975. A su caída en 1989, se integra la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí, iniciando de inmediato la demanda por recuperación de sus tierras. Luego de 23 años de trámites oficiales, logra ganar judicialmente unas 182 hectáreas de su tierra, aun así el INDERT se resiste a entregar los títulos de propiedad”.

Jejuí. Esta resolución es apelada por Velilla y el INDERT, los representantes de la Asociación demandan caducidad de instancia, la que es rechazada por el Tribunal de Apelación, segunda sala (Auto Interlocutorio-AI N° 653/2006). La Asociación recurre a la Corte Suprema, que por medio del AI N° 270/2009, confirma la sentencia de primera instancia convirtiéndola en cosa juzgada, ordenando el inmediato desalojo de los Velilla y las personas vinculadas a ellos. Asimismo, se intima al presidente del INDERT para que en 10 días realice la titulación de los lotes a nombre de la Asociación Jejuí; pero éste, en lugar de otorgarles las 230 has, le adjudica sólo 131 has, por lo cual es rechazada por la Asociación. Un nuevo presidente del INDERT, en 2011, logra aumentar la adjudicación a 182 has por medio de la Resolución N°1472/2011, incumpliendo nuevamente la orden de la Corte Suprema¹⁹¹

“A pesar de la sentencia y el emplazamiento de la Corte así como de la ocupación efectiva de las tierras, el INDERT tardó dos años más en entregar el título. Recién en el 2012, por medio de nuevas medidas de presión y luego de 23 años de iniciados los trámites administrativos y la demanda para la recuperación, se emitió el título a nombre de la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí. El título emitido fue de 182 has. de las 230 reclamadas, lo que implica que todavía quedan 48 has. por ser restituidas a la Asociación, a esto se suma la Demanda de Retención de Inmueble que todavía sigue abierta”¹⁹².

La orden de la Corte Suprema, donde se impone al INDERT la obligación de restituir la totalidad de las tierras reclamadas, es decir las 230 has. que los campesinos pagaron efectivamente, no se ha cumplido hasta la fecha.

Este caso sirve para exponer la inseguridad jurídica que existe en el país, dado que el organismo de aplicación, dependiente de uno de los poderes del estado, incumple abiertamente (desacato) una orden emanada de la máxima autoridad de otro de los poderes

¹⁹¹ CENTURIÓN Y LEÓN, (2012) p. 9-10

¹⁹² Movimiento Regional por la Tierra, Informe de Caso N° 47 en <http://www.porlatierra.org/casos/ver/47/intro> fecha de acceso: 30 de marzo de 2016.

del estado. Asimismo, y como se profundizará en el numeral 3 del presente capítulo, el caso es útil para analizar las vías por las cuales se puede reclamar por las tierras malhabidas, es decir aquellas tierras que se entregaron en virtud al proceso de reforma agraria, pero en directa contravención a la normativa establecida para regular el proceso.

Otros conflictos surgen entre instituciones administrativas: por ejemplo, entre los Registros Públicos (Servicio Nacional de Catastro, Dirección General de Registros Públicos) que cuentan con datos desactualizados –en muchos casos obsoletos- y contradictorios entre sí; o entre el INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra)- anteriormente IBR-, el INDI (Instituto Nacional del Indígena) y el MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), por la constante superposición de funciones.

Actualmente no se tiene certeza absoluta de quiénes son los propietarios de las tierras y las superficies que las mismas abarcan, por ejemplo, en el caso de la Asociación Jejuí visto anteriormente, hay desconocimiento de quién posee las 48 has. que no les fueron devueltas. En un registro puede figurar una propiedad a nombre de una persona, mientras que en otro registro aparece que ese propietario loteó y vendió las tierras años atrás, teniendo no uno, sino varios propietarios. En siglos, no se ha realizado un catastro de tierras rurales, con su correspondiente proceso de mensura y deslinde; sólo se han levantado datos a través de los censos agropecuarios, donde la información obtenida es de carácter más subjetivo, es decir, se informan sobre las condiciones de vida de las personas.

Entre el INDI y el INDERT (ex IBR) existe superposición de funciones en la compra de tierra a las comunidades aborígenes, pese a que el mismo Estatuto Agrario dispone que debe remitirse al convenio 169 de la OIT y al Estatuto de las comunidades indígenas en estos casos. En este aspecto, existe una necesidad real y urgente de coordinar a las dos entidades.

A continuación se exponen algunos casos controvertidos, donde están involucrados los organismos de aplicación:

En el caso Nikolai Neufeld, el INDERT pagó 10.500 millones de guaraníes en concepto del 50% por la compra de 3.000 has. en Itapúa. Varias son las irregularidades detectadas en la operación: el propietario está condenado y preso por estafa y las tierras contaban con una orden judicial de “no innovar”, además, la firma del apoderado Marcos Ibarrola para el cobro de la suma mencionada estaba adulterada¹⁹³.

En el caso Kanonnikoff¹⁹⁴, el actual titular del INDERT, Justo Cárdenas, adjudicó de forma irregular un lote a Pedro Kanonnikoff, quien según denuncias falsificó documentos de su hijo fallecido, para beneficiarse del inmueble (ya que el pedido de transferencia a su padre lo hizo cinco meses después de haber muerto)¹⁹⁵. La propiedad se encuentra en Colonia Kuarahy Retá en Alto Paraguay, y tiene una superficie de 3.198 has.

El ente agrario no pudo acogerse al régimen hereditario contemplado en el Art. 110 del Estatuto Agrario, que especifica que la transferencia de inmuebles no titulados a los herederos del fallecido se puede dar si el solicitante original ya había sido adjudicado, cosa que no ocurrió, ya que la ley habla claramente que solo tienen ese derecho el "adquirente de un inmueble titulado" o "adjudicatario" y no el solicitante de un lote.

En marzo del 2013, el mismo lote también fue solicitado por Zunilda Giménez de Pérez. La administración de Cárdenas desestimó esta petición debido a que no figura como solicitante del lote, sino que se incorporó al expediente administrativo de Kanonnikoff. También señala que la Resolución 1473/13 que adjudicó a la mujer y desestimó el pedido de Kanonnikoff, "fue anotada irregularmente en el libro de registro de resoluciones de la

¹⁹³ FRANCESCHELLI Y VILLAGRA, (2014) p.11

¹⁹⁴ Análisis en base a nota periodística de <http://www.ultimahora.com/el-indert-admite-que-adjudicacion-kanonnikoff-se-basa-cesion-falsa-n761120.html> y FRANCESCHELLI Y VILLAGRA, (2014) p.13.

¹⁹⁵ El expediente 3014 se inició en el año 2005 a nombre de Wladimir, pero el joven falleció en febrero del 2011 en un trágico accidente automovilístico, situación que no fue comunicada al ente agrario. El 20 de julio del mismo año (cinco meses después), el difunto "presentó" una nota para proseguir los trámites para la adjudicación a nombre de su padre (ÚLTIMA HORA, 23 ENERO 2014) <http://www.ultimahora.com/el-indert-admite-que-adjudicacion-kanonnikoff-se-basa-cesion-falsa-n761120.html>

Presidencia". La resolución también fijó el precio de la propiedad de casi 4.000 hectáreas a G. 30.000 por ha. Ante las irregularidades del expediente, la Fiscalía de Delitos Económicos y Anticorrupción tomó intervención y solicitó informes al INDERT, lo que motivó declarar el inmueble intervenido, pero siete días después, violando sus mismas disposiciones, Cárdenas adjudicó la propiedad a Kanonnikoff. El INDERT sostiene que *"habiendo abonado el señor Kanonnikoff la totalidad del precio por la compra de ese lote, se procedió a dejar sin efecto la adjudicación realizada a favor de Giménez de Pérez"*. Lo llamativo es que la mujer también había abonado la suma de G. 124.674.300, según consta en el recibo N° 101.441, pero la suma no fue reconocida. Ambos solicitantes afirman que ocupan el inmueble. El abogado del adjudicado es Oscar Latorre, quien coincidentemente es asesor legal ad honorem del INDERT. Según fuentes del INDERT, Pedro Kanonnikoff se dedica a especular con tierras fiscales comprándolas a bajo precio y vendiéndolas a precio de mercado¹⁹⁶.

El que el mismo organismo de aplicación, encargado de administrar correctamente las tierras y ejecutar los procesos de reforma agraria y colonizaciones esté involucrado en este tipo de situaciones, es un reflejo del enraizamiento de la corrupción en ese país; el cual, sigue repitiendo patrones que se observaron en épocas de dictadura, perjudicando directamente al sector que deberían proteger y defender, en pro de su desarrollo.

5. Constitución irregular del dominio: las llamadas “*Tierras Malhabidas*”

5.1. Concesión de tierras en las reformas agrarias, en violación a las disposiciones del Estatuto Agrario

¹⁹⁶ También se investiga la venta de derechos por parte de Pedro Kanonnikoff de cuatro lotes fiscales que habían tramitado a nombre de sus familiares en el INDERT (su sobrino Diego Kanonnikoff, su hermana Mylisa Kanonnikoff; otro sobrino José Luis Tomé Kanonnikoff y Karen Julieta Rocholl de Kanonnikoff) FRANCESCHELI Y VILLAGRA, (2014) p.13.

La concesión de tierras a personas no beneficiarias de la reforma agraria, en contravención a las normas jurídicas vigentes, es uno de los problemas con que se enfrenta la propiedad.

Los Estatutos Agrarios de 1940, 1963 y el actual de 2002, establecen los requisitos para ser beneficiarios, las limitaciones y prohibiciones a los mismos. Incluyen también cláusulas de limitación territorial, así como para vender y gravar, y cláusulas por la cual se consideran inexistentes todas las disposiciones contrarias a esos cuerpos legales.

Pese a ello, muchos lotes y grandes extensiones fueron cedidos a personas que no reunían los requisitos para ser beneficiarios de la reforma agraria – en muchos casos incluso caían dentro de los especificados como no beneficiarios-, sobre todo con la reforma agraria de 1963 (es decir, durante la época stronista)¹⁹⁷. Las propiedades fueron otorgadas en contraposición a las normas establecidas, sean estas del Estatuto Agrario de 1940, de 1963 o del 2002. Otros fueron adjudicados con más de un lote o con una superficie mayor a la permitida. Hoy, sus propiedades constituyen grandes latifundios, algunos productivos y otros no.

Si bien un gran número de estos propietarios se encuentran asentados y es difícil que prospere una acción para impugnar su derecho de propiedad, se puede verificar la existencia o no de excedentes fiscales y en su caso proceder a la recuperación de los mismos o a una expropiación por causa de utilidad pública. Por otra parte, organismos como la Comisión de la Verdad y Justicia reclaman la nulidad de los títulos y que el estado debe hacerse cargo del pago de indemnizaciones por los daños y perjuicios que esas concesiones irregulares provocaron y buscar la recuperación de esas tierras para el estado paraguayo¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Sólo por ejemplificar, y según datos del Informe de la Verdad y Justicia Tomo IV, uno de los beneficiarios de la reforma agraria de 1963 con 8 mil has., es Anastasio Somoza, ex dictador de Nicaragua.

¹⁹⁸ La Comisión de la Verdad y Justicia ha investigado el otorgamiento de tierras públicas en fuentes documentales primarias y secundarias y ha encontrado serias irregularidades en la adjudicación que tornan nulas a las mismas y espera que el Estado promueva las acciones ante la justicia y la reparación de los daños y perjuicios causados... se ha elevado la nómina a los poderes del estado, para que por intermedio del

Además de no ser beneficiarios del Estatuto Agrario, los adjudicatarios de esos lotes han incumplido las obligaciones que la Ley 854/63 establece para los adjudicatarios, que son:

- Tomar posesión y comenzar de inmediato los trabajos preparatorios para el cultivo o la explotación del lote;
- Construir su vivienda en el término de seis meses de posesión;
- Cultivar o explotar el lote en forma racional y progresiva; y
- Cercar o alambrar el área necesaria para los cultivos. (Comisión de Verdad y Justicia, 2008)

Retomando los datos proveídos por el Informe de la Comisión de la Verdad y Justicia (CVJ), Tomo IV, Tierras Mal Habidas, la situación sobre tierras *mal habidas* se resume en las siguientes cifras: la CVJ examinó 200.705 adjudicaciones con sus documentaciones, obrantes en los registros del INDERT y de la Dirección General de Registros Públicos. Según consta en este documento, de 1954 a 2003, el estado adjudicó la cifra mencionada, equivalentes a una superficie total de 12.229.594 hectáreas de la Reforma Agraria a colaboradores, funcionarios y familiares del gobierno dictatorial. De las mismas, el 96% de los lotes, que comprenden una superficie total de 3.497.781 hectáreas son de la Región Oriental y el 4% restante, con una superficie de 8.731.813 hectáreas, pertenecen a la Región Occidental; correspondientes al 50,1 % del total de tierras arables del país. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.259 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria¹⁹⁹. Las tierras en cuestión constituyen el 64% de las tierras adjudicadas²⁰⁰

Ministerio Público y la Procuraduría General de la Republica, se inicie la investigación que conduzca, en caso de ser confirmadas las irregularidades denunciadas, a la recuperación de dichas tierras por el Estado paraguay. (Informe de la Comisión de Verdad y Justicia Tomo IV, Tierras lhabidasMa, 2008)

¹⁹⁹ Las leyes transgredidas son: Estatuto Agrario de 1940, Estatuto Agrario de 1963 y Estatuto Agrario de 2002. Estas leyes estuvieron vigentes en el momento de la realización de las adjudicaciones.

²⁰⁰ COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA (2008) P.25. Mencionado informe clasificó en seis categorías las adjudicaciones que se hicieron en contravención al Decreto Ley N° 120 de 1940, a la Ley N° 854 de 1963 (que reemplaza a la anterior) y a la Ley N° 1863 de 2002 (que reemplaza a la Ley N° 854): Adjudicaciones a personas no beneficiarias; Adjudicaciones de más de un lote; Adjudicaciones mayores que lo establecido

Vinculado con el punto anterior, muchos campesinos reclaman que el INDERT aún no les entrega los títulos de propiedad de sus tierras, pese a haber abonado la totalidad de sus derechas (es decir después de haber pagado las cuotas por diez años como mínimo). En otros términos, además de la precariedad, existe la morosidad en la adjudicación de tierras fiscales y la deficitaria organización de los registros catastrales y de títulos. Sumado a ello, existen diferentes registros públicos que registran la propiedad inmueble, y los mismos se hallan desactualizados, conteniendo en numerosos casos, información contradictoria.

Se estima que en el país existen alrededor de 120 mil pequeñas propiedades rurales ocupadas, sin el título de propiedad respectivo, la mayoría de las cuales son explotadas y poseídas desde larga data "sin que se haya regularizado su dominio"²⁰¹. *“Aunque el Código Civil regula la usucapión en ocupaciones de buena fe por 10 o 20 años, no hay legislación que permita un sistema administrativo rápido al acceso de los campesinos, para garantizar el adecuado derecho a defensa de los eventuales perjudicados y que permita normalizar en el corto plazo estas situaciones. Por lo demás, no existen mecanismos legales que permitan un proceso de saneamiento de la propiedad de los predios rurales, que permita saber cuál*

tierras agrícola granjera Región oriental; Adjudicaciones mayores que lo establecido, lote ganadero, Región Oriental; Adjudicaciones mayores que lo establecido, lote ganadero, Región Occidental; Adjudicaciones mayores que lo establecido, lote agrícola, Región Oriental.

²⁰¹FAO (1996) “El dirigente campesino Belarmino Balbuena advirtió que movilizarán sus bases si es que el grupo de productores sojeros, liderado por Hermes Aquino, sigue en su posición de oponerse a la mensura judicial en las 180 mil hectáreas de Mcal. López, en Caaguazú, en los linderos con Alto Paraná y a la recuperación de las tierras malhabidas. “Nosotros tenemos inmediata capacidad de mover dos mil personas que pasarán por encima del grupo minoritario que impide la institucionalización del país”, dijo y agregó: “No permitiremos que se avasallen nuestros derechos ni nuestra voluntad de llevar adelante la recuperación de las tierras malhabidas”. La mensura debió hacerse, pero fue objeto de cuestionamientos, principalmente por los productores sojeros. Balbuena dijo que buena parte de esas tierras son del Estado y que debe ser conferida a los sujetos de la Reforma Agraria y no a los brasileros como ahora lo es. Además, esta gente “no quiere pagar impuesto y defiende la ilegalidad. Recordemos que el Ing. Agr. Hermes Aquino, presidente de la Regional Caaguazú de la Coordinadora Agrícola del Paraguay, amenazó que su gremio convocaría a un tractorazo a nivel nacional contra la insistencia de unos funcionarios de realizar una mensura judicial en jurisdicción de la Colonia Mariscal López, Caaguazú”. ABC 09.02.11 - Economía. En informativo campesino N° 244 ene-mar 2011. CDE. <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Informativo-Campesino-244.pdf> acceso: 14 de abril de 2016.

es la situación real en cada zona del país. La falta de regularización en la tenencia de la tierra es un estímulo al desarraigo y la descampesinización”²⁰².

Como se estableció en capítulos anteriores, no existió sólo un proceso de reforma agraria en Paraguay, pero es el último, iniciado durante la dictadura de Alfredo Stroessner, el que ejecutó políticas muy distantes a la normativa existente, el que entregó tierras al margen de la ley y provocó que la reforma agraria se convirtiese en un instrumento prebendario y nepotista que sólo benefició a su círculo de amigos y colegas, quienes se hicieron propietarios de latifundios (muchos de los cuales existen hasta el día de hoy), en detrimento de la población campesina, legítimos destinatarios de ese proceso de reforma. Durante la transición a la democracia la situación no tuvo cambios, manteniéndose la situación de precariedad en el reparto de las tierras, como en la titulación de las mismas.

Son esas tierras las denominadas “*mal habidas*”²⁰³ que no tienen una única definición, pero pueden ser comprendidas como aquellas que fueron entregadas en directa contravención a la normativa legal vigente en detrimento de los verdaderos beneficiarios. También puede alcanzar a aquellas tierras adquiridas posteriormente también en contravención a las leyes, como las obtenidas a raíz de la compra de derecheras. Para

²⁰² PALAU, TOMÁS (2003) p. 19.

²⁰³ A continuación y dada la amplitud del alcance de este concepto y las diferentes interpretaciones que puede tener pareció importante incluir la concepción de dirigentes campesinos que usan diariamente ese concepto en sus reclamos. Para el dirigente campesino Florencio Burgos, miembro del Frente Patriótico Popular (FPP), “tierras malhabidas son aquellas que están en poder de los grandes terratenientes que en épocas anteriores, principalmente durante la dictadura, mediante negociados y padrinazgos de políticos se adjudicaron irregularmente grandes extensiones. Esas fincas hoy día están siendo explotadas por extranjeros, quienes se dedican a la producción de soja y aprovechamiento forestal y no dejan ningún tipo de beneficio al país. Por el contrario, añadió, dañan el medio ambiente con agroquímicos y la destrucción de grandes extensiones de bosques. Los propietarios ilegales de estos inmuebles reciben sumas millonarias de dinero por el arrendamiento de estas tierras, sin aportar un solo centavo al erario. Las tierras malhabidas en su mayoría son herencia de la dictadura de Stroessner, que nunca fueron verificadas por las autoridades de los gobiernos de turno. Por esta razón no se puede ni siquiera conocer la extensión exacta de muchas de ellas. Existen títulos de propiedades donde figuran mil hectáreas, sin embargo sus dueños afirman que cuentan con dos mil hectáreas, esas son tierras malhabidas que deben ser recuperadas por el Estado”. El dirigente Adrián Vázquez, de la Federación Nacional Campesina (FNC), afirma que lo que se conoce como tierra malhabida, no es otra cosa que la acumulación de más de 3.000 hectáreas de tierra en manos de una sola persona. Agregó que la entrega de tierras a personas por el solo hecho de tener buenos contactos, cargo público o amistad con dirigentes políticos, no es requisito para que puedan adquirir grandes cantidades. En entrevista con ABC color el 16 de enero de 2009 <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/discrepancia-sobre-tierra-malhabida-1138908.html>

Hetherington puede tener dos acepciones principales: en el primer sentido “*El término tierra malhabida expresaba una reflexión moral sobre el uso de la tierra muchas veces vaga, pero profunda, sobre la injusticia de la distribución y utilización de la tierra. La designación era utilizada tanto para denunciar la violencia, el miedo, la mala salud y la pobreza como para hacer referencia a las leyes de propiedad y en el segundo sentido representa la injusticia sobre la distribución de la tierra, es catalizador de rabia, esperanza e identidad más que una explicación legal. Podría referirse a cualquier tipo de concentración de la tierra considerada ilegítima, a menudo vinculada a un argumento sobre corrupción o apropiación indebida. Después de 1989 la toma ilegal de tierras seguía ocurriendo en todas partes, por violencia directa o por compra ilegal de derechos en colonias de la reforma agraria*”²⁰⁴.

El primer período de la reforma agraria en dictadura fue entre 1954 a 1963, donde se aplicaron las disposiciones del Estatuto Agrario de 1940 y el organismo de aplicación fue el Instituto de la Reforma Agraria (IRA). En 1963, el Estatuto Agrario fue reemplazado por la Ley N° 854 de 1963 (que estuvo vigente hasta 2002 cuando es reemplazado por la Ley N° 1863/2002) y el IRA fue reemplazado por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) que funcionó hasta 2002, cuando se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Terminada la dictadura en 1989, es la Comisión de la Verdad y Justicia (CJV) la encargada de analizar las adjudicaciones realizadas en ese período y en los primeros años de la transición democrática. Es así, que investiga las adjudicaciones y títulos otorgados por los organismos responsables en dos etapas: la primera de 1954 a 1989 (dictadura) y la segunda de 1989 a 2003 (primera transición), con el objeto de determinar en qué condiciones se hicieron las adjudicaciones, si las mismas se realizaron de conformidad con las disposiciones legales y si los beneficiarios reunían los requisitos para poder ser beneficiario de esta política pública.

²⁰⁴ Hetherington (2012) p. 36

En virtud de ello, la CVJ investigó el otorgamiento de tierras públicas en fuentes documentales primarias y secundarias entregadas por organismos públicos²⁰⁵, y encontrando serias irregularidades en la adjudicación que tornan nulas las mismas, realizó las denuncias pertinentes, esperando que el estado promueva la justicia y la reparación de los daños y perjuicios causados.

Como fueron varios los instrumentos legales aplicados (Estatutos Agrarios de 1940, 1963 y 2002), es necesario establecer los requisitos que determinaba cada uno para ejecutar el proceso de reforma y saber si las tierras entregadas en los diferentes períodos se hicieron ajustados a ellos.

En cuanto a los requisitos para ser beneficiarios se observa que en los dos primeros se permitía que los extranjeros puedan ser beneficiarios. Actualmente solo pueden serlo los paraguayos naturales. Asimismo, el Estatuto de 2002 determina que el solicitante no debe haber sido adjudicado anteriormente con tierras por cualquiera de los organismos de aplicación. Ahora bien, los tres instrumentos exigen que exista habitualidad y dedicación exclusiva a las actividades agropecuarias.

Respecto de la venta a personas no beneficiarias el Estatuto de 1963 lo permitía siempre que se encuentre dentro de los límites establecidos por ley y previa mensura. Actualmente esto está prohibido, declarándose esas tierras inenajenables, salvo expresa autorización del organismo de aplicación. En ambos cuerpos legales se establecen además restricciones y limitaciones para gravar los inmuebles.

²⁰⁵ “El Indert, a solicitud de la Comisión de Verdad y Justicia, autorizó el acceso a sus archivos mediante resolución P. N° 0272/07 del 22 de febrero de 2007, firmada por su presidente, el ingeniero Erico Ibáñez. Se han examinado las adjudicaciones y títulos de propiedad otorgados y que obran en los archivos del Indert, en aquellas dependencias que están involucradas y en las que obra documentación relativa a la adjudicación de los inmuebles, que son los departamentos de: Registro Agrario y todas sus áreas; Catastro de la Región Oriental y Región Occidental; Cobranzas y Cuentas Corrientes en todas sus áreas; Secretaría General, Asesoría Jurídica y la división de Archivos, en los que obran expedientes de distinta índole del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), organismo que posee y administra los archivos y documentos del Instituto de Reforma Agraria (IRA) y del Instituto de Bienestar Rural (IBR), que han sido reemplazados por el Indert” CVJ tomo IV (2008) p. 11.

En referencia a las superficies, los tres Estatutos las determinan:

- a) El Estatuto Agrario de 1940 establecía lotes de entre 20 y 200 has y un máximo de 10 lotes de 20 has. por beneficiario. Asimismo, prohibía la adjudicación de más lotes o mayor superficie bajo pena de nulidad;
- b) El Estatuto Agrario de 1963 determinaba una superficie mínima de 20 has para colonias agrícolas granjeras y 50 has para colonias agrícolas forestales; para colonias ganaderas en la región oriental de 300 a 1500 has y en la región occidental de 1500 a 8000 has. Asimismo, considera latifundio a todo inmueble de más de 10.000 has en la región oriental y 20.000 has en la región occidental; considera minifundio a áreas menores a dos has en zonas suburbanas y siete fuera de ellas.
- c) El Estatuto Agrario de 2002 tiene un artículo, que en principio era transitorio, donde establece la Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF) que no puede ser inferior a 10 has. sin fijar máximo en cuanto a extensión, pero si a cantidad de lotes, solo uno por beneficiario. Respecto a los latifundios no establece una superficie, sino que no esté racionalmente explotado el inmueble.

Considerando las disposiciones que normaban la concesión de tierras, la Comisión de la Verdad y Justicia examinó 200.705 (doscientos mil setecientos cinco) adjudicaciones con sus respectivas documentaciones, obrantes en los Registros Públicos indicados precedentemente²⁰⁶, realizadas en el período de 1954 a 2003.

De lo analizado se determinó que esas adjudicaciones de lotes corresponden a una superficie de 12.229.594 hectáreas, de las cuales 192.722 lotes tienen una superficie total de 3.497.781 hectáreas que corresponden a la región oriental y 7.985 lotes, con una superficie de 8.731.813 hectáreas, corresponden a la región occidental. Observando con superficialidad estos datos es posible determinar la formación de latifundios, principalmente en la región occidental. En la región oriental el promedio por lote es de

²⁰⁶ En el informe se aclara que igualmente, pese a la gran cantidad de información obtenida, sobre otra parte no se pudo tener acceso, por lo cual es posible que existan más tierras mal habidasCV que las indicadas en el documento.

18,14 hectáreas (lo que no significa que esa sea la superficie de cada lote, pero es un dato que sirve para tratar de encontrar dónde están la mayor parte de los latifundios), en contrapartida en la región occidental el promedio de superficie por lote asciende a 1.093 hectáreas.

Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria²⁰⁷. Esto significa que el 64,1% de las tierras entregadas fueron concedidas en violación a lo que establecían las leyes vigentes, tornando nulas las adjudicaciones. Aquí nuevamente se observa la diferencia entre las tierras entregadas en la región oriental y la occidental. En la primera de ellas, se adjudicaron ilegalmente 3.054 lotes con una superficie de 1.507.535 hectáreas, que representan el 19,20% de las tierras en situación irregular; en la otra región la cantidad se reduce a casi la mitad, entregándose 1.178 lotes que abarcan una superficie de 6.298.834 hectáreas, el 81,80% de las *tierras malhabidas*. Esta diferencia entre la cantidad de lotes y de adjudicatarios responde principalmente a que un adjudicatario fue beneficiado con varios lotes.

Según informa la CVJ, durante el período 1954 a 1988, es decir, durante la dictadura, se adjudicaron por parte del IRA o IBR un total de 6.774.005 hectáreas. En período transicional, de 1989 a 2003, el IBR distribuyó 921.126 hectáreas, de las cuales el 94,91% se ubican en la región occidental y el 5,08% restante, en la región oriental.

Si se analizan estas cifras en relación a las tierras arables del país, que son 24 millones de hectáreas, resulta que se adjudicaron el 50,1% en procesos de reforma agraria, y de las mismas, el 32,7% son *malhabidas*. En relación a la superficie del país, de 40.675.200 hectáreas, el 19,3% serían tierras *malhabidas*.

²⁰⁷ Las leyes trasgredidas son: el Decreto-Ley N° 120 de 1940 que crea el Estatuto Agrario; la Ley N° 854/63 que crea el Estatuto Agrario y reemplazó al anterior, y la Ley N° 1.863, vigente en la actualidad, sancionada el 20 de diciembre de 2001 y promulgada el 30 de enero de 2002, denominada también Estatuto Agrario y que reemplazó a su vez al anterior de 1963. Estas normas jurídicas estuvieron vigentes al momento de las adjudicaciones de referencia.

Tabla 5: Tierras *Malhabidas* durante la dictadura y en período de transición

	Período	Superficie en hectáreas
Tierras malhabidas adjudicadas por el IRA e IBR	1954-1988	6.744.005
Tierras malhabidas adjudicadas por el IBR	1989-2003	989.589

Tabla 6: Cantidad de tierras adjudicadas en relación a la totalidad de tierras arables

	Cantidad de hectáreas	Porcentaje tierras arables
Total de tierras adjudicadas	12.229.594	50,10%
Total de tierras arables	24.000.000	100%
Total de tierras <i>malhabidas</i>	7.851.295	32,70%

Tabla 7: Tierras malhabidas en comparación con superficie de Paraguay

Total superficie Paraguay	40.675.200	100%
Total de tierras malhabidas	7.851.295	19,30%

Fuente: Informe final. Comisión de Verdad y Justicia (tomo IV). Págs. 25-26

Ahora que se ha determinado la superficie aproximada de tierras *malhabidas*, es importante exponer los mecanismos a través de los cuales se hicieron las adjudicaciones y que dan nacimiento a la condición irregular de las mismas, es decir, exponer la concesión de tierras realizadas al margen de la ley.

Adjudicaciones de tierras a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria

La primera situación corresponde a las tierras entregadas a personas que no reúnen los requisitos para ser beneficiarias de la reforma agraria, según el Estatuto que se encontraba vigente en el período correspondiente. En esta situación se encuentran 1.080

adjudicatarios, con una superficie de 4.978.198 hectáreas. El promedio de hectárea por adjudicatario es de 4.609²⁰⁸.

Si se observan los tres instrumentos legales a los que se hizo referencia previamente puede resumirse que la principal condición para ser beneficiario de la reforma agraria es que los mismos se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan hacerlo. Las personas beneficiarias de estas adjudicaciones no cumplían con este requisito primordial, ya que no se dedicaban en forma habitual a las labores agropecuarias al momento de la adjudicación; tampoco consta en los registros del INDERT-IBR que estos beneficiarios hayan manifestado su proposición de dedicarse a ellas, ni que posteriormente se hayan dedicado a estas actividades en los referidos inmuebles. El Artículo 14, como norma general, que trata de los beneficiarios del Estatuto Agrario, debe ser interpretado en concordancia con el Artículo 75, que constituye la norma específica que establece los requisitos que deben llenar los interesados en adquirir lotes agrícolas²⁰⁹.

La mayor parte de las tierras *malhabidas* se encuentra bajo este criterio. Para ejemplificar esta situación se han tomado como ejemplo dos casos que se encuentran descritos en el Informe de la CVJ.

Caso Campos Morombí S.A.C.A: En fecha 6 de noviembre de 1974, dos miembros del directorio de esa empresa, Rodolfo Scolari y Carlos Santa Cruz, adquieren del IBR lotes con superficies de 1.175 has y 1.155 has respectivamente, según títulos debidamente inscritos en el IBR y Registros Públicos. A los cinco meses, ambos transfieren esos inmuebles al empresario y ex senador nacional Blas Riquelme, transferencia que es aceptada y convalidada por el IBR, pese a que el señor Riquelme no cumplía con los requisitos del Estatuto Agrario de 1963, vigente en esa época, por tener ya otros inmuebles rurales a su nombre. “*En base a esas consideraciones de hecho y de derecho, resulta que*

²⁰⁸ CVJ (2008) p. 31.

²⁰⁹ Deben considerarse también a la hora de interpretar los artículos: 79, 137, 15 del Estatuto Agrario de 1963; asimismo el art. 16 del Estatuto agrario actual; el decreto Ley N° 19.674/43 “De Estatutos de los oficiales de FFAA de la Nación”; la Ley N° 847/80 “Del Estatuto del Personal militar” (CVJ, 2008: 31-34)

esas adjudicaciones hechas por el IBR y los respectivos títulos de propiedad son nulos de nulidad insanable. Así deben ser declarados por el juez para que luego los inmuebles vuelvan al dominio del Estado”²¹⁰. Pese a esta prohibición, el juzgado falló a favor de la empresa.

Pero además de los lotes mencionados anteriormente, Blas Riquelme pretende obtener otro lote de forma ilegal, a través de un juicio de usucapión, presentado ante el juzgado de primera instancia en lo civil y comercial de Curuguaty. Este inmueble bajo ninguna circunstancia puede ser obtenido por esa vía, dado que fue donado al estado por La Industrial Paraguaya S.A, donación aceptada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 29.366/1967, y posteriormente fue transferido al INDERT para ser destinado a la reforma agraria. Y como se explicó anteriormente, citando el artículo 1.993 del Código Civil, las tierras de dominio privado del estado y sus entes autónomos no pueden ser adquiridos por usucapión.

Este caso es de relevancia dado que el 15 de junio de 2012 se produce el enfrentamiento entre campesinos que habían invadido el inmueble, reclamando que el mismo era tierra fiscal y debía ser redistribuido por la reforma agraria, y los policías que intentan reprimirlos, dejando como saldo la muerte de 17 personas. El caso conocido como la Masacre de Curuguaty, fue el detonante del juicio político y la destitución del entonces Presidente Fernando Lugo. Asimismo, el 18 julio de 2016, se condenó en juicio (con penas desde 4 a 25 años) a los campesinos que estuvieron involucrados en los hechos, en un juicio controvertido por violaciones del derecho a la defensa. Los policías nunca fueron investigados. Igualmente se presentó el recurso de nulidad y de apelación y existen informes de organismos internacionales que expresan fuertes críticas de la forma en que se sustanció el proceso²¹¹.

²¹⁰ CVJ (2008) p. 38.

²¹¹ Para más detalles del caso “Masacre de Curuguaty” ver <http://quepasoencuruguaty.org/wp-content/uploads/2014/06/Curuguaty-FIAN-FoodF.version-final.pdf>; <http://www.abc.com.py/temas/caso-curuguaty-747.html>; <https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/derechos-humanos-mainmenu-40/2735-paraguay-indignacion-ciudadana-por-la-sentencia-del-caso-curuguaty> fecha de acceso: 20 de julio de 2016

Caso Anastasio Somoza: otro de los beneficiados por la Reforma Agraria, en total contravención a la normativa de la época, es el del ex dictador nicaragüense, quien fue adjudicado con 8.000 hectáreas fiscales en Eugenio Garay, Nueva Asunción, por Resolución del IBR N° 365/1980, bajo el título de propiedad N°100.207. Además de que el mismo no se dedicaba a la actividad agropecuaria, incumplía con un requisito fundamental, el de tener buena conducta y contar con un certificado que respaldase esta condición. El mismo jamás podría haberlo hecho, dado que tenía una orden de captura internacional por violaciones a los derechos humanos²¹².

Adjudicaciones de más de un lote (disperso)

La situación expuesta anteriormente corresponde, principalmente, a aquellos casos en los cuales los beneficiarios no se dedicaban a la actividad agropecuaria, requisito fundamental para la obtención del beneficio.

Otro de los casos de tierras *malhabidas* es aquel en el cual se adjudican mayor cantidad de lotes que los permitidos por la ley. En este sentido la CVJ ha detectado que se adjudicaron un total de 1.115 lotes, que constituyen 682.034 has, a 257 adjudicatarios, esto lleva a que el promedio de hectáreas entregadas sea de 2.653 y el promedio de lotes por persona sea de 4.3. Estos casos vulneran lo establecido en los dos últimos estatutos agrarios, el de 1963 y el actual, de 2002²¹³.

Es así que para ejemplificar se ha tomado el caso de Milton Machado, quien por lo menos fue adjudicado con 11 propiedades en los distritos de Amambay y Alto Paraná, observándose incluso que cinco inmuebles fueron adjudicados por la misma Resolución, la

²¹² CVJ (2008) p. 39.

²¹³ Artículo 67 de la Ley 854/63 “en las colonias ganaderas y en las quintas no se adjudicará más de un lote a cada beneficiario”. Artículo 68 “no se adjudicarán a un mismo beneficiario lotes agrícolas o ganaderos dispersos para completarle la superficie máxima autorizada legalmente”. Artículo 43 de la Ley 1963/02 “los beneficiarios tendrán derecho a la adjudicación de un lote colonial agrícola o ganadero. En ningún caso se podrá adjudicar más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, salvo los lotes urbanos o suburbanos”.

Nº 4.236/1984. En cuanto a las superficies permitidas, la sumatoria de las superficies también excede los límites establecidos por la norma.

Tabla 8: Ejemplo- Caso de Milton Machado²¹⁴

Nombres y apellidos	has	año	Finca	Distrito	Dpto	Resoluc. N°	Título N°
Machado Milton	7000	1.988	13.349	Bahía Negra	Alto Paraná	1168/1988	139.457
Machado Milton	66	1.984	5.804	Pedro Juan Caballero-4 de mayo	Amambay	3740/1984	121.332
Machado Milton	16	1.985	5.951	Pedro Juan Caballero-Rincón de Julio	Amambay	4236/1984	124.159
Machado Milton	22	1.985	5.947	Pedro Juan Caballero-Rincón de Julio	Amambay	4236/1984	124.160
Machado Milton	37	1.985	5.924	Pedro Juan Caballero-Rincón de Julio	Amambay	4236/1984	124.161
Machado Milton	16	1.985	5.921	Pedro Juan Caballero-Rincón de Julio	Amambay	4236/1984	124.162
Machado Milton	39	1.985	5.966	Pedro Juan Caballero-Rincón de Julio	Amambay	4236/1984	124.535
Machado Milton	20	1.976	2.957	Pedro Juan Caballero-Vicepdte Sánchez	Amambay	1304/1976	87.915
Machado Milton	20	1.977	3.076	Pedro Juan Caballero-Vicepdte Sánchez	Amambay	71/1977	88.843
Machado Milton	62	1.985	5.976	Pedro Juan Caballero-Raúl Ocampos Rojas	Amambay	4202/1984	123.134
Machado Milton	17	1.985	6.018	Pedro Juan Caballero-Raúl Ocampos Rojas	Amambay	4223/1984	125.910

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pags. 83 -84

Es importante destacar que el señor Milton Machado fue beneficiado con otras 40 propiedades además de las que figuran en la tabla a modo de ejemplo.

Otro caso emblemático es el del General Galo Escobar, quien utilizó a conscriptos para adquirir inmuebles, los que luego les eran transferidos a su nombre. Es decir, manipuló la obtención de inmuebles, para que personas bajo su mando resulten beneficiarios de los mismos, pero finalmente deberían transferírselas a él, quien resultó ser el beneficiario final de las mismas.

²¹⁴ Más información en (2014) Tomo IV Tierras Mal Habidas.ma4 Pags. 83-84.

Tabla 9: Ejemplo- Caso de Galo Escobar²¹⁵

Nombres y apellidos	Has	año	Finca	Distrito	Dpto	Título N°
Galo Escobar	24	1.962	1.078	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.589
Galo Escobar	24	1.962	1.083	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.590
Galo Escobar	24	1.962	1.096	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.591
Galo Escobar	24	1.962	1.079	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.592
Galo Escobar	24	1.962	1.081	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.593
Galo Escobar	22	1.974	171	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	80.570
Galo Escobar	22	1.974	469	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	80.573
Galo Escobar	24	1.968	1.135	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	62.127
Galo Escobar	25	1.971	466	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	70.748
Galo Escobar	133	1.968	1.072	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.567
Galo Escobar	24	1.962	1.092	Juan León Mallorquin-Hernandarias	Alto Paraná	33.582

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pags. 83 -84

El señor Galo Escobar tiene en total 30 propiedades obtenidas como beneficiario de la reforma agraria, aunque de manera indirecta.

Adjudicaciones mayores que lo establecido, tierra-agrícola-granjera.

En tercer lugar se detectaron concesiones de tierras superiores a las máximas determinadas por la ley, esto es 100 has en la Región oriental. Relacionados con este punto se entregaron 782.154 hectáreas, repartidas a 1.730 adjudicatarios, promediando una

²¹⁵ Más información en CVJ (2014) Tomo IV Tierras Mal Habidas. Pags. 85-86.

superficie de 452 has cada uno²¹⁶, en directa violación a lo establecido en los artículos 66 y 71 del Estatuto Agrario de 1963.

Tabla 10: Adjudicaciones lotes agrícola ganaderos superiores a 100 hs. Región Oriental²¹⁷

Nombres y apellidos	has	año	Finca	Distrito	Dpto	Título N°
Velazquez Escobar Roberto	1200	1.984	490	Domingo de Irala	Alto Paraná	81.716
Zavala Serrati César	474	1.984	0	San Salvador	Itapúa	119.468
Zacarello Antonio	250	1.979	2.171	Domingo de Irala	Alto Paraná	98.751
Zacarello Julio	250	1.979	2.166	Domingo de Irala	Alto Paraná	98.752
Abadre Pierre	1044	1.980	708	San Pedro	San Pedro	101.063
Afara Pavia Abraan	1320	1.979	1.558	Misiones	San Ignacio	100.653
Afara Pavia Julio	1259	1.979	1.011	Misiones	San Ignacio	100.648
Afara Pavia Roque	1259	1.979	1.010	Misiones	San Ignacio	100.654

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pag. 132

Adjudicaciones mayores que lo establecido, lote ganadero.

El Estatuto Agrario de 1963, que estuvo vigente hasta 2002, periodo en el cual se entregó la mayor parte de las tierras por Reforma Agraria determinaba que en la región oriental el máximo permitido para tierras con fines ganaderos era de 1.500 has. Asimismo, para la región occidental el máximo era de 8.000 has²¹⁸.

²¹⁶ Las adjudicaciones fueron hechas en violación de una o más disposiciones de las leyes 854/63 y 1863/02: el Artículo 66 de la Ley 854 establece que “en las colonias agrícolas granjeras y agrícolas forestales cada beneficiario podrá adquirir lotes hasta una superficie de 100 hectáreas, de acuerdo al número de hijos y a su capacidad de trabajo y de producción”. El Artículo 71 de la misma ley, establece que “ningún beneficiario podrá adquirir por sí ni por interpósita persona mayor superficie de tierra que la autorizada en dicha ley”.

²¹⁷ Más información en CVJ (2008) p. 132 Y SGTES.

²¹⁸ Artículo 50 de la Ley 854/63: “Las tierras destinadas a colonias ganaderas en la región Oriental tendrán una superficie de trescientas a mil quinientas hectáreas; en la Región Occidental tendrán una superficie de mil quinientas a ocho mil hectáreas. Esta disposición está en concordancia con el Artículo 71 de la misma ley, que dice que ningún beneficiario podrá adquirir por sí ni por interpósita persona mayor superficie de tierra que la autorizada por la ley; asimismo, el Artículo 96 del mismo cuerpo legal, prescribe que para la

En el primero de los casos, es decir, concesión de tierras en la región oriental, excediendo el máximo permitido, se encuentran 83 adjudicatarios, quienes se reparten una superficie de 299.242 hectáreas, lo que resulta un promedio de 3.605 hectáreas cada uno. En el otro caso, tierras concedidas en la región occidental, se repartieron un total de 992.209 hectáreas entre 87 beneficiarios, lo que da un promedio de 11.404 hectáreas por adjudicatario.

Tabla 11: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes ganaderos. Región Oriental²¹⁹

Nombres y apellidos	has	año	Finca	Distrito	Dpto	Título N°
Peña Genaro	2020	1.973	246	Domingo Martínez de Irala	Alto Paraná	78.692
Perfecta S.A	4499	1.971	711	Hernandarias. Fiscal	Alto Paraná	73.306
Bolf Jorge	9934	1.965	0	San Cosme	Itapúa	47.977
Bolf Jorge	3668	1.965	0	General Delgado. Fiscal	Itapúa	51.360
Matiauda Ciriaco	3083	1.973	161	Curuguaty. Fiscal	Canindeyú	77.433
Matiauda José Agustín	3077	1.973	176	Curuguaty. Artigas	Canindeyú	79.411
Parquet Guido	5504	1.974	408	Hernandarias. Fiscal	Alto Paraná	80.596
Peña Jose	1506	1.973	1.218	San Pedro. Fiscal	San Pedro	79.551

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pag. 186

Tabla 12: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes ganaderos. Región Occidental²²⁰

Nombres y apellidos	has	año	Finca	Distrito	Dpto	Título N°
Azad Abounsir	20.000	1.983	0	Eugenio Garay	Nueva Asunción	113.453
Azod Abonasir	30.000	1.982	9.100	Eugenio Garay	Nueva Asunción	108.732

venta a personas que no sean beneficiarias de la ley por parte del IBR, de fracciones de su patrimonio, cuyas superficies sobrepasen a la máxima establecida para los lotes coloniales ganaderos en la región Oriental (1.500 hectáreas) y en la Región Occidental (8.000 hectáreas), es condición fundamental una autorización especial del Poder Ejecutivo, mediante el decreto respectivo. Así mismo, se requiere una petición expresa del IBR al Poder Ejecutivo para dicho fin”.

²¹⁹ Más información en CVJ (2008) p. 186 Y SGTES

²²⁰ . Más información en CVJ (2008) p. 194 Y SGTES

Azod Abonasr	20.000	1.982	9.765	Eugenio Garay	Nueva Asunción	110.988
Compañía Internac. De colonización	63.104	1.987	13.123	Lagerenza	Chaco	138.033
Toyotoshi Naoyuky	8.000	1.980	7.191	Doctor Pedro Peña	Boquerón	100.240
Toyotoshi Naoyuky	4.000	1.980	7.659	Doctor Pedro Peña	Boquerón	102.096
Toyotoshi Naoyuky	4.000	1.980	7.658	Doctor Pedro Peña	Boquerón	102.097
Montaner Miguel Ángel	40.054	1.982	9.271	Eugenio Garay	Nueva Asunción	109.615

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pag. 194

Adjudicaciones mayores que lo establecido, lote agrícola, Región Oriental.

Esta categoría es aplicable a aquellas tierras que fueron entregadas con anterioridad a la sanción del estatuto Agrario de 1963 y la creación del IBR. Las mismas fueron entregadas en contravención directa al Estatuto Agrario de 1940 (organismo de aplicación IRA) que en su artículo 38 determinaba que las colonias agrícolas serán divididas en lotes mínimos de 20 has y máximos de 200 has. cada colono podía solicitar hasta 10 lotes de 20 has²²¹.

Bajo esta categoría se entregaron 109.566 hectáreas a 99 adjudicatarios, totalizando cada uno un promedio de 1.106 has frente al máximo permitido de 200 has.

Tabla 13: Adjudicaciones sup. mayor a lo establecido lotes Agrícolas. Región Oriental de 1954-1963²²²

Nombres y apellidos	has	año	Finca	Distrito	Dpto	Título N°
Acuña Oviedo	254	1.95 5	127	Villa Oliva	Ñeembucú	8.461
Agüero Pastor Antonio	792	1.96 3	0	San Pedro. Fiscal	San Pedro	35.500

²²¹ Esta disposición está en concordancia con el Artículo 67 del mismo cuerpo legal, que prescribe que queda prohibida la adjudicación a una sola persona de fracciones de tierras en extensión superior al máximo determinado por dicho Estatuto. A manera de información, se expone el Artículo 39 de la misma ley, que dispone que las colonias ganaderas estarán ubicadas en el Chaco Paraguayo y los lotes serán cedidos en arrendamiento, conservando el Estado el dominio de los mismos.

²²² Más información en CVJ (2008) p. 202 Y SGTES

Argaña	6.500	1.95 7	0	25 de diciembre	San Pedro	55.760
Bareiro	1.500	1.95 7	552	Pedro Juan Caballero	Amambay	10.221
Colonizadora Saltos del Guairá	3.146	1.96 3	0	Hernandarias.Fiscal	Alto Paraná	37.889
Duarte Mereles Artemio	1.270	1.96 2	0	Concepción.Fiscal	Concepción	32.023
Fleitas Ovidio	398	1.96 2	0	Caaguazú.Fiscal	Caaguazú	36.527

Fuente: Comisión de la Verdad y Justicia. Informe Final Tomo IV Tierras mal habidas. Pag. 202

Los datos que figuran en las tablas 8 a 13 son solo ejemplificativas, dado que son cientos los casos que caben en cada categoría.

La recuperación de estas tierras es muy importante, dado que como se expuso, fueron entregadas en contravención a las normas existentes, no han cumplido con los fines de la reforma agraria y en su mayoría son tierras fiscales que podrían volver a las manos del estado para ser redistribuidas correctamente, es decir a las personas que realmente reúnen los requisitos para ser beneficiarios de la reforma.

Existe la posibilidad de hacerlo solicitando la nulidad de estos títulos, dado que en el país no opera la prescripción de las nulidades de actos públicos, y como los mismos fueron concedidos por resolución de los organismos de aplicación, los mismos pueden perfectamente ser considerados como actos administrativos.

Un caso que demuestra que esa posibilidad existe, es el Caso de la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí explicado en el presente capítulo. *“El éxito de la recuperación de las tierras es importante porque implica uno de los primeros casos la recuperación de tierras mal habidas. Cuando hablamos de la problemática agraria, la cuestión de las tierras mal habidas reviste particular importancia debido a que representan aproximadamente el 19% del territorio nacional”*²²³.

²²³ Movimiento Regional por la Tierra, Informe de Caso N° 47 en <http://www.porlatierra.org/casos/ver/47/intro> fecha de acceso: 30 de marzo de 2016.

6. Funcionamiento de los aparatos burocráticos

Existen también problemas derivados del funcionamiento institucional, como las distancias que separan las zonas rurales de los centros de atención pública, la insuficiente difusión de información pública, la complejidad de los procedimientos administrativos y sus elevados costos económicos (mensuras, asesoría legal, gastos judiciales), los que constituyen un conjunto de factores que limitan el acceso de la población rural pobre a los mecanismos institucionales²²⁴.

Al no existir uniformidad respecto de los registros de inmuebles, no existe una garantía de que los títulos que se encuentran inscritos y la realidad coincidan. Asimismo, como son varias las dependencias que regulan las inscripciones y la información no se encuentra cruzada ni referenciada, existen inconsistencia no solo con la realidad, sino con la información que contienen esos registros públicos.

Según el proyecto elaborado para el Programa de Registro Catastral II del BID²²⁵, tomado como base para la elaboración de este punto, en Paraguay, diversas restricciones a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles incentivan la informalidad y, por ende, la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra en el país. Estas restricciones son:

- *Acceso restringido a los servicios de registro.* Los servicios de registro se proveen sólo en Asunción, o en ciudades capitales como Encarnación o Ciudad del Este, pero no donde realmente suceden los problemas de registro, que es en las zonas rurales, lo que conlleva a que se dificulte el acceso a la población, debido a las

²²⁴ FRÉRE, (2006).

²²⁵ BID, Proyecto del Programa de Registro Catastral II, 2003. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36276923> fecha de acceso: 14 de octubre de 2015

grandes distancias que existen para llegar a estas ciudades y el costo de transporte asociado al traslado.

- *Falta de conocimiento sobre las ventajas del registro de inmuebles.* Los sectores rurales de más bajos ingresos no conocen los beneficios de registrar la propiedad, ni tampoco saben sobre los procedimientos para realizar el saneamiento e inscripción. Es así que muchas personas de esas zonas nunca regularizan su propiedad.
- *Lentitud del trámite de inscripción de transacciones o modificaciones.* Esto se da fundamentalmente por dos causas: la multiplicidad e independencia de los registros y la inscripción manual. Esto último también conlleva el riesgo de deterioro o extravío²²⁶.
- *El costo del registro de inmuebles.* Se deben pagar diferentes costos por cada una de las transacciones que se realizan (catastrales, registrales, notariales, tributarias, entre otros), lo que puede costar en total entre el 5% y el 6% del valor del inmueble.
- *Deficiencias en los sistemas de catastro y registro.* Según el proyecto del programa de registro catastral del BID solo el 15% de las parcelas rurales de la Región Oriental cuentan con un catastro actualizado sobre propiedades, en cuanto a su extensión, linderos, avalúo y condiciones jurídicas. Esto provoca que no se tenga una base de datos confiable sobre las propiedades. *“Los levantamientos catastrales realizados bajo el Programa de Racionalización del Uso de la Tierra (PRUT) ejecutado por el Servicio Nacional de Catastro (SNC), responsable del catastro de los bienes inmuebles (rurales y urbanos) del país, en la década de 1990 demostró que alrededor de 70% de las parcelas levantadas tuvieron diferencias entre la*

²²⁶ “En 1997, se dio inicio al Folio Real como técnica modelo del manejo de archivos. La técnica de Folio Real genera una matrícula registral única por inmueble, lo cual eleva la eficiencia del sistema de registro al consignar dentro de ésta el historial de dominio y las sucesivas transacciones y modificaciones al inmueble. Actualmente, 98.730 matrículas (9,3% de las matrículas del país) son manejadas bajo esta técnica. La eficiencia del sistema registral incrementaría aún más si la matrícula se inscribe digitalmente (en lugar de manualmente y en papel), generando un Folio Real Electrónico”. BID (2012) p. 2.

*superficie legal inscrita y la superficie real del campo. Esta discrepancia es la fuente principal de la inseguridad de la tenencia en las tierras privadas rurales en el país y dificulta la inscripción registral y la recaudación impositiva equitativa y eficaz*²²⁷.

Asimismo, y respecto al registro, como se explicó en el capítulo II, están a cargo de la Dirección General de Registros Públicos, pero el mismo documento del BID, ha identificado que existen varias barreras a la inscripción de transacciones en el registro de propiedad incluyendo: (i) acceso limitado a los servicios del registro; (ii) falta de una vinculación única y de actualización continua entre el catastro y el registro; (iii) lentitud del trámite de inscripción registral por razones de procesos administrativos engorrosos; (iv) falta de adecuada gestión física de los documentos de registro; y (v) el costo del proceso de registro²²⁸.

6.1. Funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y su relación con el INDERT y en INDI. Creación y rol del SIRT

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene como misión promover la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, ofreciendo servicios de calidad con enfoque inclusivo y territorial, respetando las características socioculturales de género, generación y en armonía con el ambiente.

²²⁷ La Ley Orgánica Municipal (LOM) de 2009 indica que los municipios tienen la responsabilidad de: (i) establecer valores fiscales de la tierra rural y urbana en relación de su ubicación geográfica, características y construcciones; (ii) la elaboración, actualización continua y aprobación del catastro bajo las normas y reglamentos técnicos expedidos por el SNC; (iii) establecer un sistema de información catastral de inmuebles rurales y urbanos; y (iv) remitir la información catastral al SNC a fin de verificación e incorporación en la base de información catastral nacional. Con pocas excepciones, esto implica un gran desafío, dada la precaria capacidad a nivel municipal.

²²⁸ BID, Programa de Registro Catastral II, (2003) En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36276923> fecha de acceso: 14 de octubre de 2015.

Asimismo, pretende ser la institución del estado que lidere en forma eficiente y eficaz el ámbito agrario paraguayo, para lograr que se inclusive y competitivo en los diferentes segmentos. Entre sus objetivos específicos se encuentran consolidar al MAG como actor principal del estado en la construcción e implementación de las políticas sectoriales, e impulsor del desarrollo agrario y rural; fortalecer la agricultura familiar, comunitaria e indígena; promover el mejoramiento de la competitividad del sector agrario con enfoque diversificado, sostenible, sustentable e incluyente, entre otras.

La amplitud de competencias y funciones que se ha entregado al MAG es contraproducente para la resolución de los problemas que se presentan por la propiedad de la tierra. Este organismo se ha enfocado más en temas de productividad, dado que el país es básicamente agroexportador, y solo coordina la ejecución de las políticas en el ámbito agrario, ya que considera que está fuera de sus atribuciones, cayendo en las del INDERT.

Por este motivo, no existe una vinculación real con los organismos de aplicación (INDERT e INDI), lo que nuevamente genera el problema de quién lleva adelante la reforma y el cómo se realiza la misma, dado que si lo que se busca es el desarrollo y/o el bienestar rural, estas instituciones deberían trabajar conjuntamente y cruzar sus registros para retroalimentar la información.

Milena Pereira cuestiona el rol del MAG analizando documentos de propuestas de reforma agraria elaborados por particulares y Ong's, exponiendo *“la necesidad de que el país cuente con instituciones capaces de atender las especificidades de la agricultura campesina. En este sentido, estima que para hacer frente a la dispersión de competencias, la superposición de funciones y la postergación jerárquica de las instituciones orientadas a atender al campesinado, la reforma ideal incluye la creación de una institución con rango ministerial que tenga a su cargo todo lo referente a la agricultura campesina”*²²⁹.

²²⁹ BASE IS- CODEHUPY, (2013) P. 42

Para tratar de solucionar los problemas de registro se creó, bajo dependencia del INDERT, el SIRT (Sistema de Información de Recursos de la Tierra), en virtud al proyecto “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra” con apoyo del PNUD.

El proyecto tiene la encomiable tarea de coleccionar y documentar unas 90 variables y digitalizar la actividad agrícola o pecuaria de cada colono, aspectos socio-demográficos (habitantes, sexo, edad), viviendas y todos los servicios sanitarios y públicos como salud, educación, asistencia técnica y crediticia, caminos y forma de vida de cada campesino²³⁰.

Hasta julio de 2016, el SIRT no tenía página web ni se sabía si estaba cumpliendo con las funciones para las cuales fue creado.

En febrero de 2017, con el website ya operativo y dado que el mismo no ofrece información clara, se elevó una consulta por acceso a la información preguntando: 1- En qué etapa del proyecto se encontraban, 2- Qué información se había recogido, 3- Si se cruzarían esos datos con los de los otros registros y, 4- Si tienen un programa para resolver casos de superposición de títulos. La respuesta fue entregada en marzo de 2017, expresando que se encuentran en la tercera etapa del proyecto; que han relevado datos de campo de 222 colonias correspondientes a 581.876 has y 72.152 lotes de Alto Paraná, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Cordillera, Itapúa, Misiones, Paraguari y San Pedro. Se han digitalizado planos de 381 colonias que en superficie suman un total de 1.176.100 has, distribuidas en 108.796 lotes (sin indicar si eso incluye o no a las 222 mencionadas); sobre la tercera pregunta respondieron que cruzarán los datos y sobre la cuarta pregunta, que se considera de mayor relevancia la respuesta fue la siguiente: *“El proyecto cuenta con profesionales expertos en temas de estudios de títulos, analistas geoespaciales, agrimensores, entre otros quienes analizan título por título la situación dominial, a través de estudios de compulsas y georreferenciamiento de los datos geográficos. Ante existencia de superposiciones, se dictaminan sobre propietarios que tienen mejores derechos y se eleva a la asesoría jurídica*

²³⁰ ABC, 31 DE JULIO DE 2015. En <http://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/el-si-del-sirt-1393471.html> fecha de acceso: 10 de junio de 2016

del INDERT para proceder con cada caso en el ámbito judicial”²³¹. Lastimosamente, esta última no respondió a la consulta, haciendo nuevamente uso de un mecanismo que se ha observado en la historia de Paraguay, que es remitir la decisión nuevamente a otro organismo.

Resumen de la primera parte

Sintetizando lo explicado en el presente capítulo, es posible afirmar que la inseguridad de tenencia de la tierra en Paraguay se origina principalmente por: la reforma agraria permanente, las dificultades en la interpretación y aplicación de las normas positivas que regulan la propiedad, las formas precarias de tenencia de la tierra y la falta de regularización de las mismas, las deficiencias de los sistemas de catastro, registro y adjudicación y titulación de tierras; y las actuaciones al margen de la ley o constituciones irregulares del dominio.

Esto conlleva a que se produzcan varias situaciones de conflicto que se traducen en: la ocupación de inmuebles por personas que no son titulares de dominio; la ocupación informal de tierras fiscales; el fraccionamiento y traspaso informal por el titular de dominio de inmuebles con títulos otorgados por el estado; la discordancia entre la superficie expresada en los títulos de propiedad inscritos en el registro de inmuebles y la realidad de campo; la ocupación de inmuebles por herederos que no dieron apertura a juicio sucesorio; y la superposición de derechos de propiedad sobre un mismo inmueble.

“En Paraguay, los títulos de propiedad identifican geográficamente al inmueble por sus linderos históricos. Este método de identificación no toma en cuenta la naturaleza cambiante de los parámetros referenciales utilizados y la dificultad de su confrontación en campo. Asimismo, muchos títulos de propiedad carecen de la medida superficial del inmueble, debido a la falta de un conocimiento único de los

²³¹ En <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/607492-EXPEDIENTENRO4241-2017pdf-EXPEDIENTENRO4241-2017.pdf>

procedimientos registrales entre los escribanos responsables de la inscripción de títulos. La falta de una descripción geográfica precisa y clara del inmueble facilita la inscripción múltiple de una misma área de terreno sin que exista la posibilidad de detectar la anomalía, reduciendo la seguridad jurídica sobre la propiedad. Se estima que alrededor del 70% de los inmuebles que cuentan con linderos identificados en campo tienen diferencias entre la superficie legal inscrita y la superficie real encontrada”²³².

²³² BID, Documento Programa de Registro Catastral, 2002. En: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=TC0210073>; Fecha de acceso: 10 de junio de 2016. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=429875>

Segunda Parte

Problemas específicos sobre institucionalidad indígena y la aplicación o no de su costumbre

1. El Instituto Nacional del Indígena: validez de sus resoluciones

Como se explicó en el capítulo II, este instituto es el encargado y responsable de la política indigenista en el país. Según el Informe Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas del Paraguay *“el INDI ha sido históricamente una institución marginal con escasa relevancia para los diferentes gobiernos que le han dotado de bajo presupuesto consecutivamente, de manera que su respuesta a las distintas situaciones de las comunidades indígenas en todo el país ha sido limitada, sumado a que se le ha responsabilizado por la no entrega de ciertos derechos y se la ha indicado como instancia de participación indígena”*²³³.

Lo cierto es que el mismo INDI no puede llevar a cabo su tarea porque no existe claridad sobre la cantidad de tierras que se encuentran registradas a nombre de las comunidades indígenas, ubicación y extensión; cantidad de tierras adquiridas para las comunidades; el número de comunidades que ha solicitado ampliación de sus territorios y titulación de los mismos y tampoco cuenta con los títulos de propiedad de aquellas tierras que fueron transferidas desde privados a las comunidades. El instituto tampoco cuenta con recursos humanos suficientes para hacer frente a la compleja situación indígena.

Asimismo, el INDI²³⁴ es el organismo que tiene como misión fundamental garantizar el cumplimiento de los derechos indígenas, armonizando los mandatos legales del estado con la participación de los pueblos indígenas; y es la institución ante la cual los indígenas

²³³ CODEHUPY (2013) P.20

²³⁴ Su marco normativo está compuesto por: el Capítulo V de la Constitución Nacional, Convenio N° 169/89 de la OIT y Ley N° 234/93 que lo ratifica, Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

reclaman y que debe representar y defender los intereses de los distintos pueblos y comunidades aborígenes del país.

Esta institución no ha recibido el suficiente apoyo presupuestario ni institucional de los gobiernos para poder hacer frente a las constantes demandas y reclamos de las comunidades, por lo cual sus funciones no siempre han podido materializarse efectivamente.

Durante la dictadura de Stroessner (1954-1989), fue la presión internacional la que obligó a dictar el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81) y en virtud a su art. 32 a constituir el Instituto Nacional del Indígena como garante del cumplimiento de ese cuerpo normativo. Independientemente de este “avance”, la ley permaneció casi sin aplicarse y prácticamente no fue aplicada en la dictadura.

Con la apertura democrática y durante los gobiernos de la transición (1989-2013), la situación no mejoró sustantivamente. *“Durante la apertura democrática en Paraguay, se han sucedido cinco períodos de Gobierno, los cuales tienen características similares en su relación a los Pueblos Indígenas”*²³⁵. En estos períodos, catorce personas han pasado por la presidencia del INDI, sin poder realizar acciones significativas.

Durante el Gobierno de Andrés Rodríguez (1989-1993) las comunidades siguieron con sus reclamos por tierras, y vuelta la democracia, las mismas se hicieron oír más fuerte, con numerosas manifestaciones en las localidades donde se reclaman las tierras y en la capital del país. El gobierno responde con leyes casi inútiles, como las N° 43/89 que modifica las Ley N° 1372/88, donde se otorgan ciertos resguardos jurídicos para las tierras y asentamientos indígenas. Los medios de comunicación comienzan a exponer la debilidad institucional del INDI en su misión de proteger y defender los derechos de los pueblos

²³⁵ Benítez (2013) p. 19.

indígenas, argumentando que gastan más en el presupuesto de sus instalaciones y funcionarios que en su servicio al indígena²³⁶.

En 1992, con la reforma constitucional, se incorpora el Capítulo V sobre Pueblos Indígenas y en 1993 se adopta y ratifica el Convenio N° 169/89 de la OIT.

En este período se da un hecho significativo, el INDI deja de ser parte del Ministerio de Defensa y pasa al Ministerio de Educación y Cultura, con autonomía para establecer vínculos directos con otros poderes y dependencias del gobierno. El presupuesto fue incrementado, pero ello no se tradujo en una mayor eficacia en las acciones. Durante este período no se legalizaron tierras y crecieron el hacinamiento de las poblaciones y la deforestación.

En el siguiente período (1993-1998) a cargo de Juan Carlos Wasmosy, los problemas y reclamos por la tierra siguen incrementándose, agravados por la falta de políticas públicas que demuestren el interés del gobierno en solucionar los problemas indígenas. Se permite que grandes empresas se instalen en territorios ancestrales y atenten contra el hábitat en pro de la búsqueda de una mayor productividad, basada en los monocultivos como la soja y la extracción de madera. El INDI no sólo no se mantiene alejado de sus funciones, sino que uno de sus presidentes, Valentín Gamarra (1993-1996) se vio involucrado en negociados referentes a compra de tierras indígenas y fue imputado por corrupción y condenado a 10 años de cárcel, al igual que los demás involucrados, alcanzando a consejeros del INDI.

En el brevísimo período de gobierno de Cubas Grau, que sólo duró siete meses, entre 1998-1999, se intentó cuantificar la corrupción y verificar la malversación de fondos. En ese período hubo dos presidentes en el INDI, que no se ocuparon de ejecutar ningún proyecto y mucho menos buscar solución a alguno de los problemas planteados ante la institución.

²³⁶ Última Hora, Abril de 1989, pag. 23; pag. 8, Diario Patria, marzo 1989, pag.10

Durante el gobierno de González Macchi (1999-2003), la gestión del INDI fue nuevamente manchada por hechos de corrupción. Su primer presidente, Leni Pane avaló la compra de una propiedad de 506 hectáreas, propiedad del señor Nery Páez, sin contar con autorización del Consejo, requisito fundamental para la compra de inmuebles por parte de esa institución, habiendo incluso denuncias por parte de los aborígenes de haber sido llevados a la fuerza e instalados en esas tierras. La presidente que sucedió a Pane²³⁷, Olga Rojas, dio un mayor protagonismo a la institución, pero también denuncia el acto de su predecesora, anulando el contrato con Páez, quien recurre a la justicia y logra obtener una indemnización de más de diez mil millones de guaraníes.

Como consecuencia se multiplican las manifestaciones y reclamos y se presenta la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de las garantías constitucionales, de los pueblos Enxet de Yakye Axa y Sawhoyamaya, que desde 1991 reclaman por sus tierras²³⁸.

En el período 2003-2008, bajo la presidencia de Nicanor Duarte Frutos, tampoco se manifestaron ni desarrollaron políticas públicas para los pueblos indígenas. Por otra parte, sumada a las denuncias presentadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se juzga a Paraguay como un estado incumplidor en la salvaguarda y protección del hábitat ancestral de estos indígenas, ante la evidencia de los derechos de la vida y la tierra; y dentro de la condena, el país tendría que integrar un Fondo para las comunidades y pagar la suma de trescientos sesenta mil dólares por la muerte de 18 niños indígenas²³⁹.

Además de lo anterior, según el Informe Sombra, la insolvencia del INDI arrastrada desde ya hace varios años, viene a generar gravámenes adicionales a las comunidades sin

²³⁷ Diario ABC Color. www.abc.com.py/...indi-pagara-g-9000-millones-y-cree-que-hubo-manipulacion-de-la-justicia-1080308.html 1 de julio de 2008

²³⁸ Las sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han condenado al estado paraguayo en los dos casos, determinando que existieron violaciones a los derechos sobre la tierra y falta de asistencia, condenando a Paraguay a entregar las tierras y regularizar la situación en un plazo de tres años, que actualmente se encuentra vencido sin que hayan cumplido con la misma.

²³⁹ BENÍTEZ (2013) P. 36

tierra, quienes se encuentran en situación de desalojo por procesos promovidos por los propietarios de los inmuebles afectados a expropiación o aquellos con los que se negoció la compra directa, ya que las debidas indemnizaciones no fueron pagadas por la institución ni tampoco el precio negociado en los últimos casos. Por ello, la justicia ordena el levantamiento de las medidas judiciales de tutela de su hábitat. Son los casos de las comunidades Enxet de Kayawe Atog Kelasma (San Fernando) y de Makxawaiya (ex Misión Inglesa), asentadas en el departamento de Presidente Hayes, Chaco²⁴⁰.

El mismo informe expone el caso de la Comunidad de San Fernando, donde los líderes comunitarios denuncian a inicios de 2004, ante el Ministerio Público la violación de la medida de no innovar dispuesta por un juzgado en las tierras de su ocupación actual. Estos representantes denuncian también que podrían sufrir desalojo de las 10 mil hectáreas que actualmente ocupaban, ya que el INDI no adquiere aún el inmueble reivindicado, pese a que el acuerdo había sido firmado siete años atrás, sin abonar los correspondientes costos.

En 2006, se nombra como presidente de la institución a Augusto Fogel, quien intenta dar una mayor participación al indígena, buscando además el aseguramiento de sus tierras. En virtud de esto, se logra conseguir una inversión del Banco Mundial para regular las tierras en los departamentos de Boquerón y Caaguazú, pero la misma se torna insuficiente, y en su mayor parte fue destinado a pagar gastos de funcionarios, viáticos, tierras y mantención del edificio, así como víveres para los pueblos que se paraban enfrente a las oficinas a reclamar.

El gobierno de Fernando Lugo, que termina con su destitución en 2012 como consecuencia de un juicio político fundamentado principalmente en los hechos de Ñacunday y la masacre de Curuguaty, había creado expectativas en los sectores campesinos y aborígenes, de que finalmente se escucharían y canalizarían sus reclamos. Sin embargo, las mismas no se concretaron.

²⁴⁰ INFORME SOMBRA (2008), p. 188

Pese a haber nombrado a la primer presidenta indígena del INDI, Margarita Mbyawangi, intentando mostrar la intención del cambio en la relación con las comunidades, la misma en poco tiempo fue perdiendo el acuerdo de los pueblos indígenas, quienes pidieron su destitución por no poder resolver las cuestiones fundamentales que exigían las comunidades. A pesar de las promesas de campaña y esos tenues intentos de acercamiento, el gobierno continuó con las prácticas de sus predecesores. En este período se produce además, otra denuncia contra el Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta vez era la comunidad Xákmok Kásek del pueblo Enxet.

Para tratar de dar respuestas a los reclamos y demandas de los pueblos, se crea desde la presidencia, el Programa Nacional para los Pueblos Indígenas (PRONAPI), cuya coordinación estaría a cargo del INDI.

Luego de la destitución de Mbyawangi, asume provisoriamente la presidencia del INDI, el Ministro de Educación, Horacio Galeano Perrone, quien desmembró a la institución, llevando partes de las oficinas a diferentes lugares de la capital²⁴¹. En los meses posteriores asumen como presidente del Instituto, primero Hugo Medina, quien en cuatro meses es reemplazado por Lida Acuña. *“El INDI fue destrozado y se han robado títulos de propiedad de nativos. La nueva presidenta recorrió la antigua sede y no halló los documentos, el 90% de los títulos de propiedad adquiridos por el INDI fueron robados y los muebles están destrozados. El temor es que los títulos se vuelvan a comercializar. La titular pedirá intervención judicial”*, publicó el diario ABC²⁴². Pese a las denuncias, muchos de los títulos siguen sin aparecer y no se ha logrado reconstruir el sistema de registros de la institución.

En 2010, en el bicentenario de la independencia del Paraguay, las manifestaciones de las comunidades se hicieron más fuertes y asiduas. Como consecuencia de las mismas, se dicta el Decreto N° 6583 *“Por el cual crea la Comisión Multisectorial para la*

²⁴¹ BENÍTEZ (2013) p.42.

²⁴² ABC EN AGOSTO DE 2009 p.57. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/roban-titulos-de-propiedad-de-nativos-13166.html> fecha de acceso:10 de mayo de 2013.

reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas como instancia de coordinación interinstitucional y multisectorial, para acompañar la ejecución de políticas públicas relativas a los pueblos indígenas”, la cual, luego de unas pocas reuniones, dejó de funcionar en la práctica, siendo un nuevo acto fallido por parte del gobierno.

2. Aplicación o no aplicación de la costumbre

2.1. La costumbre de las comunidades aborígenes respecto a las tierras comunales y ancestrales

En Paraguay, el Código Civil reconoce que la costumbre puede ser fuente de derecho, pero sólo cuando una ley haga expresa referencia a ella²⁴³.

La Constitución Nacional por su parte establece en su artículo 63: *“Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”*.

Cumpliendo con esas reglas, ya que la norma que hace expresa referencia a la costumbre indígena es la misma Constitución Nacional, la misma debería ser respetada y considerada, sobre todo en los casos de traslado de las comunidades a otras tierras diferentes a las que son de su posesión, utilizando, por ejemplo, el mecanismo de consulta, también previsto constitucionalmente.

²⁴³ Art.7 in fine Código Civil:” El uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos, sino cuando las leyes se refieran a ellos”

Esto no se ha cumplido en ninguno de los casos de traslado de las diecinueve etnias subsistentes en el país, que reclaman por sus tierras ancestrales. Es decir, la expropiación de tierras de los pueblos originarios y su traslado a otras tierras fueron realizados en contravención al derecho consuetudinario indígena que establece que primero debe realizarse una consulta y en caso de que la comunidad esté de acuerdo con el traslado, el mismo puede ser realizado. Esto ha llevado a que existan actualmente varias Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Paraguayo²⁴⁴.

Con la reforma de la Constitución paraguaya en 1992 opera un cambio radical en cuanto al reconocimiento de las comunidades autóctonas, hasta entonces dejadas de lado por los instrumentos jurídicos y gobiernos de turno. Esta declaración forma parte de un proceso que se realiza en varios países de América Latina a partir de 1985 y que, según Raquel Yrigoyen (2009), se concreta a través de tres ciclos:

a. El primero en la década de los '80 con las reformas impulsadas por Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988), donde se comienzan a establecer derechos a la identidad cultural, tierras y algunas formas de autonomía;

b. El segundo, de multiculturalidad, se da en la década de los '90, donde varios países reforman sus Constituciones, incorporando derechos políticos, autonomía, participación y consulta, derechos territoriales y de carácter cultural (identidad, lengua, costumbres). Entre los países que adoptan esos derechos se encuentran: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Bolivia (1994), México (1992 y 2001), Ecuador (1994 y 1998) y Venezuela (1999); y,

c. El tercero, con el reconocimiento de la plurinacionalidad e interculturalidad, se da en épocas recientes, a raíz de la aprobación de las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), donde se incorporan derechos colectivos (que incluyen identidad y tradiciones); derecho a las formas propias de organización social; a mantener, proteger y desarrollar conocimientos colectivos, ciencias, tecnología; a participar mediante

²⁴⁴ Caso comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay; Caso comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay; Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay.

representantes en organismos públicos y a ser consultados frente a medidas legislativas que los afecten de forma alguna; derechos territoriales como el de preservar la propiedad de sus tierras comunitarias; derechos de consulta previa, libre e informada en la participación de sus recursos y participación en los beneficios que los mismos produzcan. Además de ello se reconocen las formas de autoridad indígena al interior de sus territorios.

Paraguay, que como se expresó anteriormente, adhirió a esta corriente reformista en 1992, incorpora en su Constitución Nacional un capítulo de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, partiendo de la identidad étnica de los mismos, derecho a participación, a la propiedad comunitaria de las tierras y consulta previa, incorporando además al derecho consuetudinario indígena como fuente a la hora de resolver conflictos jurisdiccionales. Este hecho es de suma importancia ya que hasta entonces, por disposiciones del Código Civil la costumbre no podía crear derechos y, hasta esta inclusión constitucional, los jueces no podían utilizar a la costumbre indígena en sus interpretaciones, según lo dispuesto en el Art.6° del Código Civil: *“Si una cuestión no puede resolverse por las palabras ni el espíritu de los preceptos de este Código, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos o materias análogas, y en su defecto, se acudirá a los principios generales del derecho”*.

En dos artículos se hace referencia a la posibilidad de aplicar los usos o el derecho consuetudinario indígena. El primero de ellos es el referido al reconocimiento de la identidad étnica: *“Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”* (Art. 63) y el segundo, el que incluye el derecho a la participación: *“Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a*

participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales” (Art. 65)

Pero no sólo la Constitución Nacional hace referencia al reconocimiento de la costumbre. El Convenio N°169/89 de la OIT, ratificado por Paraguay, Art. 2 num. 1 y 2 inc. b. determina que: *1 Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: ... b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;”*

Además el art. 8 dispone que cuando los Estados deban aplicar legislación nacional a los pueblos interesados, debe hacerlo tomando debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos nacionalmente ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Asimismo, establece que siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir de la aplicación de este principio.

Ahora bien, y coincidiendo con Prieto, el mismo articulado de la Constitución, sobre todo en el art. 63, estaría relativizando el deber de recurrir a la costumbre establecido en el art. 8 del Convenio 169/89, ya que expresa que en la resolución de conflictos “se tendrá en cuenta” el derecho consuetudinario indígena, pero no lo hace imperativamente sino de modo meramente indicativo²⁴⁵.

Sin embargo, como se observa en la redacción de esa cláusula, el tener en cuenta a la costumbre indígena no es una cuestión optativa, sino que se transforma en un deber y como

²⁴⁵ PRIETO ESTHER (2006) P.56

tal debe ser cumplido. Ahora bien, como en Paraguay la Constitución está jerárquicamente por encima de los tratados, esta obligación no se muestra tan patente, quedando a criterio de los jueces el recurrir o no al derecho consuetudinario indígena, más allá de que es una obligación de rango constitucional.

La OIT, ha señalado además en su guía de aplicación del Convenio N° 169 que *la implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente –incluso los derechos sobre las tierras y los recursos, y los derechos culturales, sociales y económicos- exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a los derechos colectivos, de fundamental importancia para los pueblos indígenas*²⁴⁶

Por otra parte, el art. 9 del Convenio N° 169/89 determina el deber de respetar los métodos a los que los pueblos recurren para reprimir los delitos cometidos por sus miembros, siempre que sean compatibles con el sistema jurídico nacional y los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Respecto de cuestiones penales, las autoridades y tribunales que entiendan en la materia deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos. En este sentido, el Código de Procedimientos Penales paraguayo, promulgado por Ley N° 1286/1994, incorporó en sus procedimientos la aplicación jurisdiccional del derecho consuetudinario indígena, estableciendo mecanismos puntuales transversales para el tratamiento de los casos que involucran a miembros de comunidades indígenas, como la consulta y dictamen de expertos en la materia, la utilización de la lengua materna y la aplicación equitativa del derecho consuetudinario indígena²⁴⁷.

En cuanto a las reglas generales, introduce un apartado especial en el artículo dedicado a la extinción de la acción penal. En este sentido, el art. 26 dispone que se extinguirá la acción penal cuando se trate de hechos punibles que afecten bienes jurídicos

²⁴⁶ OIT (2009) p. 81

²⁴⁷ PRIETO, ESTHER (2006) p. 57

propios de una comunidad indígena o de bienes personales de alguno de sus miembros y tanto el imputado como la víctima o sus familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a su derecho consuetudinario. Cualquier miembro de la comunidad puede solicitar la extinción, ante lo cual el juez de paz citará a la víctima o sus familiares, al representante del Ministerio Público y a los representantes legales de la comunidad (si no los hubiere se designa a seis miembros de la comunidad designados por la víctima y el imputado), a una audiencia oral dentro del tercer día de presentada la solicitud para realizar las verificaciones legales y constitucionales pertinentes.

En cuanto a reglas especiales, el Título VI del Código establece el Procedimiento para hechos punibles relacionados con pueblos indígenas (Arts. 432 a 438), indicando la procedencia, partes, acciones preparatorias, etapa intermedia y juicio, peritos, recursos y ejecución de la sentencia.

Artículo 432. Procedencia: Cuando el imputado sea miembro y viva permanentemente en una comunidad indígena; o cuando sea la comunidad o uno de sus miembros víctimas del hecho punible, deberán aplicarse las normas de este título.

Art. 433. Etapa preparatoria: La etapa preparatoria se regirá por las disposiciones comunes con las siguientes modificaciones: 1) la investigación fiscal será realizada con la asistencia obligatoria de un consultor técnico especializado en cuestiones indígenas, sorteado de la lista prevista en este título; 2) en caso de ordenarse la prisión preventiva, el juez, al momento del examen de oficio sobre la procedencia de la medida, ordenará, a requerimiento del defensor, un informe pericial sobre las condiciones de vida del procesado en prisión que considere las características culturales del imputado, y en su caso, formule las recomendaciones tendientes a evitar la alienación cultural; y, 3) el control de la investigación fiscal, será efectuado por el juez del procedimiento ordinario o, quien antes de resolver cualquier cuestión esencial, deberá oír el parecer de un perito.

Artículo.434. Etapa Intermedia: durante la etapa intermedia se aplicarán las siguientes reglas especiales: 1) una vez concluida la etapa preparatoria, el juez convocará al Ministerio Público, al imputado y a la víctima, junto con los miembros de la comunidad que estos últimos designen, a una audiencia, para que aconsejados por el perito interviniente, elaboren, de común acuerdo, un modo de reparación, que podrá incluir cualquier medida autorizada por este código, o aquellas aceptadas por la cultura de la etnia, con el objeto de poner fin al procedimiento, siempre que ella no atente contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y el Derecho internacional vigente; 2) si las partes llegan libremente a un acuerdo, el juez lo homologará y suspenderá el procedimiento, estableciendo con toda precisión los derechos y obligaciones de las partes, así como el plazo máximo para la denuncia de cualquier incumplimiento; vencido el plazo sin que existan incumplimientos, se declarará de oficio, extinguida la acción penal; 3) si las partes no llegan a ningún acuerdo o si el convenio es incumplido, el trámite continuará conforme a las reglas del procedimiento ordinario; 4) la extinción de la acción penal es inapelable; y, 5) las manifestaciones del procesado en la audiencia o su disposición para arribar a un acuerdo, en ningún caso podrán ser tomados en cuenta como indicio de su culpabilidad o admisión de la existencia del hecho.

Art. 435. El Juicio. El juicio se realizará conforme a las reglas del procedimiento ordinario, con las siguientes modificaciones: 1) obligatoriamente se sorteará un nuevo perito; 2) siempre que no se afecten los principios y garantías previstos en la Constitución, el derecho internacional vigente y este Código, el tribunal podrá, por resolución fundada, realizar modificaciones al procedimiento, basadas en el respeto a las características culturales de la etnia del procesado; las modificaciones serán comunicadas a las partes con suficiente anticipación]; 3) antes de dictar sentencia el perito deberá participar de la deliberación de los jueces, con voz pero sin voto; y 4) la sentencia dejará expresa constancia del derecho consuetudinario aplicado o invocado en el procedimiento, tanto en lo

concerniente a la solución del caso como a las modificaciones procesales, con un juicio valorativo sobre su sentido y alcance.

Art. 436. Recursos. Las decisiones de los jueces o del tribunal serán impugnables por los medios del procedimiento ordinario.

Art. 437. Ejecución de la Sentencia. Cuando la sentencia sea condenatoria a una pena privativa de libertad que no supere los dos años, cualquier representante legal de una comunidad de la etnia del condenado, podrá presentar al juez de ejecución, una alternativa para la ejecución de la sanción, de modo que cumpla más eficazmente las finalidades constitucionales, respete la identidad cultural del condenado y le sea más favorable. El juez resolverá la cuestión planteada en una audiencia oral a la que convocará al condenado, a la víctima y al Ministerio Público. En caso de aceptación de la propuesta, se establecerán con toda precisión los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la sanción.

Art. 438. Peritos. La Corte Suprema de Justicia, previo llamado a concurso de méritos procederá a elaborar una lista de peritos conocedores de las diferentes culturas indígenas, preferentemente antropólogos, quienes tendrán por función prestar la asesoría técnica, conforme a lo establecido en este título. El listado será comunicado a los jueces y al Ministerio Público.

Si bien este es un importante avance hacia el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena, el mismo se halla restringido sólo al área penal, siendo de particular relevancia poner esfuerzos en lograr extender esto a los demás fueros y jurisdicciones, de manera que no sólo los jueces recurran discrecionalmente a los usos y costumbres de los pueblos, sino que la misma ley les imponga el deber de hacerlo.

La aplicación de la costumbre se desarrolla en estrecha relación con los derechos de propiedad de los pueblos, de los cuales se habló en capítulos anteriores. Una consecuencia del reconocimiento de la propiedad indígena como una emanación del pluralismo²⁴⁸

²⁴⁸ La noción de pluralismo jurídico puede considerar la hipótesis de una heterogeneidad de sistemas jurídicos conviviendo en un mismo ámbito espacial y temporal de validez. una concepción pluralista del derecho

jurídico existente es que la validez de la posesión indígena sobre la tierra no está dada por la existencia o no de un título o inscripción estatal. La fuente principal de esa posesión es “la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización” (art. 26.2 Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas). En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto en *Sawhoyamaya vs. Paraguay* que *la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado*.

2.2. Análisis de casos controvertidos respecto de territorios de comunidades indígenas con Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴⁹

2.2.1. Yakye Axa vs. Paraguay (2005)²⁵⁰

Esta comunidad, de aproximadamente 90 familias, pierde su territorio durante la Guerra del Chaco. Es así que se convierten en empleados explotados por la Estancia Loma Verde, asentada sobre las tierras que reclaman como propias. En 1979, la iglesia anglicana inició un proyecto de desarrollo para las comunidades indígenas y compraron extensiones de terrenos, entre ellas una estancia denominada “El Estribo”, hacia la cual se trasladaron los miembros de la Comunidad Yakye Axa. Pero las condiciones de vida de los indígenas no mejoraron.

En 1993 deciden retornar a la Estancia Loma Verde, cuyo propietario les prohíbe el acceso. Es en esta situación que inician el proceso de reclamación. Agotadas las instancias

disuelve la ecuación entre espacio jurídico y espacio territorial que quisiera que a un territorio determinado correspondiera un solo sistema jurídico y que a todo sistema jurídico correspondiera un territorio SANCHEZ – CASTAÑEDA (2006) p. 483

²⁴⁹ DA COSTA (2016) p. 24-27 https://www.umayor.cl/mailling/2016/septiembre/26-9-2016/roam-6-REVISTA_ROAM_6_FINAL.pdf?utm_campaign=20657:%206%c2%aa+edici%c3%b3n+Revista+Energ%c3%ada+y+Medio+Ambiente+Derecho+y+Pol%c3%adicas&utm_source=MasterBase%20UMAYOR&utm_medium=email&utm_content=2&utm_term=none

²⁵⁰ En noviembre de 2008 el presidente, Fernando Lugo, firmó una ley sobre la expropiación de las tierras tradicionales de los Yakye Axa, que el Senado rechazó. En junio de 2009, un comité del Congreso paraguayo votó en contra de la devolución de las tierras indígenas a la comunidad Yakye Axa, pese a que las sentencias de la CIDH son vinculantes. En http://www.ifad.org/english/indigenous/pub/documents/tnotes/paraguay_s.pdf

nacionales, el 10 de enero de 2000, la ONG Tierraviva, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional presentaron ante la Comisión Interamericana una denuncia contra el Estado Paraguayo, por reclamo sobre las tierras y por actos de violencia cometidos contra miembros de la comunidad.

El 17 de marzo de 2003 la Comisión Interamericana presentó la demanda ante la Corte que resolvió, en 2005, que *“Paraguay no adoptó las medidas necesarias para garantizar las tierras tradicionales de la comunidad, amenazando su cultura, y violando los derechos a la propiedad y a la protección judicial, como también el derecho a la vida, al privar a la comunidad de sus medios de subsistencia tradicionales, y al no otorgarles condiciones de vida dignas”* y dispuso que el Estado deberá delimitar, demarcar, titular y entregar las tierras a la comunidad, y si esto no fuera posible deberá entregar tierras alternativas previamente consensuadas con la comunidad, imponiendo además una medida reparatoria (indemnización).

En 2008, en virtud a la resolución de supervisión de cumplimiento, la Corte declaró que no se había cumplido esa medida de reparación. El Estado argumentó imposibilidad de comprar las tierras, pero pese a la conformidad de la comunidad de aceptar tierras semejantes, al año 2015 aún no se había materializado la orden de la CIDH. La jurisprudencia de la CIDH se ha pronunciado en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005) determinando que *los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural (...) En lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y*

*sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres [...];*²⁵¹.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por Paraguay determina claramente que *los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad* (artículo 2). Asimismo que, *al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio* (artículo 8).

Específicamente, en cuanto a la problemática con los territorios reclamados y el reconocimiento de la propiedad de los mismos la CIDH ha expresado que [...] *La elección y entrega de tierras alternativas, el pago de una justa indemnización o ambos no quedan sujetas a criterios meramente discrecionales del Estado, deben ser, conforme a una interpretación integral del Convenio No. 169 de la OIT y de la Convención Americana, consensuadas con los pueblos interesados, conforme a sus propios procedimientos de consulta, valores, usos y derecho consuetudinario*²⁵² (...) “La Corte considera que es necesario que el Estado garantice el goce efectivo los derechos reconocidos en su Constitución Política y en su legislación, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado, en un plazo razonable, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo

²⁵¹ CIDH (S/F) P. 5 En: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/indigenas.pdf>

Fecha de acceso: 15 de mayo de 2017. En el mismo sentido: *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006*, párr. 83

²⁵² *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, (...), párrs. 140-151.

eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.

2.2.2. Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006)

Esta comunidad, de aproximadamente 160 familias, es decir, unos 500 miembros, estuvieron 23 años apartados de sus tierras. En 1991 inician el proceso para la restitución de tierras. Salieron de las estancias ganaderas donde se encontraban dispersos, y conformaron el asentamiento "Santa Elisa" frente a la propiedad que reclamaban como propia, al costado de la ruta. Sobre este reclamo, no tuvieron respuesta en ninguna instancia nacional.

En 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el caso a la CIDH alegando que el Estado Paraguayo no garantizó el derecho de propiedad ancestral de la comunidad, e imposibilitó a los indígenas el acceso a sus tierras, generando un estado de vulnerabilidad alimentaria, médica y sanitaria que amenazaban permanentemente su supervivencia.

En el año 2006, la CIDH falló a favor de la comunidad, condenando *“al Estado por causar condiciones graves de vida para los indígenas, a partir de un retraso injustificado en la titulación de la tierra, que condujo a condiciones extremas de subsistencia y en algunos casos, a la muerte”*. Asimismo ha afirmado que el Estado tiene la obligación de interpretar y aplicar la normativa interna en materia de procedimiento efectivo y plazo razonable para la reivindicación de tierras de los pueblos indígenas y de reconocimiento de la personalidad jurídica como pueblos²⁵³. En este caso se aprobó la expropiación de las

²⁵³ CIDH (2005), PÁRRAFOS 59,60,89 Y 95 Caso Comunidad Yakye Axa vs Paraguay, párrafo 51 y CIDH (2006) Caso Comunidad Sawhoyamaya vs Paraguay. Los estados deben tomar *en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población general y que conforman su identidad cultural*

tierras (14.404 hectáreas) por la Ley N° 5194/2014, presentándose posteriormente dos acciones de inconstitucionalidad, ambas rechazadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema. El expropiado se ha negado a recibir la indemnización alegando confiscación. La comunidad ha ingresado al territorio pero no tiene el pleno dominio del mismo, ya que constantemente es acosada por parte de empleados del expropiado.

El 11 de junio de 2014, el Presidente de Paraguay Horacio Cartes firmó un proyecto de ley de expropiación que restituye 14.404 hectáreas de tierras ancestrales en la región del Chaco. En septiembre 2014 se presentó una acción de inconstitucionalidad que fue rechazada por la Corte Suprema. Posteriormente, antes de que comience la feria judicial (diciembre de 2014), se presentó otra inconstitucionalidad (contra el artículo de la indemnización), que fue acogido por la Ministra Mónica Bareiro, Sala Constitucional, quien ante la acción anterior se había adherido al fallo diciendo que se ajustaba a derecho. Esta inconstitucionalidad fue rechazada finalmente.

Hasta la fecha siguen existiendo conflictos para poder asentar a la comunidad dada la negativa del expropiado de entregar las tierras, pese a que el territorio ya fue inscrito a nombre de la comunidad por transferencia del INDI.

2.2.3. Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010)²⁵⁴

Esta comunidad pertenece al pueblo indígena Enxet, está formado por 113 familias, aproximadamente 449 personas²⁵⁵. Su economía se basaba principalmente en la caza, la recolección y la pesca, lo cual determinaba que se desplazaran y ocuparan un área muy extensa de territorio. Fueron desplazados a finales del siglo XIX, cuando el Estado realizó

²⁵⁴ Análisis en base a lo expuesto en la demanda presentada ante la CIDH en <http://www.cidh.org/demandas/12.420%20Xakmok%20Kasek%20Paraguay%203jul09%20ESP.pdf> fecha de acceso: 10 de julio de 2016.

²⁵⁵ De conformidad con el censo de 2008, la comunidad Indígena, hasta ese momento, estaba conformada por 67 familias y un total de 273 personas.

un proceso de colonización vendiendo parte del Chaco para financiar la deuda por la Guerra del Chaco.

Las primeras gestiones ante el Estado paraguayo para la reivindicación de parte de su hábitat tradicional fueron realizadas en el año 1986. Asimismo, el 28 de diciembre de 1990, se solicitó al presidente del Instituto de Bienestar Rural (IBR) la adjudicación de 6.900 hectáreas como parte de su territorio tradicional, por medio del expediente administrativo 15.032 caratulado “Comunidad indígena Xákmok Kásek. Pozo Colorado/tierras, 6.900 hectáreas”, realizándose una serie de trámites por las autoridades administrativas correspondientes, sin resolverse en definitiva la reclamación territorial. Mediante dictamen No. 339 del IBR, se solicitó realizara la inspección ocular de las tierras reclamadas, previa notificación al propietario. El informe evacuado señaló que la fracción reclamada posee una superficie aproximada de 6.500 hectáreas y que la misma es un desprendimiento de una propiedad mayor de 109.000 hectáreas.

El 24 de julio de 1991 el Secretario General del IBR le solicitó al propietario que presentara una propuesta a esa Institución para responder a las necesidades de tierra de los miembros de la comunidad indígena Xákmok Kásek²⁵⁶.

²⁵⁶ El 5 de noviembre de 1991, mediante Dictamen del IBR No. 2476 de 1991, se estableció: “1. Que se halla probada la existencia de la comunidad indígena Xákmok Kásek perteneciente a la etnia Maskoy de la parcialidad Sanapá. 2. Que de conformidad al informe antropológico del Instituto Paraguayo del Indígena, la Estancia Salazar es hábitat tradicional de la comunidad recurrente. 3. Que la firma propietaria no ha dado cumplimiento al artículo 66 de la ley 904/81. Por otro lado, el abogado de la firma Eaton & CIA solicitó que se realizara una nueva inspección ocular sobre las tierras reclamadas y el 18 de noviembre de 1991, el abogado de la comunidad interpuso formalmente oposición contra del pedido solicitado por la compañía Eaton. El 24 de junio de 1992, mediante dictamen del IBR No. 503 se determinó comisionar a funcionarios del IBR y del INDI, para la realización de la ampliación ocular solicitada por la compañía Eaton, y para investigar los hostigamientos denunciados por la comunidad. El 21 de agosto de 1992, el Presidente del IBR comisionó a la abogada Irene Mareco para el cumplimiento del dictamen. El 22 de septiembre de 1992, la abogada Irene Mareco, en cumplimiento de la Resolución del IBR No. 651/92 presentó su informe, el cual señala que en la comunidad viven aproximadamente 250 personas, que existe una escuela a la que asisten aproximadamente 80 niños. Asimismo, señala que existe en la comunidad un fuerte liderazgo político religioso y un sistema de autoridad propio. Agrega también, que sus miembros viven en un hábitat común y en condiciones muy precarias debido a la carencia de tierras y expresa que “la concesión de esta petición sería de suma trascendencia a los fines de garantizar el desarrollo de la comunidad.” Sobre la enajenación de la Estancia Salazar el informe señala que la compañía Eaton manifiesta su imposibilidad debido a que la venta de la porción denominada Retiro primero afecta la unidad económica de la firma, y ofreció el retiro pozo “Winchester.” La comunidad acepta la oferta por lo cual se considera que existe un principio de acuerdo.

El 19 de febrero de 1993, los líderes solicitaron continuar con el trámite del expediente administrativo en razón de que “se halla paralizado sin causa alguna”. El 24 de febrero de 1993, mediante dictamen No. 99 del IBR se solicitó convocar a las partes a una audiencia conciliatoria, que no prosperó. El 11 de noviembre de 1993, los líderes de la comunidad Xákmok Kásek solicitaron al IBR que se ampliara su solicitud de 6.900 hectáreas a 20.000 hectáreas. Al respecto señalaron que “para cumplir con las disposiciones de la nueva Constitución Nacional, artículo 64, esta superficie es demasiado pequeña. No sería posible para nosotros seguir y desarrollar nuestra forma peculiar de vida en tan poca tierra. Por tanto avisamos que se amplía nuestro pedido de tierras a un mínimo de 20.000 hectáreas”. En relación con las acciones judiciales, el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, en 1993 solicitó al Presidente del IBR copia del expediente administrativo No. 15.032/90 para analizar una solicitud de medida judicial de no innovar.

El 30 de junio de 1994 el IBR remitió el expediente administrativo al INDI, para que se procediera al trámite de la expropiación, que fue rechazado por la cámara de Senadores en el año 2000.

Tras años de reclamos y agotadas las instancias nacionales se recurrió a la Comisión Interamericana el 15 de mayo de 2001, interponiendo la demanda en la cual se alega la responsabilidad internacional del estado paraguayo por no garantizar mediante mecanismos adecuados el derecho de la Comunidad a vivir en su territorio ancestral, privándola en consecuencia de sus medios tradicionales de subsistencia como son la caza, la pesca y la recolección, y exponiéndola a vivir en condiciones infrahumanas. Esta institución, luego de los trámites de rigor correspondientes decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana el 2 de julio de 2009.

Posteriormente, el abogado de la comunidad Xákmok Kásek se dirige al presidente del IBR para manifestar que los representantes legales de la comunidad no fueron notificados, ni presentaron su consentimiento para el supuesto principio de acuerdo. Asimismo, manifestaron que el lugar ofrecido (Pozo Winchester) posee un suelo salobre e inapto para la agricultura y solicitan la designación de un técnico geólogo para proceder al estudio correspondiente”.
<http://www.cidh.org/demandas/12.420%20Xakmok%20Kasek%20Paraguay%203jul09%20ESP.pdf> pag. 40

La Comisión considera que lo expuesto por la Corte Interamericana en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa²⁵⁷ es aplicable al caso de la comunidad indígena Xákmok Kásek. Además, advierte que los argumentos expuestos por el Estado, en cuanto a la existencia de un título de propiedad en manos de propietarios privados y la explotación adecuada del territorio reivindicado, no son suficientes para justificar la falta de reconocimiento e implementación del derecho a la propiedad para los miembros de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek.

La Corte Interamericana encontró: *“Que el Estado de Paraguay no ha garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros, en virtud de que desde 1990 se encuentra en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la Comunidad sin que hasta la fecha se haya reconocido y garantizado sus derechos humanos. Lo anterior ha significado no sólo la imposibilidad de la Comunidad de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, sino que, por las propias características de la misma, ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazan en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma, violando además varios artículos constitucionales”*²⁵⁸.

La CIDH declaró responsable al Estado paraguayo *“por la falta de garantía del derecho de propiedad comunitaria, las garantías judiciales, la protección judicial, así como por la violación de los derechos a la vida, integridad personal, reconocimiento de la*

²⁵⁷ [L]os miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. [...] Consecuentemente la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas. Corte I.D.H., Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 128.

²⁵⁸ Estos son los artículos que se vulneraron según la CIDH: 21 (*derecho a la propiedad*), 8.1 (*garantías judiciales*) y 25 (*protección judicial*) de la *Convención Americana*, todos en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros. 4 (*derecho a la vida*), en relación con los artículos 1.1 y 2, en perjuicio de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros. • 3 (*derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica*) y 19 (*derechos del niño*), en relación con los artículos 1.1 y 2, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo EnxetLengua.

personalidad jurídica, los derechos del niño y por el incumplimiento del deber de no discriminar”, ordenando la devolución del territorio y además el depósito mensual de diez mil dólares en concepto de indemnización. Hasta la fecha no se han devuelto las tierras ni pagado la indemnización.

Hasta marzo de 2008, el principal lugar de asiento de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek²⁵⁹ se encontraba al interior de la Estancia Salazar, ubicada en el distrito de Río Verde, Departamento de Presidente Hayes, Región occidental del Chaco Paraguayo. A partir de la primera semana de marzo de 2008 los miembros de la Comunidad fueron obligados a desplazarse a un área de 1.500 hectáreas de tierra cedida por la Comunidad indígena Cora-í, ubicada a 375 kilómetros de Asunción, sobre el kilómetro 340 de la Ruta Transchaco, en la estancia denominada Cora-í, anteriormente, de propiedad de la firma Eaton & Cia. S.A.

La Comunidad Indígena Xákmok Kásek reivindica actualmente como territorio ancestral una extensión de 10.700 hectáreas, que se encuentra ubicada al interior de la Estancia Salazar. Para la fecha de la solicitud de reivindicación realizada ante las autoridades administrativas paraguayas en 1990, la Estancia Salazar formaba parte de una propiedad de la empresa Eaton y Cia. S.A. conformada por más de 90.000 hectáreas²⁶⁰.

El 31 de enero de 2008, el Estado de Paraguay, mediante Decreto No. 11804, declaró la Estancia Salazar como área silvestre protegida bajo dominio privado, por un período de 5 años. Algunas áreas declaradas como reserva natural protegida coinciden con el territorio que la Comunidad Indígena Xákmok Kásek reivindica como su territorio tradicional.

²⁵⁹ El estado otorgó personería jurídica a la Comunidad el 4 de noviembre de 1987 por Decreto No. 25.297

²⁶⁰ De acuerdo con el informe presentado por la Compañía Eaton al Parlamento Nacional de Paraguay, la empresa Eaton y Cia S.A. tiene sus raíces en el Chaco paraguayo desde hace sesenta años, y estuvo constituida por 110.000 hectáreas. La compañía Eaton en 1966 “como ayuda a sus empleados establec[ió] a dos de ellos en sus propias estancias”, desprendiéndose de un total de 3.750 hectáreas. Entre 1976 y 1982 se vendieron un total de 22.392 hectáreas. En 1987 se vendieron “más de 18.000 hectáreas a la Empresa ARPA SA”. En 1998 se transfirieron a la familia Zorz, 27.000 hectáreas. (Total desprendimientos 71.142) Según este informe, la Sociedad Eaton y Cia S.A., al momento de la solicitud de expropiación, contaba con 26.434 hectáreas.

2.3 Soluciones amistosas

Existen otras situaciones donde si bien no se ha llegado a juicios controvertidos, la CIDH ha recibido los reclamos y sugerido que se intente llegar a acuerdos amistosos.

2.3.1. Caso Kelyenmagategma (2011)

Esta comunidad está formada por 43 familias, asentada en Puerto Colón, a 40 Km al norte del puerto de la ciudad de Concepción, en el Departamento de Presidente Hayes, Chaco. El territorio reivindicado por esta comunidad fue antiguamente adquirido y explotado por la empresa Quebrachales Puerto Colón, con los indígenas dentro. Posteriormente, por una quiebra de la empresa, fue transferida a diferentes propietarios, llegando finalmente a ser adquirida por la firma El Algarrobal S.A. en 1998.

En el año 2000, los líderes de la comunidad iniciaron los trámites legales de restitución de parte de su territorio ancestral. A fines de agosto de 2003, la comunidad sufrió un primer atropello por parte de una comitiva encabezada por fiscales, acompañados por personal de El Algarrobal S.A. y policías, sin contar con una orden judicial.

A causa de esto los indígenas abandonaron sus casas y se apostaron a orillas del río Paraguay, quedando a la intemperie por varios días. Este traslado ocasionó la muerte de una anciana y la enfermedad de muchos niños. Pese a la grave actuación de estos agentes del Estado, hasta la fecha estas personas no fueron objeto de ninguna investigación y no se les inició ningún proceso judicial. Sin embargo, fueron querellados los asesores legales de la comunidad.

En agosto de 2004, los miembros de la comunidad sufrieron agresiones físicas y expulsiones. Los indígenas denunciaron que los autores del desalojo fueron empleados de la empresa El Algarrobal S.A., quienes desde hacía varias semanas se encontraban

realizando trabajos en el casco de la abandonada estancia, en total contravención de una prohibición judicial de no innovar. Además, la firma terrateniente y sus empleados también venían hostigando constantemente a los indígenas, incluso amenazándolos de muerte.

El 12 de octubre de 2004, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Comunidad Indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet. La información disponible indica que el 29 de agosto de 2004, miembros de esta comunidad habrían sido desplazados forzadamente de su territorio ancestral por acción de individuos que destruyeron sus viviendas y enseres de trabajo. Los peticionarios alegan que los desplazados se encontrarían en condiciones deplorables y de peligro inminente para su integridad personal. En vista de la situación, la CIDH solicitó al estado paraguayo la adopción de medidas cautelares necesarias para proteger la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad; brindar ayuda humanitaria a los desplazados y asegurar su pronto retorno al territorio ancestral, e informar sobre las acciones emprendidas a fin de esclarecer los hechos que justifican la adopción de medidas cautelares. Esta medida cautelar está vinculada a la petición 987-04, sobre la cual se aprobó un Informe de Admisibilidad en 2007²⁶¹. Hasta 2008 ningún fiscal se había presentado en el asentamiento a fin de investigar el último atropello, aún más grave que el anterior, así como tampoco se cumplió la solicitud de asistencia permanente a la comunidad.

El 7 de diciembre de 2011, las partes involucradas en el caso convinieron en celebrar un Acuerdo de Solución amistosa por el cual: 1- El estado se compromete a comprar 1000 has. a El Algarrobal S.A, que sumará a las 8.784 has. ya adquiridas para la comunidad, en contrapartida, la comunidad debe renunciar al reclamo original de 15 mil has., manteniéndose la medida de no innovar hasta la entrega efectiva de tierras; 2- El estado debe proporcionar viviendas con servicios básicos, crear un fondo para la Ejecución de un Proyecto de Desarrollo Comunitario, construir una Unidad de Salud, un Centro Educativo,

²⁶¹ <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Kelyenmagategma> fecha de acceso: 11 de julio de 2016

documentar a los habitantes de la comunidad y realizar las investigaciones judiciales para esclarecer los hechos denunciados.

La situación a fines de 2015 era la siguiente: se inició el trámite de titulación de las tierras a nombre de la comunidad en 2014, ya que estaban a nombre del INDI, pero falta completar el compromiso respecto a fondos de desarrollo.

2.3.2. Caso de las comunidades Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet- Riachito (1999)

El caso se trata del pedido de reivindicación de tierras presentado a la CIDH²⁶², por las comunidades mencionadas, formadas por aproximadamente 16.000 personas, que vivían principalmente de la caza, la pesca y la recolección, aunque también tenían pequeños cultivos y criaban algunos animales domésticos.

Desde 1885 el Gobierno paraguayo comenzó a vender todas las tierras del Chaco a extranjeros. Hacia 1950, todo el territorio Enxet había sido ocupado por los nuevos propietarios. Los Enxet han reivindicado sus territorios tradicionales desde hace muchos años, realizando varias solicitudes de tierras al Instituto de Bienestar Rural (IBR) del Paraguay, desde 1991, y han iniciado acciones judiciales tendientes a decretar medidas de no innovar en las tierras que están reivindicando.

El 9 de diciembre de 1993, los representantes judiciales de las mencionadas comunidades indígenas solicitaron a un juzgado medida preventiva de no innovar sobre las tierras reclamadas, la cual fue acordada en febrero de 1994. Los ocupantes de las fincas no acataron la medida judicial decretada, por lo cual se intentaron las acciones penales correspondientes.

²⁶² INFORME N° 90/99 CASO 11.713 CIDH en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Solución%20Amistosa/Paraguay11713.htm> fecha de acceso: 11 de julio de 2016

El 12 de diciembre de 1996 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió la denuncia, y el 8 de enero de 1997 abrió el caso, dando un plazo de 90 días para presentar la información correspondiente. El 8 de mayo de 1997 la Comisión se puso a disposición de las partes para tratar de llegar a una solución amistosa del caso. El 23 de junio de 1997 Paraguay presentó su respuesta a la denuncia y el 3 de julio de 1997 se celebró una audiencia de solución amistosa en Paraguay.

En noviembre de 1997 se había pagado la mitad del monto de las tierras, y se acordó una serie de medidas destinadas a obtener la entrega y posesión de las tierras a las comunidades indígenas. En marzo de 1998 el Gobierno pagó el saldo del precio a los dueños anteriores de la tierra.

El 25 de marzo de 1998 se firmó un acuerdo de solución amistosa, mediante el cual Paraguay reconoció en tal contexto la existencia del derecho de las referidas comunidades indígenas a la tierra, tanto en el marco nacional como internacional, y ambas partes convinieron en una serie de aspectos. Asimismo, declaró haber adquirido y pagado en forma total a los propietarios anteriores, el terreno reclamado y se comprometió a transferirlo libre de todo tipo de gravámenes y con todos los títulos saneados y en regla a las Comunidades Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet -Riachito- ambas del pueblo Enxet-Sanapaná.

El estado paraguayo se comprometió además a proveer la asistencia necesaria a estas comunidades, y garantizó el retiro del personal que trabajaba en los terrenos adquiridos, como las pertenencias de éstos y de los antiguos dueños de la Estancia.

El 27 de julio de 1999 Paraguay tituló las tierras en cuestión a nombre de las señaladas comunidades, cumpliendo así con la totalidad de los compromisos inmediatos que había asumido²⁶³.

²⁶³ OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 13 abril 2000.
<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Soluci%C3%B3n%20Amistosa/Paraguay11713.htm> fecha de
 acceso: 11 de julio de 2016.

Resumen de la segunda parte

Respecto a estos últimos temas revisados se puede concluir en que el INDI, si bien no tiene presupuestos adecuados para hacer frente a las necesidades planteadas por los pueblos indígenas, también tiene “parte de la culpa”, dado que ha estado envuelto en constantes y permanentes hechos de corrupción, vinculadas principalmente a los fondos para compra de tierras y para el pago de indemnizaciones o desarrollo de programas.

En cuanto al uso de derecho consuetudinario indígena y la costumbre indígena, es claro que pese al reconocimiento constitucional, el Estado paraguayo no la ha considerado, peor aún, permanentemente ha avasallado las mismas en pro de la propiedad privada particular. Por ello las sanciones internacionales que ha recibido, las que aún se encuentran pendientes de cumplimiento.

Conclusiones, aportes y propuestas de solución

La presente investigación ha sido realizada con el objeto de analizar los conflictos por la regulación de la propiedad de la tierra en Paraguay y ofrecer criterios jurídicos de solución. Dada la situación actual en ese país, donde existe un importante porcentaje de la población viviendo en zonas rurales y en situación de pobreza y desigualdad, y a los numerosos y constantes reclamos por la titularidad de la tierra, resultaba necesario estudiar este problema.

En el Capítulo I, se destaca la influencia que han tenido diversos sucesos históricos, tanto en el origen como en la permanencia de los problemas por la propiedad de la tierra. Estos sucesos, que se han identificado como hitos en el transcurso de la investigación, llevaron a la creación de latifundios pero también a la permanente discriminación de los sectores campesino e indígena. Es posible afirmar entonces, que muchas de las situaciones actuales, que fueron debidamente explicadas en la investigación, no hacen más que perpetuar y replicar acciones en detrimento de esos sectores de la población, en beneficio de personas con mayor poder económico o influencia política, agravadas además por constantes hechos de nepotismo y corrupción.

En el Capítulo II, se ha expuesto el entramado normativo vigente en Paraguay, lo que ha permitido identificar las contradicciones, vacíos legales y dificultades a la hora de interpretar e integrar la normativa actual. Asimismo, se ha expuesto la institucionalidad existente, y a través del análisis de esos órganos, sus funciones y praxis, se han identificado conflictos para determinar la competencia y jurisdicción real de las diferentes instituciones (administrativas y judiciales) que intervienen en las cuestiones problemáticas que surgen en torno a la regulación de la propiedad de la tierra.

Ambos capítulos han sido útiles para alcanzar el objetivo de *analizar las fuentes históricas y actuales de la legislación positiva paraguaya, que regulen el derecho de propiedad y el derecho a la propiedad y sean relevantes para el tema en estudio*, como

asimismo, para poder verificar la hipótesis de que *el conflicto de fuentes jurídicas que regulan la propiedad de la tierra en Paraguay responde a las contradicciones existentes entre normas jurídicas de diferentes cuerpos legales, a la superposición de jurisdicciones y al no respeto del orden constitucional de prelación de las leyes*. Se pone énfasis en que las diferencias en los criterios de interpretación de esas normas, tanto a nivel legislativo, como administrativo y judicial, influyen fuertemente en que el problema se haya sostenido en el tiempo.

Ahora bien, en el capítulo central de la investigación, se exponen los problemas jurídicos identificados y analizados, que resumidamente son: la reforma agraria permanente, las dificultades en la interpretación y aplicación de las normas positivas que regulan la propiedad, las formas precarias de tenencia de la tierra y la falta de regularización de las mismas, las deficiencias de los sistemas de catastro, registro y adjudicación y titulación de tierras, las actuaciones al margen de la ley o constituciones irregulares del dominio y la falta de unidad respecto al criterio de la aplicación de la costumbre indígena y la ejecución de las sentencias de la CIDH en la materia.

Esto conlleva a que se produzcan situaciones de conflicto que se traducen en: la ocupación de inmuebles por personas que no son titulares de dominio incluyendo la ocupación informal de tierras fiscales; el fraccionamiento y traspaso informal de inmuebles con títulos precarios otorgados por el Estado; la discordancia entre la superficie expresada en los títulos de propiedad inscritos en el registro de inmuebles y la realidad; la superposición de propietarios sobre un mismo inmueble, los conflictos administrativos y jurisdiccionales; y, el incumplimiento de sentencias emanadas de instancias internacionales.

Los objetivos que habían sido establecidos al inicio del trabajo, y que sirvieron de guía a la presente investigación, han podido ser suficientemente desarrollados. Recordando los mismos, se ha podido estudiar las formas precarias de tenencia y propiedad de la tierra y sus formas de regularización, establecer la praxis en la aplicación de las normas jurídicas, determinar el cumplimiento del orden de prelación constitucional, identificar los problemas

jurídicos de campesinos y aborígenes para el acceso a la tierra y la obtención de la propiedad de la misma, y establecer el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos para concesión de tierras en los procesos de reformas agrarias y sus consecuencias.

Asimismo, las hipótesis de partida o inicio, han podido ser contrastadas en gran parte, lo que se refleja en general en el desarrollo de la investigación, pero más específicamente en las conclusiones de la misma.

1. La realidad en cuanto a la aplicación efectiva de las normas que regulan la tenencia y propiedad de la tierra en Paraguay no se condice con la normativa vigente, siendo la principal causa de las nulidades de títulos de propiedad y de la falta de acceso a la misma por parte de los sectores campesino y aborígen.

2. La mayoría de las situaciones conflictivas por la tenencia y propiedad de la tierra en Paraguay y de los reclamos esgrimidos por campesinos y aborígenes, son consecuencia de la falta de otorgamiento de tierras a las personas que reúnen los requisitos para obtenerla, a la concesión de tierras al margen de la ley y a la falta de regularización de las mismas por motivos burocráticos.

3. El reordenamiento jurídico y el cumplimiento de las normas positivas que regulan la propiedad de la tierra, la unificación de jurisdicciones y de funciones de los organismos de aplicación, la resolución de reclamos respecto de las tierras mal habidas y el catastro de inmuebles en zonas rurales, se constituyen en una posible solución jurídica a los conflictos en materia de regulación de la tierra en Paraguay.

Lo mismo ocurre con el objetivo general del trabajo *“Exponer de manera sistemática las fuentes que regulan la propiedad de la tierra en Paraguay, identificar los conflictos normativos y proponer criterios jurídicos de solución”*, que se ha logrado plenamente.

A través del desarrollo de este apartado se llega a determinar que, si bien, siempre es más fácil proponer una reforma legislativa, la que no se niega sería muy útil, existen otras vías para ofrecer propuestas de solución que van más allá de las reformas normativas.

Encontrar criterios uniformes de interpretación y aplicación de normas, respetar la supremacía constitucional y las jurisdicciones y competencias, denunciar los hechos al margen de la ley y sobre todo velar por el respeto del interés público sobre el particular, en pro de un correcto proceso de redistribución y devolución de tierras, son puntos de partida para buscar el cambio.

Paraguay es un país poco conocido, y normalmente cuando se tiene noticias de él, es por hechos de carácter negativo. Como se expuso en la investigación, las situaciones que suceden diariamente solo pueden confirmar esa imagen que se proyecta al exterior. Pero hay que tener en cuenta, que también es un país donde hay mucho por hacer. Esta investigación puede constituir un aporte a la discusión sobre el tema de la propiedad -que siempre había estado en manos de los afectados o de organismos no gubernamentales que históricamente han estado interesados en el tema- desde el punto de vista jurídico pero teniendo siempre en consideración los importantes aportes que hacen otras disciplinas en la materia.

Analizados los problemas existentes en Paraguay, en ese apartado se esbozarán los criterios jurídicos de solución que se considera pueden ser un aporte para la mejor interpretación y resolución de las situaciones expuestas en la investigación.

1. Propuestas de solución respecto a la normativa y su interpretación: criterios para la armonización de normas aplicables y estricta sujeción al orden de prelación constitucional

Las propuestas jurídicas que pretenden aportar a solucionar los conflictos que resultan de las contradicciones normativas, los vacíos legales y las diferencias en los criterios de interpretación de las normas son las siguientes:

1.1 Aplicar estrictamente el orden de prelación normativo establecido constitucionalmente.

En este sentido se propone aplicar estrictamente el artículo 137 de la Constitución Nacional, en virtud del cual el orden para la interpretación y aplicación de las normas es el siguiente:

- Constitución Nacional
- Tratados Internacionales
- Leyes dictadas por el Congreso
- Otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía.

Asimismo, se debe definir utilidad pública o bienestar social a efectos de la reforma agraria, es decir, delimitar un concepto que sea aplicable en este ámbito.

1.2 Determinar criterios para la armonización de las reglas existentes en cuanto a regulación de la propiedad de la tierra.

Para ello, se considera el núcleo o espacio vital de los campesinos e indígenas en cuanto a su relación con la tierra o territorio, a fin de poder interpretar la normativa aplicable a las situaciones particulares, primando el interés general sobre el individual y la función social de la propiedad, sobre todo a la hora de estudiar los casos de expropiación, previendo montos suficientes para afrontar las indemnizaciones.

Para la armonización de las normas aplicables se partirá de lo establecido en la Constitución Nacional, siendo fundamental al analizar los casos particulares, que se comprueben, en primer término, el cumplimiento de los requisitos constitucionales:

- a) Existencia de una necesidad que exponga la utilidad pública o bienestar social.
- b) Existencia de un latifundio, considerando su extensión y no su productividad. Para ello deben establecerse las superficies a partir de las cuales se considera que un inmueble es un latifundio.
- c) Que se determine si el latifundio es productivo o improductivo a efectos del cálculo de la indemnización.

Aquí existe un inconveniente, que deberá ser resuelto con una modificación del Estatuto Agrario de 2002, dado que no se determina desde qué superficie se considera que existe latifundio. Por ello, se recomienda incorporar un artículo previo al número 9 de este instrumento a fin de definir claramente los latifundios según sus extensiones, pudiendo tomar como referencia el artículo 4 del Estatuto Agrario de 1963 que expone “*Se considera latifundio a los efectos de esta Ley todo inmueble de más de 10.000 hectáreas en la Región Oriental, o de más de 20.000 hectáreas en la Región Occidental que no esté racionalmente explotado*”.

En el caso de conflictos para expropiar a un inmueble de un extranjero, cuyo país de nacionalidad del propietario ha firmado un BIT con Paraguay, se debe verificar si existe la necesidad colectiva, si el inmueble es útil para los fines de la reforma agraria y proceder a realizar la expropiación, determinando la productividad del inmueble a efectos del cálculo de la indemnización, siguiendo los criterios establecidos en cada tratado.

Como se observa, estas dos propuestas van intrínsecamente ligadas, ya que el respeto por el orden de prelación normativa es el punto de partida para poder armonizar las normas sobre la materia.

1.3 Introducir cambios relacionados al impuesto inmobiliario

Con el objeto de poder contar con fondos que permitan que el país haga frente al pago de las indemnizaciones por expropiaciones se propone:

- a) Aumentar la tasa del impuesto inmobiliario, que actualmente se encuentra en el 1%, de manera progresiva, según la clasificación en grandes o medianos inmuebles que hace la ley;
- b) Que la tasa del impuesto inmobiliario se aplique sobre el valor de mercado de los inmuebles y no sobre el valor fiscal, permitiendo además la actualización de los valores fiscales de los inmuebles a la realidad, eliminando el tope del índice de inflación.

Estas propuestas pueden aplicarse de manera conjunta u optar por alguna de ellas, en todo caso, la adopción de una o ambas producirán un incremento en la recaudación fiscal con el objeto de pagar las indemnizaciones.

En este punto es importante resaltar que primero deben sanearse los títulos de propiedad, por lo cual se vincula con las propuestas que se realizan más adelante.

Asimismo, para suplir este proceso y el tiempo que pudiera demorarse en realizar el saneamiento, se puede tomar el listado de grandes contribuyentes de la Subsecretaría de Estado y Tributación, depurar la misma en el sentido de extraer solo los grandes contribuyentes por actividades agropecuarias, cotejar con la información disponible en los registros municipales sobre extensión de propiedades y propietarios y en base a esta información, recalcular el valor de mercado de esas propiedades. Una vez realizado este proceso se propone:

- c) Crear un impuesto progresivo a los latifundios, para lo cual debe definirse desde qué superficie se considera latifundio, según se expuso anteriormente, pudiendo discriminar la tasa aplicable a los latifundios productivos de los improductivos, que tienda a la eliminación de estos últimos, según es el espíritu de la norma constitucional.

Las propuestas que aquí se realizan se fundamentan en las teorías que reconocen al derecho de propiedad como un derecho humano y a la existencia de un núcleo vital de los campesinos y los pueblos indígenas en cuanto a su derecho de propiedad. Tanto en el caso de los campesinos, que necesitan tener tierra propia y trabajarla para su subsistencia, como en el de los pueblos indígenas que reclaman sus territorios ancestrales para poder desarrollarse según sus costumbres, no existe duda sobre la existencia de un núcleo o espacio vital, y el derecho de estos sujetos debe ser considerado como fundamental al momento de la interpretación de la normativa aplicable a las situaciones particulares, teniendo en la mira que el interés general debe primar por sobre el interés individual.

En la presente investigación se explicitaron casos en los cuales se dificulta determinar fehacientemente si es válido aplicar una ley de tipo reglamentaria que establece disposiciones diferentes a las determinadas por las normas constitucionales. Es más, se habían observado casos en los cuales no se da una concordancia, ya que la ley inferior introduce criterios o requisitos que se alejan del mandato constitucional, tal como se manifiesta en los casos de expropiaciones para destinar inmuebles a la reforma agraria y a la devolución de territorios de comunidades indígenas.

Para poder ofrecer algunos criterios que favorezcan la armonización de las reglas aplicables se debe adoptar a una definición de utilidad pública y bienestar social que permita la incorporación de criterios de tipo técnico, o por lo menos, deje un margen de interpretación para poder lograr la integración de normas constitucionales y legales.

En cuanto al tema específico de la expropiación, lo más idóneo es aplicar la jerarquía establecida en la misma Constitución para que, al estudiar estos casos, el primer filtro que deban pasar sea el de la función social de la propiedad, y una vez que se determine que cumplimiento de ese requisito, pasar a analizar la productividad y/o sostenibilidad ambiental, con el objeto de hacer el cálculo de la indemnización. En lugar de que alguno de los requisitos excluya al otro, se debe buscar que los mismos operen de manera complementaria, para asegurar por una parte, que un inmueble pueda ser destinado a la reforma agraria o a la devolución de territorios a los pueblos indígenas; y por la otra, que no se vea perjudicado el particular que está siendo privado de su propiedad.

Asimismo, como el Estado es soberano dentro de su territorio, en ejercicio de esa soberanía y en virtud a las necesidades de los ciudadanos a quienes representa, puede expropiar un inmueble, aunque se trate de un propietario extranjero. Por lo tanto, las normas de los tratados no deben interpretarse en abstracto, sino vinculadas directamente con los derechos de los ciudadanos que viven bajo la jurisdicción del gobierno y a quienes éste está obligado a proteger. Si esto se interpreta conjuntamente con la cláusula de trato nacional, que establece que los inversores extranjeros y nacionales deben tratarse de manera comparable, se puede completar la interpretación de que la expropiación es permitida e incluso discutir sobre el punto de la indemnización.

Situación aún más clara se da cuando el territorio a expropiar es reclamado por comunidades indígenas. Respecto a esto es importante recordar el caso de la comunidad Sawhoyamaya, cuyas tierras no eran devueltas bajo el argumento estatal de que pertenecían a un ciudadano alemán, que se encontraba amparado en el Tratado firmado entre ambos países, lo que impedía la expropiación. La CIDH rechazó el argumento observando que la expropiación es permitida cuando sea para fines públicos y agregando que el respeto de los tratados comerciales siempre debe ser compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ahora bien, más allá de que el tema de la posibilidad de expropiación parece haber quedado aclarado, existe un problema a la hora de la indemnización, ya que los Tratados Bilaterales de Inversión suscritos por Paraguay, establecen que la indemnización debe ser “justa” (en casi todos los BIT), a precio o valor de mercado, y además, que debe ser previa a la expropiación o con pago inmediatamente posterior a tal acción. Estos tratados no hacen diferencia sobre la productividad o no del inmueble, situación que si es establecida en la Constitución Nacional y en el Estatuto Agrario, y esto afecta tanto a la forma de cálculo como a la forma de pago de las indemnizaciones, específicamente en los casos de expropiación de latifundios improductivos.

En las leyes paraguayas la condición de productividad de un latifundio hace variar los criterios de cálculo de la indemnización y forma de pago, como se explicó en capítulos precedentes. Hay que recordar que si un latifundio es productivo, la indemnización debe ser previa y el valor se define convencionalmente o, si no hay acuerdo, por sentencia judicial (las tasaciones por peritos suelen aproximarse al valor de mercado). Sin embargo, si el latifundio es improductivo, el monto de la indemnización es fijado por ley, basado en el valor fiscal del inmueble y se paga hasta en diez cuotas anuales (posteriores a la expropiación). Como se observa, hay una gran diferencia respecto de la norma establecida en los BIT.

Es decir, si bien es completamente permisible que un Estado expropie a un inversor extranjero, debe realizarse de forma bien planificada, dado que el monto de la indemnización debe estar contemplado en el presupuesto nacional, que en el caso de Paraguay suele ser escaso, y ser destinado a sujetos que realmente tengan derechos y se encuentren en estado de necesitar las tierras o territorio para poder desarrollar su vida. Probablemente, sería adecuado, identificar las comunidades (campesinos e indígenas) que se encuentran en esta situación y sistematizarlas por orden de urgencias, a fin de poder ejecutar eficientemente los fondos estatales.

En este caso es importante comentar que no han llegado muchos casos contra Paraguay a tribunales internacionales de arbitraje respecto de expropiaciones directas (aunque si han llegado algunos por expropiación indirecta, ej. Olguín contra Paraguay), por lo que el temor o amenaza que se genera en el momento de presentar una solicitud de expropiación al Congreso no encuentra fundamentos casuísticos relevantes.

Además del tema de las expropiaciones, sobre el cual no debería quedar dudas al Congreso de su posibilidad de realización, el problema de la indemnización en el caso de latifundios improductivos puede seguir presentándose. Es importante analizar e interpretar la normativa nacional, bilateral y multilateral existente, de manera integrada y en referencia a cada caso concreto y a la realidad del estado paraguayo en cuanto a la posibilidad de poder hacer frente a la indemnización correspondiente. Esto no significa la creación de un nuevo argumento para rechazar las expropiaciones, sino lo contrario, el plantear una solución a partir de un trabajo de mucha mayor planificación a la hora de aplicar la reforma agraria o devolver la tierra a las comunidades indígenas reclamantes, donde la interpretación e integración de la normativa vigente juegan un rol fundamental.

En cuanto a la propuesta de elevar la tasa del impuesto inmobiliario y aplicarla sobre el valor de mercado del inmueble y no el avalúo fiscal, la misma está fundamentada en informes realizados por el Banco Mundial, Oxfam y Base IS que se expresan en ese sentido.

2. Propuestas de solución jurisdiccionales: Implementación del fuero agrario, planificación de una reforma agraria integral, aplicación del derecho consuetudinario indígena y regulación de un procedimiento de ejecución de las sentencias de la CIDH

En este apartado se hará referencia a las posibles soluciones respecto de las situaciones donde se observan conflictos para determinar cuál es la jurisdicción adecuada para revisar, analizar y dictaminar sobre conflictos agrarios describiendo los fundamentos que las respaldan. Las propuestas son:

2.1. Implementar el fuero agrario según lo dispuesto en la Ley N° 51/90, para lo cual debe incluirse en una partida del presupuesto general de la nación y efectuar el concurso para jueces y demás funcionarios del fuero.

El fuero agrario fue creado por la Ley N° 51 de 1.990, indicándose en su artículo 31 que entraría en funcionamiento a partir de un año de su promulgación, algo que no ha ocurrido hasta 2017. Asimismo, en su artículo 15 establece que su competencia es indelegable, de orden público e improrrogable. Este artículo es fundamental para comprender la importancia de implementar este fuero.

La mencionada ley determina que los jueces y tribunales agrarios conocerán en caso de contiendas emergentes de actividades agrarias, hechos y actos jurídicos agrarios y actividades conexas a éstas, en que sean parte los sujetos agrarios en su condición de tales. Además, crea organismos auxiliares como el Ministerio Público agrario, la Abogacía y Procuraduría agraria, Actuarios, Ujieres, Oficiales de secretaría y Escribientes.

El artículo 21 determina que los juzgados y tribunales agrarios conocerán las cuestiones que versen sobre materia legislada por el Código Rural, Estatuto Agrario, Estatuto del Indígena, Servicio Nacional de Salud Animal, cooperativas agrícolas y demás leyes sobre materia agraria. Posteriormente enuncia otras acciones en las cuales tiene competencia este fuero, entre las que se destacan: acciones petitorias y posesorias, partición de inmuebles, acciones de indemnizaciones, juicios de desalojo de fundos agrarios, diligencias preparatorias para la expropiación, conflictos suscitados con motivo de la aplicación del Estatuto de las Comunidades Indígenas, expropiaciones; acciones sobre mutaciones, divisiones legales y otras irregularidades que tiendan a la parcelación de tierras tituladas a los sujetos agrarios en contra de las disposiciones legales (cabén aquí las *tierras*

malhabidas); acciones y medidas sobre la reforma agraria, acciones que intenten los productores agropecuarios para legalizar la posesión o tenencia de tierras privadas, en todas las cuestiones relativas o derivadas de la expropiación de tierras para los fines de la Reforma Agraria.

Claramente están definidas las competencias del tribunal y es observable que la totalidad de los conflictos que actualmente existen en el ámbito rural, se encuadran en las acciones establecidas en la ley, sin embargo, hasta la fecha, son los juzgados en lo civil y comercial los que se encargan de resolver las contiendas que se producen en el ámbito agrario, y en cuanto a las apelaciones, algunas son resueltas por los tribunales de apelación civiles y otras veces por el tribunal de cuentas.

Debe considerarse que el espíritu y las normas aplicables por los juzgados civiles para la resolución de los casos agrarios, no son los más idóneos, ya que responden a una concepción privatista del derecho, frente a la concepción publicista de la reforma agraria y del reconocimiento constitucional de las tierras comunitarias indígenas, lo que hace que difícilmente adopten las mejores decisiones a la hora de sentenciar, teniendo fundamentos completamente diferentes.

Igualmente, es importante prever que se corre el grave riesgo de que las resoluciones referidas a la competencia de los jueces y tribunales agrarios que hayan sido resueltos por otros tribunales sean recurridos de nulidad o inconstitucionalidad, dado que no son los órganos establecidos en la ley para resolver este tipo de cuestiones.

En este sentido, el Código Procesal Civil paraguayo establece el procedimiento de las inconstitucionalidades, que pueden ser por vía de la excepción o de la acción. En el caso que ocupa la investigación, la vía podría ser por la de la acción. *"Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia,*

la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo (art.550 CPC). Asimismo, el siguiente artículo determina la imprescriptibilidad de esta acción en los siguientes términos “*La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que la ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales*”. Las resoluciones judiciales emanadas de órganos diferentes a los establecidos por la ley para resolver las cuestiones contradictorias, puede encuadrarse perfectamente en este supuesto legal.

De lo expuesto se observa la necesidad de implementar con carácter urgente el fuero agrario, según lo establece la ley N° 51/90.

2.2. Realizar la planificación de una reforma agraria integral que incluya redistribución de la tierra y titulaciones.

Para poder llevar a cabo la planificación integral se deberá:

- a. Diseñar un plan de Reforma Agraria por regiones, departamentos y municipios, con fechas determinadas y perentorias. Publicación de plazos. Establecer obligación de presentar reportes de avances periódicamente (mensuales, semestrales, anuales).
- b. Fijar plazos para que los solicitantes se presenten a manifestar su intención de obtener tierras y de duración total del procedimiento hasta la titulación de las mismas.
- c. Identificar a los solicitantes de tierras que reúnan los requisitos para ser beneficiarios de la reforma según la normativa vigente y crear un registro de los mismos (INDERT). Trabajar conjuntamente con el INDI para incluir a comunidades indígenas que estén solicitando devolución de territorios o titulación de los mismos.

- d. Identificar las propiedades (latifundios o excedentes fiscales) que podrían ser afectadas a la reforma, revisar los títulos (incluyendo cotejo de superficies y linderos), realizar saneamiento en caso de ser necesario. Realizar el mismo proceso para territorios solicitados por comunidades indígenas.
- e. Elaborar un plan de recuperación de las tierras *malhabidas*, previendo la recuperación de las mismas en procesos de nulidad.
- f. En el caso de los latifundios, preparar los informes para ser presentados al Congreso, con la propuesta de indemnización según se trate de latifundios productivos o improductivos.
- g. Preparar oferta para posibles propuestas de compra directa de tierras.
- h. Entregar títulos de propiedad a campesinos que abonaron sus derechos y registrarlos debidamente. Replicar este proceso a comunidades indígenas que ya cuentan con tierras, pero no están tituladas.
- i. Ejecutar la programación de los puntos a y b.
- j. Una vez realizado el proceso y entregadas las tierras y sus títulos de propiedad, iniciar proceso de capacitación y apoyo a la producción.

El punto de partida es la regulación constitucional de la misma que debe ser armonizada a través de la interpretación e integración adecuada con la legislación reglamentaria. Es así que en primer lugar se deben definir correctamente, por ejemplo, utilidad social, latifundios y minifundios; asimismo, establecer el alcance, plazos y procedimientos para la implementación de la reforma; y, determinar las sanciones para los casos de hechos ilícitos en cuanto a adquisición de tierras en contra de la normativa existente.

Además, debe establecerse un sistema que permita la recuperación de las tierras *malhabidas* para que sean redistribuidas, difundir la necesidad de realizar las inscripciones, capacitar y acompañar a campesinos e indígenas en ese proceso; y a partir de ahí, diseñar programas que permitan su incorporación al desarrollo nacional.

Considerando que la ley 50/91 entrega competencia a los jueces y tribunales agrarios para intervenir en cuestiones de divisiones legales y otras irregularidades que tiendan a la parcelación de tierras tituladas a los sujetos agrarios en contra de las disposiciones legales, sería un órgano idóneo para tratar el tema de las *tierras malhabidas*, las que como se contó en capítulos anteriores, asciende a casi ocho millones de hectáreas. La recuperación de estas tierras es muy importante, considerando la superficie que abarcan y a que fueron entregadas en contravención a las normas existentes, no han cumplido con los fines de la reforma agraria y en su mayoría son tierras fiscales que podrían volver a las manos del Estado para ser redistribuidas correctamente, es decir a las personas que realmente reúnen los requisitos para ser beneficiarios de la reforma; y en otro caso, también podrían ser devueltas o entregadas a comunidades indígenas que han sido despojadas arbitrariamente de su territorio.

Existe la posibilidad de hacerlo solicitando la nulidad de estos títulos, dado que en el país no opera la prescripción de las nulidades de actos públicos, y como los mismos fueron concedidos por resolución de los organismos de aplicación, los mismos pueden perfectamente ser considerados como actos administrativos. En esta etapa es muy importante el rol que debe jugar la Procuraduría General de la República, que es el órgano establecido constitucionalmente para defender los intereses patrimoniales del Estado.

Por ello, se considera que existe la posibilidad de que sea este órgano, en cooperación con el INDERT y el INDI, quien trabaje fuertemente en la recuperación de las *tierras malhabidas* entregadas en la dictadura, con el objeto de poder ser devueltas a las comunidades afectadas y a los verdaderos beneficiarios de la reforma agraria. Bajo el período del Procurador actual se ha creado un equipo jurídico institucional abocado a la recuperación de tierras del Estado, por lo cual se considera que es viable la implementación de un equipo conformado por las entidades mencionadas para trabajar en la recuperación de tierras y de aprovechar la imprescriptibilidad de los actos administrativos, por los cuales se entregaron las tierras a personas no beneficiarias de las Reformas Agrarias, para que las

mismas regresen al Estado y puedan ser redistribuidas idóneamente y con estricto respeto a los normas vigentes.

2.3. Aplicar el derecho consuetudinario indígena según lo establecido en la Constitución Nacional en todas las jurisdicciones (no solo la penal, como se realiza actualmente).

Respecto de la aplicación o no de la costumbre indígena o derecho consuetudinario indígena en Paraguay, el investigador concluye en que, en el caso paraguayo, debe ser aplicada. Los fundamentos están dados en el establecimiento constitucional de ese derecho, en la adopción de normas internacionales que también prevén su uso y de los fundamentos de sentencias de la CIDH contra Paraguay.

La misma ha sido reconocida constitucionalmente en vinculación a la identidad étnica de los pueblos, por lo cual puede ser aplicada (la redacción del artículo constitucional al expresar que “se tendrá en cuenta” introduce la obligatoriedad de que por lo menos sea considerada). La norma constitucional está en consonancia con lo establecido por el Código Civil, en cuanto establece (a contrario sensu) que la costumbre o práctica pueden crear derechos si las leyes se refieren a ellos.

Como en la legislación paraguaya se hace expresa referencia a que se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena, el mismo debe ser considerado en las materias que se revisan en esta investigación, no solo en el ámbito penal como es en la actualidad, sino fundamentalmente respecto del traslado o remoción del hábitat de las comunidades sin su autorización expresa (artículo 64 de la CN) y también en los casos de titulación de sus tierras; ya que, no sería necesario que las comunidades tengan personería jurídica para que opere la formalización de la propiedad, tal como se les exige en la actualidad, sino que, respetando los propios sistemas de organización de los pueblos, se puedan reconocer los

territorios que les pertenecen y darles una seguridad jurídica de que los mismos no serán nuevamente invadidos o que ellos no serán expulsados.

2.4. Determinar un procedimiento de ejecución de las sentencias emanadas de la CIDH.

Este procedimiento deberá establezca plazos, actuaciones determinadas y específicas, unidades responsables, forma de reparación y/o indemnización, es decir, actuaciones que no se circunscriba solamente a reuniones de comisiones interinstitucionales y buenas intenciones, sino que se asemeje más a los procedimientos de ejecuciones de sentencias ordinarias.

En este sentido, es importante el rol de la Procuraduría General de la República, a través de la Dirección de Asesoría Legal y Dictámenes, unidad de Derechos Humanos quien deberá trabajar en conjunto con el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Derechos Humanos, Dirección de Asuntos Internacionales en materia de Derechos Humanos, en la elaboración de un manual de procedimientos.

A este manual de procedimientos para la ejecución de sentencias debe sumarse el establecimiento de una política pública de largo plazo, que contemple: la necesidad de llevar a cabo las expropiaciones a los propietarios de los inmuebles reclamados por los pueblos, la devolución de los territorios a los mismos, el deber de afrontar el pago de las indemnizaciones debidas tanto a los expropiados como a los indígenas por haber puesto en peligro su subsistencia y la obligación de tomar de otro tipo de medidas que ayuden a elevar la calidad de vida de los pueblos.

Ahora bien, recordando las sentencias contra el Paraguay, se debe dejar en claro que el país está obligado a cumplir con las decisiones que emanan de la misma, ya que ha aceptado su jurisdicción y competencia.

Con tres sentencias de la CIDH contra el Estado y varios procesos que se están tratando de solucionar vía acuerdos amistosos, observada la dificultad de ejecutar las sentencias mencionadas, sobre todo considerando que los fallos son de 2005, 2006 y 2010 y no estaban siendo cumplidos, en Paraguay se creó, bajo la presidencia de Fernando Lugo la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI).

Se considera que el establecimiento de este tipo de instituciones es un avance en cuanto a la necesidad de encontrar vías idóneas para la ejecución de sentencias de la CIDH, pero por si sola no es suficiente, por ello la determinación de las propuestas expuestas.

3. Propuestas de solución administrativas y/o burocráticas: saneamientos de títulos y titulaciones, y creación de un sistema integrado de registros

En este último apartado se busca entregar propuestas que ayuden a solucionar los problemas de carácter administrativo. Para ello, en primer lugar, es sumamente importante lograr el saneamiento de los títulos y la titulación de las tierras que actualmente no se hallan inscritas, para después crear un sistema integrado de registros de propiedad, con el objeto de contar con información cruzada y unificada, que elimine la superposición de los títulos y la precariedad en la que se encuentran los titulares de mejoras y derecheras y las comunidades indígenas. Esto no sólo servirá para garantizar los derechos de los indígenas y campesinos sobre los territorios que reclaman, sino que también ofrecerá mayor seguridad jurídica a los que ostentan algún tipo de propiedad privada o particular.

3.1. Saneamiento de las tierras y sus títulos.

Para poder llevar a cabo ese proceso se propone:

- a. Implementar de un sistema georreferenciado que describa claramente la superficie de los inmuebles con sus respectivos linderos, identificando la necesidad de mensuras y deslindes, que deberán ser realizados por el organismo competente (INDERT).
- b. Cotejar los informes obtenidos con los planos y títulos existentes, con el objeto de resolver los casos de superposición de títulos y superposición de tierras, como consecuencia de falta de determinación clara de los linderos; y regularizar la situación de los campesinos y comunidades indígenas que no tienen título de propiedad sobre su inmueble o territorio.

Parte de una de las propuestas indicadas (la del georreferenciamiento) se está llevando a cabo por el SIRT, por lo que se le realizó una consulta vía acceso a la información. De la respuesta entregada se desprende que, pese a que el mismo ha iniciado su trabajo, aún son pocas las comunidades (222 con un total de 581.876 has) que han sido revisadas para llevar el tercer año de ejecución. Por otra parte, no han entregado una respuesta clara y definitiva de cómo sanearán los títulos, expresando solamente que tienen un grupo de expertos que se encargará del tema. Este grupo de expertos elevaría un informe a la asesoría jurídica del INDERT para determinar la titularidad de los inmuebles, pero esta institución ha sido cuestionada en reiteradas ocasiones por hechos de corrupción y por la desidia con la que han manejado los expedientes de regularización y titulación de propietarios de derecheros, por lo cual no parece ser la más idónea para resolver estas cuestiones.

Si el SIRT funcionara como está proyectado y mejora su cobertura respecto a las superficies georreferenciadas, sería de gran contribución para la detección de las superposiciones e irregularidades en los inmuebles, con el objeto de poder empezar a trabajar en el saneamiento de las mismas.

Ahora bien, respecto a la superposición de los títulos, la prevalencia de uno sobre otro fue explicada en la investigación, pero como se observó hay casos que se escapan a las reglas establecidas. Por ello, debe preverse la posibilidad de iniciar demandas por indemnización de daños y perjuicios contra el Estado, cuando los responsables sean alguno de los organismos de aplicación. Debe crearse además un sistema temporal que permita normalizar las propiedades que actualmente están consideradas como precarias.

En cuanto a la regularización de las derecheras, debe existir un sistema simplificado donde se registren los beneficiarios y sus correspondientes pagos, para que, cuando se cumplan los diez años de pago de cuotas, automáticamente se generen los títulos de propiedad. Este sistema debería estar vinculado directamente a todos los registros existentes, a fin de que no se genere alguna superposición y el nuevo propietario (que abandona la situación irregular) cuente con las garantías que le ofrece esta inscripción. En estos títulos es necesario que figure la anotación de que es un inmueble afecto a la reforma agraria.

3.2. Crear un sistema de Registros Públicos interconectado con el fin de que la información actualizada esté debidamente cruzada.

Se considera que eliminar alguno de los registros existentes puede generar más caos, ya que pueden perderse registros valiosos y válidos; por lo que la propuesta va encaminada a crear un sistema informatizado que vincule la información contenida en los diferentes registros públicos de propiedad existentes actualmente, unificando, por ejemplo, el número de registro o catastro de los inmuebles a fin de que con el mismo se pueda extraer información que opere en todos los registros en un solo documento.

Asimismo, y para complementar esta propuesta y asegurar que existan registros adecuados para poder registrar y cruzar la información, se debe:

- a) Instalar oficinas de registros públicos en ciudades del interior del país.

- b) Registrar debidamente los títulos de propiedad e incluir anotaciones al margen donde se deje claramente establecido que es un inmueble afecto por la Reforma Agraria, con el objeto de que en un futuro no sea vendido y luego reclamado.
- c) Capacitar a los beneficiarios e informar claramente que si ya obtuvieron su propiedad en virtud de la reforma agraria no pueden volver a ser beneficiarios. De ahí la importancia de que se deje constancia de la afectación del inmueble a ese proceso.

Los sistemas de registros deberían estar vinculados a las oficinas municipales, dado que actualmente el sistema está altamente concentrado en la ciudad capital y ciudades más importantes, y debe hacerse accesible a zonas rurales.

Como las derecheras pasarían a estar registradas, es importante además que se inicie un proceso de aplicación estricta de la Ley N° 4.862/12, que prohíbe y castiga la enajenación de las mismas, ya que con ello se podría evitar por un lado, que personas que reúnen los requisitos para ser beneficiarios mal utilicen y abusen del sistema; y por el otro, que dejen de existir acosos y presiones por parte de latifundistas e inversores para que esas tierras les sean vendidas en contravención a la normativa existente.

3.3. Dotar de mayor presupuesto al INDI.

Particularmente, en referencia a la propiedad indígena, debería revisarse el funcionamiento del INDI, sobre todo en cuanto a su presupuesto.

En el año 2015, desde la entidad calcularon lo necesario para poder cubrir los costos de funcionamiento de la institución, más costos de compras de tierras y/o expropiaciones, indemnizaciones debidas por sentencias de la CIDH, solicitando 122 mil millones de guaraníes (unos 21 millones de dólares aproximadamente), sin embargo, les entregaron un 43% menos (alrededor de 77 mil millones de guaraníes, unos 11 millones de dólares). En

2016, ocurrió algo similar. Se solicitaron 107 mil millones de guaraníes y se les aprobó 68 mil millones de guaraníes. Para 2017, el presupuesto del INDI asciende a 43 mil millones de guaraníes, equivalentes a poco más de siete millones de dólares.

Pese a que las necesidades se mantienen (y en algunos casos incrementan dado el aumento del número de población indígena) el presupuesto ha ido bajando anualmente, lo que dificulta la solución de los problemas con las comunidades indígenas por sus territorios, motivo por el cual este punto debe ser analizado y corregido por las autoridades, defendiendo las necesidades de los pueblos indígenas, que son contantemente reclamadas tanto por sus miembros, como por ONG's e instituciones internacionales como la CIDH.

Las propuestas han sido realizadas con el objeto de aportar soluciones y han sido elaboradas en base al análisis de los problemas estudiados, la legislación vigente, la escasa doctrina nacional y los informes de organismos internacionales y no gubernamentales.

Si bien se considera que las mismas pueden contribuir a solucionar los problemas o por lo menos parte de ellos, se es consciente de que su implementación depende de la voluntad política de las élites, las que históricamente y hasta el momento han mostrado poco interés en dar una solución definitiva a estos problemas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Alderete Alberto (2006) *Programa de Reforma Agraria*. Arandura, Asunción, Paraguay.
- Aldunate, Eduardo (2008) *Derechos Fundamentales*. LegalPublishing, Santiago de Chile, Chile.
- Alegre, Efraín y Aníbal Orué (2008) *La tierra en Paraguay 1947-2007, 60 años de entrega del patrimonio nacional. Stroessner y el Partido Colorado*. Arandura, Asunción, Paraguay.
- Alwin, J (2002) *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Un estudio de Casos*. Proyecto Mercado de tierras rurales (I-II), CEPAL-GTZ, Santiago, Chile.
- Barreto, Mirta (2006) *Tierras mal habidas*. Servi-libro-Intermon Oxfam, Asunción, Paraguay.
- Bethell, Leslie (1991) *Historia de América Latina, 2. Época Colonial: Europa y América en los Siglos XVI, XVII y XVIII*. Editorial Crítica, Barcelona, España.
- Bethell, Leslie (1991) *Historia de América Latina, 5. La Independencia*. Editorial Crítica, Barcelona, España.
- Borda, Dionisio (compilador) (1990) *Estado y Políticas Públicas: aportes para una reforma agraria*. CEPAG-NEIKE, Asunción, Paraguay.
- Caballero Campos, Herib (2012) *La Revolución Comunera 1721-1735*. El Lector, Asunción, Paraguay.
- Campos, Luis Alberto (1986) *Pequeños campesinos y su incertidumbre*. El Lector, Asunción, Paraguay.
- Campos Ruiz Díaz, Daniel (2013) *Reforma Agraria: una causa nacional pendiente*. Arandura editorial. Asunción Paraguay.
- CIDH (1998) *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, Costa Rica
- Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Informe final Anive Hagua Oiko. Tierras mal habidas, tomo IV*. Asunción, Paraguay.
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) (1995) *Conflicto de tierra y defensa jurídica de los campesinos*. Asunción, Paraguay.
- De Las Casas, Bartolomé (1992) *Historia de las Indias I, II y III en Obras completas tomos 3, 4 y 5*. Edición a cargo de A. Huergo, Madrid, Alianza Editorial.

- Del Toro Huerta, Mauricio (2007) *El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano* en Becerra Ramírez, Manuel (coord.) *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, UNAM, México.
- Espínola González, Zulma (2010) *Historia Económica del Paraguay: reformas durante el Gobierno de Stroessner*. El Lector, Asunción, Paraguay.
- Fogel, Ramón (2001) *Las luchas campesinas. Tierra y condiciones de producción*. CIPAE-CERI. Asunción, Paraguay.
- _____ (1989) *La cuestión agraria en el Paraguay*. CERI-AS, Asunción, Paraguay.
- Frutos, Juan Manuel (1977) *Experiencias en Colonización y Reforma Agraria en Paraguay*. Managua, Nicaragua.
- Galasso, Norberto e Ibañez Germán (2005) “La guerra de la triple infamia”. Cuadernos para la Otra Historia. Centro Cultural Enrique Discépolo. Buenos Aires. Argentina.
- Galeano, Luis y Michel Carter (2005) *Campesinos, Tierra, Mercado*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Paraguay.
- González Garabelli, Carlos y Horacio Pettit (2007) *Manual de Derecho Agrario y Ambiental*. Intercontinental, Asunción, Paraguay.
- Gonzalez Teodosio (1997) *Infortunios del Paraguay*. Editorial El Lector. Asunción, Paraguay. Pág. 167
- Hanke, Lewis (1949) *La lucha por la justicia en la conquista de América*. Buenos Aires, Argentina.
- Hernandez, Pablo (1908) *El extrañamiento de los jesuitas del Río de la Plata y de las Misiones del Paraguay*. Editor Librería General de Victorino Suárez, Madrid, España.
- Herken, J.C. (1984) *El Paraguay rural entre 1869 y 1913*. CPES, Asunción, Paraguay.
- Hetherington, Kregg (2011) *Privatizando lo privado en el campo paraguayo: lotes precarios y la materialidad de los derechos*. Traducción Marcos Castillo. Intercontinental, Asunción, Paraguay.
- Lepage, Henri (1986) *¿Por qué la propiedad?* Instituto de Estudios Económicos. Madrid, España.
- Martínez Estay, José Ignacio (2014) *Subsidiariedad y margen de apreciación en las relaciones Derecho Nacional-Derecho supranacional. Consideraciones para el diálogo entre la Corte Interamericana de derechos humanos y los tribunales nacionales* en Nogueira Alcalá Humberto

- (coord.) La Protección de los Derechos Humanos y fundamentales de acuerdo a la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Librotecnia, Santiago de Chile, Chile.
- Morínigo Alcaraz, José Nicolás (2009) *Auge de la producción rural y crisis campesina*. Fondec, Asunción, Paraguay.
 - Nieto Navia, Rafael, (Editor) (1994) *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*. Corte IDH, San José de Costa Rica, Costa Rica.
 - Nuñez Poblete, Manuel (director) (2010) *Normativa nacional e internacional sobre pueblos indígenas*. Librotecnia, Santiago de Chile, Chile.
 - Ortega, Guillermo y Tomás Palau (compiladores) (2008) *Reformas Agrarias en América Latina*. CLACSO.
 - Ots Capdequi, J.M. (1959) *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*. FCE, México.
 - Palau, Tomás (1996) *La agricultura paraguaya al promediar los 90s: situación, conflictos y perspectivas*. BASE IS, Asunción, Paraguay.
 - Palau, Tomás, Luis Rojas y Quintín Riquelme (2010) *Acciones del Gobierno de Lugo para la Reforma Agraria entre Agosto de 2008 y junio de 2010*. Servicios Gráficos SV, Asunción, Paraguay.
 - Palau, Tomás y María Victoria Heikel (1987) *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. BASE-PISPAL-AS, Asunción, Paraguay.
 - Pastoral Social (1984) *Tierra y sociedad: problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay*. Cuadernos de la Pastoral Social, Asunción, Paraguay.
 - Pastore, Carlos (2008) *La lucha por la tierra en Paraguay*. Tercera edición, Intercontinental, Asunción, Paraguay.
 - _____ (1972) *La lucha por la tierra en Paraguay*. Segunda Edición, Antequera, Montevideo, Uruguay.
 - Pettit, Horacio Antonio (2005) *Legislación Agraria en Paraguay*. Intercontinental, Asunción, Paraguay.
 - _____ (2004) *Introducción al Derecho Agrario Paraguayo*. Segunda Edición. Servi-libro, Asunción, Paraguay.
 - Plant Roger y Soren Hvalkof (2002) *Titulación de tierras y pueblos indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Desarrollo Sostenible

- Prieto, Esther (2006) *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT*. Amotocoide, Asunción, Paraguay.
- Riquelme, Quintín (2003) *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*. CLACSO. Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/biblio.rtf>
- Riquelme, Quintín (2003) *Los conflictos sociales en el contexto de la democracia paraguaya*. En publicación: *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. José Seoane. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/riquelme.rtf>
- Rivarola D. y otros (1982) *Estado, campesinos y modernización agrícola*. CPES, Asunción, Paraguay.
- Sinha, Radha (1984) *La condición del campesino sin tierra: un problema que se agrava*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Número 28 de FAO, Desarrollo Económico y Social.
- Susnik, Branislava (2010). *La Independencia y el indígena*. Intercontinental, Asunción, Paraguay.
- Telesca, Ignacio (comp.), *En Historia del Paraguay* (2010) Edit Taurus. Versión on line en https://books.google.cl/books?id=tYjhpndHHF0C&pg=PT162&lpg=PT162&dq=ley+del+20+de+septiembre+de+1824+paraguay&source=bl&ots=L6lPIbx-x3&sig=ReKcJUozORXkAXaYs_PJNuBsOpE&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=ley%20del%2020%20de%20septiembre%20de%201824%20paraguay&f=false
- Wagener, Alfredo (2011) *El derecho de propiedad*. Intercontinental Editora, Asunción, Paraguay.

Artículos:

- Aldunate Lizana, Eduardo. (2006). *Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad*. Revista chilena de derecho, 33(2), 285-30. Chile.
- Barrios, Federico (1984) *El proceso histórico de deterioro de la economía campesina en Morínigo*, José Nicolás et al *Tierra y Sociedad: Problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay* (Asunción: CEP) Cuadernos de Pastoral Social N° 4

- Candia, Gustavo (s/f) *Ambiente y pueblos indígenas: Ley ambiental dictada en la Provincia de Formosa es confiscatoria de bienes y afecta la propiedad comunitaria de comunidades aborígenes* en Derecho de los Pueblos Indígenas. <http://www.indigenas.bioetica.org/nota31.htm>
- Cinelli, Claudia (2006) *La dimensión colectiva del derecho a la propiedad de la tierra. Breve recensión sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana* en Cuadernos electrónicos N°3 enero-junio 2006. Derechos Humanos y Democracia.
- FAO (2003) *Tenencia de la tierra y desarrollo rural* en Estudios sobre tenencia de la tierra N° 3, FAO.
- Ferro, Silvia (2011) *Propiedad de la Tierra en Mercosur* en Desarrollo Rural Exploraciones 7, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, Argentina.
- Fogel, Ramón (2001) *Las Luchas Campesinas. Tierras y Condiciones de Producción*. Asunción: CIPAE y CERI.
- Fogel, Ramón (1992) “*Los conflictos agrarios y la intervención del Estado*” en Revista Paraguaya de Sociología. Asunción: CPES. Año 29, N° 83.
- Fógel, Ramón (1990) *Los campesinos sin tierra en la frontera* Asunción: CIPAE Serie Tierra N° 2.
- Fogel, Ramón (1989) *La concentración de la tierra en los departamentos fronterizos*. Asunción: CIPAE Serie Tierra N° 1.
- Forero Mantilla, Felipe (2010) *Conectividad: alcances del derecho a la propiedad aborígen y tribal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* en Revista Colombiana de Derecho Internacional, num 16, enero-julio, 2010 pp. 177-211, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Hanisch, Walter (1980) “*Pedro Rodríguez de Campomanes: Dictamen fiscal de la expulsión de los jesuitas de España (1766-1767)*”, HISTORIA N°15, Santiago, 426-427
- Hoyt Williams, John (1972) *Paraguayan insolation under Francia: a re evaluation*, en Hispanic American Historical Review, 52/1
- Kregg Hetherington (2012) «*Tierra malhabida*» y el engaño de la institucionalidad Novapolis. N° 5, Abril-Octubre 2012 pp. 31-54. Asunción: Arandurã Editorial
- Kostlin, L. (2005). *Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones*. Departamento de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Misiones.

- Levinton, Norberto, (2005) *Las estancias de Nuestra Señora de los Reyes de Yapeyú: tenencia de la tierra por uso cotidiano, acuerdo interétnico y derecho natural (Misiones jesuíticas del Paraguay)*. Revista Complutense de Historia de América, volumen 31.
- López Escarcena, Sebastián (2015) *La propiedad y su privación o restricción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana* en Revista Ius et Praxis, Año 21, N° 1, pp. 531 – 576.
- Mendieta y Nunez, Lucio. *La Propiedad de la Tierra*. Journal of Inter-American Studies. Vol. 3 N° 1 (Jan. 1961) pp.27-39. Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Pidoux de Drachemberg, L. (1975) *Inmigración y colonización en el Paraguay 1870-1970*. Revista Paraguaya de Sociología, N° 34.
- Rajevic Mosler, Enrique. (1996) *Limitaciones, reserva legal y contenido esencial de la propiedad privada*. Revista Chilena de Derecho. Vol 23 N° 1, ene-abr 1996 pag. 23-97.
- Rodríguez Rescia, Víctor. (2012) *Las reparaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*. Revista IIDH, Vol 23, pp. 129-149 Acceso: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/23/pr/pr9.pdf> fecha: 24/07/2012
- White, R.A. (1976) *La política económica del Paraguay popular (1810-1840). La primera revolución radical de América*. Estudios Paraguayos, Vol. IV, N° 1, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Wiener Bravo, Elisa (2011) *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual*. Coalición Internacional para el acceso a la tierra. http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf Acceso: 18/06/2012

Informes

- Amnistía Internacional, Informe el Estado de los DDHH en Paraguay, capítulo sobre tierra campesinos y aborígenes. 2011.
- Banco Mundial (2007) *Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra. Informe Final*. <http://siteresources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/VolumeIEspanolFinal.pdf> Acceso: 7 de agosto de 2017.
- Base IS (2014) *Tras la tierra. Demandas, Políticas Públicas y Legislación en Paraguay*. Asunción, Paraguay.

- BID, Proyecto del Programa de Registro Catastral II, 2003. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36276923> fecha de acceso: 14 de octubre de 2015
- CODEHUPY Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013) *Obstáculos institucionales y jurídicos para el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina*. BASE IS. AGR Servicios Gráficos, Asunción, Paraguay.
- CODEHUPY (2013) *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay*. Asunción, Paraguay.
- CIDH <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Kelyenmagategma> fecha de acceso: 11 de julio de 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4.El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto), 13/12/91. U.N. Doc. E/1991/23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 7. U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx> fecha de acceso: 5 de julio de 2016.
- DGEEC (2011) <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/eph2011/2.%20total%20pais.pdf> fecha de acceso. 16 de abril de 2013
- FIDA (2012) Notas técnicas en el país sobre cuestiones de pueblos indígenas. En http://www.ifad.org/english/indigenous/pub/documents/tnotes/paraguay_s.pdf
- FIAN (2006) *La Reforma Agraria en Paraguay*. FIAN- Vía Campesina. Asunción, Paraguay.
- Foro Permanente de las NNUU para cuestiones indígenas. Misión a Paraguay. Informe y recomendaciones. 2009
- INDERT (2012) <http://www.indert.gov.py/web/index.php/2012-09-21-07-36-49/historia>. Fecha de acceso: 25 de julio de 2014.
- Informe Final Comisión de Verdad y Justicia (2008) página 3 apartados 1 y 2.
- Informe del Relator Especial para el Derecho a la Vivienda NNUU, Sr. Miloon Kothari: doc E/CN.4/2004/8. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/115/86/PDF/G0411586.pdf?OpenElement> fecha de acceso: 5 de julio de 2016.
- Informe de la UNESCO. Acceso: http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport_2_7.html

- Informativo campesino N° 244 ene-mar 2011. CDE. <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Informativo-Campesino-244.pdf> acceso: 14 de abril de 2016.
- Movimiento Regional por la Tierra, Informe de Caso N° 47 en <http://www.porlatierra.org/casos/ver/47/intro> fecha de acceso: 30 de marzo de 2016.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>.
- OEA (2011) *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*. Secretaría de la CIDH. San José de Costa Rica, Costa Rica.
- Oxfam (2016) *Yvy Jára Los dueños de la tierra en Paraguay*. Oxfam en http://www.quepasaenparaguay.info/wp-content/uploads/YVY-JARA_Informe_OxfamenParaguay.pdf Acceso: 07 de agosto de 2017.
- <http://mundoagropecuario.com/alerta-de-la-fao-por-el-registro-de-propiedad-de-las-tierras-en-paraguay/> Acceso: 15 de enero de 2014.
- <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>.
- Relatora especial sobre pobreza de las Naciones Unidas, que visitó Paraguay en 2011 https://docs.google.com/file/d/1Znm7qNvg-dLpYVJPMhSZr47hNM4sQs4lxZ1cwGZ33gA59o0MEzNi1w2gJ3c/edit?hl=en_US&pli=1
- SERPAJ y Codehupy. *Informe sobre estado de los DDHH en Paraguay. 2013*; UNESCO. *Situación de los Derechos Humanos en el oriente paraguayo en 2009*.
- STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, Áreas Urbana y Rural, 2000-2030.
- Van Dam Chris (1999) *La Tenencia de la Tierra en América Latina*. El Estado del Arte de la Discusión en la Región. Documento especialmente preparado para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) Oficina Regional para Sud América/SUR

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 142

- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 08 febrero de 2008.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Presidenta de Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de mayo de 2009.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214

Normativa Jurídica:

Históricas:

- Compilación de Leyes de Indias
- Recopilación de Leyes de Indias
- Las Siete Partidas

Constituciones:

- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1870
- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1940
- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1967
- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992

Códigos:

- Código Civil de Vélez Sarsfield.
- Código Civil del Paraguay.
- Código Rural Argentino de 1877, adoptado por Paraguay.
- Código Rural paraguayo de 1931

Leyes:

- Ley N° 904/1981 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”
- Ley N° 234/1993 “Que aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”
- Ley que establece la Oficina de Tierras Públicas, de 1875
- Ley autorizando al P.E. a establecer colonias agrícolas y pastoriles en diversos puntos de la República, de 1904
- Ley N° 309/1918 “Autorizando al P.E. a ceder gratuitamente lotes de Tierras Fiscales a los solicitantes”
- Ley N° 464/1920 “Que adiciona la Ley de Colonización y Hogar”
- Ley N° 832/1926 “Por la que se reorganiza la Oficina de Tierras y Colonias”
- Ley N° 120/1940 “Por la que se dicta el Estatuto Agrario”
- Ley N° 86/1951 “Por la que se aprueba el decreto ley N° 1967 de 1950, que restablece la autonomía del Departamento de Tierras y Colonización”
- Ley N° 86/1951 bis. “Por la cual se sustituye la denominación Departamento de Tierras y Colonización por el de Instituto de Reforma Agraria”
- Ley N° 852/1963 “Que crea el Instituto de Bienestar Rural”
- Ley N° 854/1963 “Que establece el Estatuto Agrario”
- Ley N° 1863/2002 “Que establece el Estatuto Agrario”
- Ley N° 2002/2002 “que modifica varios artículos de la Ley 1863/2002”
- Ley N° 2419/2004 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra INDERT”
- Ley N° 622/1960 “De Colonizaciones y urbanizaciones de hecho”
- Ley N° 662/1960 “De parcelación proporcional de Propiedades Mayores”
- Ley N° 1909/2002 “De Loteamientos”
- Ley N° 2532/2005 “Que establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay”

Resoluciones y Fallos

- Resolución N° 375. Acta N° 13 del Consejo del IBR, del 27 de mayo de 2003.
- Delmir Karling Bach y otros c/ Ramón Martínez y otros sobre interdicto de recobrar la posesión, 2004, Juzgado de Primera instancia en lo civil y comercial de Caaguazú.

- Bienvenido López Bernal c/ Silvina Bernal Vda. De Arce y el IBR s/ Nulidad de Acto jurídico, nulidad y cancelación de inscripción en Dirección General de Registros Públicos”,
- Acuerdo y Sentencia N°280/01; “Carlos Cáceres c/ María Elsa Olivella e IBR S/ Nulidad de título y otro”.
- Acuerdo y Sentencia N° 1.013/02; “Guilherme Ortiz c/ Maris Franca Llorens Antognolli s/ nulidad de título y otros”. Acuerdo y Sentencia N° 913/12.
- Acuerdo y Sentencia Número 92. Acción de inconstitucionalidad contra Ley N° 2508 del 24/11/2004 “Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Nacional de la Tierra (INDERT), ex Instituto de Bienestar Rural (IBR), los inmuebles inscriptos en la Dirección General de Registros Públicos como Fincas 1 y 31 del Distrito de Mariscal Francisco Solano López, del Dpto. de Caaguazú”. N° 999. Corte Suprema de Justicia (2009)
- Acuerdo y Sentencia N° 430 del 06/06/2007. Corte Suprema de Justicia (2007)
- Acuerdo y sentencia N° 1027/ 2002, de la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia,
- Acuerdo y Sentencia 4/2010 “Yolanda Ortellado de Ortigoza y otros c/Decreto N° 30.993/68 dictado por el Poder Ejecutivo y Res. N° 1050/77 del IBR (hoy INDERT)” Tribunal de Cuentas.
- A.I. N° 162 del 15 de marzo de 2004 Tribunal de Cuentas Primera Sala, y Diario de Sesiones del Senado del 6 y del 12 de noviembre de 2003”
- Acuerdo y Sentencia N°280/01; “Carlos Cáceres c/ María Elsa Olivella e IBR S/ Nulidad de título y otro”.

Webgrafía

- Alderete, Alberto (2005) *El problema de la tierra en Paraguay*. SEIJA (Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario), Asunción, Paraguay.
http://www.docstoc.com/docs/44598700/?ct=40&utm_source=docstoc&utm_medium=email&utm_term=Registration+-+Doc&utm_content=Registration+Confirmation+With+Doc+-+DP+-+v2&utm_campaign=Registration&alt=e699ed14-cdd1-4ab6-aa1e-5dac96c7a154
- DGEEC – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2011)<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/eph2011/2.%20total%20pais.pdf>
- STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, Áreas Urbana y Rural, 2000-2030.

- Hernandez, Pablo (1913) *Organización Social de las doctrinas guaraníes de la Compañía de Jesús*. Gustavo Gili Editor, Barcelona, España, Tomo II, Libro digital. http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19810 fecha de acceso: 30 de marzo de 2013.
- Mariano Molas (1867) *Descripción histórica de la antigua provincia del Paraguay*. Fuente: http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=9697 Fecha de acceso: 1 de abril de 2013.
- Lozano Pedro (1905) *Historia de las revoluciones de la provincia del Paraguay*. Cabaut y Compañía editores, Buenos Aires, Argentina, Libro digital Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19805
- De Charlevoix, Pedro Francisco Xavier, traducido por Pablo Hernandez (1910) *Historia del Paraguay tomo I*. Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, España, Libro digital Portal Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19804 fecha de acceso: 3 de abril de 2013.
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. El caso Paraguay. <http://www.argentina-rree.com/4/4-042.htm> fecha de acceso: 4 de abril de 2013
- Lezcano, Claude (2012) <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- <http://www.cidh.org/demandas/12.420%20Xakmok%20Kasek%20Paraguay%203jul09%20ESP.pdf> fecha de acceso: 10 de julio de 2016.
- Dictamen del IBR No. 2476 de 1991 <http://www.cidh.org/demandas/12.420%20Xakmok%20Kasek%20Paraguay%203jul09%20ESP.pdf> pag. 40
- . Corte I.D.H., Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 128.
- <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Kelyenmagategma> fecha de acceso: 11 de julio de 2016
- INFORME N° 90/99 CASO 11.713 CIDH en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Solución%20Amistosa/Paraguay11713.htm> fecha de acceso: 11 de julio de 2016
- OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 13 abril 2000. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Soluci%C3%B3n%20Amistosa/Paraguay11713.htm> fecha de acceso: 11 de julio de 2016.

- <http://mundoagropecuario.com/alerta-de-la-fao-por-el-registro-de-propiedad-de-las-tierras-en-paraguay/> Acceso: 15 de enero de 2014.
- https://docs.google.com/file/d/1Znm7qNvg-dLpYVJPMhSZr47hNM4sQs4lxZ1cwGZ33gA59o0MEzNi1w2gJ3c/edit?hl=en_US&pli=1
- <http://www.paraguay.com/nacionales/tierras-de-morombi-sa-iban-a-ser-destinadas-para-la-reforma-agraria-83603> fecha de acceso: 18 de junio de 2012
- <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/laterza-cue-titulo-de-firma-bioenergy-tiene-origen-falso-639178.html> fecha: 25 de noviembre de 2013.
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/bioenergy-compro-laterza-cue-con-campesinos-adentro-afirma-indert-632100.html> fecha: 25 de octubre de 2013
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/indert-pide-apoyo-al-parlamento-1359324.html> fecha: 23 de abril de 2015
- <http://www.ultimahora.com/cde-allanan-sede-del-indert-negociado-venta-derecheras-n1003461.html> fecha de acceso: 28 de junio de 2016.
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/indert-compro-tierras-con-aparente-titulo-falsificado-1494958.html> . Fecha de acceso: 1 de julio de 2016.
- Informe del Relator Especial para el Derecho a la Vivienda NNUU, Sr. Miloon Kothari: doc E/CN.4/2004/8.
- <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/115/86/PDF/G0411586.pdf?OpenElement> fecha de acceso: 5 de julio de 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4.El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto), 13/12/91. U.N. Doc. E/1991/23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 7. U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx> fecha de acceso: 5 de julio de 2016.
- <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Kelyenmagategma> fecha de acceso: 11 de julio de 2016

- Sistema de Información sobre Comercio Exterior en http://www.sice.oas.org/ctyindex/PRY/PRYBITs_s.asp
- En: http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2014/2014-02-12/gaceta_2002_JEGBFHJHDBCJBHEFBIIKKGGBJBGCEHICBDEGACDE.pdf
- Rivarola Paoli, Juan B. (s/f) Libro digital: http://www.portalguarani.com/1067_juan_bautista_rivarola_paoli/12698_el_sistema_de_las_encomienzas_por_juan_b_rivarola_paoli.html
- Hernandez, Pablo (1913) *Organización Social de las doctrinas guaraníes de la Compañía de Jesús*. Gustavo Gili Editor, Barcelona, España, Tomo II, Libro digital. http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19810 fecha de acceso: 30 de marzo de 2013.
- Mariano Molas (1867) *Descripción histórica de la antigua provincia del Paraguay*. Fuente: http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=9697 Fecha de acceso: 1 de abril de 2013.
- Lozano Pedro (1905) *Historia de las revoluciones de la provincia del Paraguay*. Cabaut y Compañía editores, Buenos Aires, Argentina, Libro digital Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19805 fecha de acceso 03 de abril de 2013;
- De Charlevoix, Pedro Francisco Xavier, traducido por Pablo Hernandez (1910) *Historia del Paraguay tomo I*. Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, España, Libro digital Portal Guaraní http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=19804 fecha de acceso: 3 de abril de 2013.
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. El caso Paraguay. <http://www.argentina-rree.com/4/4-042.htm> fecha de acceso: 4 de abril de 2013
- Hopkins Eduardo, Agente especial en Paraguay de los EEUU en su Informe elevado a la Secretaría de Estado de febrero de 1846, documento inédito, copia fotográfica obtenida en la biblioteca Artigas Washington, Montevideo, Uruguay.
- En <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- : http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2014/2014-02-12/gaceta_2002_JEGBFHJHDBCJBHEFBIIKKGGBJBGCEHICBDEGACDE.pdf
- <http://carligonca.wordpress.com/tag/brasiguayo/> acceso: 10 de abril de 2015.

- <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/afterza-cue-titulo-de-firma-bioenergy-tiene-origen-falso-639178.html> fecha: 25 de noviembre de 2013.
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/bioenergy-compro-afterza-cue-con-campesinos-adentro-afirma-indert-632100.html> fecha: 25 de octubre de 2013
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/indert-pide-apoyo-al-parlamento-1359324.html> fecha: 23 de abril de 2015
- <http://www.ultimahora.com/cde-allanan-sede-del-indert-negociado-venta-derecheras-n1003461.html> fecha de acceso: 28 de junio de 2016.
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/indert-compro-tierras-con-aparente-titulo-falsificado-1494958.html> . Fecha de acceso: 1 de julio de 2016.
- informativo campesino N° 244 ene-mar 2011. CDE <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Informativo-Campesino-244.pdf>
- ABC color el 16 de enero de 2009 <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/discrepancia-sobre-tierra-malhabida-1138908.html>
- Para más detalles del caso “Masacre de Curuguaty” ver <http://quepasoencuruguaty.org/wp-content/uploads/2014/06/Curuguaty-FIAN-FoodF.version-final.pdf>;
<http://www.abc.com.py/temas/caso-curuguaty-747.html>;
<https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/derechos-humanos-mainmenu-40/2735-paraguay-indignacion-ciudadana-por-la-sentencia-del-caso-curuguaty> fecha de acceso: 20 de julio de 2016
- <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/opinion/el-si-del-sirt-1393471.html> fecha de acceso: 10 de junio de 2016
- Última Hora, Abril de 1989, pag. 23; pag. 8, Diario Patria, marzo 1989.
- Diario ABC Color, 1 de julio de 2008. www.abc.com.py/...indi-pagara-g-9000-millones-y-cree-que-hubo-manipulacion-de-la-justicia-1080308.html

ANEXOS

Con el objeto de poder realizar una mejor comparación se ha elaborado, a partir de los Estatutos Agrarios de 1940, 1963 y de 20002, la siguiente tabla, donde se pueden observar las similitudes y diferencias de los mismo, así como las reglas que establecieron para la concesión de tierras.

Tabla 14: Comparación entre los Estatutos Agrarios de 1940, 1963 y 2002

	Estatuto Agrario de 1940 (Decreto Ley /1940)	Estatuto Agrario de 1963 (Ley 854/63)	Estatuto Agrario de 2002 (Ley 1863/2002)
Fundamento Objetivos	La reforma agraria se basa “en el concepto de que la tierra es el instrumento de una función social y en el propósito de que todo hogar paraguayo debe estar asentado sobre un pedazo de terreno propio que le produzca lo necesario para la vida (art.1)	Esta reforma agraria promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que	Esta Reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad,

		integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva (Art.2)	sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva (Art.1)
Requisitos para ser beneficiario	Son sujetos o beneficiarios de la Reforma Agraria: - Todo paraguayo varón mayor de 18 años de edad; - Toda mujer paraguaya, soltera o viuda que deba satisfacer por sí misma las necesidades de su subsistencia y de su familia; - Todo extranjero varón que tenga la ocupación habitual de explotar la tierra mediante su trabajo personal; - Los núcleos de población agraria de más de 20 individuos, sujetos de la reforma agraria; - Los pueblos o villas	Se considera beneficiarios de este Estatuto: - Los varones o mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, sean paraguayos o extranjeros, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente a dedicarse a ellas; - Las cooperativas rurales; - Los agrónomos y veterinarios titulados; y - Los comprendidos en el Capítulo V de la presente ley (Art. 14)	Se considerarán beneficiarios de esta ley, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos: . Para asentamientos agrícolas: - tener ciudadanía paraguaya natural sin distinción de sexo, mayoría de edad, acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta; - dedicarse directa y habitualmente a la agricultura, como actividad económica principal; - no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del

	con una población menor de cinco mil habitantes; - Las cooperativas de agricultores. (art.20)		IBR; y, -no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación. .Para asentamientos ganaderos en la Región Occidental: -los requisitos anteriores a los que se les suma: -dedicarse y habitualmente a la producción ganadera o poseer registro de marca de ganado; y, -garantizar, de acuerdo con el reglamento que dictará el Organismo de Aplicación, la realización de inversiones para la ocupación efectiva y el desarrollo productivo ambientalmente sostenible del inmueble solicitado”. (Art.16)
--	--	--	---

Venta a personas no beneficiarias		Las tierras que no forman parte de una colonia estén o no ocupadas, podrán ser vendidas a personas no beneficiarias de la presente ley, previa mensura administrativa por cuenta del interesado, hasta una extensión igual a la superficie máxima de un lote colonial, observándose los requisitos exigidos por esta ley para la venta de aquellas (art.95) El Poder Ejecutivo podrá autorizar, en casos especiales, a petición del Instituto de Bienestar Rural, la venta de fracciones de su patrimonio, a personas que no sean beneficiarias de esta ley, cuya superficie sobrepase a la máxima establecida para los lotes coloniales (art.96)	La propiedad de los lotes y fracciones agrícolas otorgadas bajo los términos de la presente ley, así como los derechos y acciones que de ellas resulten, serán: b) inenajenables, salvo que el Organismo de Aplicación lo autorice. Se tendrán como inexistentes las cláusulas de todo acto que bajo cualquier concepto, tengan por finalidad eludir las restricciones y límites del dominio establecido en este artículo. Podrán ser hipotecados o transferidos previa autorización del Organismo de Aplicación, siempre y cuando el financiamiento pretendido o solicitado se refiera a actividades de producción agraria o agroindustrial en la
--	--	---	---

			finca, o el adquirente, en el caso de venta por parte del beneficiario original, reúna también las condiciones exigidas por la presente ley. Estas restricciones cesarán a los cinco años de haberse cancelado el importe del inmueble. (Art.90)
Limitaciones sobre quienes pueden ser beneficiarios		“No podrán ser beneficiarios de este Estatuto: Los propietarios de tierras rurales, cuya superficie excedan as máximas contempladas en el Artículo 75 inciso d) y Artículo 76 inciso c) de la presente ley”. (Art. 15)	
Limites/superficie	Las Colonias Agrícolas serán divididas en lotes mínimos de 20 hectáreas y en lotes máximos de 200	El Instituto de Bienestar Rural promoverá preferentemente la formación de colonias agrícolas granjeras	Transitoriamente, hasta tanto se determine por el Organismo de Aplicación la superficie de las

	hectáreas. Cada colono podrá solicitar hasta 10 lotes de 20 hectáreas (art.38). Queda prohibida la adjudicación a una sola persona de fracciones de tierras en extensión superior al máximo determinado por este Estatuto, y declárense nulas y sin ningún valor las adjudicaciones hechas a uno de los cónyuges y por interpósitas personas, como medios de eludir esta disposición (Art.67) Las colonias ganaderas serán divididas y distribuidas en lotes mínimos de 1.000 hectáreas y en lotes máximos cuya superficie fijará el Directorio del Departamento de Tierras y Colonias, en cada	(Art.44) Las tierras para las colonias agrícolas-granjeras se dividirán en parcelas no menores a 20 ha, que serán destinadas a: Cultivos Generales, Tambo, Suinicultura, Avicultura; y Pequeñas industrias transformadoras de productos agropecuarios (Art.45) El Instituto de Bienestar Rural promoverá también a formación de colonias agrícolas y forestales (Art.46) y Las tierras destinadas a colonias agrícolas - forestales se dividieran en lotes no menores de 50 ha, utilizables para: Cultivos agrícolas; Explotación granjera; y Explotación intensiva de bosques mediante reforestación o formación	Unidades Básicas de Economía Familiar ...se deberá adoptar no menos de diez hectáreas por beneficiario (Art.8) Los beneficiarios de esta ley tendrán derecho a la adjudicación de un lote colonial agrícola o ganadero. En ningún caso se podrá adjudicar más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, salvo los lotes suburbanos o urbanos. Tampoco podrán adquirir del Organismo de Aplicación, por sí o por interpósita persona, mayor superficie de tierra que la autorizada por la ley (Art.43)
--	---	---	--

	caso. Las Colonias Ganaderas estarán ubicadas en el Chaco paraguayo y los lotes serán cedidos en arrendamiento, observando el estado el dominio de los mismos(Art. 39)	de bosques artificiales (Art.47) Las fracciones destinadas a las fracciones de quintas suburbanas no podrán ser subdivididas en lotes mayores a 2 ha y menores de 1/2 ha, salvo ampliación del ejido urbano municipal en el último caso (Art.53) En las colonias agrícolas-granjeras, agrícolas-forestales, cada beneficiario podrá adquirir lotes hasta una superficie de cien hectáreas, de acuerdo al número de hijos y a su capacidad de trabajo y de producción (Art.66) En las colonias ganaderas y en las quintas, no se adjudicará más de un lote a cada beneficiario (Art.67) No se adjudicará a un mismo beneficiario	
--	---	--	--

		lotes agrícolas o ganaderos dispersos para completarle la superficie máxima autorizada legalmente (Art.68) Las tierras destinadas a colonias ganaderas se dividirán, en la Región Occidental en lotes de mil quinientas a ocho mil hectáreas, y en la Oriental, en lotes de trescientas a mil quinientas hectáreas (Art. 50) Ningún beneficiario podrá adquirir por sí ni por interpósita persona mayor superficie de tierra que la autorizada en la presente ley (Art. 71)	
Limitaciones para enajenar y gravar		La propiedad de los lotes y fracciones agrícolas de superficie mínima, adquirida por los beneficiarios de esta ley será: Inembargables, en caso de ejecución de créditos provenientes	La propiedad de los lotes y fracciones otorgadas bajo los términos de la ley N° 1863/02 y sus modificatorias, así como los derechos y acciones que resulten de la posesión,

		de obligaciones comunes. Inajenables, salvo que el Instituto de Bienestar Rural lo autorice. Tampoco podrá ser dada en arrendamiento ni aparcería, sin autorización previa del Instituto. Estas restricciones cesarán a los diez años de haber el beneficiario cancelado el importe de su tierra. Se consideran inexistentes las cláusulas contrarias a esta disposición (Art. 137)	ocupación y adjudicación de los mismos, serán: inembargables, en caso de ejecución de créditos provenientes de obligaciones comunes. Inenajenables. Se tendrán como inexistentes las cláusulas de todo acto bajo cualquier concepto, que tengan por finalidad eludir las restricciones y límites del dominio establecido en este Artículo. Estas restricciones cesarán a los diez años de haberse adjudicado y cancelado el importe del inmueble, de haberse dado cumplimiento a las formalidades establecidas en el Artículo 57 de la ley 2002/02 (Art. 58)
--	--	--	---

