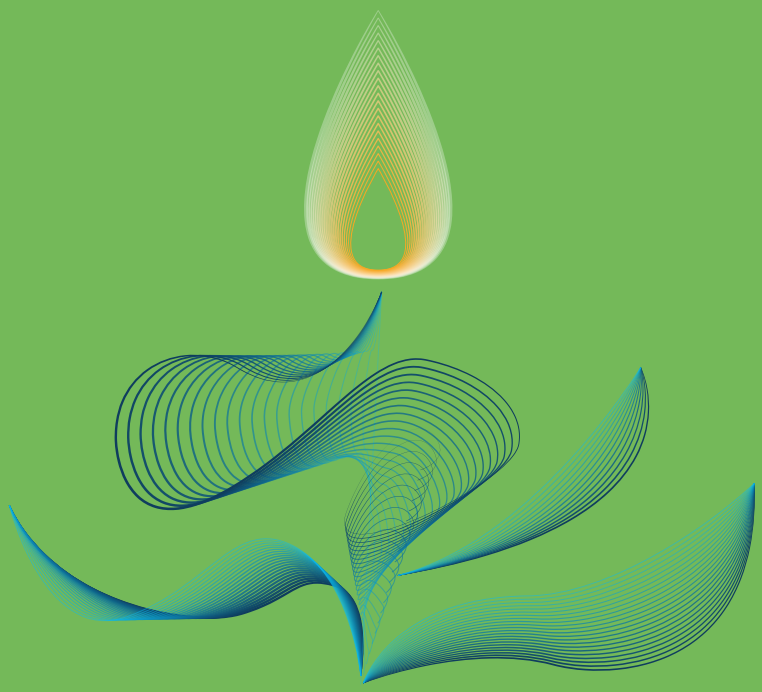
PROPUESTAS DE MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS MALHABIDAS

Milena Pereira Fukoka



CODEHUPY
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

PROPUESTAS DE MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS MALHABIDAS

Milena Pereira Fukoka

MARZO DE 2023

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Consultoría para la investigación y elaboración de propuestas sobre mecanismos de recuperación de tierras malhabidas a partir de las líneas planteadas por la sociedad civil, los movimientos y organizaciones sociales y pueblos indígenas, con perspectiva de derechos humanos, en el marco de la Ley Nº 6899/2

PROPUESTAS DE MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS MALHABIDAS

Milena Pereira Fukuoka

MARZO DE 2023

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Edita
© Coordinadora de Derechos Humanos
del Paraguay (Codehupy)
Manduvirá 795 esq. Ayolas. Asunción - Paraguay.
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Elaboración
Milena Pereira Fukuoka

Revisión
Organizaciones campesinas, referentes
indígenas y organizaciones indigenistas

Edición
Roberto Irrazábal

Corrección
Eulogio García

Proyecto gráfico
Fábrica Memética
Juan Heilborn, Guadalupe Lobo, Willyam Matsumoto

Diagramación
Horacio Oteiza

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Propuesta de mecanismos de recuperación de tierras malhabidas. Asunción, Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 2023.
68 p.; 180 x 260 mm

Se autoriza la divulgación y/o reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio técnico, sin necesidad de permiso previo, siempre y cuando no sean alterados sus contenidos, se cite adecuadamente la fuente y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción a la Codehupy.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto «Ñamombarete Yvypóra Derécho Paraguáipe». Su contenido no necesariamente refleja los puntos de vista de Diakonia y la Unión Europea. Esta publicación es de distribución gratuita y no tiene fines comerciales.

Primera edición, tirada de 500 ejemplares.

ÍNDICE

7 INTRODUCCIÓN

9 1. EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN LAS NORMAS AGRARIAS DEL PARAGUAY

9 1.1. La centralidad del derecho de la reforma agraria en el derecho agrario nacional
13 1.2. El derecho campesino a la tierra: base del desarrollo rural sostenible
17 1.3. El régimen legal de la reforma agraria

24 2. LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY

33 3. LA PROBLEMÁTICA DE LAS TIERRAS MALHABIDAS

38 4. POSICIONAMIENTO Y ACCIONES DEL ESTADO PARAGUAYO SOBRE LAS TIERRAS MALHABIDAS

38 4.1. Demandas ordinarias civiles
42 4.2. Cambio jurisprudencial clave
47 4.3. Posición concorde actual de los tres poderes del Estado

49 5. LA RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS MALHABIDAS Y LAS REPARACIONES DEBIDAS

49 5.1. La necesidad de establecer mecanismos institucionales efectivos
50 5.2. El enfoque de la reparación transformadora
51 5.3. Los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas propuestos

52 6. PROPUESTAS DE RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS MALHABIDAS

52 6.1. Anteproyecto de Ley
63 6.2. La acción y el procedimiento para asegurar un recurso efectivo

INTRODUCCIÓN

El presente informe aborda la problemática de las tierras malhabidas en el Paraguay y su recuperación desde el enfoque de derechos humanos. Conforme a esta perspectiva, el análisis se centra en los estándares constitucionales vigentes en el Paraguay en materia de reforma agraria y derechos campesinos; y en el énfasis sobre los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición que corresponden a la población campesina y a los Pueblos Indígenas, como víctimas de las graves violaciones de derechos humanos generadas por el sistema institucional de malversación de tierras estatales de la reforma agraria, constituido durante el régimen dictatorial stronista.

A su vez, se plantea que los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas deben contribuir a la transformación de las circunstancias que han propiciado la corrupción masiva en el marco de la política de reforma agraria y su persistencia tras la apertura política democrática, instalando un nuevo paradigma de política pública de reforma agraria y desarrollo rural sostenible, centrado en el cumplimiento de las normas constitucionales y la consiguiente garantía de los derechos humanos del campesinado y de los Pueblos Indígenas.

Cabe señalar que los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay cuentan con un marco normativo específico de protección, distinto al derecho de la reforma agraria, el cual protege fundamentalmente derechos campesinos. Si bien, el Estatuto Agrario vigente contiene disposiciones relativas a las comunidades indígenas, aún no se ha avanzado hacia una perspectiva intercultural que establezca la adecuada garantía de los derechos a la propiedad comunitaria de los Pueblos Indígenas en dichas normas[1]. Por ello, la presente propuesta reconoce que, en

1 Véase: Corte IDH, Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, párr. 139-149.

el marco de los procesos de recuperación de las tierras malhabidas, el Estado tiene el deber de proteger los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas que se han visto afectados por dicho esquema de corrupción y violación de derechos humanos; al tiempo que se destaca la necesidad de establecer medidas específicas de atención, asistencia, justicia y reparación para los Pueblos Indígenas, respecto de las violaciones de sus derechos territoriales cometidas durante la dictadura stronista y con posterioridad.

Con relación al proceso de construcción, la propuesta que se presenta ha sido elaborada a pedido de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) para el acompañamiento de la mesa campesina e indígena en sus reivindicaciones sobre la temática abordada en este trabajo.

El proceso técnico de estudio, análisis y elaboración de informes inició en el mes de noviembre de 2022, con el aporte de varios especialistas en materia de derecho agrario y derechos humanos. A principios de febrero de 2023 fue posible contar con la primera versión del documento de propuestas de mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, el cual fue presentado para su discusión en seis talleres con referentes de organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos y organizaciones sociales. Todos los aportes compartidos por las y los participantes en dichos talleres fueron sistematizados. En el mes de marzo, se realizó una labor de revisión del documento de propuestas de mecanismos de recuperación de tierras malhabidas, incluyendo las modificaciones sugeridas que fue posible integrar y justificar.

El presente informe aspira a continuar fortaleciendo el proceso de diálogo social y construcción de propuestas de políticas públicas que posibiliten la efectiva protección institucional del derecho campesino a la tierra y de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Paraguay.

1. EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN LAS NORMAS AGRARIAS DEL PARAGUAY

1.1. LA CENTRALIDAD DEL DERECHO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO AGRARIO NACIONAL

La problemática agraria se configuró en el Paraguay tras la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), conocida también como la Guerra Grande. Además del territorio perdido a través de los tratados de límites con el Brasil y la Argentina, la trasformación de la estructura fundiaria se debió a la aplicación de leyes de venta masiva de tierras estatales, con el objetivo de obtener fondos para hacer frente a las deudas fiscales tras la contienda bélica. Como resultado de la aplicación de estas normativas, desde la década de 1880 se constituyeron inmensos latifundios, en su mayoría propiedad de empresas extranjeras[2].

Hasta la Guerra Grande, la población rural habría tenido un acceso relativamente fácil a la tierra, formalizado o de hecho, pagando montos bajos por impuestos y arriendos. La población rural consistía predominantemente en familias campesinas con menos de diez hectáreas, que cultivaban sus tierras a partir del trabajo familiar y contaban en lo fundamental con una producción de subsistencia. Luego de la reestructuración económica de posguerra, a través de la cual se configuró un modelo económico agroexportador, las tierras dejaron de ser un bien accesible para agricultores y agricultoras[3].

2 Kleinpenning, J. *Paraguay Rural 1870-1963. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza.* Asunción: Tiempo de Historia, 2014, pp. 206-207; Pastore, C. *La lucha por la tierra en Paraguay.* Asunción: Intercontinental Editora. Tercera edición, 2008, pp. 256-257.

3 Kleinpenning, J. *Paraguay 1515-1870. Una geografía temática de su desarrollo.* Asunción: Tiempo de Historia, 2011, p. 399; Kleinpenning, J. *Paraguay Rural...*, op. cit, p. 396.

Con el transcurso del tiempo y ante los impactos negativos de la política de venta de tierras del Estado, comenzaron a dictarse leyes de colonización favorables al campesinado[4]. La demanda campesina se fortaleció tras la Guerra del Chaco (1932-1935). En el contexto de la Revolución Febrerista (1936) se emitió la primera normativa nacional de reforma agraria integral, el Decreto-Ley N° 1060/36[5]. Este Decreto-Ley adoptó como criterio para la reestructuración agraria el principio de que la tierra es de quien la trabaja, y estableció que: «Todo paraguayo, hombre o mujer, que personalmente pueda dedicarse a faenas rurales tendrá derecho a obtener en propiedad un lote de tierras, que, sometido al trabajo, le rinda lo suficiente para cubrir las necesidades de su subsistencia y la de su familia» (artículo 18)[6].

La implementación del proceso de reforma agraria fue interrumpida por el golpe de Estado que permitió al Partido Liberal retomar el gobierno. En agosto de 1939 asumió como presidente electo quien había sido comandante en jefe del ejército durante la Guerra del Chaco, el general José Félix Estigarribia. El gobierno liberal no ignoraba el descontento popular que la Revolución Febrerista había intentado resolver. Durante el gobierno de Estigarribia se aprobó el primer Estatuto Agrario del país (Decreto N° 120/40), el cual entró en vigencia el 1° de marzo de 1940.

Mediante un esfuerzo de codificación de la legislación agraria nacional anterior, el Estatuto Agrario estableció el mandato jurídico de realización de una reforma agraria, prescribiendo las normas conforme a las cuales debía procederse a su ejecución:

La Reforma Agraria será realizada de acuerdo con las disposiciones del presente Estatuto, inspirado en la afirmación del dominio eminente del Estado sobre el suelo de todo el territorio nacional; en el concepto de que la tierra es el instrumento de una función social y en el principio de que todo hogar paraguayo debe estar asentado sobre un pedazo de terreno propio que le produzca lo necesario para la vida (artículo 1°).

El Estatuto creó el organismo de ejecución de la reforma agraria; definió a los sujetos o beneficiarios de la misma, así como a quienes quedaban expresamente excluidos de la posibilidad de beneficios; estableció los inmuebles destinados a la reforma agraria y la posibilidad de expropiación de los mismos[7].

4 En 1904 se sancionó la «Ley autorizando al P.E. a establecer colonias agrícolas y pastoriles en diversos puntos de la República» (De Colonización y Hogar); en 1918 se sancionó la Ley N° 309 «Autorizando al P.E. a ceder gratuitamente lotes de Tierras Fiscales a los solicitantes» [Ley de Homestead].

5 El Decreto-Ley creó un Consejo de Reforma Agraria y autorizó la expropiación de hasta dos millones de hectáreas a ser solventadas con la emisión de bonos del Estado. La normativa preveía aspectos de una política integral de reforma agraria relativos a la educación agrícola, la planificación, el apoyo productivo y la comercialización.

6 Unas 95.000 hectáreas fueron expropiadas durante este gobierno, entre mayo de 1936 y agosto de 1937. De la medida se beneficiaron entre nueve y diez mil familias. Kleinpenning, J. Paraguay Rural..., op. cit, p. 409.

7 El Estatuto Agrario creó el Departamento de Tierras y Colonización con carácter de institución superior de la Reforma Agraria encargada de su ejecución, sobre la base del anterior Departamento, creado en 1926 (artículo 2). Definió como sujetos o beneficiarios de la Reforma Agraria a todo paraguayo mayor de 18 años de edad; toda mujer paraguaya, soltera o viuda, que deba satisfacer por sí misma las necesidades de su subsistencia y la de su familia; todo extranjero 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 con una población menor de cinco mil habitantes; las cooperativas de agricultores (artículo 20). Estableció expresamente que los propietarios de tierras rurales de superficie igual a mayor a la de un lote agrícola, los comerciantes, los industriales que no se ocupen de la transformación de productos rurales, y los mayores de 70 años de edad, no podían ser beneficiados por el Estatuto Agrario (artículo 21). Definió también los inmuebles destinados a la reforma agraria, entre los que se encontraban todas las tierras de dominio privado aptas para la producción agrícola que no sean explotadas racionalmente por sus propietarios, salvo casos de contradicción con los propósitos estatutarios, y todas las tierras necesarias para realizar la reforma agraria (artículo 22). Estableció la posibilidad de expropiación de inmuebles rurales, declarándose de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras del dominio privado ocupadas por núcleos de población mayor de 20 individuos, sujetos de la Reforma Agraria, y las tierras aptas para la producción rural que no sean explotadas racionalmente por sus propietarios, salvo los casos de notoria utilidad social (artículos 23 y 27).

Asimismo, estipuló el régimen jurídico especial de adjudicación, propiedad y uso de los lotes de tierra de la Reforma Agraria. Entre varios otros aspectos, estableció su carácter imprescriptible e inembargable, declarando que se tendría como no existente cualquier acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma, tuviere por objeto la enajenación de todo o parte del lote; el carácter inenajenable a personas que conforme al Estatuto no fueran sujetos de la reforma agraria, estableciendo que toda enajenación realizada contrariando esta disposición sería nula y sin ningún valor; la prohibición de arrendamiento o cualquier otra modalidad que implique la explotación indirecta de la tierra; la imposibilidad jurídica de que las tierras protegidas con este régimen sean incorporadas al patrimonio de las sociedades anónimas (artículo 88).

En julio de 1940 fue sancionada una nueva Constitución. Con respecto al régimen de propiedad, la normativa constitucional garantizaba la propiedad privada, estableciendo que su contenido y límites serían fijados por ley, atendiendo a su función social. Contemplaba la posibilidad de expropiación por causa de utilidad social. Establecía que la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad se podrá fijar por ley, debiendo el excedente ser vendido en subasta pública o expropiado por el Estado para su distribución (artículo 21). El principio de que «todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia» adquirió rango constitucional (artículo 22)[8].

El nuevo régimen agrario tuvo una ínfima aplicación, con el cambio de la orientación gubernamental producido tras el fallecimiento del presidente Estigarribia, ocurrido en septiembre de 1940[9].

Tras la Guerra Civil de 1947 —en la cual el gobierno autoritario de Higinio Morínigo logró el apoyo del Partido Colorado para derrotar a una parte del ejército aliado a liberales, febreristas y comunistas— se inició el periodo de gobiernos colorados que se prolongó ininterrumpidamente hasta el año 2008. En 1951, durante el breve gobierno democrático de Federico Chávez, se sustituyó la denominación del Departamento de Tierras y Colonización por la de Instituto de Reforma Agraria (IRA)[10].

Luego del golpe de Estado que depuso a Chávez, el sector militar del Partido Colorado retomó el gobierno en mayo de 1954. El general Alfredo Stroessner asumió la Presidencia de la República en agosto del mismo año y gobernó bajo un régimen dictatorial hasta febrero de 1989.

En agosto de 1960 fueron sancionadas dos leyes importantes para un proceso de reforma agraria, la Ley N° 622, «De colonizaciones y urbanizaciones de hecho» y la Ley N° 662, «De parcelación proporcional de propiedades mayores».

8 Constitución de la República del Paraguay, Decreto-Ley N° 2.242 Por el cual se promulga la nueva Constitución Nacional.

9 Luego del fallecimiento del presidente Estigarribia, el Consejo de Estado designó en la presidencia al general Higinio Morínigo. El Estatuto Agrario no logró mayores resultados, dado el debilitamiento del Departamento de Tierras y Colonización (DTC) y la orientación general del gobierno de Morínigo, calificada por Pastore como el inicio de la contrarreforma agraria. A través de un decreto de 1944 se privó del estatuto de arrendatarios a los agricultores que cultivaban en tierras privadas y, unos meses después, dejó de ser responsabilidad del DTC reubicar a los campesinos asentados en tierras privadas ante la inminencia de desalojos, por lo cual volvió a emerger la figura del intruso u ocupante sin derecho. Además, a través de cambios normativos, Morínigo promovió la conformación de nuevos latifundios, contradiciendo los principios del Estatuto Agrario vigente (Pastore, 2008: 355, 375-391; Kleinpenning, 2014: 410-411).

10 Ley N° 86 (bis)/1951.

En 1963, el gobierno de Stroessner creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR), en reemplazo del Instituto de Reforma Agraria, y promovió la sanción de un nuevo Estatuto Agrario (Ley N° 854/63). Este estatuto partía de la definición de la función social y económica de la tierra, estableciendo que la propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función socioeconómica cuando se ajusta a los requisitos esenciales de la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional, y la observancia de las disposiciones sobre conservación y reposición (artículo 3°).

Con relación al combate al latifundio, el estatuto establecía que se consideraba latifundio a todo inmueble de más de 10 000 hectáreas ubicado en la región Oriental, o de más de 20 000 hectáreas en la región Occidental que no estuviera racionalmente explotado. Disponía que los latifundios serían objeto de un sistema de imposición progresiva, cuya escala se establecería en la ley de impuesto inmobiliario. A su vez, ordenaba la reglamentación de la extensión máxima de tierra de que podría ser propietaria una sola persona y la distribución de los excedentes, en los siguientes términos:

Art. 6º. - La extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica, será limitada por Ley especial en cada Departamento, en atención a las condiciones requeridas para su evolución económica y social, a su superficie y la densidad de su población. En la misma Ley se establecerá la forma como ha de disponerse de los excedentes resultantes, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución Nacional.

En 1967 se sancionó y promulgó una nueva Constitución Nacional y se incorporó por primera vez un capítulo relativo a la reforma agraria. La Constitución consagraba la reforma agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, definiéndola como la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. A este efecto, establecía las siguientes obligaciones estatales: adoptar sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; organizar el crédito y la asistencia técnica y social; fomentar la creación de cooperativas y de otras asociaciones similares; y promover el incremento de la producción, su industrialización y la racionalización del mercado, de modo que permitiera a la población campesina lograr su mejoramiento económico, como garantía de su libertad y dignidad, y como fundamento del bienestar nacional (artículo 128).

Con relación al combate al latifundio, la norma constitucional establecía la obligación de fijar por ley la extensión máxima de tierra de la que podría ser propietaria una persona natural o jurídica. Identificaba, además, los criterios que debían considerarse para establecer dicha limitación; establecía la obligación de vender las áreas que excedan el máximo y ordenaba que el latifundio sea objeto de un sistema impositivo progresivo que contribuya a su extinción:

La Ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona natural o jurídica. La relación de la superficie territorial del país con el número de sus habitantes, la aptitud natural de las tierras y de las necesidades y previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, e industriales, serán elementos de juicio para establecer aquella limitación. Las áreas en exceso serán consideradas latifundios y deberán venderse a plazos y en condiciones especiales que se establecerán por ley, cuando se trate de tierras incultas necesarias para la explotación agropecuaria o para la fundación o ampliación de poblaciones estables. El latifundio será objeto de un sistema impositivo progresivo que contribuya a su extinción (artículo 129).

Durante el régimen de Stroessner, no se implementó una política de reforma agraria, sino un programa de colonización. Las evaluaciones de dicho programa mostraron la falta de resultados favorables para la población campesina. Uno de los principales efectos problemáticos generados se dio por la corrupción que imperó en la política colonizadora. Los campesinos fueron los destinatarios formales de esta política pública, pero en los hechos no fueron sus beneficiarios más directos y privilegiados[11].

Luego de la apertura política iniciada en febrero de 1989, fue sancionada y promulgada una nueva Constitución Nacional, en 1992, en la cual se volvió a incluir una sección relativa a la reforma agraria.

En el año 2002 se sancionó un nuevo Estatuto Agrario (Ley N° 1863). En materia orgánica, el Instituto de Bienestar Rural fue sustituido por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en 2004[12].

1.2. EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA: BASE DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

El marco jurídico de la reforma agraria, establecido desde 1936-1940 como núcleo del derecho agrario nacional, ha tenido siempre como sujeto de especial protección al campesinado.

La obligación estatal de garantizar los derechos fundamentales de campesinas y campesinos se ha tornado mucho más fuerte con la Constitución de 1992. A través de la misma, el país adoptó un nuevo paradigma jurídico, sustentado en la definición del Estado como Estado social de derecho, y en las reglas y principios del derecho internacional de los derechos humanos.

El mandato de implementar una política de reforma agraria de carácter integral tiene rango constitucional y abarca los dos principios definitorios de un proceso de reforma agraria: el derecho de acceso a la tierra de campesinos y campesinas, y el deber estatal de desalentar el latifundio (artículos 114-116).

11 Galeano, L. y Barrios, F. «Colonización durante el régimen autoritario». En Borda, D. (comp.) *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria.* Asunción: CEPAG-NEIKE, 1990, pp. 165-166; Kleinpenning, J. *Paraguay Rural...*, op. cit, p. 428.

12 Ley N° 2419/2004.

La Constitución vigente establece que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, y que el proceso de reforma agraria consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo socioeconómico nacional. Por ende, el criterio de medición tanto de la finalidad como de la existencia misma de un proceso de reforma agraria es el mejoramiento constante de las posibilidades económicas y de las condiciones sociales de la población campesina, sobre la base de su participación activa[13].

Es tal la importancia que la Carta Magna confiere a la reforma agraria, que identifica dicho proceso con el desarrollo rural, pues define las mismas medidas y directrices de política pública para materializar ambos objetivos en la realidad social.

Entre las principales bases de la reforma agraria y el desarrollo rural estipuladas constitucionalmente se encuentran:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la tierra del campesinado, a ser efectivizado a través del régimen especial de adjudicación de lotes en asentamientos programados (artículo 115, inc. 4).
- El reconocimiento del derecho a la participación de las campesinas y los campesinos en los planes de la reforma agraria (artículo 115, inc. 10 y 11).
- La obligación estatal de adoptar medidas para la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de los intereses económicos, sociales y culturales del campesinado (artículo 115, inc. 11).
- El deber estatal de adoptar políticas integrales en los asentamientos coloniales[14] que garanticen el arraigo campesino y el desarrollo socioeconómico de estos territorios, con énfasis en las políticas de vialidad, educación y salud (artículo 115, inc. 4).
- La obligación estatal de desalentar el latifundio a través del sistema tributario y de otras medidas, de modo a lograr sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículos 114 y115, inc. 1).
- El principio y el deber de la defensa y la preservación del ambiente, con lo cual el desarrollo rural se concibe como obligatoriamente sostenible (artículo 115, inc. 7).
- El deber estatal de implementar políticas de racionalización y regularización del uso de la tierra, incluyendo la promoción de prácticas de cultivo que impidan su degradación (artículo 115, inc. 2).

El deber estatal de planificar y desempeñar un rol activo en el proceso económico rural, a través del otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios; la creación del seguro agrícola; la asistencia técnica y la educación de las y los agricultores, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional; el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a los productores y productoras primarios; la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada (artículos 114 y 115, inc. 2, 5, 6, 13, 14)

13 El desarrollo es entendido como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante de toda la población y los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el proceso de desarrollo y en la distribución de los beneficios que de él derivan. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/128, 1986; Jongitud Zamora, J. El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber, el ser y la necesidad. En Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Nº 36/37. Valencia, 2001, p. 217.

14 Se emplea la expresión asentamiento colonial por ser la utilizada en el Estatuto Agrario vigente. Con la misma, se hace referencia a asentamientos y colonias.

Es preciso recordar que la Constitución tiene fuerza normativa, esto es, contiene normas jurídicas y esta juridicidad abarca todo el texto constitucional, lo que significa que toda la Constitución es exigible, obligatoria, aplicable y vinculante. ¿Qué implica esto en la práctica? Implica que las normas constitucionales que ordenan y regulan la política de reforma agraria y desarrollo rural deben ser reglamentadas a través de leyes, decretos, resoluciones institucionales, para asegurar su aplicación efectiva. A su vez, deben formularse programas y asignarse presupuestos adecuados para su aplicación integral. Además, significa que el Poder Judicial, en los casos sometidos a su conocimiento, debe considerar los derechos reconocidos al campesinado al resolver conflictos jurídicos; amparar a las personas y comunidades campesinas lesionadas en sus derechos o en peligro inminente de serlo; garantizar que se apliquen las normas constitucionales de la reforma agraria, incluyendo la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan dichas normas constitucionales.

La obligación estatal de garantizar los derechos humanos de campesinas y campesinos se ha visto reafirmada con el derecho de origen internacional vigente en el país.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) fue ratificado por la Ley N° 4 de 1992. El PIDESC reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, consagra el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y subraya la obligación de los Estados parte de: «[m]ejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios» (artículo 11). De este modo, la reforma agraria en los países con alta concentración de la tierra se constituye en una medida prioritaria para garantizar el derecho a la alimentación adecuada y la protección contra el hambre.

Asimismo, en la *Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)[15] resalta la importancia de que los Estados apoyen el acceso a la tierra como derecho:

> En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

En la Observación general N° 7 sobre el derecho a la vivienda adecuada y los desalojos forzosos, el Comité especifica el derecho de las personas a ser protegidas contra desalojos forzosos de las tierras que ocupan:

> Tal como se emplea en la presente Observación general, el término 'desalojos forzosos' se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos [...]
>
> El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos [...] Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra «injerencias arbitrarias o ilegales» en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está

15 Órgano que vigila la aplicación del PIDESC por los Estados parte y es fuente de interpretación autorizada de dicho tratado.

condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió en 2016 la Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales. En dicho instrumento, el Comité aclara las obligaciones de los Estados parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1215/86) de garantizar los derechos de las mujeres rurales, conforme al artículo 14. Una de las dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales que el Comité aborda es la relativa a la tierra y los recursos naturales. El Comité CEDAW considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas, los bosques y la pesca (párr. 56).

Finalmente, en diciembre de 2018 fue adoptada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, luego de casi veinte años de impulso por La Vía Campesina. Este instrumento internacional de derechos humanos explicita los derechos humanos del campesinado, señala las obligaciones para los Estados miembros de las Naciones Unidas, e identifica los mecanismos e instrumentos que los Estados deben implementar para asegurarlos.

La Declaración reconoce las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y las campesinas al desarrollo y a la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, y su contribución para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, que son fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con relación a la tierra, se parte de reconocer la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a los que están vinculados y de los que dependen para su subsistencia.

El derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos es reconocido de forma expresa y sustantiva, identificándose los atributos o elementos de este derecho, así como las obligaciones del Estado para su garantía.

Entre otros numerosos derechos desarrollados en la Declaración se encuentran los derechos campesinos al agua, a las semillas y a la biodiversidad, los que, junto con el derecho a la tierra, son las bases del derecho campesino a la soberanía alimentaria. Se define a la soberanía alimentaria como el derecho que tienen los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a definir sus propios sistemas agroalimentarios, lo cual engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura (artículo 15).

Conforme a lo expuesto, se puede concluir que, en el Paraguay el proceso de reforma agraria integral —con el conjunto de medidas para su implementación ordenadas constitucionalmente— constituye la garantía de política pública central del derecho campesino a la tierra. La realización progresiva de este derecho es esencial para el mejoramiento de las capacidades económicas y las condiciones sociales del campesinado. Esta mejora continua de sus condiciones de existencia es definida por la Carta Magna vigente como la finalidad y el parámetro de la reforma agraria y el desarrollo rural sostenible en el país.

Cuatro atributos principales del derecho campesino a la tierra se encuentran contemplados en la Constitución del Paraguay: el derecho de acceso a la tierra, los derechos a la participación y a la no discriminación, el derecho y deber de uso y conservación sostenibles de la tierra y el deber de desalentar el latifundio. La interpretación y aplicación del derecho campesino a la tierra debe ser complementada con los estándares internacionales, en especial, con aquellos definidos en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos campesinos*.

1.3. EL RÉGIMEN LEGAL DE LA REFORMA AGRARIA

El último aspecto que requiere ser abordado para dar cuenta del marco normativo del derecho campesino a la tierra en el Paraguay es el relativo al modelo de intervención agraria adoptado en los sucesivos estatutos agrarios sancionados en el país, hasta llegar al modelo vigente desde 2002.

Conforme a los mecanismos legales que han sido contemplados en el ámbito nacional, hay cuatro que, de ser aplicados efectivamente contribuirían a un proceso de reforma agraria, esto es, a una redistribución progresiva de la propiedad de la tierra dedicada a la producción agrícola, fortaleciendo el acceso campesino.

Estos mecanismos generales son los siguientes: i) el derecho campesino de acceder a tierras, a través de la adjudicación de lotes en asentamientos coloniales oficiales; ii) la protección de las tierras de las comunidades campesinas, a través del régimen legal especial y de orden público que regula la adjudicación, propiedad y uso de las tierras adjudicadas por el Estado a los sujetos de la reforma agraria, con la consecuente nulidad de los actos contrarios a la ley; iii) la protección de las poblaciones campesinas estables asentadas en tierras de propiedad privada, a través del régimen de colonización de hecho, la expropiación; las defensas procesales, incluyendo el deber del organismo de aplicación de reubicar a las familias afectadas en caso de que no sea posible evitar el desalojo; iv) los instrumentos de protección de la función social de la propiedad que permiten la intervención de los latifundios, como la expropiación, el mecanismo de parcelación obligatoria de propiedades mayores, los impuestos progresivos al latifundio y la fijación de la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona con el deber de distribución de los excedentes.

En la siguiente tabla se sintetizan los mecanismos legales previstos desde 1940.

TABLA 1. PRINCIPALES MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA ESTABLECIDOS EN LOS SUCESIVOS ESTATUTOS AGRARIOS DEL PARAGUAY.

	ESTATUTO AGRARIO
	Decreto N° 120/1940
Derecho campesino de acceso a tierras	Todo sujeto de la Reforma Agraria tendrá derecho a la adjudicación de un lote de tierra (art. 53)
Régimen de tierras de la reforma agraria adjudicadas por el Estado (especial y de orden público)	▪ Sujetos de la reforma agraria legalmente definidos, sujetos expresamente excluidos, y orden de prelación para adjudicaciones (arts. 20, 21, 57). ▪ Prohibición de adjudicación de fracciones de tierra en extensión superior al máximo legal (art. 67). ▪ Adjudicación de tierra a sujetos de la reforma agraria bajo condición de trabajarla y hacerla producir personalmente, él o su familia. Otras obligaciones de hacer (arts. 62-63). ▪ Propiedad de lotes rurales de carácter imprescriptible, inembargable, inenajenable a no sujetos de la reforma agraria, no susceptible de arrendamiento u otra forma de explotación indirecta, no susceptible de ser incorporada al patrimonio de sociedades anónimas (art. 89). ▪ Nulidad absoluta de actos contrarios a la ley (art. 89). ▪ Régimen especial en materia de sucesiones. Se excluye a herederos no sujetos de la reforma agraria de derechos sobre la parcela (arts. 99-107).

ESTATUTO AGRARIO

Ley N° 852/1963	Ley N° 1.863/2002 y modificatorias
Título I. Derecho a la propiedad de la tierra [...] Los beneficiarios de esta Ley tendrán derecho por lo menos a un lote agrícola (art. 65)	Los beneficiarios de esta ley tendrán derecho a la adjudicación de un lote colonial agrícola o ganadero (art. 43).
▪ Requisitos obligatorios para acceder a lotes ganaderos y a lotes agrícolas, incluyendo la dedicación directa, habitual y preferente a la ganadería y a la agricultura, respectivamente. Orden de preferencia para adjudicaciones (arts. 75-79) Sujetos expresamente excluidos (art. 15). ▪ Prohibición de adquirir mayor superficie de tierra que la autorizada (art. 71). ▪ Adjudicación de tierra a sujetos de la reforma agraria bajo condición de trabajarla y hacerla producir personalmente, él o su familia. Otras obligaciones de hacer (arts. 72-73). ▪ Propiedad de lotes y fracciones agrícolas de carácter inembargable e inenajenable, salvo autorización del Instituto de Bienestar Rural (IBR). No susceptible de arrendamiento o aparcería, sin autorización previa del IBR. ▪ Restricciones cesan a los diez años de cancelado el importe de la tierra (art. 137). ▪ Inexistencia de cláusulas que busquen eludir las restricciones legales (art. 139). ▪ Régimen especial en materia de sucesiones. Si los herederos no fuesen beneficiarios del Estatuto Agrario, el inmueble podrá ser adquirido por el IBR, o en su defecto, será vendido en subasta pública a sujetos de la reforma agraria (arts. 167-174).	▪ Requisitos obligatorios para ser beneficiario del Estatuto Agrario en asentamientos ganaderos y en asentamientos agrícolas, incluyendo para estos últimos la dedicación directa y habitual a la agricultura como actividad económica principal (art. 16)[16]. Orden de preferencia para adjudicaciones (art. 49) ▪ Prohibición de adjudicación de más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, y de adquisición de mayor superficie de tierra que la autorizada (art. 43) ▪ Adjudicación de lotes a beneficiarios del Estatuto Agrario con la obligación de trabajarlo y hacerlo producir directamente. Otras obligaciones de hacer (arts. 46-48) ▪ Derechos sobre los lotes adjudicados son de carácter inembargable, tratándose de ejecución de créditos provenientes de obligaciones comunes, e inenajenables ▪ Inexistencia de cláusulas de todo acto que bajo cualquier concepto, tengan por finalidad eludir las restricciones y límites del dominio legales ▪ Restricciones cesan a los diez años de haberse adjudicado el inmueble, cancelado su importe, titulado e inscripto en los registros correspondientes (art. 90)[17] ▪ Respecto del régimen hereditario, si el lote cuenta con título de propiedad, se rige en todo por el Código Civil, sin protecciones en caso de que los herederos no sean beneficiarios del Estatuto Agrario (arts. 109-112)

16 Las leyes N° 2002/02 y N° 2.531/04 modificaron este artículo, manteniéndose el requisito de dedicación directa y habitual a la agricultura, como actividad económica principal.

17 Conforme a las modificaciones establecidas en la Ley N° 2.531/04.

Protección de las poblaciones campesinas estables asentadas en tierras de propiedad privada	▪ Serán destinados a los fines del presente Estatuto, los siguientes inmuebles, en el orden más abajo establecido: [...] d) Las tierras ocupadas por más de 20 individuos que sean sujetos de la Reforma Agraria, en la extensión necesaria para distribuirla a los ocupantes (art. 22). ▪ Los ocupantes de predios rurales privados serán considerados arrendatarios por anualidades en la extensión que ocupan con sus casas y plantaciones (art. 128). ▪ Aviso previo obligatorio al Departamento de Tierras y Colonización (D.T.C.) antes de iniciar cualquier demanda de desalojo contra arrendatarios de predios rurales privados, para hacer llegar a un acuerdo a las partes. ▪ De no ser posible el acuerdo, el D.T.C. tiene la obligación de buscar ubicación a los arrendatarios. Prohibición a los jueces de dar curso a juicios que puedan provocar el lanzamiento de arrendatarios de predios rurales, sin una constancia del D.T.C. de haberse agotado el procedimiento legal indicado (art. 129). ▪ Tasa de arrendamiento establecida cada año por D.T.C. En caso de disconformidad, el propietario puede recurrir al Superior Tribunal de Justicia (art. 130).	
Expropiación	Prevista la expropiación para fines de reforma agraria (art. 23)	

▪ Los que ejerzan la ocupación pacífica y de buena fe de inmuebles rurales privados o fiscales que no sean arrendatarios o aparceros por contratos, serán considerados como arrendatarios por anualidades de la extensión con sus casas y sus plantaciones (art. 135). ▪ Intervención obligatoria del IBR. Para la iniciación de toda demanda de desalojo contra ocupantes pacíficos y de buena fe, a cualquier título, de inmuebles rurales privados, el propietario requerirá la intervención del Instituto de Bienestar Rural, a fin de buscar un acuerdo entre las partes. En caso de no llegarse a solución alguna dentro de los 60 días, a contar desde la intervención del Instituto, el propietario podrá recurrir a la justicia ordinaria. Los jueces y tribunales no darán curso a ningún juicio de desalojo sin la comprobación de haberse agotado el procedimiento indicado en este artículo. Podrán, sin embargo, adoptar las medidas precautorias admitidas por el derecho común (art. 136). ▪ Decláranse de utilidad social, sujetas a expropiación, las tierras del dominio privado siguientes: [...] c) Las que sirven de asiento a las poblaciones estables contempladas por la Ley 622/1960, de Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; d) Las que estén ocupadas pacíficamente y de buena fe, por suficiente número de pobladores con menos tiempo de ocupaciones que el requerido por la Ley 622/1960, y sean necesarias para la solución de un problema de carácter social (art. 146).	Se destinarán a los fines de la presente ley: [...] d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60 «De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho» (art. 19). Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: [...] b) los que sirven de asiento a poblaciones estables, con arraigo consolidado por más de diez años, bajo términos y requisitos de la Ley N° 622/60 «De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho» (art. 94) Modificase el artículo 1° de la Ley N° 622/60 «De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho», que queda redactado de la siguiente manera: «Art. 1. Las poblaciones estables asentadas en tierras de propiedades privadas, sean dichas poblaciones rurales o urbanas, siempre que tengan diez años o más desde su fundación y que no hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos, se conocerán como colonizaciones o urbanizaciones de hecho, según los casos, y quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley» (art. 113).
Prevista la expropiación para fines de colonización, regularización de ocupaciones y otros (art. 146)	Prevista la expropiación de latifundios improductivos, la expropiación para fines de colonización, para regularización de colonizaciones de hecho y para parcelación de propiedades mayores (arts. 9 y 94)

Parcelación obligatoria de propiedades mayores	---	
Definición de latifundio	---	
Fijación de la extensión máxima de tierra	---	

Fuente: Pereira Fukuoka, M. El derecho campesino a la tierra en el Paraguay. Asunción: Base Investigaciones Sociales, marzo 2023.

---	Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: [...] c) los inmuebles afectados por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores, conforme al procedimiento indicado en la misma. No habrá lugar a expropiación, si el propietario manifiesta su voluntad de proceder a la colonización privada o, en su caso, a otorgarles en propiedad las áreas ocupadas en un plazo no mayor a noventa días (art. 94)
Se considera latifundio a los efectos de esta Ley todo inmueble de más de 10.000 hectáreas ubicado en la Región Oriental, o de más de 20.000 hectáreas en la Región Occidental que no esté racionalmente explotado (art. 4)	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) Considérase que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el 30% (treinta por ciento) de su superficie agrológicamente útil, a partir del quinto año de vigencia de la presente ley (art. 4)
El Estatuto ordena la limitación por Ley especial en cada Departamento de la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica, y prever la forma de disposición de los excedentes resultantes (art. 6).	---

Como puede observarse, el régimen especial de adjudicación, propiedad y uso de las tierras destinadas a la política de reforma agraria y colonización —resaltado en el cuadro comparativo— rige desde 1940, y tiene por objeto adjudicar tierras para el desarrollo campesino y proteger el cumplimiento de esta finalidad.

Son los mandatos y las prohibiciones, contenidos en dicho régimen legal, los que han sido incumplidos de manera sistémica desde el propio Estado, generando la problemática de las tierras malhabidas.

2. LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY

La población indígena que habita en el Paraguay comprende a 19 Pueblos Indígenas[18] pertenecientes a cinco familias lingüísticas. Cada uno de estos Pueblos posee una cultura milenaria expresada en su lengua, conocimientos y prácticas ancestrales.

La Constitución Nacional vigente reconoce en su Capítulo V del Título I los derechos de los Pueblos Indígenas, afirmando la existencia de los Pueblos Indígenas como grupos anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. La utilización de la nomenclatura «pueblos» representa un avance jurídico-político en el tratamiento digno a los pueblos de cultura ancestral[19].

La Carta Magna reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su cultura y a desarrollar su identidad étnica; 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 la Constitución. Establece que en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena (art. 63).

Respecto del derecho a la tierra y el territorio, el art. 64 de la Constitución Nacional referido a la propiedad comunitaria, prescribe que:

> 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, 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.

El derecho a la participación de los Pueblos Indígenas es estipulado en estos términos: «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).

18 El censo indígena 2002 ha registrado 20 Pueblos Indígenas en el territorio nacional. Según la propuesta del lingüista Hannes Kalisch se unificó el nombre del pueblo Toba y Toba Maskoy. De esta manera, el censo 2012 identificó 19 pueblos. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Censo de Comunidades de los Pueblos Indígenas. Resultados Finales 2012.* Fernando de la Mora, 2015, p. 21.

19 Corte Suprema de Justicia. *La Protección de la Persona Humana. El caso indígena. Su relevancia histórica. Derechos Fundamentales y su vinculación con la Justicia.* Asunción, 2019, p. 165.

Además, la Constitución dispone que el Estado respetará las peculiaridades culturales de los Pueblos Indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal; establece medidas especiales de protección de dichos Pueblos contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (art. 66); así como la exoneración de sus miembros de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley (art. 67).

Respecto de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, cabe destacar lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por Ley N° 234 del año 1993. Se trata de uno de los instrumentos internacionales más importantes y que con mayor precisión establece los derechos específicos de los pueblos indígenas en los términos acordados con los mismos representantes de organizaciones indígenas de todo el mundo. El Convenio N° 169 de la OIT se centra fundamentalmente en la no discriminación y reconoce los derechos de los Pueblos Indígenas al desarrollo, a su derecho consuetudinario, a sus tierras, territorios y recursos, al empleo, a la educación y a la salud. Así también, establece el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado (CLPI)[20].

20 Plan Nacional de Pueblos Indígenas, aprobado a través del Decreto N° 5897 del 25 de agosto de 2021.

TABLA 2. NORMAS JURÍDICAS EN MATERIA DE TIERRAS Y TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO N° 169 DE LA OIT.

PARTE II · TIERRAS	
Art. 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 habitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.
Art. 14	**1.** Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. **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 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.
Art. 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. **2.** En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Art. 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 obtenerse 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 **3.** Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado reubicación. **4.** Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad, cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. **5.** Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.
Art. 17	**1.** Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos. **2.** Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. **3.** Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.
Art. 18	La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Art. 19	Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: **a.** La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que disponga sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y, **b.** El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Fuente: Elaboración propia.

También debe mencionarse que el Paraguay es signatario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

En síntesis, conforme a la interpretación armónica de las normas constitucionales y el derecho de origen internacional vigente y aplicable en el Paraguay, los Pueblos Indígenas cuentan con el reconocimiento jurídico de:

- el derecho a la propiedad colectiva;
- el derecho a libre determinación;
- su preexistencia al Estado paraguayo como pueblos diferenciados dentro de la sociedad nacional;
- el derecho a sus propias formas de gobierno (o autogobierno), y del pluralismo jurídico (aplicación del derecho propio);
- el derecho a la participación efectiva ante decisiones en cuestiones que les puedan afectar;
- el derecho a preservar y desarrollar su cultura y tradiciones espirituales (incluso el conocimiento, los objetos y sitios relacionados a ellos);
- la prohibición de remoción o traslado forzoso;
- el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado; y
- los derechos a un ambiente sano y a la conservación de su hábitat necesario para su sobrevivencia[21].

Con relación a las normas legales de aplicación, el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81[22]) reconoce el derecho a la autodeterminación de los Pueblos Indígenas, la consideración debida del derecho consuetudinario indígena en los procesos judiciales que atañen a personas indígenas, el reconocimiento por parte del Estado de la existencia legal de las comunidades indígenas y el deber de otorgarles personería jurídica, el derecho de las comunidades indígenas a nominar a sus líderes y la obligación estatal de reconocerlos como representantes legales de las mismas.

21 Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígena (FAPI), *Estudio del Marco Legal de Paraguay sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas relacionados con los posibles Proyectos de REDD+. Análisis y recomendaciones*, 2015, p. 17.

22 Modificado por la Ley N° 919/96 y la Ley N° 2.199/03.

Respecto de las tierras, dicha normativa establece que el asentamiento de las comunidades indígenas deberá atender en lo posible a la posesión actual o tradicional de las tierras. A su vez, dispone que:

> La superficie de las tierras destinadas a comunidades indígenas sean ellas fiscales, expropiadas o adquiridas en compra del dominio privado, se determinará conforme al número de pobladores asentados o a asentarse en cada comunidad de tal modo a asegurar la viabilidad económica y cultural y la expansión de la misma. Se estimará como mínimo, una superficie de veinte hectáreas por familia en la Región Oriental, y de cien en la Región Occidental (art. 18).

El Estatuto prescribe que cuando una comunidad indígena tuviera reconocida su personería jurídica, se le transferirán las tierras en forma gratuita e indivisa y libre de todo gravamen, debiendo inscribirse el título en el Registro Agrario, el Registro General de Propiedad y el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.

Otra ley relevante en la materia es la Ley N° 1372/88 «Que establece un Régimen para la Regularización de los Asentamientos de las Comunidades Indígenas», modificada por la Ley N° 43/89.

También el Estatuto Agrario vigente contiene normas relativas a comunidades indígenas.

TABLA 3. NORMAS RELATIVAS A COMUNIDADES INDÍGENAS ESTABLECIDAS EN EL ESTATUTO AGRARIO DE 1963 Y DE 2002.

ESTATUTO AGRARIO	
Ley N° 852/1963	**Ley N° 1.863/2002**
Art. 16.- Los núcleos sobrevivientes de las parcialidades indígenas que aún existen en el país serán asistidos por el Instituto de Bienestar Rural para su organización en Colonias. Con ese objeto afectará las tierras necesarias para su asentamiento y colaborará en la medida de sus posibilidades con los organismos estatales y las entidades privadas pertinentes, para promover la progresiva incorporación de dichos núcleos al desarrollo económico y social del país.	**Artículo 17.- Otros beneficiarios de esta ley.** Bajo términos a ser reglamentados por el Organismo de Aplicación, podrán adquirir la calidad de beneficiarios del Estatuto Agrario, con las limitaciones que para cada caso se establezcan: [...] **d.** las Comunidades Indígenas, que constituyen hábitat sobre tierras del patrimonio del Organismo de Aplicación [...]
Art. 146.- Decláranse de utilidad social, sujetas a expropiación, las tierras del dominio privado siguientes: **c.** Las quo no estén racionalmente explotadas y sean aptas para la formación de colonias agropecuarias; **d.** Las declaradas colonizables, de acuerdo con lo dispuesto por el capítulo XIII, título II de la presente ley; **e.** Las que sirven de asiento a las poblaciones estables contempladas por la Ley 622 del 19 de agosto, de Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; **f.** Las que estén ocupadas pacíficamente y de buena fe, por suficiente número de pobladores con menos tiempo de ocupaciones que el requerido por la Ley 622 del 19 de agosto de 1960, y sean necesarias para la solución de un problema de carácter social; **g.** Las fracciones destinadas a parques nacionales y para colonias indígenas; **h.** Las que se encuentran en los casos contemplados por el artículo 11 de la presente ley.	**Artículo 40.- Comunidades indígenas.** Las tierras del patrimonio del Organismo de Aplicación, en las cuales se encuentren asentadas comunidades indígenas, constituyendo aquellas su hábitat tradicional, serán delimitadas en forma indivisa y adjudicadas en forma gratuita a las mismas, conforme a las prescripciones de la Ley N° 904/81 «Estatuto de las Comunidades Indígenas» o la legislación que lo sustituyere.

	De la Adjudicación Gratuita de Tierras **Artículo 59.- Transferencia a instituciones públicas.** El Organismo de Aplicación podrá otorgar a título gratuito los solares o lotes que fuesen necesarios para asiento de escuelas y centros públicos de capacitación, así como las fracciones de tierras requeridas para asiento de servicios públicos oficiales, e igualmente las fracciones comprendidas en la presente ley que se refieren a las reservas para constitución de áreas silvestres protegidas bajo dominio público y regularización de asentamientos indígenas.
	Artículo 115.- De los Pueblos Indígenas. En lo referente a los derechos 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 N° 234/93.

Fuente: Elaboración propia.

Además, es preciso destacar la vigencia del Decreto N° 1039/2018 «Por el cual se aprueba el "Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay"» y del Decreto N° 5897/2021 «Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030 (PNPI)».

Por último, además de las importantes disposiciones contenidas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék, cabe mencionar las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, tras sus respectivas misiones al país.

En materia de tierras, territorios y recursos naturales, entre las recomendaciones al Estado paraguayo, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas señaló las siguientes:

- La elaboración y adopción, con la plena participación de los pueblos indígenas, de un nuevo marco legal sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, consonante con el marco constitucional y con los estándares internacionales al respecto. La nueva legislación debería establecer un procedimiento de adjudicación de tierras accesible, rápido y efectivo y debería incluir la revisión del actual régimen de expropiaciones.

- La puesta en marcha de todos los medios financieros, judiciales y de otro tipo necesarios para resolver, a la mayor brevedad, los conflictos existentes en relación con la titulación de tierras indígenas, siguiendo los parámetros establecidos en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék.

- La efectiva aplicación de la legislación relativa a la protección de las tierras bajo reclamación de las comunidades indígenas y la elaboración y adopción de instrumentos y mecanismos adecuados, incluidos sistemas de alerta temprana, mecanismos judiciales de acción rápida y monitoreo territorial, para garantizar la seguridad en la tenencia de las tierras de los pueblos indígenas y evitar las intrusiones de terceros en las mismas, sancionando de manera efectiva dichas intrusiones cuando se produzcan y reparando a las comunidades por los daños que pudieran haber sufrido[23].

Por su parte, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas recomendó al Paraguay: «Modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones»[24].

23 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz*, A/HRC/30/41/Add.1, 13 de agosto de 2015, párr. 79.

24 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*, A/HRC/34/48/Add.2, 27 de enero de 2017, párr. 106.j.

3. LA PROBLEMÁTICA DE LAS TIERRAS MALHABIDAS

Durante los dos primeros años siguientes al golpe de Estado que motivó la renuncia del general Alfredo Stroessner en febrero de 1989, algunos altos mandos militares y autoridades civiles devolvieron al Estado tierras que habían logrado detentar en forma ilícita.

A través del Decreto-Ley N° 9/90, aprobado por Ley N° 54/90[25], se autorizó al Ministerio de Hacienda a recibir con carácter definitivo, en representación del Estado paraguayo «los bienes y valores que fueren entregados voluntariamente o recuperados con motivos de denuncias o juicios seguidos por ilícitos contra la administración pública». A su vez, por medio de la Ley N° 238/93 «Que excluye de la subasta pública y adjudica algunos inmuebles recuperados por el Estado», se asignó a la política agraria para beneficio de agricultores sin tierra aquellas tierras recuperadas de los generales Hugo Dejesús Araujo, Alcibíades Brítez Borges y Roberto Knopfelmacher, así como de Juan Emigdio Riveros Doldán, ex viceministro de Educación del régimen dictatorial. La ley adjudicó estos inmuebles al Instituto de Bienestar Rural (IBR) para la habilitación de colonias agrícolas de modo que se proceda a su venta y transferencia a pequeños agricultores que carezcan de tierras propias, respetando las ocupaciones existentes. Se efectuó además una adjudicación al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

25 Ampliada por la Ley N° 39/91.

En el año 2004, el diputado Efraín Alegre del Partido Liberal Radical Auténtico logró acceder a una base de datos sobre el proceso de distribución de tierras en el periodo 1950-2000, correspondiente a registros del Instituto de Bienestar Rural (IBR). Elaboró un informe que fue presentado al pleno de la Cámara de Diputados, en el que se identificaba la entrega de grandes extensiones de tierras destinadas a la política agraria a personas vinculadas al gobierno autoritario en forma directa. El informe fue presentado a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la República por la Presidencia de la Cámara de Diputados para la prosecución de las investigaciones[26].

En el año 2005 la Contraloría General de la República (CGR) publicó un informe con los resultados de varias investigaciones respecto de la gestión del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert, el cual había sucedido al IBR desde 2004). El capítulo final trató acerca de la denuncia presentada por la Cámara de Diputados. El Indert simplemente dejó de proveer la mayor

26 Cfr. Efraín Alegre y Aníbal Orué. *La tierra en Paraguay (1947-2007) 60 años de entrega del patrimonio nacional. Stroessner y el Partido Colorado.* Asunción, Arandurã, 2008, pp. 16-17. En 2008, la investigación se publicó en formato libro. La misma abarca el periodo 1947-2007 (el lapso de gobiernos colorados), con el examen de 196.958 títulos, correspondiente a 12.004.653 hectáreas distribuidas. Incluye un capítulo sobre presuntos no beneficiarios de la reforma agraria durante el stronismo, identificando cargos públicos ocupados, extensiones adjudicadas, número de expediente y títulos. El criterio por el cual se identifican las tierras mal habidas es el de no ser beneficiario de la reforma agraria, sumado al hecho de que se trata de autoridades y actores políticos, diplomáticos y familiares de autoridades entre 1947 y 2007.

parte de las informaciones solicitadas por la CGR respecto de la nómina de adjudicatarios en presunta violación de la legislación agraria, proveída por la Cámara de Diputados. La CGR concluyó que el Indert debía justificar el incumplimiento de los artículos señalados de la Ley N° 854/63 «Que establece el Estatuto Agrario», y recomendaba al Instituto dar estricto cumplimiento a la ley que rige su funcionamiento para otorgar la adjudicación de lotes[27].

Por su parte, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) fue creada por Ley N° 2225 del año 2003. Inició sus trabajos en octubre de 2004 y los concluyó en agosto de 2008. Estuvo integrada por representantes del Estado, organizaciones de víctimas de la dictadura stronista y otras organizaciones de la sociedad civil. La Comisión buscó establecer la verdad sobre los casos de violación de los derechos humanos ocurridos en el Paraguay desde 1954 hasta la promulgación de la Ley N° 2225 en 2003. El artículo 3° de esta normativa establecía que la CVJ debía enfocarse en la investigación de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, otras lesiones graves, exilios y «otras graves violaciones de derechos humanos» (inciso e).

Conforme a lo constatado por la Comisión de Verdad y Justicia, la dictadura cívico-militar de 1954-1989 fue un régimen totalitario que cometió ataques sistemáticos y generalizados contra la población civil para imponer un modelo basado en la apropiación de recursos. El esquema de corrupción de las tierras malhabidas, esto es, el sistema de adjudicación ilícita de tierras estatales rurales a autoridades políticas, judiciales, militares, policiales, y sus colaboradores, fue clave para construir las redes de complicidad económica de la dictadura[28].

La CVJ consideró como grave violación de derechos humanos la malversación de tierras rurales en el marco de los programas de reforma agraria. El Tomo IV del Informe Final de la Comisión se titula «Tierras Mal Habidas» y contiene el examen de las adjudicaciones de tierra rural y los títulos de propiedad respectivos, otorgados por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, desde 1954 a 1989 y de 1989 al 2003. La CVJ buscó determinar si las adjudicaciones y el otorgamiento de los títulos de propiedad fueron hechos conforme a las leyes.

La investigación incluyó fuentes documentales primarias y secundarias. Las fuentes primarias fueron los archivos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, de la Dirección General de los Registros Públicos, del Servicio Nacional de Catastro, de la Procuraduría General de la República, del Congreso Nacional y del Poder Judicial.

La CVJ constató que, en el periodo investigado (1954-2003), el Estado efectuó 200 705 adjudicaciones de lotes, que comprendían una superficie total de 12 229 594 hectáreas. Del total de estas adjudicaciones, 4241 lotes, correspondientes a 3336 adjudicatarios que totalizan 7 851 295 hectáreas, fueron efectuadas violando la legislación agraria. Las tierras en cuestión constituyen el 64,1% del total de las tierras adjudicadas[29].

27 Contraloría General de la República del Paraguay. *Informe Final, Examen especial Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT. Beneficiarios y Compradores de Terrenos Públicos.* Res. CGR N° 1036/04, N° 1362/04, N° 167/05 y N° 433/05. Asunción, 2005, pp. 91-92 y 110.

28 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko.* Tomo IV Tierras malhabidas. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008; Valiente, H. El dinosaurio sigue allí. Derecho a la verdad, justicia y reparación. En Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (ed.) *Derechos Humanos en Paraguay 2020.* Asunción: Codehupy, 2020, p. 465.

29 Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (CVJ). Informe Final, Tierras Malhabidas, Tomo IV. Asunción: CVJ, 2008.

TABLA 4. CANTIDAD DE TIERRAS MALHABIDAS IDENTIFICADAS POR LA COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA CORRESPONDIENTES AL PERIODO 1954- 2003, POR REGIÓN.

REGIÓN ORIENTAL	REGIÓN OCCIDENTAL
3.054 lotes	1.178 lotes
1.507.535 hectáreas	6.298.834 hectáreas

Fuente: Elaboración propia.

Las tierras malhabidas identificadas por la CVJ incluyen aquellas adjudicadas a personas no beneficiarias, las adjudicaciones de más de un lote, y las adjudicaciones de extensiones mayores a lo establecido en la ley, tanto en la región Oriental como en la región Occidental. Con relación a las adjudicaciones a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria, el Informe identifica a 1080 adjudicatarios que detentaban 4 978 198 hectáreas de tierra, con un promedio de 4609 hectáreas por adjudicatario. En el Informe Final se consigna el nombre y apellido, la cantidad de hectáreas, el año, el número de finca, el distrito y el departamento, el número de resolución y el número de título. Entre los adjudicatarios se encuentran las máximas autoridades militares y civiles del gobierno dictatorial, parientes de las mismas, empresarios cercanos al régimen, adjudicaciones a seccionales de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado, e incluso al ex dictador nicaragüense refugiado en el país Anastasio Somoza.

Se trataba de tierras que debían ser destinadas a familias campesinas sin tierra o con una cantidad insuficiente para la subsistencia. Además, el promedio de las extensiones adjudicadas evidencia la promoción de nuevos latifundios. Similar patrón se observa en las adjudicaciones de más de un lote (lotes geográficamente dispersos) a un mismo beneficiario[30] y en las adjudicaciones mayores que lo establecido legalmente, conforme el tipo de lote y la región[31].

La Comisión de Verdad y Justicia consideró nulas las adjudicaciones efectuadas contrariando la legislación agraria y elevó la nómina de las mismas a los poderes del Estado: «para que, por intermedio del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República, se inicie la investigación que conduzca, de confirmarse las irregularidades denunciadas, a la recuperación de dichas tierras por el Estado paraguayo». A su vez, en las conclusiones del Informe Final, la CVJ reiteró que las adjudicaciones ilegales constituían violaciones de derechos humanos, en especial, del derecho a la alimentación adecuada de las familias campesinas sin tierra[32].

30 El informe da cuenta de 1155 lotes adjudicados a 257 personas, haciendo un total de 682 034 hectáreas, con un promedio de 2653 hectáreas adjudicadas a cada una.

31 Se distinguen las adjudicaciones mayores que lo establecido, tierra agrícola-granjera, Región Oriental (1730 adjudicatarios, con 782 145 hectáreas); adjudicaciones mayores que lo establecido, lote ganadero, Región Oriental (83 adjudicatarios, con 299 242 hectáreas); adjudicaciones mayores que lo establecido, lote ganadero, Región Occidental o Chaco (87 adjudicatarios, con 992 209 hectáreas); adjudicaciones mayores que lo establecido, lote agrícola, Región Oriental (99 adjudicatarios, con 109 566 hectáreas).

32 Ibíd., pp. 207-208.

Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia

Tierras mal habidas como violación de derecho humanos

La Reforma Agraria tiene como sujeto y objetivo central al campesino, con el fin de que este sector logre superar la extrema pobreza e incorporarse al desarrollo económico y social de la nación y vivir con dignidad, como garantía de su libertad. A la luz de estos principios es que se ha instituido la Reforma Agraria, como lo establecen las Constituciones de 1967 y 1992, así como los estatutos agrarios de 1940, 1963 y 2002 refieren normativas del periodo estudiado. Esta normativa establece que el objetivo de la Reforma Agraria es transformar la estructura agraria del país, mediante soluciones legales que permitan eliminar progresivamente el latifundio y el minifundio, sustituyéndolo por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Con base en estos principios es que el Estatuto Agrario de 1963 establece que, además de los requisitos establecidos para la adjudicación de tierras, se debe tener en cuenta un orden de prelación de las condiciones socioeconómicas del beneficiario, de la necesidad que representa la tierra para su subsistencia y alimentación [...]

La adjudicación masiva de tierras destinadas a reforma agraria, a personas impedidas por la ley para recibirlas, constituye una infracción de la obligación de realizar el derecho a la alimentación de las familias sin tierra, que hubieran debido ser beneficiarias del programa de reforma agraria. Esta adjudicación ilegal, además de ser un fraude, constituye una violación del derecho a alimentarse de las familias sin tierra, pues ellas fueron privadas de los recursos existentes y no fueron beneficiadas (énfasis propio).

[...] El Estado paraguayo ha violado su deber de respetar el derecho a la alimentación y a la vivienda, pues ha llevado adelante prácticas y políticas que impidieron el acceso a la tierra y los recursos productivos a personas y grupos campesinos e indígenas. Los desalojos forzosos de familias campesinas de sus asentamientos y de comunidades indígenas, apropiándose de sus territorios ancestrales, para adjudicar sus tierras a terceros que estaban impedidos por la ley para recibir tierras, constituyen violaciones del

derecho a la alimentación y a los derechos indígenas consagrados en el Convenio 169 de la OIT. El Estado paraguayo ha violado su deber de garantizar el derecho a la alimentación porque ha omitido su obligación de adoptar medidas concretas, de índoles judicial, legislativa y ejecutiva, con el objetivo de organizar todo el aparato estatal y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, utilizando el máximo de los recursos disponibles para facilitar a los campesinos y a los pueblos indígenas el acceso a la tierra. El Estado paraguayo ha violado su deber de realizar el derecho humano a la alimentación, pues ha omitido su deber de procurar actividades y medidas con el fin de fortalecer el acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida como lo es la tierra [...]

Por la íntima relación que existe entre el acceso a la tierra de los campesinos con el derecho a la alimentación y a la vivienda, estos tres tipos de deberes se aplican directamente al acceso a la tierra, ya que ésta forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación y a la vivienda, y es particularmente importante para campesinos, pueblos indígenas, mujeres, y personas que viven en zonas rurales y que no tienen opciones alternativas para ganarse la vida (énfasis propio).[33]

La presentación del Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia a las autoridades de los tres poderes del Estado se efectuó en el año 2008.

33 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko.* Tomo I Síntesis y Caracterización del Régimen. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008, párr. 173, 176, 177, 178.

4. POSICIONAMIENTO Y ACCIONES DEL ESTADO PARAGUAYO SOBRE LAS TIERRAS MALHABIDAS

4.1. DEMANDAS ORDINARIAS CIVILES

Desde el año 2007, la Procuraduría General de la República (PGR) promovió demandas ordinarias civiles de nulidad de acto jurídico, cancelación de inscripción y reivindicación de inmueble, como vía para la recuperación de tierras malhabidas adjudicadas durante la dictadura stronista.

Durante el gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC, 2008-2012) se continuó con dicha labor institucional, promoviéndose desde la PGR decenas de demandas.

El caso Rickli

La primera resolución judicial contraria a las pretensiones del Estado paraguayo en una demanda civil por la recuperación de tierras malhabidas que quedó firme correspondió al juicio: «El Estado Paraguayo c/Roberto Rickli y otros s/ Nulidad de acto jurídico/ Reivindicación y otros».

El 10 de mayo de 2007, el Estado paraguayo por medio del Procurador General de la República, Nelson Alcides Mora Rodas, promovió demanda ordinaria de nulidad de acto jurídico y cancelación de títulos en la Dirección General de los Registros Públicos contra el Indert y otros, y de reivindicación de inmueble contra la sucesión del extinto Roberto Rickli, identificando a sus parientes poseedores actuales del inmueble reivindicado, y contra Josías Rickli.

La PGR impugnaba a través de esta demanda dos adjudicaciones de tierras estatales de la reforma agraria ubicadas en el distrito de Tavaí, departamento de Caazapá, ilícitamente adjudicadas y sus correspondientes títulos de propiedad. Ambos títulos de propiedad fueron expedidos por el Instituto de Bienestar Rural en fecha 30 de enero de 1975, uno a nombre de Roberto Rickli Sobrino y otro a nombre de Josías Rikli. La Procuraduría General de la República señalaba que Roberto Rickli y Josías Rikli eran ciudadanos de nacionalidad brasileña, sin radicación permanente en el país y que, por tanto, no reunían las condiciones jurídicas para ser sujetos agrarios y en consecuencia beneficiarios de un inmueble rural en el marco de las disposiciones de la Ley N° 854/63 Estatuto Agrario; concluía que las adjudicaciones efectuadas por el IBR a favor de Roberto Rickli y Josías Rikli eran nulas.

El 16 de octubre de 2018 el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Enrique Mongelós Aquino, dictó la Sentencia Definitiva N° 952, por la cual resolvió hacer lugar con costas a las excepciones de falta de acción y prescripción de la acción opuestas por los señores Ademir, Arno, Nison, Nilce y Clery Rickli; no hacer lugar, con costas, a la demanda ordinaria planteada por el Estado Paraguayo sobre nulidad de acto jurídico, cancelación de título en el Registro Público y reivindicación de inmueble; y ordenar el levantamiento de la medida cautelar ordenada en autos.

Se sintetizan a continuación las que se estiman como las principales consideraciones del magistrado para fundamentar sus resoluciones:

- Las normas de fondo aplicables para juzgar los actos son el Código Civil de Vélez (Leyes del 19 de agosto de 1876 y de 27 de julio de 1889); y como normativas especiales la Ley N° 854/63 «Que establece el Estatuto Agrario» y la Ley N° 852/63 «Que crea el Instituto de Bienestar Rural».

- En cuanto a la excepción de falta de acción, el magistrado señala que el Estado paraguayo es una persona jurídica totalmente autónoma del Instituto de Bienestar Rural (IBR), que había sido otra persona jurídica y que aunque por disposiciones legales sus derechos, obligaciones y patrimonio han pasado al Indert, este también es una persona jurídica autónoma del Estado paraguayo, que sobre la base de su vinculación presupuestaria o de su relación con el Poder Ejecutivo, no le concede legitimación para atribuirse derechos al Estado Paraguayo, reemplazando al Indert, quien debe ejercer sus derechos y obligaciones, así como la defensa de su patrimonio, por medio de sus representantes legales.

  Además, considera que los excepcionantes «son terceros en su mayoría de buena fe y a título oneroso se han constituido en titulares de fracciones de los inmuebles afectados por los actos impugnados» [sic].

- Con relación a la excepción de prescripción de la acción, el magistrado plantea que en el Código de Vélez Sarsfield no estaba previsto el acto nulo como contempla el Código Civil vigente, sino que estaban previstos los actos de nulidad absoluta y relativa [sic]. Afirma que, para el Código de Vélez, ambas nulidades (absoluta y relativa) prescriben por el transcurso del tiempo y que no se admite la imprescriptibilidad como afirman los representantes del Estado Paraguayo. Considera que el artículo aplicable es el 4023 del Código Civil de Vélez que establece: «Toda acción personal, ... se prescribe por diez años, salvo disposición especial. Igual plazo regirá para interponer la acción de nulidad, sea absoluta o relativa, si no estuviere prescripto un plazo menor» [sic]. A su vez, indica que se debe tener presente también que, en la ley vigente con respecto al Instituto de Bienestar Rural, consta un plazo de diez años en el que el inmueble transferido quedaba sujeto al Estatuto Agrario, conforme al artículo 137 de la Ley N° 854/63.

  Señala el magistrado que: «efectuado el cómputo a partir de la fecha de los actos, que se encuentra determinada en la demanda, como en los títulos, se tiene a la fecha de la demanda, más de treinta años, es decir que el citado plazo de (10) diez años, se operó en exceso, la prescripción de la acción» [sic]. Afirma también que: «si el INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL (IBR) no ha ejercido en tiempo y forma las acciones que eventualmente le correspondían por alguna sanción a la Ley N° 854/63, ya sea por el error de personas sujeto a la reforma agraria, o en cuanto a la superficie que también es alegada como causal de la nulidad, debía hacerlo dentro de los diez años previsto en la citada norma especial y, al no hacerlo le ha prescripto la acción a la fecha de la demanda con exceso y, siendo que tampoco la misma puede transferir mejor derecho al INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT), quien lo sustituyó por Ley N° 2419/04, tampoco el ESTADO PARAGUAYO, que se atribuye representación y derechos de ésta entidad

autárquica por esas vinculaciones que no son propias para ejercer derechos y acciones de la misma» [sic].

- El magistrado considera que los actos de adjudicación de tierras de la reforma agraria impugnados por la Procuraduría General de la República: «no pueden ser calificados de una nulidad absoluta, sino relativa por cuanto que se reconoce en la misma demanda que ha existido error de persona que debió ser beneficiada al darse a dos brasileños y sin documentación, como también en cuanto a la superficie transferida, todas esas no están establecidas como nulas para la ley vigente cuando se celebró los actos que se impugnan, esos son errores que solo permiten una nulidad relativa [...]»[34].

El 21 de octubre de 2009, a través del Acuerdo y Sentencia N° 100, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrado por los camaristas Arnaldo Martínez Prieto, Neri E. Villalba y Ma. Mercedes Buongermini Palumbo, confirmó la S.D. N° 952 del 16 de octubre de 2008 e impuso las costas al Estado. El argumento central del tribunal para afirmar la procedencia de la excepción de falta de acción es el siguiente: «el art. 1 de la ley 852/63 establece que el I.B.R. es una «...institución autárquica con» «personería jurídica que se regirá por las disposiciones de» «esta ley» «Su patrimonio se considera jurídicamente» «separado de los bienes del Estado», lo cual supone que el Estado en forma explícita ha disociado su patrimonio difiriendo la administración del acervo disociado al I.B.R., por lo que la Procuraduría General de la República al carecer de legitimidad de acción para litigar en su representación. La imposibilidad de hacerlo surge de forma manifiesta, y así también opera la procedencia de la falta de acción» [sic].

Aunque, de manera seguida, dicho tribunal afirma que la procedencia de la excepción de falta de acción: «impone la imposibilidad de seguir investigando todo otro planteamiento. En efecto, la admisión de dicha defensa impide atender otros reclamos formulados por quien carece de legítimos derechos para hacerlo»; razón por la cual la cámara no analiza la excepción de prescripción de la acción, confirma la sentencia recurrida en su totalidad, incluyendo la procedencia de la excepción previa de prescripción de la acción que fue estudiada y hecha a lugar por el juzgado de primera instancia[35].

El 4 de diciembre de 2009, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, integrada por los ministros Antonio Fretes, Víctor Núñez y Miguel Bajac, dictó el Auto Interlocutorio N° 1785, a través del cual rechazó in limine la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República contra la S.D. N° 952 y el Acuerdo y Sentencia N° 100. La resolución se fundamenta en que las argumentaciones expuestas en el escrito de promoción no demuestran con claridad la supuesta transgresión de las normas constitucionales invocadas[36].

34 S.D. N° 952 del 16 de octubre de 2008, disponible en: Solicitud #63831. Solicitud de información pública PGR II, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 12 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63831.

35 Acuerdo y Sentencia N° 100 del 21 de octubre de 2009, disponible en: Solicitud #63831. Solicitud de información pública PGR II, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 12 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63831.

36 Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, A.I. N° 1785 del 04 de diciembre de 2009, disponible en: Solicitud #63831. Solicitud de información pública PGR II, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 12 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63831.

Demandas activas a diciembre de 2022

A agosto de 2019, la Procuraduría General de la República informaba que eran 33 los juicios civiles que se habían promovido desde la institución para lograr la recuperación de tierras malhabidas[37]. Señalaba que, a la fecha, seis demandas habían sido rechazadas a través de autos interlocutorios emitidos por Juzgados de Primera Instancia, haciendo lugar a las excepciones de falta de acción y de prescripción, resoluciones que fueron confirmadas por Tribunales de Apelación civiles. A su vez, informaba que en diez demandas había operado la caducidad de instancia en contra del Estado paraguayo; en ocho demandas la PGR planteó desistimientos de instancia con la finalidad de evitar la caducidad de instancia; y ocho demandas se encontraban activas[38].

A diciembre de 2022, solo cinco demandas quedaban activas.

- **«Estado Paraguayo c/ INDERT y otros s/ Nulidad de acto jurídico y otros» - Carlos Egisto Maggi:** Militar, general, ex jefe de Operaciones de las Fuerzas Armadas durante la dictadura de Alfredo Stroessner y ex presidente de la regional Cordillera de la Asociación Rural del Paraguay. La Comisión de Verdad y Justicia identificó que el Instituto de Bienestar Rural adjudicó en 1977 a Maggi un total de 1198 hectáreas de la Finca 385 en Curuguaty, departamento de Canindeyú. La firma Campos Morombí del Grupo Riquelme asegura que compró del militar la Finca N° 385, ocupada por campesinos que reclaman la recuperación de las tierras malhabidas[39].

  La PGR promovió demanda contra Maggi, Campos Morombí y el Indert por dichas tierras. En este juicio el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial resolvió hacer lugar, con costas, a la excepción de falta de acción opuesta por la codemandada Campos Morombí S.A.C. y A., a través del Auto Interlocutorio N° 1720 del 3 de noviembre de 2020.

  A diciembre de 2022, la Procuraduría informó que el expediente se encontraba en etapa de reconstitución, que la institución había solicitado en septiembre de 2022 intervención para el actual Procurador General y había contestado el traslado respecto a la solicitud de intervención como tercero coadyuvante de la Comisión Sin Tierra General José Gervasio Artigas[40].

- **«Estado Paraguayo c/ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y otros s/ Nulidad de acto jurídico y otro» – Roberto Knopfelmacher, Blas Prieto Ríos, Horst Wessel Thielman Penner, Ma. Isabel Espínola de Delgado y Paraguay Cattle Breeding Company Inc. Ganadera La Pampas:** Roberto Knopfelmacher fue un general de elevado poder durante la dictadura stronista. Fue presidente de Acepar. En 1996, civiles armados a su servicio asesinaron a dos dirigentes campesinos en Caaguazú, tras la ocupación del predio de su empresa Alfa Inmobiliaria S.A. Campesinos denunciaron que eran tierras malhabidas. Por el homicidio de los dirigentes, un peón fue condenado sin pruebas y salió en libertad tres años después. El general Knopfelmacher fue absuelto. El Informe Final de la CVJ identifica ocho adjudicaciones ilícitas de tierras estatales de la reforma agraria a Knopfelmacher, siete en 1972 y una en 1982[41].

37 Ayala Caballero, M. L. Procuradora Delegada de la Procuraduría General de la República. Estrategias jurídicas respecto de las tierras mal habidas identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008). Presentación expuesta en el Seminario «El derecho a la justicia respecto de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura stronista», realizado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción en fecha 30 de agosto de 2019.

38 Ibíd.

39 Los invasores VIP del Paraguay. Tierras malhabidas, El Surtidor, acceso el 11 de marzo de 2023, https://elsurti.com/invasor-vip/carlos-egisto-maggi/.

40 Solicitud #63829. Solicitud de información pública PGR, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 11 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63829.

41 Los invasores VIP del Paraguay. Tierras malhabidas, *El Surtidor*, acceso el 11 de marzo de 2023, https://elsurti.com/invasor-vip/general-roberto-pedro-knopfelmacher-benitez/.

La Procuraduría General de la República promovió demanda contra el mismo y otros respecto de la adjudicación ilícita de tierras estatales de la reforma agraria correspondientes a una finca ubicada en el Chaco (Finca N° 9795).

En este juicio, a través de la Sentencia Definitiva N° 528 del 3 de septiembre de 2018, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial resolvió hacer lugar a la excepción de falta de acción opuesta por los codemandados y, en consecuencia, no hacer lugar a las demandas promovidas por el Estado paraguayo de impugnación de acto nulo, cancelación de inscripción en la Dirección General de los Registros Públicos y reivindicación de inmueble. El juzgado impuso las costas en el orden causado. El Tribunal de Apelación Civil y Comercial confirmó la excepción previa en contra del Estado paraguayo y revocó la disposición en materia de costas, imponiendo las costas en ambas instancias al Estado (Acuerdo y Sentencia N° 31 del 26 de abril de 2021). La PGR interpuso recursos de nulidad y apelación contra dicho acuerdo y sentencia, en lo relativo a las costas. A diciembre de 2022 el expediente se encontraba en la Corte Suprema de Justicia para la providencia de exprese agravios[42].

- **«Estado Paraguayo c/ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y Hans Mhol, Peter Mhol, Frank Mhol y Mieke Zul Mhol s/ Nulidad de acto jurídico/Reivindicación»:** A través del Auto Interlocutorio N° 441 de fecha 4 de abril de 2017, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial declaró la caducidad de la instancia en los autos. El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Primera Sala, resolvió confirmar con costas el A.I. N° 441 (Auto Interlocutorio N° 212 del 18 de marzo de 2021). A diciembre de 2022 solo se encontraba pendiente el levantamiento de la anotación preventiva[43].

42 Solicitud #63829. Solicitud de información pública PGR, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 11 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63829.

43 Ibíd.

4.2. CAMBIO JURISPRUDENCIAL CLAVE

El caso Eduardo Pereira

El cuarto juicio activo a diciembre de 2022 eran los autos «Estado Paraguayo c/ INDERT, Eduardo Pereira y otros s/ Nulidad de acto jurídico y otros»

El 31 de mayo de 2010, el Procurador Delegado Víctor Enmanuel Arriola, bajo patrocinio del Procurador General de la República, José Enrique García, promovió demanda ordinaria de nulidad de acto jurídico y cancelación de inscripción en la Dirección General de los Registros Públicos contra el Indert y contra el señor Eduardo Pereira.

La PGR impugnaba a través de esta demanda la adjudicación al señor Eduardo Pereira de una fracción fiscal (lote ganadero) de 6000 hectáreas, ubicada en el distrito de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, efectuada en 1970 por Resolución del Consejo del IBR. El respectivo título de propiedad fue expedido por el IBR a nombre de Eduardo Pereira en 1972.

La Procuraduría alegaba que la adjudicación de tierra se realizó a una persona no beneficiaria de la reforma agraria, y que tanto el acto de adjudicación como la titulación del inmueble fue al solo efecto comercial, para entregar en garantía de algún tipo de préstamo ante instituciones bancarias y/o financieras, para generar circulantes de dinero al señor Eduardo Pereira. Señalaba que el título era un «título volante emitido por el IBR». En ese sentido, la institución aclaraba que con la demanda se pretendía la declaración de nulidad y la cancelación de la inscripción en los registros oficiales y que:

> La resolución de nulidad solicitada, no tendrá la facultad de hacerle recobrar al Estado Paraguayo el inmueble cuya nulidad

se obtenga, considerando, que la sentencia de nulidad para este caso en especial, será meramente declarativa; YA QUE NUNCA TUVO LA POSESION DEL INMUEBLE ADJUDICADO, pero sí, servirá como sustento para LA REALIZACION DE UN ORDENAMIENTO JURIDICO CATASTRAL Y REGISTRAL a nivel institucional, dado que el título volante con que cuenta el SR. EDUARDO PEREIRA, son de los que aumentan la superficie de nuestro País en Km.2 Y CREA UNA SUERTE DE CONFUSION Y DESCONFIANZA HACIA LOS REGISTROS OFICIALES, QUE SE ENCUENTRAN ASENTADAS EN LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS, es decir, Dirección General de los Registros Públicos y Dirección de Catastro, respectivamente [sic].

Siguiendo la línea argumental de la PGR en las demandas civiles de recuperación de tierras malhabidas, la institución sostenía que la nulidad solicitada es de orden público, se encuentra sustentada en disposiciones constitucionales y legales, es una nulidad absoluta y es insanable. Se citaba a Borda al referir que la nulidad absoluta obedece a una razón pública, de interés social[44].

Los representantes legales de los señores Carlos Octavio Pereira Gómez y Adolfo Gustavo Pereira Gómez opusieron excepciones de falta de acción y prescripción.

El Procurador Delegado de la PGR Víctor Enmanuel Arriola contestó el traslado de las excepciones. En dicho escrito, la Procuraduría ampliaba las argumentaciones que fundamentaban la nulidad del acto jurídico impugnado:

- El acto de adjudicación de tierras destinadas a la reforma agraria fue nulo por constituir un acto de autoridad contrario a la Constitución y por imperio de lo que la Constitución de 1967 disponía en su artículo 11: «Los principios, garantías. Derechos y obligaciones consagrados por esta Constitución, no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Toda ley, decreto, reglamento u otro acto de autoridad que se oponga a lo que ella dispone, es nulo y de ningún valor». La PGR enfatiza que la Reforma Agraria no es un objetivo del Estado fijado simplemente por una ley, sino que tiene y tenía rango constitucional.

- El artículo 1047 del Código de Vélez señalaba: «La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez aun sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto. Puede alegarse por todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba. Puede pedirse su declaración por el Ministerio Público, en el interés de la moral o de la ley. La nulidad absoluta no es susceptible de confirmación».

  «¿Quién podría tener máximo interés en que un acto opuesto a los fines de la Reforma Agraria sea declarado nulo, que el Estado mismo?».

- Cuando se hallen afectados los bienes patrimoniales del Estado, la representación del Estado, la defensa judicial y extrajudicial de dicho patrimonio, le está concedida a la Procuraduría General de la República, por imperio del artículo 246 de la Constitución Nacional (1992), anteriormente por el Ministerio Público (1967).

- «[E]l Código de Vélez preconizaba en su artículo 1047, que la nulidad absoluta no es susceptible de confirmación y por tanto la acción de nulidad absoluta es imprescriptible y así lo sacralizó Borda en su Tratado de Derecho Civil, tomo II, Duodécima edición actualizada, pág. 385 cuando decía que **«la acción derivada de una nulidad absoluta no es prescriptible, esta solución no ha sido**

44 Escrito de promoción de demanda ordinaria de nulidad de acto jurídico y cancelación de inscripción presentado por la Procuraduría General de la República en fecha 31 de mayo de 2010, 9 fs. Disponible en: Solicitud #63829. Solicitud de información pública PGR, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 11 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63829.

expresamente establecida por la ley, pero surge necesariamente de la inconfirmavilidad de la acción, pues de aceptarse la prescripción se podría llegar por esa vía a la confirmación tácita. Por lo demás, lo que es inmoral, *lo que es contrario a los intereses públicos*, no puede subsanarse por el transcurso del tiempo»» (énfasis original).

En concordancia a lo supra mencionado, también lo establecía el artículo 11 de la Constitución Nacional anterior, al decir que todo acto de autoridad que se oponga a lo que ella dispone es nulo y de ningún valor[45].

A través del Auto Interlocutorio N° 1759 del 9 de diciembre de 2013, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial resolvió rechazar la excepción de falta de acción y la excepción de prescripción, opuestas por los herederos del demandado Eduardo Pereira, contra la Procuraduría General de la República.

Por su parte, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, dictó el Auto Interlocutorio N° 105 en fecha 9 de marzo de 2015, por medio del cual resolvió confirmar parcialmente el A.I. N° 1759 en cuanto al rechazo de la excepción de prescripción; y revocar parcialmente dicho auto interlocutorio en cuanto al rechazo de la excepción de falta de acción. De este modo, a través del A.I. N° 150, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial hizo lugar a la excepción de falta de acción opuesta por los herederos del demandado Eduardo Pereira Ramírez contra la PGR, dispuso el finiquito del juicio con relación a los excepcionantes y el levantamiento de las medidas cautelares dictadas en el juicio, imponiendo las costas por su orden.

El Procurador General de la República, Roberto Moreno Rodríguez y el Procurador Delegado, Pablo José Morínigo Cáceres, interpusieron recursos de apelación y nulidad contra el Auto Interlocutorio N° 150 del 20 de marzo de 2015. Posteriormente, desistieron expresamente del recurso de nulidad, por lo cual la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia se abocó al estudio del recurso de apelación respectivo.

El 2 de abril de 2019, a través del Auto Interlocutorio N° 340, la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, integrada por los ministros César Antonio Garay, Raúl Torres Kirmser y Eugenio Jiménez Rolón, resolvió: «Revocar el apartado tercero del A.I. N° 105, con fecha 9 de Marzo del 2.015 y, en consecuencia, NO HACER LUGAR a la excepción de falta de acción opuesta por los herederos del demandado Eduardo Pereira Ramírez, Carlos Octavio Pereira Gómez, Adolfo Gustavo Pereira Gómez y Max Donald Eduardo Pereira Gómez, contra la Procuraduría General de la República, por las motivaciones explicitadas en el exordio»[46].

La resolución fue aprobada con los votos favorables de los ministros César Antonio Garay y Eugenio Jiménez Rolón; el ministro Raúl Torres Kirmser argumentó y votó en disidencia.

Con esta resolución, la Corte Suprema de Justicia consolidó un valioso cambio jurisprudencial en materia de nulidad de actos jurídicos de adjudicación de tierras estatales de la reforma agraria efectuados en oposición a lo dispuesto en la Constitución Nacional y el Estatuto Agrario vigentes.

45 Escrito de contestación de traslado presentado por la Procuraduría General de la República, 6 fs. Disponible en: Solicitud #63829. Solicitud de información pública PGR, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 11 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63829.

46 Corte Suprema de Justicia, Sala Civil y Comercial, A.I. N° 340 del 2 de abril de 2019, disponible en: https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/.

Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia

Auto Interlocutorio N° 340 del 2 de abril de 2019

[...] Opinión del Ministro César Antonio Garay: [...]

En primer lugar y dada la fecha en que fue realizado el Acto cuya nulidad se pretende, cabe fijar el marco legal en el cual debe ser estudiado el caso, y esto no es otro que el Código Civil de Vélez Sarsfield, vigente en nuestro país hasta el año 1.986 y las Leyes que hacen a la materia de la Reforma Agraria y el ente administrador de la misma, Leyes Nros. 852/63 y 854/63.-

El Artículo 1.047, del Código Civil de Vélez Sarsfield, explicita: «La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el Juez, aun sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto. Puede alegarse por todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalida. Puede también pedirse su declaración por el Ministerio Público, en el interés de la moral y de la ley. La nulidad no es susceptible de confirmación».-

De la norma ut supra transcrita, se deduce que el Estado paraguayo no solamente posee acción para demandar la nulidad del acto impugnado, sino además la discusión sobre la determinación de la naturaleza del patrimonio del «I.N.D.E.R.T.», a la luz de la legislación vigente al tiempo del acto jurídico, que habilita en este caso a los terceros con interés. En esta tesitura, la excepción de falta de acción deducida como de previo y especial pronunciamiento por los demandados, no es manifiesta ni mucho menos notoria, requisitos ineludibles, de conformidad al Artículo 224, inciso c), del Código procesal Civil. Lo que evidencia el legítimo interés que posee el Estado Paraguayo en la declaración de nulidad del acto impugnado, es decir, lo que dicha norma importa es la afectación directa de bienes públicos, que evidentemente son de interés del Estado. De lo que concluimos, que el interés de Estado Paraguayo para incoar la acción se halla plenamente demostrada y surge latente por todas las razones expuestas, siendo la Reforma Agraria de interés estatal y público, no sólo consagrado como objetivos nacionales en la Constitución de 1.967, sino también en la Carta Magna actual.-

> En consecuencia, por las consideraciones expuestas corresponde en Derecho no hacer lugar a la excepción de falta de acción opuesta por la Parte demandada. Imponer las Costas en el orden causado, con sujeción al Artículo 205 de Código Procesal Civil.- [...]
>
> Opinión del señor Ministro Eugenio Jiménez Rolón: [...]
>
> Bien, establecida como queda la legitimidad de tal intervención procesal, no puede sino desestimarse el pedido de que se declare desierto y pasar a la consideración sobre si el Estado se halla substancialmente legitimado para promover la demanda de nulidad y cancelación de inscripción del acto jurídico individualizado en autos.-
>
> En tal sentido, el suscribiente concluye que, efectivamente, tal legitimación existe, conclusión ésa que se funda en las mismas consideraciones vertidas por el Ministro César Antonio Garay que las hace suya, y a cuyo voto se adhiere.- [...][47]

El caso Ausberto Sandoval

El quinto juicio que se encontraba activo a diciembre de 2022 es el caso «Procuraduría General de la República c/ INDERT y otros s/ Nulidad de acto jurídico y reivindicación de inmueble». El particular demandado es Ausberto Sandoval. El 28 de febrero de 2018, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial dictó el Auto Interlocutorio N° 138, a través del cual resolvió: i) Diferir la resolución de la excepción de falta de acción opuesta para el momento de dictar sentencia definitiva; ii) Diferir la resolución de la excepción de prescripción opuesta para el momento de dictar sentencia definitiva; e imponer las costas por su orden[48].

Con esta resolución se confirma el cambio jurisprudencial generado a partir del caso Eduardo Pereira.

47 Ibíd.

48 Solicitud #63829. Solicitud de información pública PGR, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 11 de marzo de 2023, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/63829.

4.3. POSICIÓN CONCORDE ACTUAL DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO

Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República, ha sostenido que los actos de adjudicación de tierras fiscales destinadas a la reforma agraria efectuados durante la dictadura stronista en oposición a las normas constitucionales y estatutarias son ilegales, absolutamente nulos, inconfirmables y, por tanto, la acción de nulidad respecto de los mismos es imprescriptible. Esta posición jurídica institucional se ha sostenido a través del tiempo y los cambios de gobierno, desde 2007 hasta la actualidad.

A su vez, la relevancia de la recuperación de las tierras malhabidas para el cumplimiento de los derechos humanos y la necesidad para ello de justicia especializada, quedan evidenciadas en el Plan Nacional de Derechos Humanos vigente. Dicho Plan, aprobado por decreto presidencial en 2013, incluye el Eje Estratégico Estado Social de Derecho, Tema IV Justicia Transicional, Acción Estratégica 14, la cual establece: «Crear el fuero agrario e instar al Poder Judicial a dar trámite ágil sobre expedientes de tierras ilegalmente adjudicadas». Se define a la acción como de mediano plazo (la línea de acción se debe concluir a los cinco años), y las instituciones involucradas son el Poder Judicial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra[49].

49 Decreto N° 10747 del 6 de marzo de 2013, *Por el cual se aprueban las políticas públicas en materia de derechos humanos y se pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos*; Resolución N° 354 del Ministerio de Justicia y Trabajo de fecha 16 de abril de 2013, *Por la cual se aprueba la matriz de indicadores y el cronograma de actividades, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado por Decreto N° 10747 de fecha 06 de marzo de 2013.*

Poder Legislativo

En el año 2012 fue promulgada la Ley N° 4682 *Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria de Estado.*

Dicha normativa establece:

Artículo 2°.- 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 3°.- 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 4°.- 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 5°.- 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».

Por ende, desde el mes de agosto de 2012, cuando entró en vigencia dicha ley, las conductas vinculadas a la adjudicación ilícita de tierras de la reforma agraria se encuentran tipificadas de manera específica como delitos. En el caso de quienes adquieren ilícitamente inmuebles de la reforma agraria, la ley dispone que serán sancionados 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, además del castigo con pena privativa de libertad de dos a cinco años para el adquirente.

La otra normativa relevante es la Ley N° 6899 «Que crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas», identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008, promulgada en abril del año 2022.

La ley establece que Comisión Nacional tendrá como funciones establecer e implementar mecanismos de participación social para la definición de los mecanismos legales que permitan la recuperación de las tierras malhabidas identificadas por la CVJ; así como preparar propuestas legislativas que incluyan los procedimientos para la recuperación de las tierras malhabidas, en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional.

La Comisión Nacional presentará su informe final y las propuestas legislativas para la recuperación de las tierras malhabidas en el plazo máximo de un año.

Poder Judicial

Con el cambio jurisprudencial generado a través del Auto Interlocutorio N° 340 del 2 de abril de 2019 de la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia, el Poder Judicial paraguayo confirma que las adjudicaciones de tierras destinadas a la reforma agraria realizadas en oposición a las normas constitucionales y estatutarias de orden público que rigen la validez del acto son nulas de nulidad absoluta y, por ende, no susceptibles de confirmación, por lo cual la acción de nulidad es imprescriptible.

5. LA RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS MALHABIDAS Y LAS REPARACIONES DEBIDAS

5.1. LA NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS INSTITUCIONALES EFECTIVOS

La adjudicación y adquisición de tierras malhabidas, además de constituir delitos penales, tipificados de manera específica desde 2012, constituyen un ilícito civil.

Como ilícito civil, contrario a normas constitucionales y estatutarias y, en la gran mayoría de los casos, generador de daños patrimoniales al Estado, es sancionado con la nulidad absoluta del acto.

El sistema institucional de adjudicación y adquisición de tierras estatales de la reforma agraria en oposición a las normas vigentes, constituye además una violación masiva, sistemática y grave de derechos humanos campesinos y de Pueblos Indígenas.

Como ha señalado la Comisión de Verdad y Justicia, con dichas adjudicaciones fraudulentas, el Estado paraguayo ha incumplido obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos, en particular, del derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la vivienda digna y, debe añadirse de manera explícita, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho campesino a la tierra y derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. La CVJ ha enfatizado que las familias sin tierra, titulares de estos derechos fundamentales, hubieran debido ser las beneficiarias del programa de reforma agraria y que, a través de la violación de derechos generada por las adjudicaciones de tierras malhabidas, fueron ilegalmente privadas de los recursos existentes y no fueron beneficiadas[50].

Las personas y comunidades víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición. En el caso de las tierras malhabidas, se trata de una violación de derechos humanos genérica, colectiva.

50 Cfr. Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko.* Tomo I Síntesis y Caracterización del Régimen. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008, párr. 176.

En la actualidad, el Estado paraguayo no dispone de un recurso judicial efectivo para la tramitación de las acciones de nulidad de acto jurídico que posibiliten la recuperación de las tierras malhabidas en un plazo oportuno, para su posterior adjudicación a los titulares de derechos humanos afectados.

En el juicio ordinario civil que ha tenido un curso más favorable para el Estado paraguayo, como es la demanda contra Eduardo Pereira, la Procuraduría General de la República informaba que a diciembre de 2022 aún no se había pasado a la etapa de contestación de la demanda. Esto significa que solo la etapa de excepciones previas conllevó más de once años.

El fuero civil y sus procedimientos están diseñados fundamentalmente para conocer conflictos relacionados con la producción, adquisición o circulación de la propiedad privada; buscan por ello salvaguardar el principio de autonomía de la voluntad entre particulares, los cuales se presumen en igualdad de condiciones; y, con relación al contexto, se centran en conocer sobre daños por incumplimiento de normas civiles y comerciales en contextos ordinarios.

En materia agraria, tratándose del derecho de la reforma agraria, las normas jurídicas son de orden público. Se trata además de un derecho que establece que el campesinado y los Pueblos Indígenas son sujetos de especial protección, por lo cual se reconocen las situaciones de desigualdad que les afectan y se busca la realización progresiva de sus derechos humanos. La aplicación del derecho agrario requiere por tanto de un fuero especializado y de procedimientos adecuados al tipo de conflictos jurídicos que demandan resolución.

En el Paraguay la situación se complejiza, además, por la escala de daños materiales e inmateriales generada por el esquema institucional de adjudicación y adquisición de tierras malhabidas; y por haberse constituido dicho sistema en el contexto de una larga dictadura, cuyas principales autoridades se beneficiaron con el mismo. Por ende, los mecanismos institucionales administrativos y judiciales en la materia requieren la aplicación del principio de justicia transicional.

5.2. EL ENFOQUE DE LA REPARACIÓN TRANSFORMADORA

El concepto de «reparaciones transformadoras» es un esfuerzo por armonizar, en contextos transicionales, el deber estatal de reparar a las víctimas con consideraciones de justicia distributiva, buscando articular la justicia distributiva y la justicia correctiva[51].

El primer fundamento de la idea de reparaciones transformadoras es que el propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales no debería ser restaurar a las víctimas empobrecidas a su situación previa de precariedad material y de discriminación, sino «transformar» esas circunstancias que pudieron ser una de las causas que facilitaron las violaciones y que en todo caso son injustas. En ese sentido, las reparaciones en estos contextos transicionales deberían ser comprendidas no solo como un instrumento para saldar cuentas con una injusticia que ocurrió en el pasado, sino como una oportunidad de impulsar un mejor futuro[52].

51 Uprimny Yepes, R. Reparaciones transformadoras: un mecanismo para aliviar las tensiones entre justicia correctiva y justicia distributiva. En García Villegas M. y Ceballos Bedoya, M.A. (editores) *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia.* Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, p. 746. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_899.pdf.

52 Cfr. Ibíd.

De este modo, las reparaciones en contextos transicionales deberían ser concebidas como un instrumento para promover una transformación democrática y lograr mejores condiciones de justicia distributiva para todos[53].

En el Paraguay, los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas deberían permitir el avance en reparaciones transformadoras, para lo cual tendrían que concebirse como parte de un sistema institucional de reforma agraria y desarrollo rural sostenible, establecido conforme a los principios y directrices constitucionales. Este proceso contribuiría a la adopción de un nuevo paradigma en las relaciones de propiedad agraria en el país, basado en el respeto a la legalidad y en la promoción de la equidad, la transparencia y el combate a la corrupción.

5.3. LOS MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS MALHABIDAS PROPUESTOS

La recuperación de las tierras malhabidas se plantea como un proceso progresivo con fases complementarias.

- Se reconoce que la reforma agraria integral es el marco de realización progresiva del derecho campesino a la tierra.
- La recuperación de las tierras malhabidas se concibe como parte del proceso de disputa por la reforma agraria integral ordenada constitucionalmente.
- El saneamiento de las tierras estatales de la reforma agraria parte de la recuperación de las tierras malhabidas.

El mecanismo de recuperación propuesto:

a. Establece garantías políticas de la reforma agraria;

b. Establece mecanismos administrativos para la identificación adecuada de las tierras malhabidas, para la mejora de las estrategias de litigio, y para la prevención de la corrupción en materia de tierras de la reforma agraria;

c. Plantea la necesidad de, en una segunda fase, establecer una acción judicial específica de nulidad de título por adjudicación ilícita de tierra de la reforma agraria.

De este modo, se busca potenciar un proceso progresivo de información, participación, fortalecimiento y apropiación por parte de las organizaciones y comunidades campesinas, y las organizaciones y comunidades indígenas, del proceso de búsqueda de justicia con relación a las tierras malhabidas.

Cabe señalar que también se considera relevante que la *Comisión Nacional Para el Estudio de los Mecanismos de Recuperación de Tierras Malhabidas Identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008* declare de interés público el saneamiento de las tierras estatales de la reforma agraria por la vía judicial, la consecuente recuperación de las tierras malhabidas y su adjudicación a los sujetos de la reforma agraria; así como la implementación de políticas integrales en las colonias y asentamientos de la reforma agraria para que dichas tierras cumplan efectivamente su función social constitucional de servir para el arraigo campesino y el desarrollo rural sostenible.

53 Uprimny Yepes, R., op. cit., p. 747.

6. PROPUESTAS DE RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS MALHABIDAS

6.1. ANTEPROYECTO DE LEY

Anteproyecto de Ley

«Que establece medidas de reparación y garantía del derecho campesino a la tierra en el marco de la reforma agraria, y de protección de derechos territoriales indígenas afectados por tierras malhabidas»

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Objeto.

La presente Ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas que contribuyan a la reparación y a la garantía del derecho a la tierra de la población campesina en el marco de los principios constitucionales de la reforma agraria; así como establecer medidas de protección de los derechos territoriales indígenas afectados por la adjudicación ilícita de tierras estatales destinadas a la política pública de reforma agraria, en observancia de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia en materia de restitución, devolución de tierras de la reforma agraria ilegalmente adjudicadas, y no repetición.

Artículo 2°.- Ámbito de la Ley.

La presente Ley regula lo concerniente a medidas institucionales para la garantía efectiva del derecho campesino a la participación y a la tierra en el marco de la reforma agraria; y a medidas admi-

nistrativas orientadas a la búsqueda de justicia ante las violaciones de derechos campesinos y derechos de los Pueblos Indígenas, generadas por el esquema de corrupción de las tierras malhabidas constituido durante la dictadura stronista.

Las medidas específicas de atención, asistencia, justicia y reparación para los Pueblos Indígenas, respecto de violaciones de sus derechos territoriales cometidas durante la dictadura stronista y con posterioridad, harán parte de normas específicas y adecuadas, las cuales serán consultadas previamente conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 3°.- De las definiciones.

A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

Personas campesinas. A toda persona que se dedica o pretende dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.

Las personas y comunidades campesinas son titulares de derechos humanos conforme a las definiciones, los derechos y las garantías establecidos en las normas constitucionales, convencionales y legales vigentes, interpretadas conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales[54].

Tierras malhabidas. Tierras rurales propiedad del Estado paraguayo, destinadas a la política pública de reforma agraria, que han sido adjudicadas por el organismo de aplicación del Estatuto Agrario con graves irregularidades respecto de la legislación agraria vigente, esto es, incumpliendo requisitos legales obligatorios para la validez del acto jurídico de adjudicación al tiempo de su realización.

54 La definición de campesino/a contenida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos campesinos debe adaptarse al contexto paraguayo para ser entendible. Se precisa una jornada de trabajo con las organizaciones campesinas para ello.

Artículo 4°.- Principios.

a. **Participación.** Las personas campesinas tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que puedan afectarles, en especial, tienen derecho a que el Estado garantice su participación efectiva en los planes de reforma agraria, incluyendo a las mujeres campesinas en igualdad.

b. **Sostenibilidad.** La reforma agraria y el desarrollo rural deben promover el uso sostenible de la tierra que impida su degradación, el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada, y la defensa y la preservación del ambiente.

c. **Integralidad.** El proceso de reforma agraria y la política pública para su implementación requieren ser concebidos con el carácter integral que establecen las normas constitucionales.

d. **Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, combate a la corrupción.** La reforma agraria como proceso y como política pública es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar y el desarrollo rural. Con relación a la reforma agraria, el Estado debe promover la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones en la materia; debe facilitar el acceso a esta información a los sujetos de la reforma agraria y a toda la población, y asegurar una adecuada difusión. También debe existir transparencia con relación a todos los programas, estrategias y componentes vinculados a la política de reforma agraria, en especial en lo referente a la adjudicación de lotes agrarios y la utilización de los recursos presupuestarios. Asimismo, es necesario que regularmente se publiquen los resultados de dichos programas incluyendo los hallazgos de evaluaciones y estudios de impacto que se hayan efectuado. Junto con los mecanismos de participación social, las estrategias de información, transparencia y rendición de cuentas son factores de prevención y combate de la corrupción institucional.

e. **Justicia transicional.** Se entiende por justicia transicional a los procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por que se garanticen los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto del sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 y 1989; se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos lesivos, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera.

CAPÍTULO II

SANEAMIENTO DE LAS TIERRAS ESTATALES DE LA REFORMA AGRARIA

Artículo 5°.- Relevancia jurídica.

Declárase de interés público y social el saneamiento de las tierras estatales de la reforma agraria por la vía judicial. Se insta al Poder Judicial a dar trámite ágil a los juicios con dicha finalidad promovidos por la Procuraduría General de la República y por terceros interesados, evitar retardos de justicia; velar por la interpretación sistemática de las normas constitucionales, convencionales y legales, y garantizar la prevalencia de la justicia material y el derecho sustantivo en atención al orden público y a los derechos humanos involucrados en dichos procesos.

El Ministerio Público es responsable de la persecución penal de los hechos punibles de corrupción cometidos en el marco de la política de reforma agraria y de los hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria de Estado.

Artículo 6°.- Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria. Creación.

Créase la Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria, dependiente de la Presidencia de la República, cuyo objeto, integración y funciones se regirá por lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 7°.- Objeto.

La Unidad Interinstitucional será el organismo de coordinación, armonización, organización y fortalecimiento de las estrategias y las acciones de las instituciones públicas ejecutivas, tendientes al saneamiento de las tierras estatales de la reforma agraria.

Artículo 8°.- Integración.

La Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria estará integrada por:

a. El Procurador General de la República o su delegado.

b. El Ministro de Justicia o su delegado.

c. El Ministro de Agricultura y Ganadería o su delegado.

d. El Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.

e. El Ministro de Desarrollo Social o su delegado.

f. El Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra o su delegado.

g. El Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena o su delegado.

h. El Director del Servicio Nacional de Catastro.

Artículo 9°.- Funciones.

Serán funciones de la Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria las siguientes:

a. Diseñar, administrar, actualizar y conservar el Registro de Tierras Agrarias Malhabidas, de conformidad con esta Ley y el reglamento.
   Dicho registro partirá de los lotes y fincas identificados por la Comisión de Verdad y Justicia, correspondientes al periodo de adjudicación 1954-2003. Se identificarán también las tierras estatales de la reforma agraria presuntamente adjudicadas en forma ilícita desde 2004 en adelante.
   Para el cumplimiento de esta función la Unidad Interinstitucional recurrirá a los sistemas de información existentes en las instituciones públicas y se habilitará un mecanismo de recepción de denuncias de ciudadanos y organizaciones que deberá ser adecuadamente reglamentado y difundido.
   La Unidad Interinstitucional remitirá copia de los antecedentes recibidos respecto de presuntos ilícitos al Ministerio Público, en un plazo máximo de tres días contados a partir de la recepción del informe o denuncia.

b. Identificar la situación jurídica, física y de uso de los predios incluidos en el Registro de Tierras Agrarias Malhabidas.
   Para dicha identificación, la Unidad Interinstitucional recabará los informes de condiciones de dominio, informes catastrales, informes relativos al cumplimiento de obligaciones tributarias; informes técnicos y planos de ubicación en terreno de los inmuebles y georreferenciación; informes sobre licencias ambientales y planes de uso de la tierra; informes técnicos

actualizados sobre la situación de hecho y uso del predio; así como otros informes que se consideren pertinentes. Para el almacenamiento y organización de estas informaciones, la Unidad Interinstitucional establecerá un sistema de expedientes y reglamentará su gestión.

c. Fortalecer las estrategias de litigio del Estado paraguayo y sus instituciones, orientadas a la declaración judicial de nulidad de títulos por adjudicaciones ilícitas de tierras estatales de la reforma agraria; la solicitud de mensuras judiciales, y la solicitud de medidas cautelares previas a las demandas.
   Las estrategias referidas deberán definir un orden en las demandas, conforme a los siguientes criterios de prioridad.
   Se consideran prioritarias respecto de las acciones de saneamiento, por su urgencia, las tierras presuntamente malhabidas poseídas por comunidades indígenas, las tierras presuntamente malhabidas en las que se encuentren existan asentamientos campesinos, las tierras presuntamente malhabidas reclamadas por comunidades indígenas, las tierras presuntamente malhabidas reclamadas por comisiones vecinales sin tierra pertenecientes a la localidad del inmueble.
   Se consideran prioritarias respecto de las acciones de saneamiento, por su impacto, las tierras presuntamente malhabidas ubicadas en zonas agrológicamente aptas para la agricultura en las que existan problemas de índole social derivados del insuficiente acceso a la tierra de familias y comunidades campesinas.
   Se consideran prioritarias respecto de las acciones de saneamiento, por la responsabilidad agravada en la comisión de violaciones de derechos humanos, las tierras malhabidas adjudicadas entre 1954 y 1989 a autoridades civiles y militares del gobierno dictatorial stronista, sus cónyuges y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad; a autoridades del partido político de gobierno; a seccionales del partido político de gobierno; a representantes del servicio diplomático y consular acreditado en el país; a empresas o empresarios a cambio de bienes destinados al uso privado del general Alfredo Stroessner y/o de otras autoridades del régimen dictatorial.

d. Formular y promover la implementación de medidas para prevenir la corrupción en materia de tierras estatales de la reforma agraria, en especial, la adjudicación de lotes violando requisitos y fines establecidos en las normas constitucionales y estatutarias.

e. Redactar y aprobar su reglamento interno.

Artículo 10.- Coordinación Ejecutiva.

La Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria tendrá un Coordinador Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República, quien operativizará el funcionamiento de la Unidad Interinstitucional y coordinará la ejecución de las acciones que la misma establezca. El Coordinador Ejecutivo contará con el apoyo de las instituciones que integran la Unidad Interinstitucional conforme al artículo 7º de esta Ley. Serán requisitos para la designación del Coordinador Ejecutivo que se trate de un profesional de probada formación académica y experiencia laboral que aseguren la aptitud para el cumplimiento eficaz de las funciones asignadas, y que no incurra en conflicto de interés.

Artículo 11.- Comisión Consultiva y de Participación Social.

La Unidad Interinstitucional para la Gestión del Saneamiento de las Tierras Estatales de la Reforma Agraria tendrá una Comisión Consultiva y de Participación Social, como instancia consultiva, de participación y monitoreo social. Dicha comisión estará integrada por dos representantes de la Pastoral Social Nacional, un representante de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal Paraguaya, tres representantes de organizaciones campesinas y tres representantes de organizaciones de Pueblos Indígenas. La labor de la Comisión Asesora y de Participación Social será ad honorem. El Estado asignará recursos presupuestarios suficientes a la Presidencia de la República para asegurar el funcionamiento adecuado y estable de la instancia y las condiciones de traslado, permanencia y retorno de las y los representantes sociales.

CAPÍTULO III

MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO CAMPESINO A LA PARTICIPACIÓN Y A LA TIERRA EN EL MARCO DE LA REFORMA AGRARIA

Artículo 12.- Consejo Campesino para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Sostenible. Creación.

Créase el Consejo Campesino para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Sostenible como una instancia de participación campesina en la política de reforma agraria del Estado, en el ámbito del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Artículo 13.- Objeto, integración y funcionamiento.

El Consejo Campesino para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Sostenible será una instancia de consulta, información y rendición de cuentas a la población campesina, a través de sus organizaciones y representantes, respecto de los programas, estrategias y componentes de la política pública de reforma agraria.

Será un espacio prioritario de consulta respecto de la formulación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Reforma Agraria Integral.

La integración y el funcionamiento del Consejo Campesino serán establecidos en la reglamentación de la presente Ley. La integración de la instancia deberá asegurar la participación equitativa de las organizaciones campesinas de carácter nacional, de las organizaciones campesinas departamentales, y de las organizaciones de mujeres campesinas. El Consejo Campesino para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Sostenible deberá reunirse por lo menos dos veces al año, en los meses de abril y noviembre.

La participación en el Consejo Campesino será ad honorem. El Estado asignará recursos presupuestarios suficientes al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) para asegurar el funcionamiento adecuado y estable de la instancia y las condiciones de traslado, permanencia y retorno de las y los delegados de organizaciones y comunidades campesinas.

Artículo 14.- Fondo Nacional de Inversión en la Regularización de Asentamientos Campesinos. Creación.

Créase el Fondo Nacional de Inversión en la Regularización de Asentamientos Campesinos, que estará bajo gestión del Programa de Tierras del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), con el objetivo de financiar las medidas necesarias para lograr la regularización de la tenencia legítima y estable de tierras por parte de comunidades campesinas.

El Fondo Nacional será incluido en la Ley de Presupuesto General de la Nación de cada año fiscal, y tendrá como fuente recursos del tesoro, los cuales podrán ser complementados con aportes provenientes de la cooperación internacional para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, recursos aportados por las Entidades Binacionales, y otros recursos que se le asignen a cualquier título. La reglamentación del Fondo Nacional de Inversión en la Regularización de Asentamientos Campesinos establecerá la forma de uso; los criterios de priorización, los cuales deberán ser justos, razonables, objetivos y transparentes; y los mecanismos de control de su ejecución.

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) mantendrá un registro actualizado de los Asentamientos Campesinos que requieren regularización.

Artículo 15.- Registro de Sujetos de la Reforma Agraria Sin Tierra.

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) mantendrá un registro actualizado de sujetos de la reforma agraria sin tierra, con desagregación por distritos y departamentos, como instrumento administrativo necesario para la planificación estratégica, la evaluación de los avances de la política de reforma agraria, y la mejor protección de derechos. El registro comprenderá a las personas campesinas sin tierra, incluyendo a aquellas que trabajen y vivan en establecimientos agrícolas, ganaderos o mixtos.

CAPÍTULO IV

DE LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

Artículo 16.- Plan Nacional de Reforma Agraria Integral.

Sin perjuicio de sus demás obligaciones y facultades, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), formularán el Plan Nacional de Reforma Agraria Integral, como instrumento de planificación estratégica para asegurar la realización progresiva de los derechos campesinos y de otros sujetos de la reforma agraria, a través de la implementación coordinada de todas las medidas identificadas constitucionalmente como bases de la reforma agraria y del desarrollo rural.

Artículo 17.- Información y Rendición de Cuentas.

Sin perjuicio de sus demás obligaciones y facultades, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) presentará una vez por año en el mes de abril un informe sobre la aplicación de esta Ley y los resultados obtenidos.

Artículo 18.- Recursos presupuestarios y no presupuestarios.

Los recursos del erario público necesarios para la implementación efectiva y el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, deben ser incluidos anualmente en los fondos asignados en el Presupuesto General de la Nación a las instituciones, entidades y órganos encargados de su aplicación.

El Ministerio de Hacienda debe habilitar una cuenta especial a nombre del programa o institución a los cuales debe transferir anualmente, a más tardar en el mes de marzo, la totalidad de los recursos destinados a ese efecto en el Presupuesto.

Artículo 19.- Prohibición de reprogramación.

Queda prohibido utilizar para fines distintos de los previstos en esta Ley, los recursos asignados presupuestariamente a su objeto, fines e implementación, los que no pueden ser objeto de disminución, afectación o reprogramación bajo ningún concepto.

Artículo 20. Monitoreo al cumplimiento de la Ley.

Sin perjuicio de sus demás deberes y atribuciones, el Defensor del Pueblo realizará el seguimiento y monitoreo al proceso de cumplimiento de las medidas establecidas en esta Ley. Presentará una vez por año en el mes de abril un informe sobre los avances y las brechas, y formulará las recomendaciones que se precisen para la mejor implementación de la Ley y para la realización progresiva de los derechos campesinos en el ámbito nacional.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 21.- En tanto sea creado el fuero agrario y sea establecida una acción especial, las demandas de nulidad de títulos de propiedad por presuntas adjudicaciones ilícitas de tierras estatales de la reforma agraria se tramitará ante el fuero civil de la jurisdicción ordinaria.

Artículo 22.- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará por decreto la presente Ley dentro del plazo de 180 (ciento ochenta) días.

Artículo 23.- Derogaciones.

Quedan derogadas todas las disposiciones legales que sean contrarias a la presente Ley.

Artículo 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

6.2. LA ACCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO PARA ASEGURAR UN RECURSO EFECTIVO

Debería establecerse una acción de nulidad de título por adjudicación ilícita de tierra de la reforma agraria.

Tendrían legitimación activa la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, las organizaciones campesinas, las comunidades campesinas, las comunidades indígenas.

Actuaciones y trámites inadmisibles en el proceso: Solo se podrá admitir como excepción previa la de cosa juzgada.

El procedimiento debería contemplar:

- Forma y contenido de la demanda.
- Disposiciones que debe contener el auto interlocutorio de admisión de la demanda:
  - Disposición de inscripción de anotación de litis y prohibición de contratar sobre la finca objeto de la demanda, hasta la ejecutoria de la sentencia. Orden de remisión del certificado de condiciones de dominio del inmueble a la Dirección General de Registros Públicos.
  - Suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre la finca objeto de la demanda, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble objeto de la demanda, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que lo afecten.
  - Notificación del inicio del proceso al Ministerio Público.
  - La publicación de la admisión de la demanda en un diario de gran circulación, con inclusión de la identificación del inmueble objeto de la demanda, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.
  - Adicionalmente, el magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.
- Traslado de la demanda: A demandados y quienes figuren como titulares de derechos conforme el certificado de condiciones de dominio, y a la Procuraduría General de la República cuando la demanda no haya sido tramitada con su intervención. Con la publicación se entenderá surtido el traslado de la demanda a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de nulidad. Si no se presentan los demandados y/o quienes figuran como titulares de derechos en registros, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco días.

- Las oposiciones a la demanda se deberán presentar ante el juez dentro de los quince días siguientes. Las oposiciones efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Procuraduría General de la República, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberá ser valorada y tenida en cuenta por el juez.

- Cuando la demanda haya sido promovida por la Procuraduría General de la República y no se presenten opositores, el juez procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la demanda.

- Regular las pruebas admisibles en este proceso. Período probatorio de treinta días.

- Contenido de la sentencia definitiva: deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente fundamentada, según el caso:

  - Todas y cada una de las pretensiones de los demandantes, las excepciones de los demandados, las oposiciones y las solicitudes de los terceros.

  - Si el fallo declara la nulidad del título, la cancelación de la inscripción registral.

  - Deberá decretar las compensaciones a que hubiera lugar, en su caso, a favor de los demandados y terceros que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

  - La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe.

  - La remisión de antecedentes a la Fiscalía General del Estado en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

- Disposiciones que garanticen la pronta y eficaz ejecución de la sentencia.

- Analizar la cuestión de la competencia posterior al fallo. Si se mantiene para que el juez pueda eventualmente dictar medidas que garanticen que el inmueble sea asignado a sujetos de la reforma agraria y sea usado conforme a las normas del Estatuto Agrario.

- Recursos contra la sentencia. Plazos adecuados.

Otros aspectos a considerar

- Creación de la Defensoría Pública Agraria con competencia para asesorar, asistir, representar y defender gratuitamente a comunidades campesinas para su acceso a la justicia en casos de afectación de su derecho a la tierra y derechos conexos por detentadores de tierras malhabidas. La creación de la Defensoría Agraria y Ambiental está prevista en el proyecto de ley de creación del fuero agrario y ambiental presentado en 2016.

- Tierras recuperadas, priorizaciones. Fomento de la propiedad asociativa.

- Análisis sobre tierras malhabidas de la región Occidental, ver la posibilidad de habilitar canje y en qué condiciones.

- Creación de un fondo para el pago de compensaciones a afectados que prueben en el juicio buena fe exenta de culpa.

Aspecto clave

Resulta evidente la necesidad de contar con magistrados especializados para conocer esta acción.

En 2019 se crearon las primeras subespecialidades en el fuero penal de la jurisdicción ordinaria en el Paraguay, la subespecialidad o competencia especializada en delitos económicos y corrupción, y la subespecialidad o competencia especializada en crimen organizado[55].

Es preciso analizar los argumentos a favor y en contra de supeditar la acción y el procedimiento especial a la creación del fuero agrario o a la creación de una subespecialidad agraria en el fuero civil cuya competencia exclusiva sean los juicios en los que se tramite esta acción especial.

55 SIL-PY Sistema de Información Legislativa, https://bacn.gov.py/archivos/9363/Ley%206379.pdf.

CON EL APOYO DE

La gente cambia el mundo Diakonia

Unión Europea

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Codehupy y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.