

Previsiones legales para el acceso a tierras de parte del campesinado y los indígenas

Luis Rojas
BASE Investigaciones Sociales

Asunción, octubre el 2013

Introducción

En el Paraguay el problema de la tierra sigue siendo un aspecto determinante de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. La estructura de tenencia de la tierra actual, caracterizada por una enorme concentración de la misma en un pequeño grupo de propietarios, es fruto de un largo y conflictivo proceso histórico que ha significado el despojo y el desarraigo de miles de hombres y mujeres del campo, al tiempo de que otros han logrado permanecer en sus comunidades, mediante enormes sacrificios y una admirable fuerza de voluntad.

Los factores que han permitido el desarrollo de esta compleja e injusta situación en torno a la tenencia de la tierra son múltiples. Uno de ellos es la legislación referente a la propiedad de la tierra y al acceso a la misma por parte de la población campesina e indígena. No obstante es importante mencionar que la legislación vigente tiene aspectos positivos y negativos para posibilitar el acceso a la tierra. Lo que agrava la situación de la población rural es el modo en que esas leyes son aplicadas en la práctica por los organismos competentes, que en ciertos aspectos son rigurosamente cumplidos mientras en otros la ley no pasa de los papeles, siendo incumplidos sistemáticamente en perjuicio de campesinos e indígenas.

Teniendo en cuenta esta salvedad sobre la realidad paraguaya, el presente material es un breve compendio de las leyes y normativas vigentes, que regulan el acceso a la tierra por parte de la población, con particular detalle en el caso de los campesinos y campesinas. En el caso de las comunidades indígenas, se hará una breve mención a la legislación correspondiente.

La normativa fundamental en relación a la tierra rural que se presenta, está contenida en primer término en la Constitución Nacional (C.N.) sancionada en 1992, y cuyos artículos pertinentes al tema tratado fueron reglamentados en el Estatuto Agrario del 2002 y sus modificaciones, así como en la Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) del 2004, y la que crea el Instituto Paraguayo del Indígena en 1981. Complementariamente se incluyen sucintamente normativas relacionadas, correspondientes al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a la Procuraduría General de la República (PGR).

A modo de conclusión, incluimos unos comentarios críticos sobre la legislación vigente en materia de tierras, apuntando algunos aspectos que a la luz de la experiencia de los últimos años, se han constituido en obstáculos e impedimentos para un acceso rápido y efectivo a la tierra por

parte de los grupos sociales que históricamente la han poseído, la han trabajado y la han protegido.

Legislación sobre la tierra

1. Constitución Nacional

El artículo 109 establece el marco general sobre la propiedad privada y sus límites, haciendo referencia particular al caso de los latifundios. Se destacan en negritas algunos aspectos de importancia.

Artículo 109 – De la propiedad privada

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

Tanto el contenido y límites de la propiedad privada rural como el procedimiento para las expropiaciones están establecidos en el Estatuto Agrario. La Sección II del Capítulo IX de la C.N. refiere íntegramente a la Reforma Agraria, en sus artículos 114, 115 y 116.

Artículo 114 – De los objetivos de la Reforma Agraria

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

Artículo 115 – De las bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural

“La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

1. La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, **desalienten el latifundio** y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;
2. la racionalización y la **regularización del uso de la tierra** y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
3. la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;
4. **la programación de asentamientos campesinos**; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;
5. el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor

primario;

6. el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
7. la defensa y la preservación del ambiente;
8. la creación del seguro agrícola;
9. el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
10. la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;
11. la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales.
12. el apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;
13. la educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
14. la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;
15. la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y
16. el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”.

Artículo 116 – De los Latifundios Improductivos

“Con el objeto de **eliminar progresivamente los latifundios improductivos**, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico. **La expropiación de los latifundios improductivos** destinados a la reforma agraria serán establecidas en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine”.

Claramente el marco constitucional establece la importancia y necesidad de la reforma agraria, entendida como la integración del campesinado, como actor productivo, a las actividades económicas, a partir de una estructura equitativa y equilibrada de distribución de la tierra, eliminando progresivamente los latifundios, desconcentrando la propiedad de la tierra, fomentando a pequeños y medianos productores, conformando planificadamente asentamientos campesinos con infraestructura adecuada, diversificando los rubros producidos, conservando la naturaleza, entre otros aspectos. Estos mandatos constitucionales serán desarrollados con mayor detalle en el Estatuto Agrario.

2. Estatuto Agrario

Este cuerpo legal fue sancionado mediante la Ley 1863 del año 2002, sustituyendo al anterior Estatuto Agrario de 1963. Luego de su sanción, sufrió algunas modificaciones con la Ley 2002/02 y con la Ley 2531/04. A continuación incluimos los artículos más importantes de esta legislación referentes al acceso y tenencia de tierras.

Función social y económica de la tierra

Los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del E.A. enfatizan en que la tierra debe cumplir una función económica y social en el país, con el objetivo de darle un uso racional y ambientalmente sostenible a este recurso tan importante. Estos artículos definen el alcance de ambos términos.

Artículo 1. “Esta ley garantiza y **estimula la propiedad inmobiliaria rural que cumple con su función económica y social**. Dentro de los límites en ella regulados, su aplicación estará a cargo del Organismo de Aplicación establecido por ley (...)”.

Artículo 2. “La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con el alcance establecidos en los artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes de la Constitución Nacional. Esta Reforma promoverá la **adecuación de la estructura agraria**, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la **incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional**, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y **equidad distributiva**. El Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta asimismo:

- a) Promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de **lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios** de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente
 - b) Promover el **acceso de la mujer a la propiedad de la tierra**, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad (...);
 - h) Promover la **reformulación del sistema impositivo** sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley”.
- (...)

Artículo 3. “La propiedad inmobiliaria rural cumple con su función social y económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes:

- a) Aprovechamiento eficiente y su **uso racional**; y,
- b) **Sostenibilidad ambiental**, observando las disposiciones legales ambientales vigentes”.

Artículo 4. “Considérase que un **inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado** cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el **30 % de su superficie agrológicamente útil** (...). A los efectos de esta ley, se entiende por aprovechamiento productivo, la utilización del inmueble en actividades agrícolas, granjeras, pecuarias, de manejo y aprovechamiento de bosques naturales de producción, de reforestación o forestación, o utilidades agrarias mixtas”.

Artículo 5. “A los efectos de esta ley, la **superficie agrológicamente útil** resulta de descontar de la superficie total del inmueble:

- a) Los suelos marginales no aptos para uso productivo, conforme a criterio de uso potencial de los mismos;
- b) Las áreas de reserva forestal obligatorias, dispuestas por las leyes N°s 422/73, y 542/95, “Forestal” y “De Recursos Forestales” respectivamente;
- c) Las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado, sometidas al régimen de la ley N°352/94;
- d) Las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales, aprobadas por autoridad administrativa competente, bajo términos de la ley N° 422/73 Forestal; y,
- e) Los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales, declarados como tales por la autoridad competente”.

Artículo 7. “A los efectos del artículo 3º, inciso “b” de la presente ley (sostenibilidad ambiental), declárase obligatoria la realización de **Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental**, conforme a los términos de la ley N° 2294/93, como instrumento de Política Ambiental y de Planificación para el uso sostenible de los inmuebles rurales, (...) y así mismo, **la observancia de las demás leyes ambientales vigentes** aplicables y las reglamentaciones respectivas”.

Unidad Básica de Economía Familiar

El octavo artículo define la unidad básica para la producción campesina, determinando la superficie mínima necesaria para su viabilidad.

Artículo 8. “Se entiende por Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF) aquella **Propiedad Agraria Necesaria**, cuyo aprovechamiento eficiente (...) permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas (...). Hasta tanto se determine por el Organismo de Aplicación la superficie de las UBEF (...) en los futuros asentamientos coloniales oficiales o privados, se deberá adoptar no menos de diez hectáreas por beneficiario”.

Latifundio y minifundio

El E.A. define lo que es latifundio y minifundio, sin embargo solo en el segundo caso establece la superficie de tierra considerada como tal, lo cual tendrá derivaciones negativas en lo referente al mandato constitucional de la “eliminación progresiva de los latifundios”.

Artículo 9. “Considerase **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 en grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica”.

Artículo 10. “No serán considerados latifundios improductivos (..)
e) Los inmuebles que pertenezcan en propiedad a Cooperativas de Producción Agropecuaria, Forestal, Agroindustrial y las Sociedades Civiles sin fines de lucro (..)”

Artículo 11. “Constituyen **minifundios** aquellas fracciones de tierra cuya **superficie sea inferior a una UBEF** (...)”.

Los Beneficiarios

En relación a los beneficiarios del Estatuto Agrario para ser adjudicados con tierras, se distinguen los asentamientos agrícolas de los asentamientos ganaderos previstos para la región del Chaco.

Artículo 16. “Se consideran beneficiarios de esta ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del organismo de aplicación, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

Para asentamientos agrícolas:

- a) Tener ciudadanía paraguaya (...);
- b) Dedicarse directa y habitualmente a la agricultura...
- c) No ser propietario de inmuebles, salvo el de un lote urbano o suburbano, o ser propietario de un inmueble rural con superficie menor a una UBEF; y
- d) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del organismo de aplicación (...).

Para asentamientos ganaderos en la región Occidental:

- a) Tener ciudadanía paraguaya (...);
- b) Dedicarse habitualmente a la producción ganadera o manifestar su intención formal de hacerlo
- c) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación (...);
- d) Poseer registro de marca de ganado (...)."

Los Asentamientos Coloniales:

El E.A. Establece cuáles serán las fuentes de tierras que se destinarán a la reforma agraria y la formación de colonias. Además establece que la propiedad en los asentamientos puede ser individual, asociativa o mixta, según la preferencia de los beneficiarios.

Artículo 19. "Se destinarán a los fines de la presente ley:

- a) Los inmuebles rurales que integran el patrimonio del Organismo de Aplicación;
- b) Las tierras del dominio privado **adquiridas en forma directa por el Organismo de Aplicación;**
- c) Las tierras **expropiadas** bajo los términos de la presente ley;
- d) Las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, de Colonización y Urbanizaciones de Hecho;
- e) Las tierras afectadas por la Ley N° 662/60, de Parcelación Proporcional de propiedades mayores;
- f) Las tierras recibidas en donación; y
- g) Los inmuebles rurales reivindicados por el Estado de fracciones que pertenecieron a su patrimonio y que fueron **apropiados ilegalmente por particulares**".

Artículo 20. "(...) Las **formas de propiedad** y tenencia de los inmuebles rurales en los asentamientos podrán ser a elección de los beneficiarios: a) **familiar**; b) **asociativo**; o c) **mixto**".

Artículo 24. "El Organismo de Aplicación promoverá la creación de asentamientos coloniales agrícolas (...) cuyos **lotes contarán con una superficie de entre una y tres UBEF** (...)."

Artículo 25. "En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, por lo que se promoverá (...):

- b) el estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la **seguridad alimentaria** de la misma;
- c) estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas (...)."

Artículo 26. “El Organismo de Aplicación impulsará la creación de Asentamientos Coloniales Agro-Ganaderos, (...) ubicadas exclusivamente en la Región Occidental o Chaco, en lotes de entre tres UBEFs agrícolas y hasta cuatro mil hectáreas...”

Artículo 30. “Los **campos comunales** (de los asentamientos) serán inembargables, imprescriptibles, indivisibles e inalienables, no pudiendo ser destinados a otros fines (...)”.

Artículo 40. “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 adjudicada 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.”

Adjudicación de lotes

En lo referente a la adjudicación de lotes de los asentamientos, el E.A. establece los límites para los beneficiarios, la forma de pago por los mismos y condiciones para la titulación.

Artículo 43. “Los beneficiarios de esta ley tendrán **derecho a la adjudicación de un lote colonial agrícola o ganadero**. En ningún caso se podrá adjudicar más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, salvo los lotes suburbanos o urbanos. Tampoco podrán adquirir del Organismo de Aplicación, por sí o por interpósita persona, mayor superficie de tierra que la autorizada por la presente ley”.

Artículo 52. “El Organismo de Aplicación podrá conceder facilidades de pago en cuotas de hasta **diez anualidades**. En caso en que el titular del lote sea una mujer, este plazo podrá prorrogarse por cinco años más. Los que paguen al contado tendrán un descuento de hasta el 30%. Los compradores podrán en cualquier momento efectuar amortizaciones extraordinarias”

Artículo 56. “El Organismo de Aplicación queda obligado a otorgar título de propiedad a los adjudicatarios que abonasen el importe íntegro del lote. El adjudicatario que habiendo abonado no menos del 25% del precio y firmando por el saldo los correspondientes pagarés, tendrá derecho a que se le otorgue el correspondiente título de propiedad”.

Artículo 58. “La propiedad de los lotes adquiridos y titulados bajo los términos de esta ley será **inenajenable**, salvo que el organismo de aplicación lo autorice y el adquirente califique como beneficiario.”

Inmuebles Colonizables

El E.A. hace una definición deficiente de los inmuebles rurales que pueden ser declarados colonizables y sujetos a expropiación. También establece criterios para los casos de tierras ocupadas de hecho, tanto públicas como privadas.

Artículo 70. “El Organismo de aplicación podrá declarar colonizables y **sujetos a expropiación**, cumplidos los trámites de rigor, los inmuebles rurales que **no estuvieran racionalmente utilizados** y fueran aptos (...) para los fines de la presente ley”.

Artículo 73. “Transcurrido sin respuesta el plazo de treinta días, o si ésta fuese negativa, el Organismo de Aplicación podrá gestionar con el propietario la compra o permuta. Si en los treinta días siguientes no hubiere acuerdo, el Organismo de Aplicación solicitará al Poder Ejecutivo que promueva la **expropiación del inmueble**. En este último caso deberá acompañar con su solicitud de expropiación los estudios previstos en esta ley”.

Artículo 74. “Cuando el proyecto de expropiación responda a **iniciativa legislativa**, será girado al Organismo de Aplicación, el que se expedirá en un plazo de sesenta días perentorios. El dictamen del Organismo de Aplicación no será vinculante”.

Artículo 79. “En toda colonia oficial o privada, las respectivas instituciones del Estado podrán cooperar para establecer, dentro de sus competencias, la infraestructura necesaria y prestar los servicios esenciales que posibiliten el **arraigo efectivo y el desarrollo socio-económico** de las comunidades rurales beneficiarias”.

Artículo 88. “Los que **ejerzan pública y pacíficamente la ocupación de inmuebles rurales del patrimonio del Organismo de Aplicación**, tendrán derecho a adquirir la fracción ocupada conforme a lo estipulado por la presente ley, debiendo observarse los criterios de preferencia y así mismo el cumplimiento de los requisitos establecidos que acrediten calidad de beneficiario”.

Artículo 89. “El beneficiario de esta ley que **poseyera ininterrumpidamente un inmueble rural del dominio privado, adquirirá el dominio del mismo** en los términos del Código Civil (Usucapión). El Organismo de Aplicación orientará a las comunidades comprendidas en dicha situación”.

Artículo 90. “La propiedad de los lotes y fracciones agrícolas otorgadas bajo los términos de la presente ley, así como los derechos y acciones que de ellas resulten, serán:

a) **inembargables**, en caso de **ejecución de créditos** provenientes de obligaciones comunes. No serán consideradas obligaciones comunes la provisión de insumos agrícolas o de financiamiento específico destinados a la producción de las fincas; y,

b) **inenajenables**, salvo que el Organismo de aplicación lo autorice. (...)

Estas restricciones cesarán a los **5 años** de haberse cancelado el importe del inmueble”.

Artículo 93. “Los lotes o fracciones adjudicados por el Organismo de Aplicación, bajo régimen de la presente ley **revertirán al patrimonio del mismo**, cuando ocurrieren los siguientes casos:

a) por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, para ocupantes registrados y adjudicatarios;

b) por dejar sin utilización productiva racional directa el lote por más de dos años; salvo causa de fuerza mayor debidamente confirmada por el Organismo de Aplicación;

c) cuando se comprobare comisión reiterada de delitos contra el patrimonio ecológico; y,

d) cuando se comprobare la existencia en el inmueble, de cultivos de especies cuya producción y comercialización se encuentren penadas por la ley”.

De la Expropiación

El E.A. determina en qué casos se podrá realizar el procedimiento de la expropiación, que en cada caso deberá hacerse por ley. Define las formas de fijación de los valores de inmuebles expropiados, y las formas de pago.

Artículo 94. “Decláranse de interés social y **sujetos a expropiación** los inmuebles rurales de dominio privado siguientes:

- a) los inmuebles que **no están racionalmente utilizados**, que sean aptos para la formación de colonias agropecuarias y se encuentren localizados en zonas con problemas de índole social;
- 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; (...)

En los casos comprendidos en los incisos “b” y “c”, 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. (...).”

Artículo 95. “La evaluación de los hechos y circunstancias que fundamenten las leyes de expropiación, se sustentará en los estudios, comprobaciones y recomendaciones previos realizados y formulados por el Organismo de Aplicación (...).”

Artículo 96. “A los efectos de proveer dicho material y antecedentes al Poder Ejecutivo, el Organismo de Aplicación procederá a:

- a) notificar al propietario de las diligencias que habrán de ser cumplidas por el Organismo de Aplicación, a fin de que éste se muestre parte en ellas;
- b) realizar los estudios de **Evaluación de Impacto Ambiental**, y de **Uso Actual y Potencial de Suelos**;
- c) comprobar el estado de utilización del inmueble, conforme al inciso “b”, que las tierras son aptas para la creación de un asentamiento colonial;
- d) comprobar la existencia de un problema social en la zona respectiva; (...).”

Artículo 98. “Serán desestimados los expedientes de expropiación a favor de los invasores sobre inmuebles que sean objeto de **invasión u ocupación ilegítima** y que hayan tenido intervención judicial”.

Artículo 101. “Tratándose de inmuebles que no constituyan latifundios improductivos, el Organismo de Aplicación no podrá autorizar la ocupación de las tierras hasta tanto no sea **pagada al propietario la justa indemnización** contemplada en la Constitución Nacional”.

Artículo 102. “**El valor de indemnización** por las tierras expropiadas se determinará como sigue:

a) **Para latifundios improductivos:** La indemnización por las tierras declaradas latifundios improductivos y en consecuencia expropiadas se fijarán en base al **valor fiscal del inmueble**. Las mejoras, cuando las hubiere, se pagarán, previa tasación, a valores reales (...).

b) **Para los inmuebles que no constituyan o no sean jurídicamente considerados latifundios improductivos:** Se establecerá el monto de la indemnización **a partir de un acuerdo entre partes**, en procedimiento sumario ante el Organismo de Aplicación. Si en el plazo de treinta días hábiles, contados desde la primera actuación, las partes no arribasen y formalizasen por escrito un acuerdo, cualquiera de ellas podrá demandar la **fijación judicial del precio**, ante el Juez de 1ª Instancia en lo Civil de turno, ante la circunscripción judicial que por la ubicación del inmueble corresponda (...).”

Artículo 103. “Del Pago.

a) **De los latifundios improductivos:** La indemnización podrá abonarse mediante permuta o cesión de bienes o derechos del Organismo de Aplicación, convenida entre las partes, o en dinero. En este último supuesto se abonará hasta en diez cuotas anuales, las que deberán ser contempladas en las respectivas leyes del Presupuesto General de la Nación. Las cuotas se abonarán a partir del presupuesto inmediato siguiente al del año de transferencia del inmueble. (...)

b) Para los inmuebles que no constituyan **o no sean jurídicamente considerados latifundios improductivos:** Se pagará una justa indemnización, según Artículo 109 de la Constitución Nacional. La suma requerida se contemplará en el Presupuesto General de la Nación, correspondiente al del año inmediato siguiente a la fecha en que se acordó el monto, o se estableció por sentencia firme de juez competente”.

Excedentes Fiscales

El Paraguay no cuenta con un Catastro Rural transparente, riguroso y confiable, por lo cual existen una gran cantidad de excedentes fiscales en posesión de particulares, de manera irregular. El E.A. Establece los procedimientos a seguir en el caso de sospechas de existencia de excedentes fiscales en poder de particulares.

Artículo 104. “La detentación de **tierras del dominio fiscal** por particulares, podrá ser denunciada por terceros ante el Organismo de Aplicación. Este promoverá el correspondiente **juicio de mensura judicial** a fin de acreditar si el propietario detenta o no una superficie mayor a la que resulta de sus títulos. Si dentro del plazo perentorio de diez días de ser notificados (...), ni el detentador ni los colindantes que invocasen y acreditarasen sumariamente ante el juez de la mensura, la titularidad del dominio sobre el excedente encontrado, éste, declarará que se trata de tierra fiscal, propiedad del Organismo de Aplicación. Si por el contrario, no quedase acreditada la existencia de excedente del dominio fiscal, los costos y costas de la mensura judicial serán costeados por el denunciante”.

Artículo 105. “(...) El juez que entienda en el juicio de mensura ordenará la inscripción del excedente fiscal a nombre del Organismo de Aplicación”.

Artículo 107. “Si el denunciante fuese un tercero, tendrá derecho a percibir el 50% (cincuenta por ciento) del valor del excedente, fijado por el Organismo de Aplicación siempre que se comprobare legalmente la denuncia (...)”.

Artículo 108. “El Organismo de Aplicación podrá promover de oficio, ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Turno de la circunscripción judicial que por territorialidad corresponda, el juicio de mensura de cualquier inmueble en el que se presuma la existencia de excedente fiscal (...)”.

Colonizaciones de Hecho

Es un caso particular de ocupación de propiedades privadas de más de 10 años, que pueden ser declaradas como colonias de hecho.

Artículo 113. “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.”

Artículo 115. “En lo referente a los derechos de los **Pueblos Indígenas** se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por el Paraguay por la Ley N° 234/93.”

3. Carta Orgánica del Organismo de Aplicación

El Organismo de Aplicación del Estatuto Agrario, y por ende de la política de tierras, es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), creado por la ley 2419 del 2004. Es la entidad responsable de promover y lograr el acceso a la tierra y el arraigo de la población campesina, de modo a incorporarla de manera efectiva al proceso de desarrollo económico y social del país. Mediante esta ley de 53 artículos, se elimina el anterior organismo responsable vigente desde 1963, el Instituto de Bienestar Rural. Destacamos a continuación los artículos pertinentes al tema de estudio.

Artículo 4. “El Instituto tendrá por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, conforme al mandato de la CN, artículos 114, 115 y 116. Para ello, el Instituto **adecuará la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia**, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el **arraigo** conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental”.

Artículo 5. “Se considera que un asentamiento ha logrado la **condición de arraigo** cuando las familias han obtenido su **título de propiedad** (...), accedan a los servicios de educación y salud (...), produzcan alimentos de autoconsumo suficiente y por lo menos **dos rubros de renta** ...”.

Artículo 6. “... se entiende por **agricultura familiar campesina** aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial”.

Artículo 7. Establece las líneas básicas de política institucional:

“a) participar en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro en la formulación y aplicación de cuanto le competa, y así mismo, **sanear y regularizar la tenencia de la tierra** en las áreas de asentamientos, de modo a eliminar la posesión informal de los inmuebles (...);
d) **promover el acceso a la tierra para el sector campesino** fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción; (...)”.

Artículo 8. “Compete al Instituto, con carácter participativo, formular, normar e implementar la **política de colonización agraria** del Estado, en acuerdo con los lineamientos establecidos por

el Gobierno Nacional, en la materia. Asimismo, como Autoridad Administrativa, le compete la aplicación del Estatuto Agrario y de las demás leyes agrarias vigentes, dentro de su competencia.”

El Presidente y la Junta Asesora y de Control

Artículo 10. “La dirección, administración y representación legal del Instituto estará a cargo de un **Presidente**, el cual contará con una **Junta Asesora y de Control de Gestión**, de la que formará parte de pleno derecho y la presidirá (...)”

Artículo 12. “**No podrá ejercer el cargo de Presidente o miembro de la Junta Asesora y de Control de Gestión toda persona vinculada directamente a actividades que pudieran generar conflicto de intereses** en la toma de decisiones propias de dicha función”.

Artículo 14. “Son atribuciones y funciones del Presidente:

1º) **Con acuerdo y dictamen vinculantes de la Junta Asesora y de Control de Gestión:** (...)

d) resolver la **adquisición de inmuebles** destinados a los fines del Estatuto Agrario, y los montos de indemnización a ser pagados por expropiación con acuerdo a la Ley;

e) resolver la **venta, permuta o arrendamiento** de los bienes, inmuebles y muebles pertenecientes al Instituto (...), salvo las tierras a ser adjudicadas a beneficiarios del Estatuto Agrario;

f) solicitar al Poder Ejecutivo la **expropiación** de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales;

g) definir condiciones y **escala de precios** de venta de las tierras a ser adjudicadas a beneficiarios del Estatuto Agrario (...);

2º) **Propias del Presidente:** (...)

k) resolver la adjudicación de tierras y otorgar los títulos de propiedad correspondientes a beneficiarios del Estatuto Agrario (...);

n) disponer el loteamiento de tierras del patrimonio del Instituto, para la creación de asentamientos rurales y habilitar las colonias respectivas;

Artículo 15. “El Presidente contará con una Junta Asesora y de Control de Gestión (...) para el desempeño de sus funciones, integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes”.

Artículo 16. “La Junta Asesora y de Control de Gestión será integrada plenamente por:

a) un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas (...);

b) un representante de las asociaciones nacionales de agricultores formalmente constituidas (...);

c) un representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP);

d) un representante de las gobernaciones departamentales;

e) un representante de los municipios; y,

f) un representante del Ministerio de Hacienda.

Artículo 20. “La Junta (...) tendrá las siguientes funciones:

a) De asesoría: en cuyo caso los **dictámenes** recaídos en los temas considerados, resueltos por mayoría, tendrán **carácter vinculante**, a todos sus efectos administrativos y legales (...)”.

Catastro Agrario y Ambiental

Artículo 41. “El Instituto mantendrá un Catastro Agrario y Ambiental, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, el cual sistematizará y mantendrá información técnica actualizada de los inmuebles que conforman su patrimonio, incluyendo informaciones y datos sobre caracterización ambiental, de aptitud agrológica y de uso del suelo. El Catastro Agrario y Ambiental generará información y datos básicos (...). Así mismo, deberá servir de base para la realización de estudios de detección de fracciones no registradas de patrimonio institucional o excedentes fiscales detentados por particulares de modo a regularizar la situación jurídica de los mismos (...)”.

4. Ministerio de Agricultura y Ganadería y Procuraduría General de la República

La Ley Nº 81 de 1992 establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En materia de tierras, las funciones del MAG son mínimas. Básicamente debe coordinar la ejecución de la política agraria del Estado, por lo cual queda el trabajo específico de reforma agraria y política de tierras a cargo del INDERT, acorde a las atribuciones desarrolladas en el apartado anterior.

Por el lado de la Procuraduría General de la República, se sustenta jurídicamente en los artículos 244, 245 y 246 de la C.N., donde se le asigna la función de “representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República”. Se rige por el Decreto 2941/09 que amplía el artículo 1º del Decreto Nº 347/08 “Por el cual se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la República” y crea una unidad especializada encargada de ejecutar las acciones para la recuperación de activos obtenidos mediante hechos ilícitos o de corrupción, cometidos en contra del patrimonio del estado.

El Decreto 2941/09 otorga las siguientes funciones al Procurador General de la República a través de la Unidad Especializada (UE):

- a) Intervenir en todos los procesos judiciales y extrajudiciales relacionados con la recuperación de bienes originados en hechos ilícitos que hubieran afectado el patrimonio del Estado o hechos de corrupción en general que pudieran encontrarse dentro o fuera del país.
- b) Iniciar o intervenir en las acciones para la defensa del patrimonio del Estado paraguayo, tendientes a la recuperación de activos que pudieran encontrarse dentro o fuera del país”.

A partir de esto la PGR puede impulsar **demandas de nulidad de títulos** de tierras consideradas malhabidas o irregularmente adquiridas en detrimento del patrimonio público, ante juzgados de primera instancia en lo civil.

5. Pueblos Indígenas

El marco constitucional referente específicamente a los pueblos indígenas abarca desde el artículo 62 al 67 de la C.N. En lo referente al acceso a la tierra, el artículo 64 expresa 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 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”.

Estos mandatos constitucionales están desarrollados en la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, que crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), modificada en varios artículos por la Ley N° 919/96. Esta ley en relación al acceso a la tierra establece lo siguiente:

Artículo 14.

“El asentamiento de las comunidades indígenas atenderá en lo posible a la posesión actual o tradicional de las tierras. El consentimiento libre y expreso de la comunidad indígena será esencial para su asentamiento en sitios distintos al de sus territorios habituales”.

Artículo 15.

“Cuando (...) resultare imprescindible el traslado de una o más comunidades indígenas, serán proporcionadas tierras aptas y por lo menos de igual calidad a las que ocupaban y serán convenientemente indemnizadas por los daños y perjuicios que sufrieren...”.

Artículo 17.

“La adjudicación de tierras fiscales a las comunidades indígenas se hará en forma **gratuita e indivisa**. La fracción no podrá ser embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescripta ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte”.

Artículo 18.

“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 (...). Se estimará como mínimo, una superficie de **veinte** hectáreas por familia en la Región Oriental, y de **cien** en la Región Occidental”.

Además, como remarca el E.A., en lo referente a los derechos de los Pueblos Indígenas se atenderá 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. Este convenio en su artículo 13 expresa que “la utilización del término tierra deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan”. En el artículo 14 establece que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...). 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”.

Comentarios finales

Existen varias deficiencias en la legislación para hacer efectivo el acceso a la tierra de campesinos/as e indígenas. Algunas de ellas ya se encuentran en la Constitución Nacional, mientras otras en las leyes específicas.

El artículo 109 de la C.N. al tiempo de señalar que la propiedad tiene una función económica y social, y debe ser accesible a todos, establece un obstáculo para su realización efectiva, puesto que en el caso de expropiaciones de tierras, la ley “garantizará el **previo pago** de una **justa indemnización**, establecida convencionalmente o por sentencia judicial”. Aquí se obliga al Estado a pagar la totalidad del precio del inmueble antes de tomar posesión, sin posibilidad de pagar en cuotas. Al mismo tiempo, al hablar de justa indemnización, en la práctica esto significa precio de mercado porque, o se establece por acuerdo entre las partes, o se establece por sentencia judicial, mediante la tasación de un perito, que termina siendo precio de mercado. Esto limita enormemente la capacidad del Estado de redistribuir las tierras mediante las expropiaciones.

Por el lado del Estatuto Agrario, en su artículo 3 establece que se cumple con la función económica y social de la tierra, cuando existe un aprovechamiento eficiente y uso racional de la misma, además de tener sostenibilidad ambiental. Pero el artículo 4 establece un parámetro sumamente bajo para definir el uso racional de la tierra, pues solo exige el aprovechamiento productivo del 30% de la superficie agrológicamente útil (SAU) de la finca, lo que estimula y facilita el tratamiento especulativo de muchas tierras. Esto toma mayor importancia cuando en el artículo 70 del E.A. se establece que el Indert podrá declarar colonizables y sujetos a expropiación solo aquellas tierras que no estuvieran racionalmente utilizadas, es decir, con el uso de solo el 30% de la SAU, la finca ya no podrá ser declarada como expropiable.

Sobre este punto señala Alberto Alderete, ex presidente del Indert, que *“esta disposición es la que permite que la gran mayoría de los inmuebles rurales denunciados por las comisiones vecinales de campesinos sin tierra como incultos e ineficientemente explotados, solicitando su expropiación y su posterior redistribución a las familias componentes de dicha comisión vecinal, sean rechazados por el INDERT. Esta medida tomada por el INDERT generalmente es considerada por dichas comisiones vecinales y las organizaciones a las que están asociadas como una injusticia, culpando al INDERT y al Estado de proteger a dichas propiedades, a criterio de ellos, como deficientemente explotadas”*¹.

El mismo artículo 70 declara expropiables los inmuebles que no están racionalmente utilizados, dejando de lado el segundo requisito de la función económica y social de la tierra, la sostenibilidad ambiental. Es decir, un inmueble que utiliza tan solo el 30% (o más) de la SAU, realizando actividades que atentan contra el medio ambiente, como la deforestación, la contaminación o la degradación del suelo, no podrá ser declarado expropiable, pues omitieron en este artículo la sostenibilidad ambiental para evitar ser pasible de expropiación.

Pero una de las deficiencias más graves del E.A. es la definición que hace de los latifundios. En el artículo 9 establece que se considera latifundio improductivo (pasible de expropiación), el

1 Alberto Alderete, Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina, 2011, página 6.

inmueble que **no se encuentre racionalmente utilizado**, nada más. Ni una referencia a la extensión o tamaño del inmueble, que es precisamente lo que debe definir a un latifundio. Según esta definición, una finca de 20 Has que no está siendo explotada puede declararse como latifundio improductivo, pero un inmueble de 10.000 o más Has, que utilice tan solo el 30% de su SAU, no es un latifundio improductivo. Por más que lo nombre, de hecho el E.A. no define lo que es un latifundio, como si lo hacía el anterior E.A. de 1963, que establecía que las fincas de más de 10.000 Has en la región Oriental y de 20.000 Has en la región Occidental eran consideradas latifundios.

Aunque la C.N. establece que se deben eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley sancionada por los congresistas los protege. Esto en un país donde según el Censo Agropecuario del 2008, el 2% de los propietarios posee el 85% de las tierras censadas, se constituye en una verdadera ancla a favor de la concentración de las tierras. A este respecto el abogado Digno Brítez señaló que, *“acá se cometió una catástrofe jurídica ya que se eliminó no solo el latifundio sino el sistema latifundiarario vigente en el Paraguay, no en beneficio de los campesinos sin tierra, sino en directo beneficio de los latifundistas”*².

Estas deficiencias legales son algunas de las causas, además de otras de índole política, económica e incluso cultural, que impiden hacer realidad en Paraguay el acceso efectivo a la tierra para miles de campesinos, campesinas e indígenas, que sin embargo en muchísimos casos, a pesar de las dificultades, siguen luchando para poder recrearse como sujeto social.

Bibliografía

Alderete, Alberto. *Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina*, 2011.

Brítez, Digno. *Estatuto Agrario comentado*, CIPAE, 2004.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Ley N° 1863, que establece el Estatuto Agrario, 2002. Y sus modificaciones, Ley 2002/02 y Ley 2531/04.

Ley N° 2419, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), 2004.

Ley N° 81 que establece la Estructura Orgánica y Funcional del MAG, 1992.

Ley N° 904, que establece el Estatuto de las Comunidades Indígenas, 1981, modificada por la Ley N° 919/96.

2 Digno Brítez, *Estatuto Agrario comentado*, CIPAE, 2004, página 59.

Ley N° 234, que ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, 1993.

Decreto 2941/09 que amplía el artículo 1° del Decreto N° 347/08, Por el cual se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Procuraduría General de la República.