DICTAMEN UOC Nº 16/14

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 8353/1995 **Recurrente:** DIGNA BUSTOS CUBILLA. **Gloses:** 10.142/2011

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 8353/1995 caratulado "Digna Bustos Cubilla s/Oferta de Propiedad Fcas. 2710-1862-1493";

El dictamen Nº 71 de fecha 27 de diciembre de 2011, emitido por el Abog. Pedro Alvarenga Asesor Jurídico de la UOC obrantes en el expediente de referencia, del cual se extraen los principales hechos a considerar:

REFEENCIA: Expediente N° 8353/95 – Digna Bustos Cubilla – Horqueta – Paso Tuyá – Concepción.- Asunción, 27 de Diciembre de 2.011.- DICTAMEN N° 71 SEÑOR PRESIDENTE: La Señora Digna Bustos Cubilla, en fecha 23 de Octubre de 1.995, oferta a la Institución inmuebles individualizados como Finca N° 2710, 1862 y 1493, del Distrito de Horqueta, titulo de propiedad, fs. 1 al 6 y 12. El Agente Regional de Yby Yaú, en cumplimiento de la Resolución P. N° 401 de fecha 10 de mayo de 1.996, informó sobre las condiciones generales del inmueble, se halla agregado plano de mensura judicial, fs. 29 al 31, 34. Se autorizó a realizar un estudio treintañal, por Resolución P. N° 508 de fecha 27 de mayo de 1.997, a un Escribano Público, fs. 38 al 43. El representante de la propietaria, presentó carta oferta en fecha 27 de abril de 2.011, fs. 46 al 51. El Ing. Civil Lázaro Sanabria Liuzzi, en fecha 13 de julio de 2.011, informó la avaluación practicada de las fincas individualizadas en autos, "Tenencia: El inmueble ofertado, de acuerdo al titulo de propiedad, pertenece a la Señora Digna Bustos Cubilla, inscripto en la Dirección General de los Registros Públicos como Finca N° 2.710, Padrón N° 3.364, lote N° 56, Padrón N° 3.363, lote N° 57 del Distrito de Horqueta, hoy Distrito de Azotey, superficie 139 hectáreas con 6.500 metros cuadrados", agrego imagen satelital, fotos, 59 al 64. Se encuentran agregados Certificados de libre disposición de bienes, informe de condiciones de dominio, 72 al 81. El Ing. Agr. Darío Clemotte, informó la avaluación practicada en fecha 8 de noviembre de 2.011, sobre el inmueble de referencia, dice: "Otros datos de interés: La fracción de 139 has, se encuentra al fondo, al Este de la Colonia Herminio Mendoza, vendría a ser como una ampliación de esa, pero sin embargo los ocupantes denominaron a esta fracción Asentamiento 15 de Agosto, donde están asentadas unas 12 familias y un ganadero colindante que ya ha empezado a adquirir derecheras de mas o menos 3 o 4 lotes, que de hecho deberá ser recuperado en caso de compra", agregó fotos, imagen satelital geo referenciado, fs. 83 al 96. Por Resolución P. N° 8358 de fecha 17 de noviembre de 2.011, se reconoce la Comisión Vecinal Alambre Kuaha y el representante acepta la avaluación practicada por los peritos tasadores, planillas de censos de campesinos, informe del Registro de Beneficiarios, fs. 98 al 128. Con el objeto de poner fin a los conflictos de índole social, relacionado a la tenencia de tierra, circunstancias aseveradas por los funcionarios técnicos que se constituyeron en el lugar, el INDERT como Organo de Aplicación, debe obtener la tierras a través de compras, para quienes han de trabajarlas a fin cumplir con la reforma agraria, ella es así, en razón de que en todos los casos, las compras de inmuebles van precedidos de situaciones conflictivos entre propietarios y quienes pretenden la tierra, en cuanto a los procedimientos, la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas se adecuan a las adquisiciones de acuerdo a la constancias de autos, en lo que por el tratamiento dado, considerando los hechos de público conocimiento como son las demandas de tierras existentes, ya no es viable la contratación por licitación pública ni el concurso de oferta. Antes los conflictos sociales se recurren a las compras de inmuebles ya sea en situaciones cuya urgencia es extrema o en otras, tratándose de inmuebles, ya es de suma importancia por la vocación productiva, ya que el suelo es apto para la producción agrícola. Es muy importante que se adquiera el terreno ofrecido en venta en estos autos, por la propietaria Señora DIGNA BUSTOS CUBILLA, del inmueble, del lugar denominado Paso Tuyá, San Miguel, Distrito de Horqueta, hoy Distrito Azotey, Departamento de Concepción, Fincas 2.710, Padrón N° 3363 y 3364, lotes N° 56 y 57, Superficie 139 hectáreas con 6.500 metros cuadrados. Es imperiosa dar respuestas a los campesinos interesados en el terreno, solución que hasta la fecha no se ha dado,

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

Tacuary 276
Teléfonos: 446 534
443 306 / 494 890
Asunción - Paraguay

considerando que esta necesariamente pasa por la adquisición de tierras para la labranza y una de la que ofrecen tal posibilidad sin mayores traumas son las ofrecidas en venta en este proceso. La ley 2419 que crea el INDERT en su artículo 4° establece: "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 Constitución Nacional. 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". De las consideraciones que anteceden, la aplicación de los incisos "a" y "g" del artículo 33 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas que habla de las excepciones: está dada por las circunstancias de que el contrato de compra venta solo puede ser celebrado por el propietario o su representante, presupuestos que se cumple en este proceso administrativo y las urgencias impostergables están dadas en los términos citados más arriba. Salvo mejor parecer del Jerárquico. ES MI DICTAMEN.-

Considerando lo extraído del dictamen mencionado, corresponde la revisión de la Legislación y normativas a aplicar en este marco.

3.- LEYES Y REGLAMENTACIONES OBSERVADAS:

La Constitución Nacional del Paraguay del año 1.992 Sección II Titulo **De la Reforma Agraria** en su **Articulo 114-DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA**, establece que "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".

Así mismo la citada norma constitucional en su Artículo Nº 115- **DE LAS BASES DE LA REFORMA AGRARIA Y DEL DESARROLLO RURAL,** establece**:** La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:..... 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;.... 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.

Lo instituido en la Ley Nº 2419/04 "Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra" que en su **Artículo 4°.** - OBJETIVO Y COMPETENCIA., establece que: 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 Constitución Nacional, 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.

La Ley 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* en su Art. 33 –**Casos de Excepción**- señala que: "Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: inc. **a)** *El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, de titularidad de patentes, de derechos de autor u* ***otros derechos exclusivos;*** Atendiendo lo que los Técnicos ***g)*** *Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables.*

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

Tacuary 276
Teléfonos: 446 534
443 306 / 494 890
Asunción - Paraguay

En esos casos, la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, vía resolución y previo dictamen fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación que le garantice al Estado las mejores condiciones, bajo cualesquiera de las hipótesis señalados en los incisos c) y d) del Articulo 16".

En concordancia con el Art. 33 y con los incisos antes indicados se hallan los artículos 70° punto 3 y 73°, del Decreto N° 21.909/03 modificado por el Decreto Nº 5.174/05 Por el cual se reglamenta la Ley N° 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

La Resolución DNCP Nº 1198/2013 de fecha 11 de junio de 2013 "POR LA CUAL SE DEROGA LA RESOLUCIÓN DNCP Nº 1365 DEL 14 DE JULIO DEL 2011 Y SE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DE LA CARTA ESTANDAR DE INVITACIÓN Y SUS ANEXOS, LA PROFORMA DE NOTA DE COMUNICACIÓN Y PROFORMA DE CONTRATO PARA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES, CUANDO SEAN EJECUTADOS POR EL PROCEDIMIENTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY Nº 2051/03, SU MODIFICATORIA Y REGLAMENTACIONES VIGENTES."
La Circular Nº 31/09 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas sobre la tramitación previa de la Declaración de Impacto Ambiental para la comunicación de los procesos de contratación, cuyo objeto consista en la ejecución de obras o actividades humanas que tengan impacto sobre el medio ambiente entre otros, etc.

El Artículo 161 de la Ley 5.142 *"QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014"* establece: *Cuando la expropiación, en los términos del artículo 43 de la Ley Nº 2.051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" no fuere aplicable, las contrataciones para adquisición de inmuebles deberán realizarse por alguno de los procedimientos ordinarios de contratación, salvo que por razones fundadas no pudieran realizarse por las formalidades de la Licitación, en cuyo caso deberán regirse por el reglamento establecido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).*

Como requisito necesario para la procedencia de adquisición de inmuebles, la Convocante debe exponer los motivos por los cuales no procede a la expropiación.
Los procedimientos por vía de la excepción de adquisición de inmuebles deben publicarse en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) por lo menos diez días calendarios antes de la fecha de la recepción y apertura de ofertas. En los casos de adquisición de inmuebles, la Convocante no podrá realizar pago alguno antes de la suscripción de la escritura de transferencia ante Escribano Público, conforme a la reglamentación establecida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Las razones por las cuales se sugirió la compra por la vía de la excepción, contemplada en el artículo 33 incisos "a" y "g" de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y no por la figura de Expropiación es porque para que la expropiación se deben dar supuestos casos, algunos como:

- La utilidad o necesidad pública.
- El propietario no quiera vender ni arrendar su inmueble.

En este caso, se puede apreciar que la propiedad se encuentra ocupada por campesinos, quienes ya cuentan inclusive con arraigos desde hace tiempo. La utilidad o necesidad pública es lo que manifiestan los ocupantes del lugar reclamando la regularización de la problemática existente con relación a la tenencia de la tierra.
El tratamiento para dictar una ley que expropie un inmueble, es competencia del Poder Legislativo y para ello necesita este Poder del Estado insumir bastante tiempo para su tratamiento y más aún para resolverlo, en cambio el Poder Ejecutivo, en este caso a través del INDERT, necesita dar una respuesta en tiempo a los reclamos de regularización de la tierra, la que constituye un objetivo del Instituto, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 4º de la ley Orgánica del INDERT, ante dicha necesidad, nos vemos obligados a utilizar un procedimiento, totalmente legal, como la compra directa, por vía de la excepción.-

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

Tacuary 276
Teléfonos: 446 534
443 306 / 494 890
Asunción - Paraguay

Como punto principal, existe el interés social, del comprador de manera a dar fin a la problemática existente en la zona, en la brevedad posible y acortando el plazo que conllevaría el procedimiento de expropiación y la aprobación del vendedor de realizar dicho acto jurídico.

4.- CONCLUSION Y RECOMENDACION:

En atención a los dictámenes emitidos por el Abogado Pedro Alvarenga, considerando los autos obrantes en el Expediente Administrativo INDERT referenciado en el encabezado de este dictamen, que sirvieron de base para expedirse sobre el mismo, y observando las disposiciones legales aplicables a la materia siendo éstos lo dispuesto en la Constitución Nacional, la Ley Nº 2419/04 "Que Crea en Instituto Nacional y de la Tierra, y la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" en su Art. 33 específicamente en lo concernientes a los incisos **a) y g)** del referido cuerpo legal y en concordancia con éstos se halla lo establecido en el Decreto No. 21909/03 modificado por el Decreto 5174/05 en los artículos 70° y 73°, por todo lo expuesto y que se hallan probadamente sustentados y fundados los argumentos en relación a los supuestos indicados en los referidos incisos, ***POR TANTO*** es opinión del responsable de la Unidad Operativa de Contrataciones del INDERT **sugerir a la máxima autoridad de la Institución DAR POR ACREDITADO EL SUPUESTO DE EXCEPCION PREVISTO EN EL ART. 33 DE LA LEY 2.051/03 EN CONCORDANCIA CON EL DECRETO Nº 21.909/03 "Que reglamenta la Ley Nº 2.051/03 De Contrataciones Públicas",** acompañando de esta manera la gestión institucional permitiendo la incorporación efectiva de un sector campesino al desarrollo económico y social de la Nación, promoviendo sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; y se impulse los trámites correspondientes para el llamado por el procedimiento de Contratación Directa por la Vía de la Excepción para la adquisición de los inmuebles indicados en el siguiente cuadro:

Propietario: DIGNA BUSTO CUBILLA Expediente Nº 8353/1995 Descripción, según Avaluación de Ministerio de Obras Públicas.-					
Finca	Padrón	Lote	Superficie	Distrito	Departamento
Finca 2710	3364	56	69 has. 8250 m²	Horqueta (Azotey)	Concepción
Finca 2710	3363	57	69 has. 8250 m²	Horqueta (Azotey)	Concepción
Total de la superficie			**139 Has. 6500 m²**		

Para la prosecución de los trámites pertinentes esta instancia recomienda contar con el crédito presupuestario en el rubro correspondiente, la disponibilidad financiera pertinente, y asegurarse al momento de la transferencia, **la disponibilidad jurídica del bien, con las correspondientes certificaciones de dominio, la libre disposición de los bienes, capacidad para contratar del oferente, saneamiento de los títulos en los casos que tal recaudo fuere necesario, debiendo en todo momento asegurar al Estado Paraguayo las mejores condiciones de contratación**, y observar y dar cumplimiento a las normativas establecidos y reguladas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) a fin de proseguir con las formalidades propias de dicho proceso.

Es mi dictamen, salvo mejor parecer de la máxima autoridad de la institución.

Asunción, 17 de octubre de 2014

LIC. FEDERICO RIOS PACIELLO
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

Tacuary 276
Teléfonos: 446 534
443 306 / 494 890
Asunción - Paraguay