## DICTAMEN UOC Nº 18/14

### 1.- ANTECEDENTES:

**Expediente** N° 3657/2009 **Recurrente:** EDITH ALICE AYALA FERNANDEZ

### 2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 3657/2009 caratulado "Edith Alice Ayala Fernández s/Oferta de Propiedad";

El dictamen Nº 64 de fecha 30 de noviembre de 2011, emitido por el Abog. Pedro Alvarenga Asesor Jurídico de la UOC obrante en el expediente de referencia, del cual se extraen los principales hechos a considerar:

REFERENCIA: Expediente N° 2085/10 – Comisión Vecinal S/ Tierra Santa Ursula – Yuty. Gloses: Expte. N° 3657/09 – Oferta de Propiedad Edith Alice Ayala Fernández – Expte. N° 2657/11 – S/ Tasación- M.O.P.C. Asunción, 30 de Noviembre de 2.011 DICTAMEN N° 64.- SEÑOR PRESIDENTE: El Señor Julián Cabañas, Presidente de la Comunidad Santa Ursula, presentó en fecha 10 de mayo de 2.010 una nota solicitando reconocimiento de comisión vecinal, para el efecto agregó solicitud de Acta de asamblea, planillas de censos de campesinos, Cédulas de Identidad, Certificados de vidas y residencias de los interesados expedido por la Policía Nacional, fs. 1 al 56. A fs. 64 de autos, consta Resolución P. N° 2554/10 de fecha 13 de diciembre de 2.010, Reconocimiento de Comisión Vecinal. Acta de la comisión vecinal en fecha 8 de febrero de 2.011, fs. 70, 71, de autos. Está agregado al expediente, documento de inmueble otorgado por el Señor Carlos Cecilio Baez Rehnfeldt a favor del Dr. Humberto Rafael Zarza Perasso, Finca N° 1.136 de Yuty, Padrón N° 344, superficie 1.200 hectáreas con 7.988 metros cuadrados. Por escritura Pública de fecha 16 de enero de 1996, fue transferido a favor de la Señora Mirian Riveros de Vallena, una superficie de 31 hectáreas con 1.521 metros cuadrados y otra transferencia del inmueble en fecha 22 de marzo de 1966, a favor de Delia Acosta de González una superficie de 403 hectáreas con 3912 m2 y 2599 cm2, fs., plano de mensura, 79 al 81 vuelto, 82. A fs. 83 de autos, consta S.D. N° 290 de fecha 29 de abril de 1.997, por el cual se declara heredera como cónyuge supérstite a la Señora Edith Alice Ayala Fernández, sus hijos. Consta en el expediente informe del Director Departamental en fecha 16 de Septiembre de 2.009, fs. 94, 95. Fue agregado titulo de inmueble, que fuera otorgado por el Dr. Humberto Rafael Zarza Perasso a favor de la Señora Carmen Letizia González Acosta, una fracción de terreno que se desprende de otra mayor, fs. 96 al 100. A fs. 106 de autos, se halla una nota de la Señora Edith Alice Ayala Fernández, presentando su carta oferta de una propiedad. Se agrega Resolución P. N° 1.734/10 de fecha 15 de Septiembre de 2.010, por el que se comisiona a los funcionarios Ing. Agr. Darío Clemotte y al Agrimensor Marcial Garcete, para que en nombre de la Institución realice tasación del inmueble de referencia, fs. 115. El Ing. Lázaro Sanabria realiza la tasación del inmueble en fecha 23 de mayo de 2.011, presentó fotos del lugar, imagen satelital de la fracción, fs. 119 al 127. En fecha 14 de julio de 2.011, el Ing. Agr. Darío Clemotte, presentó el informe de tasación del inmueble, fotos del lugar, imagen satelital geo referenciado, fs. 129 al 137. La tasación que fuera realizada por los peritos tasadores, la propietaria, a través de nota de fecha 6 de Octubre de 2.011, fs. 141, dio su conformidad en relación al monto establecido por el representante del M.O.P.C. Se halla agregado el informe del Registro de Beneficiario de los antecedentes de cada uno de los solicitantes de los lotes, fs. 149 al 180. Conforme a los autos, a las solicitudes presentadas, los documentos agregados, haciendo un análisis de los mismos, así como establece la ley 1863 del Estatuto Agrario, que prescribe: "La 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 estructura general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva". Por Resolución P. N° 1734/ 10 de fecha 15 de Septiembre de 2.010 y Resolución P. N° 256/11 de fecha 28 de febrero de 2.011, fueron comisionados al lugar los funcionarios Ing. Agr. Darío Clemotte y Agrimensor Marcial Garcete, en representación del INDERT, fs 116 y 117. Así



Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

mismo en representación del MOPC, el funcionario Lázaro Sanabria L., informó los siguientes: "Ubicación, Acceso y Distancia: El inmueble se halla ubicado a 16 km. al Nor Este de la Ciudad de Yuty y distante a 48 kilómetros de la Ciudad de Buena Vista, este camino troncal que conduce a la Ciudad de Yuty se encuentra en buen estado de conservación, desde Buena Vista se pasa por el poblado denominado San Francisco y luego Yataity, el inmueble ofertado está a escaso 2 kilómetros del camino o la ruta que conduce a Yuty, tiene transporte público varias veces al día". "Capacidad, aptitud y usos del suelo: Son suelo con estructura franco arenoso de color marrón claro, calificada de acuerdo al Mapa de capacidades de uso de la tierra, como suelo del tipo III, el terreno es apto para destinarlo a la explotación Agro Silvo – pastoril, es un terreno con un 98% de terreno alto y bosques apto para la explotación agrícola y forestal...". "Observación: El inmueble está totalmente ocupado por colonos, por lo que su adquisición es a efecto de regularizar la tenencia de estos colonos, estando estos colonos organizados con comisión reconocidas y son afiliados a la ONAC", fs. 119, 120 y 121. El Ing. Agr. Darío Clemotte, en fecha 14 de julio de 2.011, informó los siguientes: "Otros datos de interés: La propiedad ofertada está totalmente ocupada por campesinos que conforman la Compañía denominada Yataity, Distrito de Yuty, se encuentran ubicados en forma desordenada, con callejones no rectas, establecidas inicialmente por los pobladores, las superficies de las ocupaciones varían, no son todas iguales, por sus características se fueron ocupando de mayor a menor, es decir los antiguos pobladores que van cediendo a sus hijos las parcelas de sus derecheras, reduciéndose las chacras. En caso de adquirirse, el INDERT deberá lotear la ocupación de acuerdo a sus ocupaciones para evitar conflictos", fs. 130. En fecha 6 de Octubre de 2.011, consta la aceptación de avalúo de la finca por el perito, por parte de la propietaria, fs. 141. Con el objeto de poner fin a los conflictos de índole social, relacionado a la tenencia de tierra, circunstancias aseverada por los funcionarios técnicos que se constituyeron en el lugar, el INDERT como Organo de Aplicación, debe obtener la tierra a través de compras, para quienes han de trabajarla a fin de cumplir con la reforma agraria, ella es así, en razón de que en todos los casos, las compras de inmuebles van precedidos de situaciones conflictivas entre propietarios y quienes pretenden la tierra, en cuanto a los procedimientos previsto en la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, que se adecuan a las adquisiciones, de acuerdo a las constancias de autos, en lo que por el tratamiento dado, considerando los hechos de públicos conocimientos 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, que es de suma importancia por la vocación productiva el suelo es muy apta para la producción agrícola y ganadera. Es muy importante que se adquiera el terreno ofrecido en venta en estos autos por la propietaria Señora EDITH ALICE AYALA FERNANDEZ, inmueble ubicado en el lugar denominado Yataity, Distrito de Yuty, Departamento de Caazapá, Finca N° 1.136, Padrón N° 4.410, Superficie 465 hectáreas con 6588 metros cuadrados y 4406 centímetros cuadrados. El Ing. Agr. Darío Clemotte, fs. 130 de autos, aclaró que "a finca se encuentra totalmente ocupada por campesinos, que en ellas poseen sus viviendas, sus cultivos y constituyen una comunidad humilde pero ya arraigada con el paso de los años..." En las circunstancias señaladas, la ley de Contrataciones Públicas, prevé en el Capitulo IV, respecto de las excepciones a la licitación y dice: "Casos de excepción: La Convocante, bajo responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contrataciones, sin sujetarse a los de licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que son señalados en los incisos "a" y "g" del Artículo 33 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas". Es imperiosa dar respuestas a los campesinos interesados en el terreno, solución que hasta la fecha no se ha dado, considerando que ésta necesariamente pasa por la adquisición de tierras para la labranza y una de las pocas que ofrecen tal posibilidad sin mayores traumas son las ofrecidas en venta en este proceso. 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 los propietarios o su representante, presupuesto que se cumple en este proceso administrativo y las urgencias impostergables están dadas en los términos citados más arriba. Salvo otro 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.



Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

**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.*

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



Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

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.-

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



Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

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: EDITH AYALA FERNANDEZ VDA. DE ZARZA<br>Expediente Nº 3657/2009<br>Descripción, según Avaluación de Ministerio de Obras Públicas.-** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Finca/Matricula | Padrón | Lugar | Superficie | Distrito | Departamento |
| Matricula G11/35 (Finca 1136) | 121 | Yataity | 465 has. 6587 m² 4406 cm² | 3 de mayo (Yuty) | Caazapá |
| **Total de la superficie** | | | **465 has. 6588 m² 4406 cm²** | | |

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, 14 de noviembre de 2014

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



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