DICTAMEN UOC Nº 13/16

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 9572/1991 **Recurrente:** ROMILDO KUSCHEL

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 9572/1991 caratulado "Romildo Kuschel s/Denuncia de Invasión";

El dictamen Nº 8 de fecha 26 de enero de 2012, 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 Nº 9572/91 – Romildo Kuschel – Limoy, Alto Paraná; Gloses: Expte Nº 9/95 – Comisión Vecinal Minga Pora; Expte Nº 3262/03 –Asoc. De Agric. 1º de Mayo – Itakyry.- Asunción, 26 de Enero de 2012.- DICTAMEN Nº 8 SEÑOR PRESIDENTE: El Administrador de la zona, informo a la residencia en fecha 12 de Septiembre de 1994, que la propiedad del Señor Romildo Kuschel se encuentra en conflicto ocupado por 16 familias, una superficie de 100 hectáreas, que el lugar se halla ubicado dentro del Distrito de Minga Porá. El Ing. Agr. Víctor S. Giret, Supervisor de la zona y Mario Benicio López, Administrador, informaron en fecha 8 de febrero de 2000, las condiciones generales del inmueble, la situación legal, así como su explotación, presentaron planilla de censo de campesinos, copias de Cedula de Identidad, fs. 78 al 85 de autos. A fs. 129 al 139 de autos. Consta nota dirigida al Presidente en fecha 5 de Septiembre de 2005, solicitando los interesados del terreno, que el Asentamiento se declarado Colonización de Hecho, presentando fotos de sus viviendas y documento donde consta el acuerdo que han llegado con el propietario. El Abog. Cesar David Villalba, sugiere a través de dictamen Nº 2267 de fecha 31 de Octubre de 2006, que el inmueble se declare colonización de hecho, teniendo en cuenta que la población campesina se halla asentada en el lugar más de 10 años, corresponde se dicte Resolución Presidencia involucrando el área ocupado por los campesinos asentada centro de la finca N º 22.518 de Hernandarias. Por Resolución P. Nº 3161/06 de fecha 31 de Octubre de 2006, la mencionada finca del Distrito de Minga Porá, de una superficie de 100 hectáreas fue declarada Colonización de Hecho conforme a la ley 622/60, fs. 148 al 151. El Señor Moacir Antonio Kuschel otorga poder general al Abogado Eduardo Bernal Amarilla,, y este a nombre de su cliente oferta la propiedad en fecha 15 de marzo de 2011, agrego informe de la Dirección General de los Registros Públicos, fs. 174 184. El Arq. Gustavo Ruiz, y Arq. Juan Carlos Martínez, presentaron en fecha 31 de Octubre de 2011, informe de la avaluación practicada en el terreno, diciendo: Tenencia: "El inmueble ofertado, de acuerdo a copia simple agregado en autos pertenece al Señor Moacir Kuschel, inscripta como Finca Nº 22.518 del Distrito de Hernandarias Departamento de Alto Paraná". OBSERVACION: "El inmueble actualmente se encuentra ocupado aproximadamente 100 hectáreas", fs. 193 al 195. El Ing. Agr. Dario Clamotte, en fecha 6 de Diciembre de 2011, presento el informe de avaluacion, quien puntualizo los siguientes: Otros datos de interés: "En la fracción ofertada viven y residen unas 16 familias, ocupando y explotando el terreno con cultivos mecanizados de estación. El suelo del terreno es uno de los mejores de la zona, además de ser una de la más cotizada en precios. Se tiene acceso a servicios básicos, como energía eléctrica y telefonía móvil, fácil acceso", presento fotos, imagen satelital geo refenciado, fs. 199 al 205. A fs. 207 se halla agregado planilla de censo actualizado de campesinos, posteriormente a fs. 210 se encuentra una carta poder que fuera otorgado por el Abogado Eduardo Bernal Amarilla, Ing. Agr. Francisco Tomas Álvarez, y luego se presento estudio de titulo de la Finca Nº 22.518. Analizando los documentos presentados en autos, con el objeto de poner fin a los conflictos de índole social, relacionada a la tenencia de tierra, circunstancia aseveradas por los funcionarios técnicas que se constituyeron en el lugar, el INDERT como Organismo de Aplicación, debe obtener la tierra a través de las compras para quienes han de trabajarlas a fin de cumplir con la reforma agraria, ella es así, en razón de que en todos los caso, las compras de inmuebles van procedidos de situaciones conflictivos entre propietarios y quienes pretenden la tierra. En cuanto a los procedimientos, la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas se adecua a las adquisiciones de acuerdo a las 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,

Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia - Teléfono: +59521 443 161 - Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py

antes los conflictos sociales se recurren a las compras de inmuebles. Ya es de suma importancia por la vocación productiva, ya que el suelo es apto para la producción agrícola. El terreno está ocupado por campesinos, en autos constan que están cansados y califican para ser sujetos de la reforme agraria. Es muy importante que se adquiera el terreno ofrecido en venta en estos autos por el representante de los propietarios, Dr. Eduardo Bernal Amarilla, el inmueble del lugar denominado Limoy, Distrito de Hernandarias, Departamento de Alto Paraná, individualizado como Finca Nº 22.518 superficie 99 hectáreas con 4.581 metros cuadrados, propiedad del Señor MOACIR KUSCHEL. Es imperiosa dar respuestas a los campesinos interesados en el terreno, solución que hasta la fecha no se ha dado, considerando que está necesariamente pasa por las adquisición de tierras para la labranza y una de las pocas que ofrece tal posibilidad sin mayores traumas son las ofrecidas en venta en este proceso. La Ley 2419 que crea el INDERT en su artículo 4º 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 adecuara la estructura agraria promoviendo l acceso a la tierra rural, saneando y regularizando 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 Articulo 33 de la ley 2051/13 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, presupuesto que se cumple en este proceso administrativo y las urgencias impostergables están dadas en los términos citados. Salvo otro parecer 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

Lic. Augusto Ortiz
Jefe de Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación productividad y sostenibilidad ambiental.

En el **Art. 5º .- DEL ARRAIGO**, del mismo cuerpo legal establece que un asentamiento logra la condición de arraigo cuando las familias han obtenido su título de propiedad, se encuentran organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional, acceden a los servicios de educación y salud, cuenten con la infraestructura económica básica, produzcan alimentos de autoconsumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua.

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 a lo informado por técnicos del MOPC y el INDERT g) Existan razones justificadas para la adquisición o locación *de bienes por razones técnicas o urgencias impostergable.*

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 132 de la Ley 5.554/16 *"QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016"* 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

Lic. Osmo Gauberti
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

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).

4.- ANÁLISIS:

Las razones por las cuales se apuntó a 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, la expongo en los siguientes términos: La expropiación consiste en el acto administrativo que extingue el derecho de dominio del titular, en virtud de sentencia judicial fundada en Ley. La Constitución de la República del Paraguay, dispone que se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, la que será determinada en cada caso por Ley. Se concluye que la expropiación, en nuestro Ordenamiento Jurídico constituye atribución del Poder Legislativo.-

En el caso ahora analizado, el poder administrador se encuentra ante la imperiosa necesidad de dar respuesta en el menor plazo posible a una situación de hecho, (la ocupación ejercida por los campesinos) y, sabido es que el Poder Legislativo requiere un tiempo mayor para el tratamiento de las Leyes , el que en algunas oportunidades requiere años. El empleo de este tiempo no cuenta el poder administrador para brindar respuesta a un problema social, en esta circunstancia radica la justificación de aplicar la compra por excepción a ciertos inmuebles que se encuentran ocupados por campesinos. Para estos casos la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" en su Art. 33 inciso g) también prevé la justificación de la Urgencia Impostergable, teniendo en cuenta que la misma es utilizada para dar una solución rápida y efectiva a la problemática de la regularización y tenencia de la tierra, ya que viendo el mecanismo de adquisición por el proceso de licitación pública o licitación por concurso de oferta es de cumplimiento imposible las cuales se encuentran fundamentadas en el presente dictamen.

Se puede valorar que la propiedad se encuentra ocupada por campesinos; "...El inmueble aludido cuenta con ocupantes de hecho, ubicados principalmente en lugares altos del mismo, donde se visualizan viviendas de distintas características constructivas, así se tiene con materiales cerámicos, otros de madera, etc., con servicios de energía eléctrica y agua potable a través de tanques elevados alimentados por pozos de agua, reiterando la existencia de una escuela y capilla a pasos del lindero de este predio, además de cultivos varios de autoconsumo, introducidos por sus habitantes actuales..."

Verificando el expediente a fojas 346 y siguientes se puede observar el censo realizado por los funcionarios comisionados de la Gerencia de Desarrollo Rural donde informó lo siguiente: *"... en cuanto al relevamiento ocupacional, se observó que el 100% de las fracciones en cuestión se encuentran con ocupaciones efectivas y mejoras en sus respectivos lotes, así mismo la propiedad es considerada apta para el desarrollo de las actividades tanto agrícolas como ganaderas es por ello que queda a criterio de la superioridad la compra de las mismas."*

DESCRIPCIÓN	RESPUESTA
Porcentaje de Ocupación	100 % (cien por ciento)
Cantidad de Familias Asentadas	18 familias
Número de miembros de la misma	4 personas promedio
Censo realizado por	INDERT - Gerencia de Desarrollo Rural

Es necesario aclarar, que el INDERT podrá adquirir cualquier tipo de terreno, ya sea finca, lote y/o parcelas loteadas o no, toda vez que cumpla con lo ordenado en el inciso "d" del artículo 14 Primer

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia - Teléfono: +59521 443 161 - Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py

párrafo de la Ley Nº 2419/04, mandado en la Ley que lo regula. En consecuente el INDERT podrá administrar luego la distribución de los mismos y en caso necesario, volverá a parcelar y posteriormente lotear con el objetivo de una distribución justa a los beneficiarios.

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 el objetivo y competencia de la Institución, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 4º de la Ley de Creación 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.

5.- 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: AGROFERTIL S.A. (Anterior propietario MOACIR KUSCHEL) Expediente Nº 9572/1991 Descripción, según Avaluación de Ministerio de Obras Públicas.-					
Finca/Matricula	Padrón	Lugar	Superficie	Distrito	Departamento
Finca 1550 y 1551	404 y 1578	Limoy	99 has. 4581 m²	Minga Porá (Ex Hernandarias)	Alto Paraná
Total de la superficie			**99 has. 4581 m²**		

Lic. Gustavo Ortiz
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones INDERT

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia - Teléfono: +59521 443 161 - Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py

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, 02 de junio de 2016

LIC. GUSTAVO ORTIZ CAREAGA
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia - Teléfono: +59521 443 161 - Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py