GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

INDERT
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA

Unidad Operativa de Contrataciones

DICTAMEN UOC Nº 17/15

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 807386/2012 **Recurrente:** LUCES DEL ORIENTE S.A. – **Asunto:** Carta Oferta

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 807386/12 caratulado "LUCES DEL ORIENTE S.A. s/Carta Oferta";

El dictamen Nº 71 del 30 de noviembre de 2012 obrante a fojas 98 (noventa y ocho) y siguientes emitido por el Abog. Pedro Alvarenga Asesor Jurídico de la UOC, del cual se extraen los principales hechos a considerar:

Atento a los documentos presentados, se encuentra agregados por la firma Luces del Oriente S.A., escrito ofertando su propiedad, en el lugar denominado Tacuatí Loma, Distrito de Horqueta, Departamento de Concepción, de una superficie de 600 hectáreas, individualizado como Finca N° 2.608, Padrón N° 3.276. Imagen georreferenciado, Escritura Pública de Constitución de Luces del Oriente S.A., fs. 1 al 13 y vuelto. Fotocopia simple de Cédula de Identidad, Acta de Escritorio, fs. 20 al 25. Informe Catastral de inmueble otorgado por la Dirección General de los Registros Públicos, fs.- 27 al 31. Transferencia de inmueble, copia simple de plano georreferenciado, informe pericial, Informe veinte añal, transferencia de inmueble, fs 32 al 49 y vuelto. Transferencia de inmueble otorgado por EB PARAGUAY INVERSIONES a favor de LUCES DEL ORIENTE S.A., fs. 60 al 63 y vuelto. Mapa de localización, fs. 69. Tasación practicada por los representantes del MOPC, por el que informan en fecha 28 de Noviembre de 2.012, sobre la Ubicación, acceso y distancia, y dicen que se accede al inmueble por ruta asfaltada a la ciudad de Horqueta, y de esta se recorren aproximadamente 28 km., por camino de tierra para llegar al primer esquinero de la propiedad, la misma tiene aproximadamente 1.419 mts., sobre un camino vecinal. Capacidad, aptitud y usos del suelo: "Son suelo con estructura Franco - arenosa, de color rojo claro, calificada de acuerdo al Mapa de capacidades de uso de la tierra, como suelo III, apto para destinarlo a la explotación agro -silvo-pastoril, sin ninguna restricción, solo debe cuidarse el manejo adecuado de uso, y otro sector en menor superficie se caracteriza por tener suelo IV". OBSERVACIÓN: El inmueble actualmente se encuentra parcialmente ocupado, fs. 75 al 80. Por Resolución P. N° 2574/12 de fecha 24 de Octubre de 2.012, se comisiona al lugar el Ing. Agr. Darío Clemotte, Agrimensor Marcial Garcete, en representación del INDERT, para practicar tasación en el lugar de referencia, quienes en fecha 30 de noviembre de 2.012, informaron, tipo de explotación: "recorrieron por el inmueble ofertado, encontrando que un 60 a 70% de la superficie no está ocupado y un 30 a 40% está ocupado por campesinos sin tierra de la zona que poseen en ellas sus precarios ranchos y sus cultivos, que según la información allí recabadas son 29 familias. Los campesinos cultivan especialmente rubros de consumo, maíz, poroto, mandioca, tártago para la renta, es un terreno apto para la agricultura", agregó fotos, sugiere mensura judicial, fs. 82 al 96. Conforme a los documentos presentados, entrando a analizar pormenorizadamente, se llega a la conclusión de que se debe realizar mensura judicial y antes de adquirir el inmueble los campesinos deben presentar acta de asamblea, planillas de censos, reconocimiento de comisión vecinal, informe de registro de beneficiarios sobre los antecedentes del lote. Paso a fundamentar lo que es necesario realizar conforme a los documentos presentados para poner fin a los conflictos relacionados a la tenencia de tierra, circunstancias aseveradas por los funcionarios que se constituyeron en el lugar, El INDERT como Organo de Aplicación debe obtener la tierra a través de compras para quienes han de trabajarlas, de manera a cumplir con la reforma agraria. En cuanto a los procedimientos, la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, 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, que es importantes por la vocación productiva, ya que el suelo es apto para la producción agrícola. Los técnicos se constituyeron en el lugar, quienes

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

dijeron que el suelo es apto para la producción agrícola y pudieron divisar que el inmueble está ocupado por campesinos desde hace varios años, totalmente arraigados. El inmueble ofertado, de acuerdo a los documentos obrantes en autos, está inscripto en la Dirección General de los Registros Públicos como Finca N° 2.608, Padrón N° 3.276, ubicado en el lugar denominado Tacuatí Loma, Distrito de Horqueta, Departamento de Concepción, superficie 600 hectáreas, propiedad de la firma Luces del Oriente S.A., libre de gravámenes. La ley 2419/04 Orgánica del INDERT en el 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 el acceso a la tierra rural y su tenencia. Coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo a la consolidación de los productores beneficiarios". De las consideraciones que anteceden, la aplicación de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, en su artículo 33 incisos "a" y "g" que tipifica las excepciones en las adquisición de la tierra, establecen las circunstancias de que el contrato de compra venta solo puede ser celebrado por los propietarios o su representante, presupuesto que se cumplen en este proceso administrativos y las urgencias impostergables están dadas en los términos citados más arriba. Salvo otro parecer del Jerárquico. ES MI DICTAMEN.-

A fojas 233, en fecha 14 de julio de 2015, el Director General de la Unidad Operativa de Contrataciones mediante providencia obrante en autos, solicita a la Gerencial General a la atención del Ing. Agr. Darío Clemotte que el mismo manifieste los detalles técnicos de lo sugerido en la tasación de fecha 30 de noviembre de 2012, en el sentido de expresar las razones técnicas por la cual sugiere la realización de una mensura judicial, si corresponde. En ese sentido, y mediante providencia de la misma fecha, el Ing. Agr. Darío Clemotte informa que convendría realizar una mensura judicial o administrativa cuanto menos, en razón de que en el lugar existen varios fraccionamientos de inmuebles con propietarios alemanes, que podrían estar superpuestos y que también el INDERT en las inmediaciones ha adquirido propiedades hoy asiento de la Colonia Curupay Loma - Horqueta. Es una sugerencia para evitar posibles superposiciones, se podría verificar previamente las líneas y descartar superposiciones administrativamente."

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

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

3.- LEYES Y REGLAMENTACIONES OBSERVADAS:

La Constitución Nacional del Paraguay del año 1.992 Sección II Titulo **De la Reforma Agraria** dice 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

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

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 este contexto corresponde señalar que la finca en cuestión corresponde a propiedades con ocupaciones pacíficas a lo largo del tiempo, y que se encuentran agrupadas en una Comisión Vecinal Sin Tierra Kurupay Loma, el informe del Ing. Agr. Darío Clemotte del 30 de noviembre de 2012 (Fojas 82 al 96), señala que el inmueble (600 has) se encuentra parcialmente ocupado por aproximadamente 29 familias, con precarias viviendas y sus correspondientes cultivos de consumo como ser maíz, poroto, mandioca y tártago para la renta, así mismo, señala que el inmueble cuenta con una ubicación estratégica con caminos internos que lo comunican con la Colonia Curupay Loma o Loma Tacuatí, la cual se encuentra totalmente arraigada contando con escuelas, electricidad proveída por la ANDE, transporte y toda la infraestructura, por lo que el inmueble podrá ser destinado a la ampliación de la Colonia ya existente, y regular y arraigar a los ocupantes con la tenencia de la tierra de manera sostenible. Por R.P. de Presidencia del INDERT 4040/12, se reconoce a los miembros de la Comisión Vecinal Sin Tierra Kurupay Loma, asimismo, el informe de tasación del MOPC (Arq. Juan Carlos Martínez y Gustavo Ruíz Díaz fojas 75 a 80) del 28 de noviembre de 2012, que confirman la ocupación acompañado de fotografías.* ***inc. h)*** ***previa tasación por órganos competentes*** *Se cuenta con la Tasación Oficial del departamento de Avalúo Oficial del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) que obra en el expediente a fojas 75 a 80 del 28/11/12, se acepte la adquisición de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios a título de dación en pago, a favor del Estado paraguayo, siempre que se observen los principios generales establecidos en el Art. 4° de la presente Ley.* ***Otros puntos relativos:*** *Por Resolución P. N° 2498/14 de fecha 24 de setiembre de 2014 se reconoce la Comisión Vecinal Sin Tierra Curupay Loma del Distrito de Horqueta con sus nuevas autoridades. Se ha realizado un estudio de las familias ocupantes de dicha propiedad en el mes de ABRIL del 2015, Censo Actualizado, observando que se encuentran asentadas unas 31 familias y conforme a las avaluaciones realizadas tanto por el MOPC y los informes técnicos realizados por funcionarios del INDERT el inmueble se encuentra con ocupación efectiva en un 100 % (cien por ciento), es decir, ocupan totalmente desde hace varios años, lo cual implica que los ocupantes han instalados los servicios básicos y en funcionamiento, el campo lo utilizan para uso agrícola como para cultivo de renta y subsistencia en la Finca objeto del presente. Además, los ocupantes de la propiedad ya tienen arraigo, en consecuencia, nos encontramos ante la regularización de propiedad, lo que constituye objetivo de la reforma agraria. A fojas 193 y siguientes se puede apreciar el informe realizado por funcionarios comisionados a fin de Verificar las condiciones de ocupación, condición de uso de suelo y estudio de suelo de una fracción ofrecida en venta al INDERT, de la cual se pueden extraer los datos de las familias que ocupan la propiedad conforme al siguiente cuadro:*

DESCRIPCIÓN	RESPUESTA
Porcentaje de Ocupación	100 % (cien por ciento)
Cantidad de Familias Asentadas	31 familias
Número de miembros de la misma	4 personas promedio
Censo realizado por	INDERT

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

En atención a los hechos indicados en las CONSIDERACIONES del presente dictamen, luego de la sugerencia indicada en cuanto a la realización de una mensura judicial o administrativa cabe resaltar que ya obra en el expediente un INFORME TÉCNICO en cuanto a la verificación perimetral administrativa, y que además, las documentaciones de la finca objeto del presente llamado a la fecha no contienen objeciones o problemas de tramitación, ella sigue su curso por tanto sin generar inconveniente. Cabe resaltar que no existe ninguna superposición, con el inmueble que ahora se pretende adquirir.

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 146 de la Ley 5.386 *"QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015"* 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.

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

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 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: LUCES DEL ORIENTE S.A. Expediente Nº 807386/12 Descripción, según Avaluación de Ministerio de Obras Públicas.-					
Finca/Matricula	Padrón	Lugar	Superficie	Distrito	Departamento
Finca 2608	3276	Tacuati Loma	600 has.	Horqueta	Concepción
Total de la superficie			**600 has.**		

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

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones

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, 20 de julio de 2015

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