Unidad Operativa de Contrataciones

DICTAMEN UOC Nº 34/2021

1. ANTECEDENTES:
Expediente N° 6371/1975.
Recurrente: VARIOS VECINOS.
2. CONSIDERACIONES:
Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 6371/1975 caratulado "VARIOS VECINOS"; el Dictamen Nº 87 de fecha 13 de noviembre de 2013 obrante a fojas 295/296 emitido por el Abogado Pedro Alvarenga, Asesor Jurídico de la U.O.C., del cual se extraen las principales consideraciones donde textualmente dice:

REFERENCIA: Expediente N°. 6372/1975 - Varios Vecinos – Guayakí Cúa – Caaguazú - Asunción, 13 de Noviembre de 2013. - DICTAMEN N° 87 SEÑOR PRESIDENTE: Conforme a la providencia de fecha 12 de noviembre del año en curso, del Director de la UOC, paso a manifestar lo siguiente: En fecha 5 de julio de 2013, Dictamen N°. 60, sugerí aplicar la ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, respecto a la adquisición del inmueble que fue ofertada y se adquiera por vía de la excepción. Atento al decreto 10480 de fecha 2 de enero de 2013, que reglamenta la Ley N°. 4848 que en su artículo 93 prescribe: "Los créditos presupuestarios en el objeto de gasto 450 "Tierras, Terrenos y Edificaciones", financiados con todas las fuentes de financiamiento (Recursos de Tesoro, Recursos del Crédito Público y Recursos Institucionales), serán destinados en un 70% al pago de las deudas al 31 de diciembre de 2012 de los inmuebles adquiridos y los expropiados por leyes de la Nación, el restante 30% para la adquisición de las tierras ofertadas al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) u el Instituto Nacional del Indígena (INDI) y en proceso de adquisición con cierre a la misma fecha y a las leyes de expropiación promulgadas durante el ejercicio fiscal 2013. En ningún caso…."El Artículo 193 establece: "En caso de recurrirse a la Vía excepción para la adquisición de inmuebles, los OEE (Organismos de Entidades del Estado), Municipalidades, Sociedades Anónimas con participación de accionistas mayoritaria del Estado, deberán justificar las razones por la que no procede la expropiación, y además, los motivos por los cuales no se realiza el procedimiento ordinario de contratación, y acreditar la razonabilidad del precio a ser abonado mediante un informe de tasación de inmueble emitido por el MOPC, el Servicio Nacional de Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda o de cualquier otra Institución Publica que cuente con una oficina técnica autorizada con especialidad en la materia, además de la documentación adicional requerida por la reglamentación emitida por la Dirección Nacional de Contrataciones". Las razones por la cual se sugirió la compra por la vía de la excepción, contemplada en el articulo 33 incisos "a" y "g" de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y no por otro procedimiento ordinario de contratación, son por los informes de los técnicos, tanto del MOPC como del INDERT, que estuvieron en el lugar, dijeron que el terreno está ocupado por campesinos desde varios años, arraigados, algunos con títulos expedidos por el INDERT totalmente abonados, según los funcionarios que se constituyeron en el lugar por R.P. N° 280/13 de fecha 10 de octubre de 2013, a fs. 262 al 291, están organizados en Comisión Vecinal, reconocido por la institución, R.P. N° 377/13 de fecha 5 de febrero de 2013, están censados, el suelo es apto para la producción agrícola, además, existen conflictos entre los ocupantes y propietario, en caso de ser desalojado, el INDERT donde contempla las urgencias impostergables. "Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables". El inciso "a", dice: "El contrato solo puede celebrarse con una persona determinada por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivo". El propietario ofertó el inmueble y puede celebrar o suscribir él o su representación el contrato del INDERT. La tasación realizada por los técnicos del MOPC e INDERT, coincidieron en la avaluación practicada, en cuanto al precio por hectáreas del lugar. Se debe tener en cuenta que la tasación realizada por los representantes del MOPC, es lo que tiene en cuenta la ley citada. En este caso se debe aplicar el "30% del crédito presupuestario, donde claramente establece que las tierras que fuera ofertada al INDERT, y en proceso de adquisición, serán destinadas a dichos rubros", salvo otro mejor parecer jerárquico. ES MI DICTAMEN.-

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
Víctor Fernández Arrúa
Director General
UOC

3.- MARCO LEGAL:

Unidad Operativa de Contrataciones

La Constitución Nacional del Paraguay del año 1.992 Sección II Título De la Reforma Agraria en su Artículo 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.-

La Ley Nº 2.419/04 "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, 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 y la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación productividad y sostenibilidad ambiental.-

En el Art. 5°.- 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.-

El Art. 164 de la Ley N° 6.672/2021 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021" 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 corridos 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).-

El Decreto Reglamentario del PGN N° 4.780/2021, vigente para el ejercicio fiscal 2021, que reglamenta la Ley N° 6.672/2021, el cual establece en su artículo 329 lo siguiente: En caso de recurrirse a la Vía de la Excepción para la adquisición de inmuebles, los OEE (Organismos y Entidades del Estado), Municipalidades y Sociedades Anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado, deberán

Víctor Fernández Arrúa
Director General
UOC

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia.Teléfono: +59521 439 5000. Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py

justificar las razones por la que no procede la expropiación del inmueble y además, los motivos por los cuales no se realiza un procedimiento ordinario de contratación, y acreditar la razonabilidad del precio abonado mediante un informe de tasación del inmueble emitido por el MOPC, o de cualquier otra Institución Pública que cuente con una Oficina Técnica autorizada para realizar tasaciones, además de la documentación adicional requerida por la reglamentación emitida por la DNCP.-

La Ley N° 2.051/03 "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, derechos de autor u otros derechos exclusivos; inc. 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. En concordancia con el Art. 33 y con los incisos antes indicados se hallan los artículos 72° inciso c) y 77°, del Decreto N° 2992/19. Por el Cual se Reglamenta la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas".-

La Resolución DNCP N° 1198/2013 de fecha 11 de junio de 2013 "POR LA CUAL SE DEROGA LA RESOLUCIÓN DNCP N° 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 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 N° 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.-

4.- ANÁLISIS:
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 admita 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 administrativo 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 administrativo 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.-

Las razones por las cuales se apuntó a la compra por la vía de la excepción, contemplada en la Ley 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas" artículo 33 – Casos de Excepción, **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; **atento a lo informado por técnicos del MOPC y el INDERT; inc. g)** Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas:

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
Víctor Fernández Arrúa
Director General
UOC

Tacuary 276 esq/ Mcal. Estigarribia.Teléfono: +59521 439 5000. Asunción - Paraguay
www.indert.gov.py
Facebook/indert.com.py

Unidad Operativa de Contrataciones

El informe realizado por el funcionario técnico de la Gerencia General el Ing. Agr. Darío Clemotte para la verificación de la propiedad ofertada a la institución que a fojas 362 a 365, refirió: "...*La finca ofertada se encuentra parcialmente ocupada por campesinos, el lugar cuenta con todos los servicios básicos, luz, caminos, transporte, escuela, entre otros. El suelo del lugar es de textura franco-arenosa de color rojo, donde predomina la capacidad de uso clase III, apto para la agricultura.-*

DESCRIPCION	RESPUESTA
Porcentaje de Ocupación	70% (setenta por ciento)
Cantidad de Familias Asentadas	25 (veinte y cinco)
Número de miembros de la misma	4 (cuatro) miembros por familia en promedio
Censo Realizado por	Funcionarios Técnicos - INDERT.

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.-

SE TORNA IMPERIOSA DAR UNA RESPUESTA DEL ESTADO PARAGUAYO A LAS OCUPACIONES, A TRAVÉS LA DE COMPRA TIERRA QUE ES EL PRINCIPAL FACTOR PRODUCTIVO, Y POR ESO, GENERADOR DE RIQUEZA, PARA EVITAR LA CRISIS SOCIAL GENERADA POR CAMPESINOS QUE SE GANAN SUS TIERRAS A COSTA DE OCUPACIONES, EMPUJADOS POR LA NECESIDAD Y LA DESESPERACIÓN MUCHAS VECES Y DAR UNA SOLUCIÓN AL PRINCIPAL PROBLEMA ESTRUCTURAL QUE TENEMOS CON LA REGULARIZACIÓN DE LA REINANTE POSESIÓN, se debe tener en cuenta que el INDERT no posee un lugar donde se pueda trasladar a los campesinos en caso de estos sean desalojados, esa es la razón por lo que se justifica la compra por la vía de la excepción. Considerando lo extraído del dictamen mencionado, corresponde la revisión de la Legislación y normativas a aplicar en este marco.-

5.- CONCLUSION Y RECOMENDACION:
En atención al dictamen emitido por el Abogado Pedro Alvarenga, referenciado en el encabezado de este dictamen, el informe técnico realizado por el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) a fs. 437, el dictamen N° 679 de fecha 22 de julio de 2021 de la Dirección General de Asesoría Jurídica donde dice: "PROSEGUIR los tramites tendientes a la adquisición del inmueble de referencia, con el cotejo y registro del plano obrante a fs. 438, de conformidad a la Resolución SNC N° 437/2012 y modificatorias", considerando lo mencionado precedentemente obrantes en el Expediente Administrativo del INDERT., 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 N°. 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 N°. 2992/19 en los artículos 72° y 77°, por todo lo expuesto anteriormente, y que se hallan probadamente sustentados y fundados los argumentos en relación a los supuestos indicados en los referidos incisos, el responsable de la Unidad Operativa de Contrataciones del INDERT basado en la recomendación jurídica obrante a fs. 438 de autos, sugiere a la máxima autoridad de la Institución DAR POR ACREDITADO EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ART. 33 DE LA LEY 2.051/03, EN CONCORDANCIA CON EL DECRETO Nº 2992/19 QUE REGLAMENTA LA MISMA, SALVO MEJOR PARECER DE LA SUPERIORIDAD JERÁRQUICA, acompañando de esta manera la gestión

Víctor Fernández Arrúa
Director General

Unidad Operativa de Contrataciones

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 del inmueble indicado en el siguiente cuadro:

Nicolas Godofredo Luthold Feldmann Expediente Nº 6371/75				
Finca	Padrón	Superficie	Distrito	Departamento
Finca N° 2.684	Padrón N° 3.098	401 hás. 7.751 m2 3.826 cm2	Caaguazú	Caaguazú
TOTAL SUPERFICIE:		401 hás. 7.751 m2 3.826 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 el 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.-

Asunción, 20 de agosto de 2021.-

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
Víctor Fernández Arrúa
Director General

VÍCTOR FERNÁNDEZ ARRÚA
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT