DICTAMEN UOC Nº 03/15

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 806859/2012
Recurrente: JAVIER OCAMPOS BALANZA
Asunto: Oferta de Propiedad.

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 806859/2012 caratulado "JAVIER OCAMPOS BALANZA - CARTA DE OFERTA";

El dictamen Nº 78 del 15 de Octubre del 2013 obrante a fojas 104 al 107 de autos emitidos por el Abog. Pedro Alvarenga, Asesor Jurídico de la UOC, del cual se extraen las principales consideraciones:

*"**REFERENCIA:** Expediente N° 806859/12 – Javier Ocampos Balanza – Caaguazú"*
Asunción, 15 de Octubre de 2013.
DICTAMEN N° 78
SEÑOR PRESIDENTE: *Atento a la providencia de fecha 15 de Octubre del año en curso, por el cual el Director de la Unidad Operativa de Contrataciones Públicas, solicita estudio y dictamen del expediente cuya caratula se menciona más arriba. En fecha 28 de Noviembre de 2008, los Ingenieros Javier Ocampos Balanza y Germán E. Escauriza C., a través de escrito manifestando que recibió poderes que les fuera otorgada por la Señora **MARGUERITE JEANNE NAUDY**, de nacionalidad francesa, Pasaporte N° 03TF46186, domiciliada en Saind Cloud (92210), Avda. Des Villes Jumelees 8, la finca N° 1206 del Distrito de Caaguazú con padrones N° 1637, 1638, 1640, 1641, 1642 y 1644, para tramitar en el INDERT la venta del inmueble, fs. 1 al 17 de autos. Se agregó a los autos, copia de juicio sucesorio de **Gabrielle Caroline Marie Benjamín Balanza, S.D. N° 328 de fecha 17 de mayo de 2012**, Certificados de adjudicaciones de la Finca con sus respectivos padrones, fs. 19 al 26 de autos. Los representantes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en el mes de diciembre de 2012, informaron sobre la avaluación realizada en el lugar de las siguientes formas: **UBICACIÓN, ACCESO Y DISTANCIAS:** Se accede al inmueble a través de la ruta VII, José Gaspar Rodríguez de Francia, la propiedad está formada por varios cuerpos independientes, el Padrón N° 1637, se encuentra en la ruta internacional. **CAPACIDAD, APTITUD Y USOS DEL SUELO:** Son suelos en general con estructura Franco – arenosa, de color rojo claro, calificada de acuerdo al Mapa de capacidades de uso de la tierra como suelo III y IV, apto para destinarlo a la explotación agro-silvo-pastoril, sin ninguna restricción, solo debe cuidarse el manejo adecuado de uso, también se puede mencionar algunos sectores con suelo tipo VI. **COBERTURA VEGETAL**: A los efectos de conocer de cerca las principales características del suelo, hemos recorrido el área notándose que ya no existe casi cobertura vegetal, porque gran parte de las fincas ya fueron deforestada, hoy día son suelos utilizados para cultivo de subsistencia y de renta, se observó cobertura boscosa en sectores aislados del inmueble, los árboles son de poco fuste y sin valor comercial. **OBSERVACION**: El inmueble actualmente se encuentra ocupado.*

*Teniendo en cuenta los factores y elementos de juicio que inciden en la valoración de este inmueble rural y considerándose, especialmente, los factores de topografía, productividad del suelo, camino de tierra en buen estado de accesibilidad y, la provisión de los servicios públicos básicos, los valores reales de terrenos de la zona y la finalidad de adquisición que es la solución de problemas sociales, cual es la de proveer de tierra, se agregó imagen satelital, fs. 31 al 35. Fueron comisionados al lugar a través de R.P. N° 2880/12 de fecha 7 de Noviembre de 2012, el Ing. Darío Clemotte y Agrimensor Marcial Garcete, quienes en fecha 11 de febrero de 2013, informaron los siguientes: **Suelo:** Suelo franco arenoso Clase III, en un sector de las fracciones ofertadas, aptas para agricultura y suelo arcilloso rojo, de origen basaltito, un bolsón de clase II. En otras de las fracciones la tierra es mas franco-arenosa que arcillosa, salvo en algunas áreas que es arcillosa, lo que representa un 70 a 80% de suelo de clase III, apta para toda actividad agro-silvo-pastoril, 10% de clase II y el resto áreas con presencia de pendientes que dificultan la práctica de agricultura, abarcan entre u 20 a 30%, suelos bajos o con pendientes identificados como clase IV y V, suelos de pastoreo, suelos de protección de franja hídricas o simplemente campos naturales sin mejoradas. **Otros datos de interés:** La finca está totalmente ocupada por campesinos, los que se encuentran señalados una LISTA, QUE OBRA A FS. 84 Y 85 DE AUTOS. Caen una lista es decir las diferentes fracciones a las que accedieron una parte denominada La Picada Ex Walter Insfran (Colonia del INDERT – ya adquirida), quedando por regularizar las fracciones ya mencionadas ofertadas en esta oportunidad, se agregó fotos del lugar, plano satelital georreferenciado, fs. 37 al 40 de autos. En fecha 22 de marzo de 2013, los apoderados aceptaron la Avaluación practicada por los técnicos del MOPC, fs. 54. Se agregó copias de Cedula de identidad de los ocupantes, fs. 58 al 60.*

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

64 al 66. Plano de fraccionamiento, fs. 67. Lista de los ocupante de los lotes y fotos, e informe del Departamento de Registro de Ocupantes y censo de sin tierra, fs. 86 al 99. R.P. N° 262/13 por el cual se reconoce la Comisión Vecinal del Asentamiento La Picada ubicada en el Distrito de Caaguazú, fs. 102/103.

De conformidad a lo apuntado, y haciendo un análisis exhaustivo del mismo, paso a sugerir lo que es menester realizar conforme a los documentos obrantes en autos, a fin de 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 Organismo 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 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 inmuebles que es importante por la vocación productiva, ya que el suelo es apto para la producción agrícola. Es importante destacar que los inmuebles que fueran ofertadas al INDERT debe estar libres de restricciones, por más apto que sean para la agricultura. Los técnicos se constituyeron en el lugar, quienes dijeron que el suelo es apto para la producción agrícola y pudieron CONSTATAR divisar que la finca se encuentra totalmente ocupada por familias campesinas.

El Decreto N° 2929 de fecha 8 de enero de 2015, reglamenta la Ley N° 5386/2015, el cual establece en su artículo193 los siguientes: En caso de recurrirse al a 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 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. El Servicio Nacional de Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda o de cualquier otra institución pública 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 Públicas. *Con el propósito de encontrar una solución equitativa a la precaria situación de los ocupantes de hecho, que carecen de la parcela de tierra necesaria para realizar su cultivo con los que se ganan la vida y la de los suyos, es imperiosa dar respuestas a los campesinos ocupantes, interesados en el terreno, considerando que ésta necesariamente pasa por la adquisición de la tierra para la labranza y que existe la posibilidad de obtener el inmueble. El inmueble está ubicado en el lugar denominado La Picada y Tebicuarimi, Distrito de Caaguazú, Departamento de Caaguazú, individualizada como Finca N° 1206, Padrones N° 1637, 1638, 1639, 1640, 1641, 1642 y 1644, superficie 1880 hectáreas 5451 metros cuadrados, de propiedad de la Señora* ***MARGUERITE JEANNE NAUDY BALANZA.*** *La ley 2419/04, Orgánica del INDERT, prevé en su artículo 4° los siguientes:* ***"El Instituto tiene por objetivo 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, saneando y regularizando el acceso a la tierra rural y su tenencia, promoviendo y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo y la consolidación de los productores beneficiarios"****. De esta forma, atento a lo brevemente expuesto, se debe adquirir el inmueble así como lo dispone la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, artículo 33 incisos "a" y "g" que habla de la excepción para las adquisiciones de las tierras. Conforme al Decreto mencionado más arriba, las razones por la que*

sugiero dar lugar a la adquisición por la vía de la excepción, porque reúne los requisitos exigidos y amparados por el artículo 33 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas que dice: ***"Las convocantes, bajo responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de licitación pública o a las de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan; a) El contrato solo puede celebrarse con una determinada persona o su representante por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos.*** *En este caso el contrato DEBE ser celebrado por su propietaria o el representante convencional y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT);* ***b)....c)....d)....e)....f)....g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables"****. En este caso es de vital importancia que se lo adquiera, por los años de permanencia en el lugar, el terreno está ocupado por campesinos, tienen arraigos, el inmueble es apto para la agricultura, tienen conflictos desde hace varios años. SE TORNA IMPERIOSA DAR UNA RESPUESTA AL HECHO DE LA OCUPACION EJERCIDA POR LOS CAMPESINOS OCUPANTES Y CON ELLO EVITAR UN CONFLICTO SOCIAL, EL QUE OCURRIRÀ SI NO SE ACUDE EN TIEMPO A LA NECESIDAD DE REGULARIZAR LA POSESION EJERCIDA se debe dar 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 las urgencias impostergables para la compra por la vía de la excepción. Salvo otro parecer del Jerárquico.* ***ES MI DICTAMEN.-***

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

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

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

3.- MARCO LEGAL:

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.

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;*** atento a lo informado por técnicos del MOPC y el INDERT; inc. **g)** del Art. 33, Ley 2051/2003. *"Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables: "El inmueble se encuentra actualmente ocupado..." fojas 31 al 36; el informe de tasación del MOPC (Arq. Juan Carlos Martínez y Arq. Gustavo Ruiz) del mes de Diciembre del 2013 y del informe del Ing. Agr. Dario Clemote del 11 de Febrero del 2013, que confirman esta justificación."*

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 Artículo 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 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

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

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).*

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.

En este caso, se puede justipreciar 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 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 al dictamen emitido 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 24
19/04 "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°,

Lic. GUSTAVO ORTIZ
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

todo lo expuesto 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 **sugiere 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: JAVIER OCAMPOS BALANZA Expediente Nº 806859/2012			
Finca	**Padrón**	**Distrito**	**Departamento**
1206	1637	Caaguazú	Caaguazú
	1638		
	1639		
	1640		
	1641		
	1642		
	1644		

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.

Asunción, 27 de Febrero del 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA
INDERT
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES

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

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