DICTAMEN UOC Nº 12/14

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 1387/1998 **Recurrente:** Comisión Vecinal Col. Valois Rivarola – **Asunto:** Reconocimiento y Comisión de Funcionarios.

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 1387/1998 caratulado "COMISIÓN VECINAL COL. VALOIS RIVAROLA s/RECONOCIMIENTO Y COMISIÓN DE FUNCIONARIOS.";

Los dictámenes Nº 27 del 24 de abril de 2012 obrante a fojas 289 (doscientos ochenta y nueve) y siguientes, y Nº 76 del 07 de octubre de 2013 obrante a fojas 313 (trescientos trece), ambos emitidos por el Abog. Pedro Alvarenga Asesor Jurídico de la UOC, del cual se extraen los principales hechos a considerar:

DICTAMEN Nº 27. SEÑOR PRESIDENTE: Atento a los documentos agregados a autos, presentaron en fecha 25 de mayo de 1.998 un escrito en el cual solicitaron comisión de funcionarios para realizar inspección ocular, agregaron planillas de censos, Resolución P. Nº 0684/04 de fecha 16 de Abril de 2.004 de reconocimiento de comisión Vecinal, fs. 1 al 18 de autos. A fs. 24, se agregó informe de funcionarios en el lugar, realizaron inspección ocular, ubicación de la fracción, superficie y linderos. A fs. 26 al 40. Posteriormente se presentó Acta labrada por los campesinos, Cedulas de Identidades, planillas de censos de campesinos, Reconocimiento de Comisión Vecinal por R.P. Nº 2083/07, fs. 51 al 70.Copias de transferencias de inmuebles, a fs. 75 al 100. Luego consta el informe de los funcionarios de la ubicación y valor referencial, plano de ubicación del inmueble, fs. 104 al 106. En fecha 6 de julio de 2.006, el Ing. Agr. Darío Clemotte, informó a fs. 111 hasta 123 de autos que la propiedad ofertada se encuentra ocupada por campesinos con viviendas precarias, presentó fotos del lugar. Por Resolución P. Nº 0645/04 fue habilitada oficialmente para campo comunal la Colonia Comandante Valois Rivarola, Distrito de Maciel, Departamento de Caazapá, conforme al artículo 33 de la ley 1863/02 del Estatuto Agrario. En autos consta la S.D. Nº 284 de fecha 19 de mayo de 2.008, que por fallecimiento de la Señora Berta Ángela Sarubbi de Zaputovich le suceden como herederos sus hijos Vicente, Delia Elena y Haydee Zaputovich Sarubbi, se agregó plano de la fracción, fs. 211 y 212. Por Resolución P. Nº 0170/10 de fecha 3 de febrero de 2.010, fue designado al Abogado Cesar David Villalba Perdomo, fs. 247, para promover ante Juzgado competente mensura judicial de la finca Nº 148, presentó plano de desprendimiento, fs. 258, Informe pericial de la fracción G, terreno a ser desprendida de una fracción mayor de la finca Nº 148, Padrón Nº 2317, Departamento de Caazapá, lugar denominada Karacaraí, reservado para campo comunal, superficie 413 hectáreas con 5247 metros cuadrados, fs. 256. Copia de transferencia de inmueble, fs. 217. A fs. 266 a 270 de autos, consta el informe de la Avaluación que fuera practica por los Técnicos del M.O.P.C. en fecha 28 de Diciembre de 2.011, quienes dijeron: "Uso de suelo-Ocupación: El inmueble aludido no presenta actualmente alguna explotación pecuaria más bien posee un uso habitacional con la existencia de ocupantes; y se observar mejoras varias, como ser: viviendas de materia, otras de tablas; cultivos varios de subsistencia, árboles frutales, como también de crías de animales de consumo familiar". Los técnicos representantes del INDERT, fs. 274, se ratificaron en su informe obrantes a fs. 111 al 122 de autos, presentaron imagen satelital geo referenciado, fs. 275 de autos. Por Resolución P. Nº 502/12 de fecha 28 de marzo de 2.012, fue reconocida la Comisión Vecinal Sin Tierra Zanja Pytá del Distrito de Maciel, Departamento de Caazapá, fs. 283 y 284 de autos. De las consideraciones que anteceden, después de realizar un análisis exhaustivo de los mimos, llego a la conclusión que se debe aplicar la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, que en su artículo 33 de las excepciones prevé en los incisos "a" y "g", las condiciones que deben observarse para la aplicación de la norma citada. Analizados los documentos presentados en autos, con el objeto de poner fin a los conflictos de índole social relacionado a la tenencia de tierra, circunstancias aseveradas por los funcionarios técnicos que se constituyeron en el lugar, el INDERT como Órgano 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 casos las compras de inmuebles van precedidos de situaciones conflictivos ente

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA
INDERT
Unidad Operativa de Contrataciones

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC

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

propietarios y quienes pretenden la tierra. En cuanto a los procedimientos, la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas se adecuan a las adquisiciones de acuerdo a la 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. Es de suma importancia ya que suelo es apto para la producción agrícola. El terreno está ocupado por campesinos. Es muy importante que se adquiera la finca ofrecido en venta por el propietario Señor VICENTE ZAPUTOVICH, el inmueble consistente en la fracción "G". Finca Nº 148, Padrón Nº 2317, lugar denominado Karacaraí, Distrito de Maciel, Departamento de Caazapá, de una superficie de 413 hectáreas con 5247 metros cuadrados. 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 tierra 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 2419/04 que crea el INDERT en su artículo 4º dice: "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 conducente a la consolidación de los productores beneficiarios". Conforme a lo señalado en autos, 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 el propietario o su representante, presupuesto que se cumple en este proceso administrativo y las urgencia impostergables están dadas en los términos citados más arriba. Salvo otro parecer del Jerárquico. ES MI DICTAMEN.-

DICTAMEN Nº 76. SEÑOR PRESIDENTE. Atento a la providencia de fecha 4 de Octubre del año en curso, por el cual el Director de la Unidad Operativa de Contrataciones solicita la ampliación del Dictamen Nº 27 de fecha 24 de Abril de 2012, a fin de justificar las razones por la que se ha dictaminado por la vía de excepción y no otros procedimientos tipificados en la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. El Decreto Nº 10480 de fecha 2 de enero de 2013, reglamento la Ley Nº 4848/13, el cual establece en su artículo 293 los siguientes: "En caso de recurrirse a la Vía de la excepción para la adquisición de inmuebles, los OEE, (Organismo y Entidades del Estado), Municipalidades y Sociedades Anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado, deberán justificar las razones por las que no procede la expropiación del inmueble y además, los motivos por la no se realiza un procedimiento ordinario de contratación, y acreditar la razonabilidad del precio a ser 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 b 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 Públicas ". Conforme al mencionado Decreto, las razones por la que se hay dictaminado, sugiriendo dar lugar a la adquisición del terreno por la Vía de la Excepción, es por que reúne los requisitos exigidos y amparado en el artículo 33 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas que dice: "Las convocantes, bajo su responsabilidad, podrá 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 por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos". En este caso del contrato puede ser celebrado con titulares, propietarios del inmueble o representante con poder habilitado, y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), b).... c).... d).... 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 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 varios años, el INDERT no posee un lugar donde se pueda ubicar a los campesinos en caso de que estos sean desalojados, esa es la razón que se justifica las urgencias impostergables para la compra por la vía de la excepción. Los peritos tasadores del MOPC, han evaluado el inmueble en fecha 26 de junio de 2006fs.107 al 109, y su ratificatoria en fecha 28 de diciembre de 2011, fs. 266 al 271, igualmente los técnicos del INDERT, han tasado en fecha 6 de junio de 2006, fs. 111/112 y su ratificatoria de fecha 31 de enero de 2012, fs. 274. La secretaria general debe librar oficio para que se actualice el informe de la Dirección General de los Registros

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

Públicos sobre las condiciones generales de dominio del inmueble y la Gerencia de Desarrollo Rural debe actualizar por donde corresponda la Comisión Vecinal de campesinos del lugar. De las consideraciones que anteceden habiendo reunido los requisitos exigidos por la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, como título de propiedad , el terreno se halla ocupado por campesinos desde hace bastante tiempos en forma pacífica, hay una oferta de propiedad por parte del propietario, fue aceptada por el propietario la tasación realizada por los técnicos del MOPC. Los campesinos se han censado y organizado en Comisiones Vecinales reconocido por el INDERT. Por tanto, y conforme a la providencia del Director de la UOC, me ratifico en mi dictamen inserta a fs. 289 al 291 por los fundamentos esgrimidos y que se halla plenamente justificado para la adquisición por el procedimiento establecido en la ley que rige la materia. 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 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

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA INDERT Unidad Operativa de Contrataciones

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC

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

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 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.

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC

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

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 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°, 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 y apoderado: CONDOMINIO VICENTE ZAPUTOVICH Y OTROS Expediente Nº 1387/1998					
Finca	Padrón	Fracción	Superficie	Distrito	Departamento
148	742 (anterior 2317)	"G"	413 Has. 5247 m²	Maciel	Caazapá
Total de la superficie			**413 Has. 5247 m²**		

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, 08 de agosto de 2014

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

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