DICTAMEN UOC Nº 03/2018

1. ANTECEDENTES:
Expediente N° 241/2012
Recurrente: Lidia Vera - Distrito de Caraguatay, Dpto. Cordillera
Asunto: Oferta de Propiedad.

2. CONSIDERACIONES:
Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 241/2012 caratulado "LIDIA VERA"; El Dictamen Nº 33 de fecha 25 de julio del 2.016 obrante a fojas 160 al 162 de autos emitido por el Abog. Pedro Alvarenga, Asesor Juridico de la U.O.C., del cual se extraen las principales consideraciones donde textualmente dice:

REFERENCIA: Expediente N° 241/2012- Lidia Vera – Caraguatay.-

Asunción, 25 de Julio de 2016

DICTAMEN 33
SEÑOR PRESIDENTE:

En fecha 17 de marzo de 2012, la Señora Lidia Vera presentó un escrito ofertando a la Institución una propiedad ubicada en la Compañía Vera Costa, Distrito de Caraguatay, Departamento de la Cordillera, individualizada como Finca N° 6607, Padrón N° 7437, Superficie 110 hectáreas1176 metros cuadrados, agregando los documentos inserta a fs. 1 al 10 y vuelto. Respecto al inmueble que fuera ofertado a la Institución, el Artículo 3° de la ley 1963/02 de Estatuto Agrario establece: "La propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función social y económico cuando se ajusta a los requisitos esenciales: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; b) Sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes. A fs. 13 y 14, consta plano georreferenciado e informe pericial de la fracción ofrecida al Indert. Los técnicos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en fecha 9 de Noviembre de 2013, se constituyeron en el lugar de referencia para avaluar el inmueble, informando los siguientes: CARACTERISTA Y USO DE SUELO EN LA ZONA: La fracción aludida se encuentra ubicado en un sector de uso mixto, observándose áreas habitacionales , actividades pecuarias y algunos sectores de cultivos. Infraestructura en la zona: Dentro del predio se tiene energía eléctrica, agua potable alimentado por tanque comunitario y pozos de agua, transporte público, instituciones educativas y religiosas se tiene en la zona, comisaría, centro de salud. Servicios de Mercados: En cuanto al rubro de agricultura, el sector es minifundio, elevado números de pequeños agricultores, la actividad agrícola es de consumo, mientras que la producción pecuaria presenta una mayor demanda. Característica del entorno: De acuerdo a lo observado, el sector de referencia presenta dos franjas divididas por camino público, la zona alta donde se percibe pequeñas áreas de cultivos, bosques con especie nativas y la zona baja donde se observa grandes extensiones de campos naturales. Uso de suelo – ocupación: la fracción, se encuentra actualmente ocupada, se presenta un núcleo habitacional que se desarrolla en ambas márgenes, bloques edificios de distintos materiales. Capacidad, fertilidad y aptitud del suelo: El suelo del predio, presenta una superficie mixta, con sectores altos y bajos, en cuando a la estructura del suelo, se observa dos tipos, en la zona alta se tiene del tipo franco arenoso de color rojo, siendo la capacidad de uso de la tierra de acuerdo al Mapa de capacidades, preferentemente del tipo III, buena aptitud para uso agrícola.
AVALUACION DE LA FRACCION DE TERRENO: Considerando todos los factores incidentes en la valoración de la fracción de terreno en estudio, especialmente a la aptitud de suelo de los sectores que conforman la fracción y teniendo en cuenta los factores comerciales actuales manejados en la zona, obtenidas por pobladores del lugar, las Instituciones dedicadas al ramo, se estima el valor unitario promedio referencial del inmueble. Agregaron a sus informes fotos, planos georreferenciado e imagen satelital, fs. 18 al 25. En fecha 17 de diciembre de 2013, presentaron sus informes, los técnicos Ing. Agr. Darío Clemotte y Agrimensor Marcial Garcete, quienes fueron designados por R.P. N° 1710/12 de fecha 19 de Septiembre de 2012, para acompañar a los peritos tasadores del MOPC, para la tasación del inmueble de referencia, fs. 16 de autos. En efecto, se constituyeron en el lugar en fecha 7 de junio de 2013, e informaron los siguientes: Ubicación y acceso: Se llega primero al Centro de la Ciudad de Caraguatay, Cordillera, por camino asfaltado que se dirige a Alfonso Loma, San José Obrero, Arroyo y Estero y luego

Lic. Rossana Rojas
Directora General
Unidad Operativa de Contrataciones

por un camino de tierra se llega a la Compañía Costa Vera, camino que se encuentra en regular estado de transitabilidad. AGUA, SUELO Y VEGETACION: Desde el punto de vista topográfico este inmueble ofertado que conforma la Compañía Costa Vera, está compuesta de dos áreas diferentes. La parte alta ubicada en la parte Este del camino vecinal está totalmente ocupada y explotada por campesinos, suelo pardo rojizo, clase III, apta para la agricultura en su totalidad, la parte baja al Oeste, es campo natural, especialmente para pastoreo de animales. En relación al agua se observa un cauce hídrico pequeño hacía el Oeste del inmueble, regando la zona. OTROS DATOS DE INTERES: La fracción esta ocupada por 40 familias campesina muy antigua y linda con una fracción ya adquirida por el INDERT, se encuentra la Escuela, Comisaría, la Finca se encuentra con una ubicación estratégicamente inmejorable, cercana a la Ciudad de Caraguatay, Isla Pucú, Eusebio Ayala, San José Obrero. Por su condición de Distrito importante ofrecen todos los servicios como Colegios, Financieras, Banco, transporte público a todas horas. Se agregó fotos del lugar, imagen satelital georreferenciado, fs. 26 al 32. Se agregó titulo de propiedad, 8 al 10 y vuelto. Obra igualmente el informe de la Dirección General de Registros Públicos respecto de la Finca N° 282 hoy 6607, Distrito de Caraguatay, Departamento de la Cordillera. A fs. 156/157 consta la R.P. N° 1704/16 de fecha 22 de junio de 2016, de reconocimiento de la Comisión Vecinal sin tierra Vera Costa.

Informe de comisión de funcionarios designado por R.P. N° 4309/15 de fecha 1 de diciembre de 2015. Cuyo informe de relevamiento de datos obra a fs. 130 al 132 de autos. Haciendo un análisis de los documentos presentados y verificados, se pude llegar a la conclusión de que se ha cumplido con los requisitos exigidos por la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, la ley 1863/03 de Estatuto Agrarios, así como la R.P. N° 2537/10 de fecha 10 de diciembre de 2010, por la cual se establece norma para la adquisición de inmuebles rurales. Los informes de avaluación y tasación que fuera realizada por los técnicos tanto del MOPC e INDERT, se puede decir que se adecuan plenamente a los requisitos establecidos en las leyes positivas que rigen la materia. Que los procedimientos de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, adecuan las adquisiciones 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 se recurren a la compras de inmueble, porque ello representa de suma importancia para los campesinos asentados en el lugar, siendo que el terreno, es apta para la agricultura. Los campesinos están ocupando el inmueble, requisitos que ameritan para la Institución dé respuestas tanto a los campesinos como a los propietarios.

La Finca N° 6607, Padrón 7437 del distrito de Caraguatay, Departamento de la Cordillera, está inscrito en la Dirección de los Registros Públicos bajo el N° 1 y al folio1 y siguientes en fecha 21 de agosto de 1998, de una superficie de 110 hectáreas 1176 metros cuadrados, de propiedad de FRANCISCA VERA, LIDIA VERA, LUCRECIA VERA Y RAMON VERA VERA. Recomiendo se adquiera el inmueble de referencia por los fundamentos apuntados en este escrito. La Finca está individualizado más arriba, fue ofertada de acuerdo a la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, conforme a lo que prescribe el Artículo 33 de la excepción que dice: "La Convocante, bajo su responsabilidad, podrá llevar a cabo los procedimientos de Contratación, sin sujetarse a los de licitación pública ni el concurso de oferta, en los supuestos que a continuación se señalan; a) el concurso solo puede celebrarse con una determinada persona física o jurídica por tratarse de obras de artes, titularidad de patente, derecho de autor y otros derechos exclusivos. En este caso particular, los propietarios están individualizados en autos; g) Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables. En el lugar están asentados y ocupados por los campesinos, desde bastantes tiempos, la tierra es apta para la agricultura; h) previa tasación por Organo competente: La Finca fue tasa por los técnicos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) e Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra(INDERT) respectivamente. Salvo otro parecer del Jerárquico.ES MI DICTAMEN.

Lic. Rossana Rojas
Directora 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

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.

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. 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.

El Artículo 145 de la Ley 6026/2018 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018" 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° 8452/2018 vigente para el ejercicio fiscal 2018, que reglamenta la Ley N° 6026/2018, el cual establece en su artículo 319 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 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 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; o.

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 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".

Lic. Roxsana Rojas
Directora General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

La Resolución DNCP N° 2264 de fecha 17 de julio de 2017 "POR EL CUAL APRUEBA 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 N° 2051/03, SU MODIFICATORIA Y REGLAMENTACIONES VIGENTES."
La Circular N° 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 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.

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:
El informe realizado por técnicos de la Gerencia de Desarrollo para la verificación de la propiedad ofertada a la institución que a fojas 242 al 251, refirió "...Ocupación: el 100% de la fracción ofertada se encuentra ocupada y con mejoras en el sitio, por una 30 familias aproximadamente, quienes poseen sus sitios de casa en el lugar, al menos unos 10 años de antigüedad y otros 20 a 30 años...".
Areas Cultivadas: se observan cultivos de autoconsumo en su mayoría (poroto, mandioca y un poco de banana), los cultivos se encuentran en el lado este de la propiedad.
Areas Ganaderas: No se observa actividad ganadera desarrollada, pero si cría de animales menores para autoconsumo, entre gallinas, cerdo, vacas lecheras (algunos piquetes), entre otros.
Servicio Básico: cuentan con energía eléctrica y agua potable, en unos 400 m de la fracción ofertada se encuentra asentada una escuela denominada San Francisco de Asís.

DESCRIPCION	RESPUESTA
Porcentaje de Ocupación	100% (cien por ciento)
Cantidad de Familias Asentadas	30 (Treinta)
Número de miembros de la misma	6 (seis) 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 4° 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 REGULARIZACION DE LA REINANTE POSESION, 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.

Lic. Rossana Rojas
Directora General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

5.- CONCLUSION Y RECOMENDACION:

En atención al dictamen emitido por el Abogado Pedro Alvarenga, considerando los autos obrantes en el Expediente Administrativo del INDERT, referenciado en el encabezado de este dictamen y al informe técnico realizados por funcionarios 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 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. 21.909/03 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 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 del inmueble indicado en el siguiente cuadro:

Condominio Vera Expediente Nº 241/2012				
Finca	Padrón	Superficie	Distrito	Departamento
6607	(Padrón anterior 55) Padrón Actual 7437	110 hás., 1.176 m2	Caraguatay	Cordillera
TOTAL SUPERFICIE:		110 Hás. 1.176 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 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, 16 de marzo del 2.018

LIC. ROSSANA G. ROJAS CUENCA
Directora 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