DICTAMEN UOC Nº 26/2021

1. ANTECEDENTES:

Expediente N° 8422/1989
Recurrente: EDUARDO ALFARO.

2. CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 8422/1989 caratulado "EDUARDO ALFARO"; el Dictamen Nº 32 de fecha 06 de Octubre de 2017 obrante a fojas 545 a 547 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° 8422/1989 - EDUARDO ALFARO - San Estanislao - San Pedro.- Asunción, 06 de Octubre de 2017.- DICTAMEN N° 32 SEÑOR PRESIDENTE: Conforme a la providencia de fecha 3 de Octubre del año en curso, fs. 534 de autos, vengo por el presente escrito a analizar los documentos agregados y de acuerdo al mismo recomiendo lo que es menester realizar y es como sigue: El Sr. Eduardo Alfaro, presento a través de nota de fecha 29 de agosto de 1989, título de propiedad, individualizado como finca N° 10981, ubicado en el Distrito de San Estanislao, Departamento de San Pedro. A fs. 61 de autos, consta que en fecha 13 de agosto de 1990, funcionarios de la institución fueron comisionados al lugar para realizar inspección general de relevamientos de datos. Ante la denuncia de la Comisión Vecinal sin tierra Guayaibi de la existencia de 1000 has. de excedente fiscal en la zona, el Abogado Carlos Peralta por Dictamen N° 1924 de3 fecha 17 de junio de 2004, aconsejo que funcionarios de la institución se constituyan en el lugar para informar el estado de ocupación, fs. 132. El supervisor Zonal de San Pedro, en fecha 19 de enero de 2005 informo sobre las condiciones generales del inmueble, fs. 161 al 163. La Directora General de los Registro Públicos, a fs. 199 a 221 presento los documentos que hacen referencia de la Finca N° 1789, a nombre de Francisco Reinaldo Clari Vega, que fueron solicitados por el Indert. En fecha 21 de mayo de 2014, el Diputado Nacional José Ledesma, dirigió una nota al Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, a fin de que la finca N° 1789 de propiedad de Nelson Clari Nicora y otras se declare de interés social y expropiar a favor del INDERT, para beneficiar a mas de 160 familias de agricultores paraguayos que se hallan organizados en Comisión Vecinal 15 de abril y cuenta con el reconocimiento del INDERT, fs. 310 y 311 de autos. El Asesor Jurídico del Indert Abogado Blas Barrios, a través de dictamen N° 008/14 de fecha 5 de junio de 2014, recomendó que inmueble ocupado por los campesinos y teniendo en cuenta que la Comisión Vecinal 15 de abril solicita la fracción que viene ocupando de más de 10 años por 157 familias totalmente identificado a través de censos, sea declarada de Colonización de Hecho. La misma fue declarada por R.P. N° 1320/14 de fecha 5 de junio de 2014, fs. 319 al 323. El Presidente del Indert, en fecha 9 de junio de 2014 libro una nota al presidente de Comisión de Bienestar Rural de la Cámara de Diputados, solicitando la expropiación de la mencionada finca que fuera declarada de Colonización de Hecho. Posteriormente con fecha de entrada de 7 de julio de 2017, el Sr. Nelson Clari Nicora, presento una nota aclaratoria, en el cual después de hacer muchas manifestaciones, solicito al INDERT se revoque por contrario imperio la citada Resolución de la presidencia, fs. 326 al 338. Por R.P. N° 1790/14 de fecha 23 de julio, se revoca y deja sin efecto la R.P. N° 1320/14, que afecta la finca N° 1789, fs. 372/373. Los propietarios en fecha 25 de abril de 2016, presentaron una carta oferta, fs. 393. A fs. 394 al 398 vuelto de autos consta el Titulo de propiedad de la mencionada finca , fue presentada informe de dominio del inmueble individualizado como finca N° C17/1820. A fs. 421 consta plano demostrativo georreferenciado de la propiedad. Se agrego al expediente de referencia estudio agrologico, fs. 429 al 468. Fueron comisionados al lugar de referencia para realizar avaluación y tasación de la propiedad, en fecha 30 de enero de 2017, los funcionarios del MOPC, e informaron los siguientes: CAPACIDAD, APTITUD Y USOS DEL SUELO: Son suelo con estructura Franco - Arenisca fina, calificado de acuerdo al Mapa de Capacidades de uso de suelo de la tierra, como suelo Tipo III, para desarrollo agrícola intensivo de cultivos anuales. INFRAESTRUCTURA DE LA ZONA: Servicios Públicos: La infraestructura vial para el acceso al inmueble se da por la Ruta 3, pasando la ciudad de San Estanislao, se llega a la mencionada propiedad. Cuenta con energía eléctrica, escuela, colegio, iglesia, centro de salud. Servicio de Mercado: Los principales mercados consumidores de Agro-horticolas, se pueden mencionar a la ciudad de San Estanislao, Itacurubi del Rosario, San Pedro del Ycuamandyyu y Santa Rosa del Aguaray. TENENCIA, DIMENCIONES: El inmueble ofertado, consta de una fotocopia de titulo, transferencia de inmueble y cancelación de hipoteca otorgada por Tierra de Negocios S.A. a favor

Víctor Fernández Arrúa
Director General
UOC

María J. Nicora Vda. de Clari y otros. Superficie 1004 has. 8982 m2 0993 cm2, fue agregados fotos del lugar , 483 a 487. Por R.P. N° 2771/16 de fecha 6 de octubre de 2016, fueron comisionados al lugar de referencia los funcionarios Ing. Agr. Darío Clemotte y Top. Gustavo Caballero para realizar relevamiento general de la finca ofertada. fs. 475 y a fs. 489 al 499 constan informes de los técnicos en representación del INDERT. En fecha 20 de febrero de 2017, fue presentado informes de los comisionados de las siguientes formas: La superficie inscripta como Matricula N° C17/1820 Padrón N° 1711, Distrito de Guayaibi, Departamento de San Pedro. OBSERVACION: la propiedad está totalmente ocupada por campesinos, el plano del terreno ofertado es irregular, los ocupantes plantean al INDERT la posibilidad de encuadrarles rectangularmente, de modo a que los ocupantes posean terrenos regulares, con las mismas dimensiones de frente y fondos. AGUA, SUELO Y VEGETACION: Estas fincas tienen una topografía suavemente ondulada, pendiente hacia el rio Capiibary. Su suelo es franco arenoso de clase III apta para la agricultura, la 1004 hectáreas es ocupada por campesinos con sus casas viviendas, sus cultivos, sus chacras, ya con muchos años de ocupación. Agregaron fotos, plano satelital georreferenciado. A fs. 502 al 534 de autos se hallan agregados Acta de Asamblea, planillas de censos de los campesinos, boleta de registro censal del INDERT, copias de cedula de identidad, acta de constitución. Informe de la Dirección de Registro de beneficiarios, R.P. N° 2298/17 de fecha 3 de octubre de 2017, fs. 538 al 543 de autos. Al analizar los documentos obrantes en autos, se pueden notar que los campesinos pretendientes de la tierra, no han entorpecido los trámites legales, se ajustan a los requisitos establecidos en la R.P. N° 2537/10 de fecha 10 de diciembre de 2010, por el cual se establecen normas para la adquisición de inmuebles rurales, que se ajustan a los que dispone la ley 1863/02 de Estatuto Agrario. Los campesinos que pretenden que se le compre la tierra ofertada, llevan muchos años de ocupación de lucha por la tierra, lo que indica extrema necesidad de los campesinos de contar con tierra. El inmueble es apta para la agricultura. Si recomiendo expropiación que contiene una tramitación larga, puede desalentar a las partes. No se ocasionaría un perjuicio al Estado si se utiliza el mecanismo de compra de la propiedad por la vía de la excepción, contemplado en la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, se pagaría la misma cantidad la misma cantidad por la compra, solamente que este ultimo citado, el precio seria consensuado por acuerdo y mas corto entre el Indert y los propietarios, que en esta ocasión los propietarios son MARIA JOSEFINA NICORA VIUDA DE CLARI, NELSON HUGO CLARI NICORA Y MARIO FRANCISCO CLARI NICORA. El inmueble esta individualizada como Matricula N° C17/1820 ubicado en el distrito de Guayaibi, lugar denominado Cañada, Departamento de San Pedro de una superficie de 1004 hectáreas 8982 m2 0993 cm2 . Escritura N° 80 pasada ante la Escribana Publica Mirna Isabel Páez Almeida. La decisión de adquirir o no la mencionada finca señalada es facultad del Presidente del INDERT con acuerdo y dictamen vinculante de la Junta Asesora. El Articulo 33 de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas , dice: La Convocante, bajo responsabilidad, podrá llevar a cabo los procedimientos de contrataciones sin sujetarse a los licitación publica ni el concurso de oferta, en los supuestos que a continuación se señalan: inciso a) El concurso solo puede celebrarse con una determinada persona física o jurídica por tratarse de obras de artes, titularidad de patente, derechos de autos y otros derechos exclusivos". En este caso en particular la propiedad esta bien identificada así como los propietarios. Inciso g) Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergable". En el caso que nos ocupa, es imperiosa la adquisición del terreno para los campesinos, que llevan años de lucha, requiriendo un lugar para vivir con sus familias, labrar la tierra para sus sustentos, que los técnicos informaron que es apta para la agricultura. Inciso h) Previa tasación por Órgano competente. La finca fue avaluada y tasada por los Técnicos del Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC) e Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). ES MI DICTAMEN.-

3.- MARCO LEGAL:

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".

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

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 164 de la Ley 6672/2021 "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° 4780/2021 vigente para el ejercicio fiscal 2021, que reglamenta la Ley N° 6672/2021, 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 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.

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

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 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 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: El informe realizado por técnicos de la Gerencia de Desarrollo para la verificación de la propiedad ofertada a la institución que a fojas 254 al 259, refirió "... *Una vez el lugar, fuimos recibidos por los miembros de la Comisión Vecinal en donde procedimos a comentar acerca de nuestra presencia en el lugar. Luego de varias deliberación de los presentes, se procedió al Registro de Ocupantes de la facción ofertada, también se desarrolló la verificación ocular de la fracción encontrándose con viviendas de maderas habitadas, pastura para animales, plantación de eucaliptos, huertas de autoconsumo, etc.*

DESCRIPCIÓN	RESPUESTA
Porcentaje de Ocupación	100% (cien por ciento)
Cantidad de Familias Asentadas	237 (doscientos treinta y siete)
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.

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

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

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 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.

5.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:
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. 2992/19 en los artículos 72° y 77°, 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 EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ART. 33 DE LA LEY 2.051/03 EN CONCORDANCIA CON EL DECRETO Nº 2992/19, 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:

EDUARDO ALFARO Expediente Nº 8422/1989				
Finca	Padrón	Superficie	Distrito	Departamento
Matrícula N° C17/1820	Padrón N° 1711	1.004 hás., 8.982 m2 0.993 cm2	Guayaibi	San Pedro
TOTAL SUPERFICIE:		1.004 hás., 8.982 m2 0.993 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.

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

Asunción, 04 de junio de 2021

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

VÍCTOR FERNÁNDEZ ARRÚA
Director General
Unidad Operativa de Contrataciones
INDERT

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