INDERT
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Unidad Operativa de Contrataciones

DICTAMEN UOC Nº 08/15

1.- ANTECEDENTES:

Expediente N° 3746/2013
Recurrente: COMISION VECINAL SIN TIERRA BASE PIRI PUCU

Asunto: OFERTA DE PROPIEDAD.-

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 3746/2013 caratulado COMISION VECINAL SIN TIERRA BASE PIRI PUCU - CARTA DE OFERTA";

El dictamen Nº 50 del 16 de Octubre del 2014 obrante a fojas 589 al 591 de autos emitidos por el Abog. Pedro Alvarenga, Asesor Jurídico de la UOC, del cual se extraen las principales consideraciones:

"REFERENCIA: *Expediente N°* 3746/2013– *COMISION VECINAL SIN TIERRA BASE PIRI PUCU – SAN PEDRO DEL YCUAMANDYYU"*

Asunción, 16 de Octubre de 2014.

DICTAMEN N° 50

SEÑOR PRESIDENTE: *Atento a la providencia de fecha 16 de octubre del año dos mil catorce, por el cual el Director de Gabinete de la Presidencia, solicita estudio y dictamen del expediente cuya caratula se menciona más arriba. En fecha 09 de mayo de 2013, la Firma Agroganadera San Pablo S.A, oferta la propiedad consistente en 7 inmuebles que forman un solo cuerpo.*
Presentaron Proyectos, Resumen ejecutivo, que lo define por los asociados de la Cooperativa Multiactiva Monte Alto Ldta. Organización integrada por la Comisión Vecinal sin tierra base Piri Pucú, en el proceso de elaboración del Diagnóstico Rural Participativo, es el cultivo y comercialización caña de azúcar, fs. 135 al 162. Transferencia de inmueble otorgado por la Firma Willrey Company S.A. a favor de la Firma Agroganadera San Pablo S.A., fs. 182 al 190 y vuelto. Aceptación de compra que formaliza la firma Agroganadera San Pablo S.A. 2° PARTE: En fecha 10 de Julio de 2014, se presento la Señora Adela Elisa Poletti Cañete, a ofertar un

inmueble situado en el Departamento de San Pedro, individualizado como Finca N° 357 de una superficie de 323 hectáreas, agregó plano e informe pericial del inmueble, fs. 447. Título de Propiedad otorgado por Justo Humberto Poletti Cañete a favor de Adela Elisa Poletti Cañete, fs. 442 al 444. Agregó al Expediente informe técnico sobre capacidad de uso y taxonomía de suelos, imagen satelital, Mapa de capacidad de uso de suelo, Mapa taxonómico de suelo, Mapa de uso actual de la tierra, fs. 450 al 457. Informe de avaluación de los representantes del MOPC, en fecha 1 de Septiembre de 2014, ***CARACTERÍSTICA Y USO DE SUELO EN LA ZONA:*** De acuerdo a la observación realizada, el sector donde se encuentra implantada el inmueble aludido, presenta características y usos mixtos, en efecto se perciben áreas habitacionales consolidadas. ***USO DE SUELO – OCUPACIÓN:*** En cuanto al uso del suelo del inmueble de referencia, actualmente la misma es asiento de un Estancia donde cuenta con un casco principal donde se localizan la vivienda principal, con energía eléctrica y tanque de agua alimentado por un pozo artesiano, corrales y animales vacunos. ***CAPACIDAD, FERTILIDAD Y APTITUD DEL SUELO:*** En relación a estos factores, según la inspección realizada y la documentación obrante en el expediente, la Fracción de terreno aludido, posee un suelo mixto, con sectores del tipo franco-arenoso y en otro del tipo franco arcilloso que de acuerdo a la capacidad de uso de suelo según el mapa de capacidades están en la categoría II, aptos para usos agrícolas en un pequeño porcentaje y del tipo V en casi la totalidad de la fracción. Agrego al Expediente fotos imagen satelital georreferenciado, fs. 503 al 512. A fs. 515 al 526 se presentó Proyecto de colonización, Producción y Comercialización de la Comisión sin Tierra Piri Pucú. Por R.P. N° 1912/14 de fecha 4 de Agosto de 2014, fueron comisionados al lugar los técnicos representante del INDERT, Ing. Agr. Darío Clemotte y Gustavo Caballero, quienes en fecha 23 de Septiembre de 2014, informaron los siguientes: ***CARACTERÍSTICAS GENERALES Y AGROLÓGICAS DE LA PROPIEDAD DE LA SRA. ADELA ELISA POLETTI CAÑETE:*** UBICACIÓN Y ACCESO: La propiedad se encuentra a la altura del km. 315 de la ruta asfaltada N° XI "Juana de Lara" en el lugar denominado San Diego Loma, Distrito de San Pedro del Ycuamandyyú. ***OTROS DATOS DE INTERÉS:*** Como es de notar, conforme a los datos técnicos aportados por los planos de capacidad de uso del suelo inserto en el expediente, el 80% del inmueble está conformada por campo natural, y tan solo el 20% es de uso agropecuario, fs. 532 al 537 de autos. El Director Departamental de San Pedro, informó en fecha 2 de Octubre de 2014, que pudo observar que la Comisión se encuentra acampando dentro de la propiedad en un grupo aproximado de 30 personas, agregó fotos, plano de ubicación georreferenciado, fs. 540 al 544. En los autos se hallan agregados planillas de

censos actualizados, cédulas de identidades, R.P. N° 2652/14 de fecha 6 de Octubre de 2014, fs. 572 al 587. Los Técnicos se constituyeron en el lugar, quienes coincidieron en sus declaraciones, de que la tierra en el lugar es apta para la agricultura. Los campesinos interesados del inmueble, presentaron un Proyecto de Colonización, Producción y Comercialización de la Comisión Sin Tierra Piri Pucú, como son los Proyectos de vivienda social, de Producción de cerámica en olería en una superficie de 50 hectáreas, Producción de leche en tambo, Producción de horticultura para consumo y venta familiar, de cultivo de Ka'a He'e para ventas, Construcción de pozo artesiano, Instalación de Estanque para tilapia, Cultivo de auto consumo y ventas, Crías de aves del corral para ventas y auto consumo familiar, Crías de animales menores para ventas y auto consumo familiar, 8 km. de camino en el Asentamiento Monte Alto de la Comisión sin Tierra Piri Pucú a través del MOPC, fs. 515 al 527. El inmueble de acuerdo a los documentos agregados, está inscripto en la Dirección General de los Registros Públicos, bajo el N° 5 y al folio 39 y sgtes de fecha 22 de Agosto de 2011, Finca N° 357, Padrón N° 106, ubicado en el lugar denominado San Diego Loma, Distrito de San Pedro del Ycuamandyyú, Departamento de San Pedro, de una superficie de 323 hectáreas 6801 metros cuadrados de propiedad de ADELA ELISA POLETTI CAÑETE.

El Decreto N° 2929 de fecha 8 de enero de 2015, reglamenta la ley N° 5386/2015, el cual establece en su artículo 304 los siguientes: 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. 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 San Diego Loma,*

INDERT
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Unidad Operativa de Contrataciones

Distrito de San Pedro del Ycuamandiyú, Departamento de San Pedro, individualizada como Finca N° 357, Padrón N° 106, superficie 323 hectáreas 6801 metros cuadrados, de propiedad de la ***Señora ADELA ELISA POLETTI CAÑETE****. 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 OCURRIRA SI NO SE RESPONDE EN TIEMPO A LA NECESIDAD DE REGULARIZAR LA POSESION EJERCIDA 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.-***

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.

Unidad Operativa de Contrataciones

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 627 al 672; según el informe de los funcionarios técnicos Sr. Germán Santiago Medina y Sra. Patricia María Melgarejo de fecha 07 de abril de 2015, 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 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 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 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 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. 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, 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:

Propietario: ADELA ELISA POLETTI CAÑETE Expediente Nº 3746/2013				
Finca	**Padrón**	**Superficie**	**Distrito**	**Departamento**
357	106	323 Hás. 6.801 m2	San Pedro del Ycuamandiyú	San Pedro

INDERT
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Unidad Operativa de Contrataciones

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, 10 de abril del 2015.

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

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