DICTAMEN UOC Nº 13/14

1.- ANTECEDENTES:
Expediente N° 1131/05 **Recurrente:** Laura Wilson Smith Petersen – Asunción **Gloses:** N° 2941/08, 811/09, 3566/09, 639/2012.

2.- CONSIDERACIONES:

Visto, la presentación obrante en el Expte. Nº 1131/05 caratulado "Laura Wilson Smith Petersen s/Oferta de Propiedad";

El dictamen Nº 13 de fecha 29 de febrero de 2012 emitido por el Abog. Pedro Alvarenga Asesor Jurídico de la UOC obrante a fojas 250 (doscientos cincuenta) y siguientes, del cual se extraen los principales hechos a considerar:

La Señora Laura Smith, se presentó en fecha 17 de marzo de 2003, a ofertar su propiedad individualizada como Finca N° 1150, Padrón N° 529, superficie 442 hectáreas con 4992 metros cuadrados, agregó copia de su Cédula de Identidad, copia de titulo de propiedad, Mapa de la Región Oriental fs. 1 al 14. En fecha 16 de mayo de 2006, el Señor Roberto Tomás Colman Gómez, presentó un poder, Cédula de Identidad, y ofertó nuevamente la propiedad, fs. 15 al 19. Los funcionarios Top. Gerardo Aguadé y Top. Atilio Duarte, en fecha 10 de Octubre de 2006, presentaron informe de avalúo de la propiedad que fuera ofertado por la Señora Laura Smith, presentó plano de ubicación, fs. 23 al 25. El Ing. Civil Lázaro Sanabria, representante de MOPC en fecha 16 de Octubre de 2006 y el Ing. Agr. Darío Clemotte, representante del INDERT en fecha 27 de Octubre de 2006, presentaron la avaluación practicada en el lugar de referencia, agregaron fotos, fs. 26 al 37. Transferencia de inmueble otorgado por la Señora Laura Smith al Señor Roberto Tomás Colman Gómez, fs. 64, 65. En fecha 15 de enero de 2009, los técnicos avaluadores en representación del MOPC, presentaron sus informes, resaltando los siguientes: DELIMITACION – OCUPACION. "La fracción está ocupada desde hace varios años por campesinos agricultores del asentamiento 26 de Abril, ocupan toda la superficie de la Finca, con mejoras edilicias de diversas tipología y cultivos variados para el sustento y para renta; según los ocupantes, la fracción no ofrece dificultades para su delimitación, ya que hacía el Norte, linda con asentamiento Pablo Ibañez (propiedad ya adquirida por el INDERT); al Este, con el Rio Jejui; al Oeste, con el camino de tierra mencionado y al Sur, con camino habilitado por ocupantes que va desde la calle del frente hasta el Rio Jejui y que lo separa de otra fracción de terreno de propiedad privada también invadida y ocupada por campesinos sin tierra", fs. 72. El representante del INDERT, en fecha 3 de marzo de 2009, informó los siguientes: "Agua, Suelo y Vegetación: El suelo que abarca la fracción ofertada en el clásico franco-arenoso clase III, característico de todo el Departamento de San Pedro, que con buen cuidado y manejo es apta para toda actividad agro-silvo-pastoril, en un 80% a 90% de su extensión, atendiendo que al final de sus dimensiones al este, tiene como límite natural al extenso rio jejui, que de hecho tiene su franja de protección, área baja, tipo cañadón con bosques continuos no muy anchos a lo largo de su transcurso. Como esta propiedad se encuentra ocupada por familias campesinas Sin Tierras, la vegetación natural se encuentra raleada, en parte ha sido utilizada las parcelas para implantación de pasturas, y progresivamente se vienen habilitando chacras para los cultivos de consumo y o de renta de las familias que la ocupan". Otros Datos: "Los allí asentados denominan a esta ocupación Asentamiento 26 de Abril y se encuentran un total de 44 familias que de hecho disponen de menos de 10 hectáreas cada una. El costado Sur de la propiedad fue habilitada como calle principal del Asentamiento porque la propiedad allí colindante

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

también se encuentra ocupada, siendo esta calle o línea divisoria la más importante porque es la salida y entrada a ambas comunidades", se agregó fotos, fs. 77 al 84 de autos. Por Resolución N° 1587/09 de fecha 27 de mayo de 2009, se ha contraofertado al propietario de la finca N° 1150, Señor Roberto Colman Gómez. El propietario del terreno se ratificó en su oferta original, la forma de pago esta dispuesto a negociar con alguna otra propiedad que el Instituto le pudiera adjudicar, ya sea en la Región Oriental u Occidental, el 50% en efectivo y el saldo con la adjudicación del terreno, fs. 98 y 99. A fs. 101 y 102, consta Resolución P. N° 1783/09 de fecha 15 de junio de 2009, por el cual se declara latifundio improductivo, colonizable, de interés social y sujeto a expropiación el inmueble individualizado como Finca N° 1150, del Distrito de General Resquín, Departamento de San Pedro, de 442 hectáreas con 4492 metros cuadrados, propiedad del Señor Roberto Tomás Colman Gómez, Cédula de Identidad N° 913.180, de conformidad a lo establecido en la ley 1863/02 – Titulo X, Capitulo único de la expropiación. El representante convencional del Señor Roberto Colman, interpone contra la Resolución Recurso de reconsideración y los fundamentos dados por el profesional fueron tenido en cuenta por la Asesora Dra. Salustiana Cáceres, quien aconsejó a través de Dictamen N° 915 de fecha 27 de julio de 2009, se revoque la Resolución de la Presidencia N° 1783/09, y efectivamente así lo entendió la Presidencia que por Resolución N° 2339/09 de fecha 21 de julio de 2009 se dejó sin efecto la resolución recurrida, fs. 103 al 117. Por Resolución P. N° 1999/10 de fecha 27 de Octubre de 2010, fueron comisionados los funcionarios Ing. Agr. Darío Clemotte y el Agrónomo Marcial Garcete, para realizar tasación del inmueble, fs. 148. El representante del MOPC Ing. Lázaro Sanabria, se constituyó en el lugar conocido como Colonia Pancholo, Distrito de Gral. Resquín, Departamento de San Pedro, en el segundo párrafo de su informe dijo: "Si bien es cierto que el inmueble ofertado, cuenta con problema de ocupación, amerita una nueva retasación…", fs. 152. El Ing. Agr. Darío Clemotte, en fecha 14 de diciembre de 2.010, informó los siguientes: "Es importante acotar que la propiedad se encuentra invadida, ocupada, y desde el año 2005 se viene buscando alternativas de solución a este problema social entre el propietario y el INDERT, no habiéndose encontrado un término medio en el precio solicitado por el dueño y los resultados de las tasaciones practicadas anteriormente",…. En otro párrafo informó: "Esta última comunidad (San Vicente) se ha transformado en los últimos tiempos en un polo de desarrollo importante, pugnando inclusive políticamente por su distritación, porque actualmente luce con hermosa avenida la calle principal toda empedrada, calles empedradas, comercios importantes, estaciones de servicios, Instituciones Públicas, Educativas y la Instalación en la zona de empresas privadas dedicadas a la producción y exportación de rubros agrícolas", fs. 154 y 155 de autos. Consta informes del Registros de Beneficiarios los antecedentes de los interesados en lotes en el lugar de referencia, fs. 157 al 223. Por Dictamen N° 683 de fecha 28 de junio de 2011, fs. 225, del Asesor legal Alfredo Torres, la presidencia dictó la Resolución P. N° 1728/11 de fecha 23 de Agosto de 2.011, que en su parte resolutiva dice: "1° Afectar a las disposiciones contenidas en la ley N° 622/60 "De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho", el inmueble, individualizado como Finca N° 1150, perteneciente al Distrito de General Resquín, Departamento de San Pedro…", fs. 227 y 228. A fs. 238 consta el informe de la Dirección General de los Registros Públicos, las condiciones generales de dominio de la Finca N° 1150, Padrón N° 529. La Escriba Pública realizó un estudio notarial de títulos, que consta a fs. 243 y 244. Posteriormente el propietario Señor Roberto Tomás Colman Gómez, acepto el precio fijado por los representantes del MOPC., fs. 246 de autos. Conforme a los documentos agregados y que obran en autos, y después de realizar un análisis exhaustivo de los mismos, llégo a la conclusión de que para aplicar la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, en su articulo 33 de las excepciones, se debe desestimar la Resolución P. N° 1728/11 de fecha 23 de Agosto de 2.011 por el cual la Finca N° 1150, Distrito de General Resquín, Departamento de San Pedro, lo declaró Colonización de Hecho así como

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

lo señala la ley 622/60, fs. 227. Esto es así porque el mismo tiene otro tratamiento en la forma de pago, sin embargo en lo que respecta a la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, tratándose del artículo 33, se puede comprar el terreno por la vía más rápida, satisfaciendo de este modo tanto al propietario como al comprador. La Junta Asesora ha emitido la Resolución P. N° 005/12 de fecha 3 de Enero de 2.012, fs. 248, que fija el precio para la adquisición del inmueble individualizado como Finca Nº 1150, Padròn Nº 529 del Distrito de Gral. Resquin, Departamento de San Pedro. De esta forma, con el objeto de poner fin a los conflictos de índole social, relacionada a la tenencia de tierra, circunstancias aseveradas por los funcionarios técnicos que se constituyeron en el lugar, el INDERT como Organismo 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 entre propietarios y quienes pretenden la tierra. En cuanto a los procedimientos, la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas se adecua a las adquisiciones de acuerdo a las constancias de autos, en lo que por el tratamiento dado, considerando los hechos de públicos conocimiento 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 por la vocación productiva, ya que el suelo es apto para la producción agrícola. El terreno está ocupado por campesinos, en autos constan que están censados y califican para ser sujetos de la reforma agraria. Es muy importante que se adquiera el terreno ofrecido en venta en autos por el propietario Dr. ROBERTO TOMAS COLMAN GOMEZ, Cédula de Identidad N° 913.180, el inmueble ubicado en el lugar denominado Colonia Pancholo, Distrito de General Resquín, Departamento de San Pedro, individualizado como Finca N° 1150, Padrón N° 529, superficie 442 hectáreas con 4992 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 tierras 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 4° establece: "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 al tierra rural, su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios". De las consideraciones que anteceden, 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 urgencias impostergables están dadas en los términos citados más arriba. Salvo otro parecer del Jerárquico. 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

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

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 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*

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

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.

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

Lic. Federico Ríos Paciello
Director Gral. UOC
INDERT

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

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: ROBERTO TOMAS COLMAN GÓMEZ Expediente Nº 1131/05 Descripción, según Avaluación de Ministerio de Obras Públicas.-					
Finca	Padrón	Lugar	Superficie	Distrito	Departamento
1.150	529	Asentamiento 26 de abril	442 has 4.492 m² 25 dm²	Gral. Resquín	San Pedro
Total de la superficie			**442 Has 4.492 m² 25 dm²**		

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