REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral
Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE LA UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
*****

REF: CONTRATACIÓN POR LA VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 04/2022 "ADQUISICIÓN DE MÓDEMS PORTÁTILES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA TREP EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES – AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA" ID N° 420098.----------

DICTAMEN UOC N°684/2022

Asunción, 31 de octubre de 2022.-

Señor Director General
ABG. DANIEL ECHAGÜE
Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF)
Presente:

Tengo el honor de dirigirme a usted, y por su digno intermedio a quien corresponda, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el Art. 7° inciso h) del Decreto N° 2.992/19 que reglamenta la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas", con el objeto de acreditar el presupuesto de excepción a la Licitación del proceso de Contratación por Vía de la Excepción N° 4/2022 para la **"ADQUISICIÓN DE MÓDEMS PORTÁTILES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA TREP EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES – AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA" ID N° 420098**, encuadrándolo en lo previsto en el Art. 33° de Ley N° 2051/03, que expresamente menciona: *"Las convocantes bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo procedimientos de contratación sin sujetarse a los de la Licitación pública o a la licitación por concurso de oferta, en los supuestos que a continuación se señalan: "...**g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables...".***

A tales efectos, se remite el presente Dictamen a fin de proseguir con los trámites respectivos para la Contratación por la Vía de la Excepción, conforme se desprende de los antecedentes expuestos a continuación:

I- ANTECEDENTES:

1. Resolución TSJE N° 108/2021 - "Por la cual se aprueba el Cronograma Electoral para las Elecciones Nacionales y Departamentales del Año 2023".-

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS – UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN – JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Manouello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

2. Resolución TSJE N° 16/2022 "Por la que se Convoca a Elecciones Generales y Departamentales de Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados, Gobernadores y Miembros de Juntas Departamentales".-

3. Siniestro de público conocimiento sufrido por la Institución en la Sede Central de la Justicia Electoral, el día jueves 29 de setiembre del corriente, el cual consistió en un incendio de grandes proporciones, que afectó principalmente el Bloque G del predio institucional, donde se encontraban en resguardo, entro otros bienes, equipos informáticos cuyo uso estaba destinado directamente al funcionamiento del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), entre los cuales resultaron siniestrados módems utilizados para el efecto.-

4. Nota UEC N° 338/2022 de fecha 30 de septiembre del 2022, mediante la cual la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos y la Dirección de Patrimonio dan cumplimiento a la Comunicación del siniestro a la empresa Aseguradora de los bienes institucionales.-

5. Nota DGAF/PRESIDENCIA N° 206/2022 de fecha 12 de octubre de 2022, con expediente de entrada en el Ministerio de Hacienda SIME N° 146057/22, por la cual el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, por motivos del incendio (siniestro) de público conocimiento acaecido en fecha 29 de septiembre de 2022, solicita al Ministro de Hacienda la ampliación presupuestaria por saldo inicial a favor del TSJE, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 873/33, Art. 19, a fin de cubrir las necesidades emergentes a causa de los daños materiales por las pérdidas de los equipos necesarios para llevar adelante las Elecciones Internas Simultáneas 2022 y las Elecciones Nacionales y Departamentales 2023.

6. Nota DTIC N° 748/2022 de fecha 28 de octubre de 2022, por la cual la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación solicita la adquisición de módems portátiles de internet a ser utilizados para la implementación del sistema, adjuntando a su solicitud las Especificaciones Técnicas requeridas y precios referenciales.-

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Manouello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

7. Nota DGAF N° 992/2022 de fecha 27 de octubre de 2022, con expediente de entrada en el Ministerio de Hacienda SIME N° 151.572/22, por la cual el Director General de Administración y Finanzas del TSJE solicita al Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, la concesión de una prórroga de los plazos de comunicación de llamados, adjudicaciones y contratos a la DNCP, establecidos en la Resolución M.H. N° 379; a fin de poder llevar a cabo el procedimiento de referencia.

8. Resolución SSEAF N° 151 de fecha 31 de octubre de 2022, por la cual el Ministerio de Hacienda prorroga el plazo establecido en la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 379/2022 para el llamado con ID 420098.

II- CUESTIÓN:

La cuestión versa sobre la realización de una Contratación por la Vía de la Excepción, en carácter de **Urgencia Impostergable con Difusión Previa**, destinada a la adquisición de módems portátiles para la Implementación del Sistema TREP en el Marco de las Elecciones Nacionales y Departamentales, a fin de reponer los dispositivos que fueron consumidos por el incendio ocurrido en el Bloque G de la Sede Central de la Justicia Electoral el 29 de setiembre de 2022, y cuya utilización estará destinada exclusivamente al desarrollo de las Elecciones Internas Simultáneas 2022 y las Elecciones Nacionales y Departamentales 2023.-

Asimismo, la urgencia impostergable que nos interpela a utilizar la Contratación por la Vía de la Excepción, se funda en la necesidad emergente de dar cumplimiento estricto al Cronograma Electoral aprobado por Resolución TSJE N° 108/2021, teniendo en cuenta, primeramente, la exigencia de realizar pruebas y simulacros calendarizados, los cuales tienen como objetivo la puesta a punto del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) a ser implementado con vista al desarrollo exitoso de los próximos comicios.

Desde esta perspectiva, sería imposible contar con los bienes ut supra mencionados para la realización de las tareas electorales preliminares programadas en la Resolución TSJE N° 108/2021 y luego las internas de diciembre 2022 si se decidiese tramitar la adquisición de los dispositivos a través de un proceso licitatorio ordinario.

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

III- NORMATIVA APLICABLE:

La **Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas"**, en su **Art. 33.- Casos de Excepción - menciona:** *"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: ...g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables...",* en concordancia con el **Decreto Reglamentario N° 2992/19, Art. 77 - Contratación por urgencia impostergable - :** "*La urgencia impostergable solo podrá ser invocada como un supuesto de excepción, cuando fuere probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de un procedimiento de contratación ordinario o complementario, sino con grave perjuicio a los intereses públicos".*

Asimismo, el presente procedimiento se ajusta a lo dispuesto en la **Resolución DNCP N° 1697/20 "Por la cual se reglamentan los Procedimientos de Contratación por la vía de la excepción por urgencia impostergable",** y, en forma supletoria a la **Resolución DNCP N° 4572/20 "Por la cual se Reglamentan los Procedimientos de Contratación por vía de la Excepción".**

IV- FUNDAMENTACIÓN:

Tomando en consideración todo lo señalado ut supra, procederemos a acreditar la pertinencia del presente proceso, de conformidad a las reglamentaciones que rigen para el efecto, y que determinan el contenido del Dictamen de rigor, el cual es como sigue:

1- ***Explicación Razonable de la situación de hecho e individualización del inciso del Art. 33 de la Ley Nº 2051/03 en el que se subsume el procedimiento a ser comunicado, a los efectos de acreditar la pertinencia de la Contratación por Vía de la Excepción comunicada.***

En primer lugar, manifestamos que la situación de hecho y el procedimiento de adquisición que se llevará a cabo se encuentran subsumidos dentro del **inciso g)** del **Art. 33°** de la **Ley Nº 2051/03 "De contrataciones Públicas"** más arriba transcripto.

Alfredo Manquello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Además, no podemos dejar de señalar que la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral, siendo así la Autoridad suprema en materia electoral, según lo establecido en el art. 273 de la Constitución Nacional. Es por ello que el TSJE se encuentra en la objetiva obligación de dar cumplimiento a los mandatos impuestos por ley, a los principios de nuestra Carta Magna, y a realizar los actos administrativos necesarios con el fin de garantizar la regularidad de las elecciones y que éstas se ajusten a derecho dentro de los plazos establecidos en el Cronograma Electoral, los cuales se encuentran alineados a la duración del mandato de las autoridades a ser electas.

En ese sentido, la institución, siempre comprometida con la democracia y la transparencia, ha desarrollado el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), el cual consiste en un sistema de transmisión de resultados oficiosos y no vinculantes que brinda seguridad y confiabilidad en el proceso electoral, permitiendo transparentar el resultado de las elecciones, dando a conocer, tanto a la ciudadanía, a los medios masivos de comunicación y especialmente a los candidatos de los distintos cargos en disputa, en el menor tiempo posible, los resultados preliminares de las votaciones realizadas en nuestro país, aplicando tecnología a través de mecanismos de seguridad empleados en el sistema, para la transmisión rápida de los resultados oficiosos.

Es así, que el TREP de la Justicia Electoral se ha constituido tanto a nivel país, como a nivel internacional, en una herramienta confiable y muy útil para conocer los resultados comiciales con gran celeridad y confiabilidad, no obstante carácter oficioso.

A ese respecto, cabe señalar que para el normal desarrollo de los actos eleccionarios, resulta de gran preponderancia contar con los bienes solicitados, habida cuenta de su necesidad para la implementación del sistema TREP y para el apoyo logístico brindado por la Justicia Electoral a los Partidos Políticos, Alianzas, Concertaciones, Movimientos y Organizaciones Intermedias en cuanto a servicios electorales. En tal sentido, al momento de iniciar las tareas tendientes a la preparación de la implementación del sistema TREP, la institución se ve en la imperiosa necesidad de contar con los equipos informáticos objetos del presente proceso, a fin de realizar de forma oportuna, los simulacros TREP a nivel país.

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

En este punto, resulta importante traer a colación que con el objeto de garantizar el correcto funcionamiento del sistema TREP y el exitoso desarrollo de las elecciones, resulta imprescindible la realización de simulacros, a fin de probar y ajustar los sistemas de digitalización, transmisión, recepción, procesamiento y divulgación de los resultados, a nivel país, teniendo en cuenta que es allí donde se realizan las pruebas de funcionamiento del sistema, vinculados a la transmisión de los Certificados de Actas de Resultados desde las Oficinas Distritales ubicadas en todo el país, la prueba de comunicación y operatividad de la transmisión de datos desde todos los locales de votación habilitados, así como también, la prueba del software de divulgación de datos en la página web de la institución de forma interna. Cabe destacar que todos los trabajos son realizados en presencia de auditores técnicos, representantes de los partidos políticos, movimientos, alianzas y concertaciones en calidad de invitados, dando así la confiabilidad, garantía, transparencia, rapidez y precisión, siendo un eje estratégico muy importante dentro del trabajo de preparación de las elecciones, ofreciendo a todos los sectores políticos involucrados confianza y transparencia en los resultados electorales. Además los simulacros constituyen el momento oportuno para notar posibles disfuncionalidades a ser ajustadas con la finalidad de lograr el funcionamiento óptimo del TREP.

Cabe indicar, que previo al siniestro acaecido en fecha 29 de setiembre del corriente, la institución ya contaba con la cantidad de equipos suficientes para llevar a cabo los trabajos vinculados a la puesta en marcha del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), de sus respectivos simulacros; teniendo en cuenta que en tiempo y forma se han diligenciado previamente todos los procedimientos de contratación para contar con los equipos tecnológicos necesarios en el marco de los presentes comicios. Sin embargo, como consecuencia del incendio que consumió completamente el interior del Bloque G, lugar en el que se encontraban resguardados los equipos informáticos cuya utilización estaba destinada exclusivamente a la implementación del sistema TREP, emerge la imperiosa necesidad de adquirir nuevos equipos en carácter de URGENCIA, a fin de reemplazar inmediatamente y en parte las cuantiosas pérdidas materiales a consecuencia del incendio referido, y cuyos bienes estaban directamente vinculados al normal y eficiente desarrollo del Cronograma Electoral vigente, como así también de garantizar el correcto funcionamiento e implementación del Sistema de Resultados Electorales Preliminares (TREP).

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Ergo, las circunstancias que fundan la urgencia impostergable para la adquisición de los bienes objeto del presente proceso por vía de la excepción se sustenta en el trágico siniestro que afectó a los equipos resguardados en el Bloque G de la Sede Central, cuyo uso estaba destinado a la implementación del sistema TREP, sus respectivos simulacros a ser llevados a cabo en octubre y noviembre del corriente, para las Elecciones Internas Simultáneas del 18 de diciembre de 2022 y las Elecciones Nacionales y Departamentales del 30 de abril del 2023, cuyo Cronograma Electoral se encuentra en pleno desarrollo, el cual contiene plazos de carácter perentorio e improrrogables, cuyo plazo específico para la realización de SIMULACROS TREP empezó a correr el pasado 15 de octubre de 2022, estando actualmente a escasos días de que el mismo fenezca (20 de noviembre de 2022); y en la imperiosa necesidad de contar con los equipos solicitados, tomando en consideración los trabajos de distribución de los mismos. Asimismo, la presente contratación responde a una cuestión de interés y orden público, en razón de que el sufragio se constituye en el poder público que ejerce el pueblo, y específicamente el sistema TREP resulta de vital importancia, a fin de asegurar la transparencia y reafirmar el sólido compromiso institucional con la democracia.

En este orden de ideas y conforme a las consideraciones realizadas, corresponde traer a colación lo señalado por la doctrina al respecto, y en ese sentido, Andreas Ohlandt menciona: *"...la justificación de la adjudicación directa en la vía de la excepción no es otra que la preeminencia del interés público..."*, asimismo dice: *"...en los casos específicamente designados por la ley, el derecho a la libre competencia y la posibilidad de ofertar en igualdad de condiciones sucumbirá ante la urgencia..."*. Por lo tanto, las circunstancias que fundan el presente proceso de contratación por vía de la excepción, se condicen con una urgencia impostergable que hace ceder a la pertinencia de llevar a cabo una licitación convencional, ya que se encuentra en riesgo el interés público. No obstante ello, se prevé la difusión previa de la Carta de Invitación, por el término reglamentario establecido, de tal manera a procurar la mayor cantidad de ofertas en competencia, a pesar de la urgencia.

2- Justificación suficiente sobre la impertinencia de la realización de una convocatoria que se enmarque en los procedimientos previstos en el Art. 16 de la Ley Nº 2051/03.

Sobre este punto, no podemos soslayar la implicancia de llevar a cabo un proceso licitatorio en los términos de un llamado convencional, teniendo en cuenta los plazos a ser cumplidos para la

Alfredo Marcuello
Por
Unidad Operativa
de Contratación

publicación de la convocatoria. En tal sentido, si optáramos por la realización de un procedimiento ordinario vía Licitación Pública Nacional con 20 días calendario de publicación de las bases y condiciones previos a la apertura de ofertas, se pondría en serio riesgo la entrega a tiempo útil de los bienes licitados, puesto que como hemos mencionado en líneas precedentes, el plazo de inicio de los simulacros ya empezó a correr el pasado 15 de octubre de 2022, sin embargo debido al siniestro ocurrido, actualmente el TSJE no cuenta con los equipos que posibilitan la realización de dichos eventos, y por ende, del TREP oficial a ser llevado a cabo el 18 de diciembre de 2022 y el 30 de abril del 2023 respectivamente.

Por lo expuesto, entendemos que la realización de un procedimiento ordinario podría acarrear graves obstáculos a la satisfacción, a prima facie, de la necesidad institucional y, finalmente, del interés público y el normal desarrollo del Cronograma Electoral vigente, al cual debemos dar estricto cumplimiento pese a los acontecimientos de público conocimiento que han ocurrido en la Sede Central de la Justicia Electoral porque, como ya hemos mencionado antes, el normal, eficiente y eficaz desarrollo de los próximos actos eleccionarios importan un mandato constitucional para la Justicia Electoral, y por ende son cuestiones de interés y orden público, que no admiten incumplimiento.

3- Justificación razonable del motivo por el cual no se utiliza la modalidad complementaria de Subasta a la Baja Electrónica (SBE).

También es importante señalar que, a los intereses de la institución tampoco resulta conveniente llevar a cabo un proceso de Licitación Pública Nacional bajo la modalidad complementaria de Subasta a la Baja Electrónica (SBE) el cual requiere de 8 días hábiles de difusión, que a pesar de que reduce considerablemente los plazos de publicación de una licitación convencional, éstos se tornan igualmente excesivos teniendo en consideración la necesidad EMERGENTE y URGENTE de contar con los equipos que posibiliten realizar los simulacros de funcionamiento del sistema TREP, ya que la disminución de eventos o la no realización de los mismos acarrearía proporcional y directamente un mayor margen de error en su funcionamiento, en razón de que, por naturaleza, se trata de un procedimiento tecnológico e informático que cuenta con varias fases y etapas, y a la vez dependen de prestaciones de servicios (Virtual Private Network - VPN) por parte de terceros, con lo cual, dicho sistema precisa indefectiblemente de pruebas (simulacros) a nivel técnico que ajusten su funcionamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Cabe destacar que el margen de error mencionado en el párrafo que antecede, a su vez impactaría en la confiabilidad del sistema, pudiendo colocar en tela de juicio la transparencia de las elecciones, dañándose de esta manera la imagen de la democracia en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que, desde el momento en el que plazo para el inicio de los simulacros TREP ha comenzado a correr el pasado 15 de octubre de 2022, esta Convocante se ve en la obligación de utilizar la herramienta legal más eficiente (vía excepción) para satisfacer sus necesidades emergentes de interés público, puesto que, de utilizarse la modalidad complementaria de SBE estaríamos resignando días claves que podrían emplearse en cambio para la recepción de los bienes o, inclusive, desarrollo de los simulacros o distribución de los expedientes y materiales electorales propiamente dichos.

4- Imposibilidad de aguardar finalización del trámite de ejecución de pólizas.

Debemos mencionar que, si bien esta institución ha cumplido en tiempo y forma en denunciar el siniestro (incendio) ante la empresa aseguradora para el proceso de ejecución de las pólizas de seguros respectivas y la consecuente reposición de los bienes siniestrados, que en gran parte corresponden a los equipos que componen los kits TREP y demás equipos informáticos afectados por el siniestro y que son necesarios para el desarrollo de los trabajos electorales, el ínfimo y exiguo plazo con que se cuenta actualmente para cumplir los fines misionales de la institución, no permite aguardar la conclusión de dichos trámites, debido a la proximidad inmediata de las elecciones y la necesidad de desarrollar el cronograma electoral vigente SIN DEMORAS u OBSTÁCULOS.

V- CONCLUSIÓN

De conformidad a las consideraciones expuestas, la normativa vigente en la materia y en cumplimiento irrestricto a los fines misionales de la institución, corresponde la adquisición de los bienes solicitados recurriendo a la vía excepcional, considerando que, quedar desprovistos de dichos equipos fundamentales y estrechamente comprometidos a los actos electorales podría significar poner en riesgo la eficiente realización de las Elecciones Internas Simultáneas 2022 y las Elecciones Nacionales y Departamentales 2023, considerando que éstos son necesarios desde

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratacion

la realización de los simulacros TREP establecidos en Cronograma Electoral, tendientes al eficiente desarrollo del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP).

Considerando las circunstancias descriptas precedentemente, se advierte la urgencia impostergable probada y documentada, debiéndose tomar las medidas administrativas que sean necesarias para proteger en forma oportuna el sistema democrático tutelado institucionalmente por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, por lo que se dan por acabadamente acreditados los supuestos para la prosecución de los trámites tendientes a la contratación por la Vía de la Excepción por Urgencia Impostergable con difusión previa, de conformidad a lo establecido en el Art. 33° inc. g) de la Ley Nro. 2051/03 "De Contrataciones Públicas", regulada en el Art. 77° el Decreto N° 2.992/19, salvo mejor parecer.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación