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° 02/2022 "ADQUISICIÓN DE DISPOSITIVOS MÓVILES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA TREP EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES - AD REFERENDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA 2022" ID N° 420094.----

DICTAMEN UOC N° 86/2022

Asunción, 19 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° 2/2022 para la **CONTRATACIÓN POR LA VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 02/2022 "ADQUISICIÓN DE DISPOSITIVOS MÓVILES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA TREP EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES - AD REFERENDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA 2022" ID N° 420094**, 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".-

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, entre 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 dispositivos móviles utilizados para el efecto.-

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

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 acecido 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° 611/2022 de fecha 17 de octubre de 2022, por la cual la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación solicita en carácter urgente la adquisición de Dispositivos Móviles (Tablets), adjuntando a su solicitud las Especificaciones Técnicas requeridas y precios referenciales.-

7. Nota DGAF N° 919/2022 de fecha 17 de octubre de 2022, con expediente de entrada en el Ministerio de Hacienda SIME N° 148309/2022, 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° 138 de fecha 19 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 420094.-

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 Dispositivos Móviles (tablets) para la Implementación del Sistema TREP en el Marco de las Elecciones Nacionales y Departamentales, a fin de reponer los dispositivos móviles 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, cuya utilización estará destinada exclusivamente a la implementación del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) desde los distintos locales de votación de toda la República del Paraguay.-

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 la exigencia de realizar pruebas y simulacros calendarizados, que tienen como objetivo principal la puesta a punto del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) a ser implementado en los próximos comicios.-

Alfredo Franquello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Desde esta perspectiva, sería imposible contar con los bienes para las pruebas y simulacros luego las internas de diciembre 2022 si se decidiese tramitar la adquisición a través de un proceso licitatorio ordinario.-

III- NORMATIVA APLICABLE:

La **Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas",** en su **Artículo 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, Artículo 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 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 lleva a cabo se encuentra subsumido dentro del inciso g) del Art. 33° Ley Nro. 2051/03 "De contrataciones Públicas" más arriba transcripto.-

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 derivados 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 artículo 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 las mismas se ajusten a derecho, en los plazos establecidos en el Cronograma Electoral, que se encuentran alineados a los plazo de duración del mandato de las autoridades a ser electas.-

Alfredo Manzuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Es así, que siempre comprometido con la democracia y la transparencia, la institución 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 convertido a nivel país y a nivel internacional, en una herramienta confiable y muy útil para conocer los resultados comiciales con gran celeridad y confiabilidad, no obstante su carácter oficioso.-

Para el efecto, la Justicia Electoral debe disponer de equipos tecnológicos (denominados kits TREP) que son utilizados por los funcionarios encargados de la transmisión (CTX) en todos los centros del país (locales de votación); además de prever equipos de contingencia para el mismo efecto.-

En tal sentido, y a fin de probar y ajustar los sistemas de digitalización, transmisión, recepción, procesamiento y divulgación de los resultados, se planifican y llevan a cabo varios simulacros TREP 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, y 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.-

Tal como se puede ver, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del sistema TREP en las elecciones, es imprescindible realizar estos simulacros, los cuales son fiscalizados por terceros interesados.-

Dada la importancia de la realización de los simulacros TREP, se constituye en un hito clave en el Cronograma, del cual depende en gran medida el éxito de las Elecciones, los mismos fueron incluidos en el Cronograma Electoral aprobado por Resolución TSJE N° 108/21, cuyo periodo de prueba ha sido fijado del **15 de octubre hasta el 20 de noviembre de 2022**.-

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) y 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

Alfredo Barcuelle
Director
Unidad Operativa
de Contratación

se encontraban resguardados los equipos cuya utilización estaban destinados exclusivamente al 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).-

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 y 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). 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 ejercido por el pueblo, y específicamente el sistema TREP resulta de vital importancia a fin de asegurar la transparencia y 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 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 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 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.-

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

Por lo expuesto, entendemos que la realización de un procedimiento ordinario podría acarrear graves obstáculos a la satisfacción de 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. Es así que, los plazos específicamente establecidos para las pruebas y simulacros TREP a ser realizados con los bienes objeto de la presente contratación, se encuentran corriendo, teniendo como fecha tope de realización el 20 de noviembre de 2022.-

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 a nivel técnico que ajusten su funcionamiento. El margen de error mencionado, 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 propiamente dichos.-

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

Debemos indicar 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, 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 los comicios y la necesidad de desarrollar el cronograma electoral vigente SIN DEMORAS u OBSTÁCULOS.-

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL

Alfredo Mancuello
Director
Unidad Operativa
de Contratación

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, ya que los mismos son necesarios desde el inicio de los simulacros TREP establecidos en Cronograma Electoral, para el eficiente desarrollo del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) y, por ende, de los actos comiciales en sí.-

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 Manduello
Director
Unidad Operativa
de Contratación