REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral
Custodio de la Voluntad Popular

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

REF: AMPLIACIÓN DEL MONTO CORRESPONDIENTE AL LOTE N° 1 DEL CONTRATO N° 20/2021 DE FECHA 10 DE MAYO DE 2021 SUSCRIPTO ENTRE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL Y LA EMPRESA UNIPERSONAL GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL SBE N° 18/2020 PARA LA "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA, MATERIALES, ÚTILES, DOCUMENTOS Y AGENTES ELECTORALES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021 (SEGUNDA CONVOCATORIA)", ID No 385999 "----------

DICTAMEN UOC N° 74 /2021
COMPLEMENTARIO AL DICTAMEN UOC N° 60 /2021

Asunción, 30 de septiembre de 2021

SEÑOR
MARCELO DENIS T.
DIRECTOR DE LA UNIDAD EJECUTORA DE CONTRATOS
PRESENTE:

Con relación al procedimiento de referencia, la Dirección de Recursos Electorales como dependencia administradora del Contrato N° 20/2021, solicitó a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos, la Ampliación de Monto Lote N° 1 – Alquiler de Transporte Terrestre, del Contrato de referencia a fin de satisfacer las necesidades institucionales en el marco de las próximas Elecciones Municipales, previstas para el 10 de octubre de 2021. Sin embargo, al ser remitida a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas la mencionada solicitud de ampliación, el procedimiento fue observado, en razón de que el 20% (veinte por ciento) del monto total del contrato para dicho lote supera el umbral establecido para la Licitación Pública, y en ese sentido, el expediente es remitido a esta dependencia, a fin de que la misma dictamine al respecto, y a tal efecto, manifestamos cuanto sigue:

I- ANTECEDENTES:

1. Por Resolución de Presidencia N° 41/2020 de fecha 30 de marzo de 2020 se resolvió suspender los plazos establecidos en la Resolución TSJE N° 13/2020 *POR LA QUE SE MODIFICA EL CRONOGRAMA ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES DE INTENDENTES MUNICIPALES Y CONCEJALES MUNICIPALES DEL PERIODO 2020-2025"* , a causa del Estado de Emergencia Sanitaria y de las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional ante el riesgo de expansión del Coronavirus (COVID19) en todo el territorio nacional.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL
C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

2. En fecha 05 de junio de 2020 se promulgó la Ley N° 6547/20 *"QUE MODIFICA TEMPORAL Y PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 154 DE LA LEY N° 834/1996 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO" , A LOS EFECTOS DE LOS COMICIOS MUNICIPALES DEL AÑO 2020 Y ESTABLECE UN NUEVO CALENDARIO ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES AÑO 2020"* .

3. Que por Resolución TSJE N° 22/2020 de fecha 27 de julio de 2020, se resolvió aprobar el Cronograma Electoral para las elecciones de Intendentes y Miembros de Juntas Municipales en todos los distritos del país, para el periodo 2021 – 2025.

4. Según notas remitidas por la Dirección de Logística Administrativa, Transporte, y Recursos Electorales de la Justicia Electoral, han solicitado a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos llevar adelante los trámites tendientes a ampliar los montos de algunos contratos de servicios suscriptos por la Institución, en el marco de las tareas organizativas y preparatorias para la realización exitosa de las Elecciones Municipales 2021, entre ellos el ***Lote N° 1*** del **Contrato N° 20/2021** suscrito con la firma unipersonal **GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS.-**

5. Habiendo recepcionado las solicitudes de ampliación formuladas por las Dependencias Administradoras de los contratos, la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos solicitó a la empresa unipersonal **GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS,** en su carácter de propietario de la empresa, la correspondiente conformidad y aceptación para ejecutar los procedimientos de ampliación de monto correspondiente al Lote N° 1 del Contrato N° 20/2021; manteniendo invariable los precios unitarios originalmente adjudicados, así como el Plan de Entrega y demás condiciones establecidas en las bases de la contratación y en las cláusulas contractuales, señalando que los montos a ampliar no superarán el límite legal del 20% del monto del Contrato Original.

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

Ing. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

6. En dicho contexto, la empresa proveedora ha manifestado su conformidad a través de notas, aceptando proseguir con los trámites para la ampliación de monto del contrato en las condiciones estipuladas.

7. Por Memorándum, la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos solicitó a la Dirección de Presupuesto, el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) para la ampliación de los contratos objeto del presente procedimiento.

8. Por Memorándum, la Dirección de Presupuesto remitió los Certificados de Disponibilidad Presupuestaria que contempla el monto total de las ampliaciones contractuales a ser detalladas.

9. Por Nota DNC N° 16970/2021, observa el proceso de ampliación de monto, manifestando lo siguiente: *"… Aspectos Observados: 1. Solicitamos a la convocante ajustarse a lo establecido en el Art. 63 de la Ley N° 2051/03; "No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública…" (sic.).-*

En tal sentido, esta Dirección, prosiguiendo con los trámites de rigor, expresa lo siguiente:

II- CUESTIÓN:

Conforme a la verificación de los antecedentes, esta Dirección constata que la cuestión a ser analizada versa sobre la pertinencia del proceso de ampliación del monto correspondiente al Lote N° 1 del Contrato N° 20/2021 suscripto con la empresa unipersonal **GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS**, teniendo en cuenta que la suma equivalente al 20% (veinte por ciento) del monto total del Lote N° 1, supera el umbral señalado por el art. 63 de la Ley N° 2051/03 para la Licitación Pública Nacional, razón por la cual se considera necesario realizar la ampliación contractual a través del procedimiento previsto para la modificación de contratos por razones de interés público,

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
JUSTICIA ELECTORAL
C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

regulado en el artículo 55 de la Ley 2051/03 y reglamentado en la Resolución DNCP 5695/2019, considerando las necesidades institucionales ante la proximidad de las Elecciones de Intendentes Municipales y Miembros de la Junta Municipal para el periodo 2021-2025 a cargo de la Justicia Electoral, a ser llevadas a cabo el próximo 10 de octubre.

III- NORMATIVA APLICABLE:

Al respecto, la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" , en su **Artículo 55° - DERECHOS DE LA CONTRATANTE -**, en su **inciso b)** establece: "…*Las contratantes gozan de los siguientes derechos: b) <u>a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público</u>…*" .

El Decreto Reglamentario N° 2992/19 que reglamenta la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" menciona en su **Artículo 90° - PRERROGATIVAS DE LA CONTRATANTE-**: *"En sus relaciones contractuales con los proveedores y contratistas, las Contratantes tendrán las prerrogativas establecidas en la Ley. Las decisiones adoptadas por la Contratante deberán ser fundadas…"* .

Asimismo, la Resolución DNCP N° 5695/2019 "*POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS"* , SECCION V – INTERÉS PÚBLICO, regula este derecho exorbitante de la Administración en sus Artículos 56 y siguientes.

IV- RECOMENDACIÓN:

Primeramente y antes de adentrarnos al fondo de la cuestión sometida a estudio, debemos mencionar que el Contrato de referencia a la fecha se encuentra vigente y en ejecución, por lo que la solicitud de ampliación de monto resulta oportuna.

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

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

REF: AMPLIACIÓN DEL MONTO CORRESPONDIENTE AL LOTE N° 1 DEL CONTRATO N° 20/2021 DE FECHA 10 DE MAYO DE 2021 SUSCRIPTO ENTRE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL Y LA EMPRESA UNIPERSONAL GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL SBE N° 18/2020 PARA LA "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA, MATERIALES, ÚTILES, DOCUMENTOS Y AGENTES ELECTORALES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021 (SEGUNDA CONVOCATORIA)", ID No 385999 "----------

Cabe señalar que la ampliación a ser llevada a cabo, será realizada en virtud al pedido formulado por la dependencia administradora del contrato, la que ha solicitado la ampliación del monto correspondiente al Lote N° 1 – Alquiler de Transporte Terrestre, del Contrato N° 20/2021 debido a la necesidad de seguir disponiendo de medios de transporte para los trabajos previos a ser realizados en todos los distritos del país como capacitación, distribución de materiales, maletines electorales e insumos de bioseguridad en cumplimiento con el protocolo sanitario en todos los distritos del país, así como el transporte de técnicos y funcionarios de la Institución para las diferentes tareas inherentes a los comisios.

En ese contexto, es importante resaltar la imposibilidad de la Justicia Electoral de prescindir del servicio o disminuir la intensidad en el uso del mismo, teniendo en cuenta que el contrato cuya ampliación de monto se pretende resulta de vital importancia para el desarrollo de las tareas de rango legal y constitucional encomendadas a la Justicia Electoral, atendiendo al gran despliegue y repliegue que generan las Elecciones Municipales 2021, cuyos servicios de transporte se consideran como uno de los principales soportes logísticos de toda la organización de los comicios. Es así que, no contar con dicho servicio para el transporte de capacitadores, agentes, materiales electorales, y entre ellos el más importante de todos las máquinas de votación, *ponen en serio riesgo el desarrollo de los actos comiciales programados para el 10 de octubre del corriente.*

Tomando en consideración los antecedentes de la cuestión y las circunstancias previamente mencionadas, y con el afán de establecer de qué manera éstas se subsumen en una situación de interés público, debemos recurrir a la doctrina, que define como *interés público* "*···La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado ante sus súbditos···*" [1]. Es así que, a la luz de este principio fundamental y de gran trascendencia del Derecho Administrativo, se

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

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

[1] *Ossorio, Manuel*. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

fundan actos de la administración pública, pues este *opera como cláusula habilitante de la actuación estatal en nombre de un bien jurídico protegido por el ordenamiento, asimismo su concepto se identifica con lo fines del Estado y su actuación debe sujetarse al mismo.*[2]

Por otro lado, la Resolución DNCP N° 5695/2019 "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS" , en su Art. 56° in fine, reza: *"…En ningún caso las modificaciones podrán significar una alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato"* . En este punto resulta importante aclarar que la ampliación solicitada no significa una modificación a la naturaleza o finalidad del contrato, ya que la ampliación pretendida es realizada para dar continuidad a los servicios de transporte de máquinas de votación electrónica, materiales, útiles, documentos y agentes electorales en el marco de las elecciones del 10 de octubre.

Por lo expuesto, debemos reiterar que resulta de necesidad imperiosa la continuidad de dichos servicios, y en este punto es importante mencionar, que al utilizar, por primera vez, tecnología en el sistema de votación en unas elecciones de nivel nacional, las contingencias tienen la potencialidad de ser superiores, por lo que, a fin de prever cualquier desperfecto o inconveniente que pudiera surgir con las máquinas electrónicas se debe mejorar la capacidad de respuesta; considerando que su transporte y distribución será realizada por los servicios contratados de referencia. Es importante mencionar, que debido al levantamiento gradual de las medidas sanitarias, se han acrecentado las capacitaciones y el envío de máquinas de votación a los diferentes distritos electorales, por lo que estando a días de las elecciones, y debiendo realizar el despliegue de todos los materiales a cada uno de los locales de votación del país para el día de las elecciones y posteriormente realizar el repliegue de los mismos, esta Institución no puede correr el riesgo de no disponer en los momentos claves, de los medios

[2] *Huerta Ochoa, Carla.* El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional.

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

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

logísticos fundamentales para cubrir tal necesidad, reiterando que la cobertura de los comicios es realizada en TODOS LOS DISTRITOS DEL PAÍS. En ese sentido, el motivo por el cual no ha sido previsto la utilización de mayor cantidad de servicios objeto de la presente ampliación se funda en el levantamiento gradual de las medidas sanitarias, que ha posibilitado llegar a más ciudadanos en todo el país con mayor cantidad de capacitaciones y materiales electorales, lo que necesariamente nos lleva a prever la continuidad de los servicios para el despliegue y repliegue correspondiente al DIA "D" (como se denomina coloquialmetne al día de los comicios).

En resumen, el interés general prima sobre el interés particular y *no caben dudas de que los próximos comicios son de interés público para la sociedad* en razón de que el pueblo ejerce el poder soberano a través de los mismos, constituyéndose cada elección en un proceso de orientación cívica que garantiza la promoción del ejercicio de los derechos y deberes políticos de cada ciudadano consagrados en la Constitución Nacional, motivo por el cual, su desarrollo debe ser precautelado y no debe ponerse en riesgo bajo ningún aspecto. En ese sentido, el servicio objeto del presente procedimiento es fundamental para garantizar el desarrollo de las Elecciones Municipales, que ya han sido aplazadas durante un año y no pueden volver a postergarse.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que habida cuenta de los plazos establecidos en el Cronograma Electoral, aprobado por nuestro Supremo Tribunal en la materia, el eventual inicio de un nuevo proceso de contratación para la continuidad de dichos servicios, resultaría en atrasos y entorpecimiento de los trabajos tendientes a la organización y desarrollo de las elecciones, dada la cantidad de trámites y plazos que deben ser cumplidos para la realización del mismo, tomando en consideración que el proceso de contratación fue proyectado de modo a poder contar con el servicio licitado especialmente para las elecciones municipales, sucesivamente pospuestas, en razón de ser un servicio sumamente necesario para los días previos, el día "D" y los días posteriores, haciendo especial énfasis en que dichas funciones son prestadas *a favor de*

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

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

toda la ciudadanía, causa que condiciona el interés público y por lo cual es indispensable contar con los mismos a los efectos de garantizar el desarrollo exitoso de los comicios.

Resulta igualmente importante destacar que la ampliación pretendida tampoco implica variación en el costo; tal como se puede observar en la Nota de conformidad remitida por la empresa, la que ha manifestado que se mantendrán invariables los precios originalmente adjudicados; por lo que dicha modificación no menoscaba derechos de terceros y no atenta contra los principios generales enunciados en el Art. 4° de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" [3], considerando que la empresa adjudicada cumplió con todos los requisitos establecidos en las bases concursales, garantizándose las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Entonces, podemos establecer con propiedad que la modificación de cualquier acto administrativo es una prerrogativa exclusiva de la administración pública, siempre y cuando con ello no se otorgue una condición más favorable al proveedor que las estipuladas originalmente, ni se vulneren los principios rectores de las Compras Públicas.

Cabe además a bien mencionar que la Institución cuenta con los fondos necesarios para hacer frente a la ampliación requerida, conforme se visualiza en el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) adjunto al legajo.

En ese orden, y ante tales consideraciones de hecho y derecho que fundan la presente modificación de contrato al amparo del art. 55, inc. b) de la Ley N° 2051/03 por razones de *"Interés Público"* , cuyos motivos se encuentran justificados en virtud a lo dispuesto en los Art. 56 y 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019; esta Dirección no opone reparo para que la Máxima Autoridad de la Justicia Electoral, emita el acto administrativo correspondiente autorizando a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos

[3] *a) Economía y Eficiencia*: Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

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

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral
Custodio de la Voluntad Popular

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

REF: AMPLIACIÓN DEL MONTO CORRESPONDIENTE AL LOTE N° 1 DEL CONTRATO N° 20/2021 DE FECHA 10 DE MAYO DE 2021 SUSCRIPTO ENTRE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL Y LA EMPRESA UNIPERSONAL GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL SBE N° 18/2020 PARA LA "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA, MATERIALES, ÚTILES, DOCUMENTOS Y AGENTES ELECTORALES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021 (SEGUNDA CONVOCATORIA)", ID No 385999 "----------

(UEC) a proseguir con los trámites administrativos de rigor para la **Ampliación del Contrato N° 20/2021** de fecha 10 de mayo de 2021 suscripto con la empresa unipersonal **GASPAR EFRAÍN AYALA RIVAS** con **RUC N° 1685688-0,** para el **Lote N° 1,** por el **precio total** de ***Gs. 1.270.000.000.- (Guaraníes Mil Doscientos Setenta Millones),*** por razones de interés público, en el marco de la **Licitación Pública Nacional SBE N° 18/2020 para la "CONTRATACION DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA, MATERIALES, ÚTILES, DOCUMENTOS Y AGENTES ELECTORALES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021 (SEGUNDA CONVOCATORIA)", ID N° 385999.**

Es mi Dictamen.

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

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