Dictamen UOC N° 20/2024

Ref.: Adenda N° 01 del Contrato N° 74/2023 suscripto con la firma HEIDECOM S.A. con RUC 80058403-1, derivado del llamado a LCO N° 15/2023 "Mantenimiento menor de edificios del INTN Contrato Abierto - Plurianual" – ID N° 435526.

Señor.
Derlis Noguera.
Director General Sustituto – INTN.
Presente

Me dirijo a usted a fin de emitir el siguiente Dictamen Complementario relacionado a la ampliación de monto del Contrato dispuesta por Resolución INTN N° 519/24 y su Adenda N° 01/24, conforme a las indicaciones realizadas por el verificador de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) asignado a la publicación de dicha Adenda.

Antecedentes.

- Dictamen DAI N° 004 de fecha 05/07/2024.
- Dictamen DJUR N° 172/24 de fecha
- Resolución INTN N° 519/2024 de fecha 14/08/24, por la que se autoriza la ampliación de monto del Contrato
- Adenda N° 01/24 del Contrato.
- Observación realizada por Nota DGNCP N° 8298/24 de fecha 07/11/24: "*1. Considerando el Dictamen N° 004/2024 y las demás documentaciones del proceso de referencia, se entiende que la presente modificación contractual, se fundamenta en la inclusión de ítems no contemplados en el contrato, que se detectó durante la ejecución del contrato, teniendo en cuenta el objeto del llamado "Servicios" y el PBC de "bienes y servicios", por lo expuesto, se recuerda las limitaciones del sustento normativo utilizado para la modificación contractual. 2. Solicitamos a la contratante analizar la pertinencia de otro fundamento normativo dentro de las disposiciones contenidas en la Ley N° 2051/03 que admita la modificación pretendida. 3. Por lo tanto, se solicita a la contratante remitir las documentaciones rectificatorias, dictamen y acto administrativo de aprobación, por el cual se rectifique el marco legal practicado y sea establecido el fundamento legal acorde a las disposiciones contenidas en la Ley 2051/03 y sus reglamentaciones. Recordamos a la contratante que; por prudencia administrativa, dichas modificaciones deben ser realizadas mediante documentos de la misma naturaleza siguiendo la correlatividad correspondiente, pues no puede generarse un mismo documento oficial de contenido distinto.*".

Lic. Marcos Villalba Paredes
a/Jefe U.O.C.
DAF - INTN

Marco Legal.

- Ley N° 2051/03.
- Decreto N° 2992/19.
- Resolución DNCP N° 5695/19.

Análisis.

Este Dictamen objeto realizar consideraciones adicionales en relación con la Resolución INTN N° 519/24, por la que se aprobó la ampliación de monto del Contrato de referencia, materializada a través de la Adenda N° 01/24. Esta solicitud es realizada conforme a las observaciones realizadas por el verificador de la DNCP a la publicación de dicha Adenda.

Básicamente, las observaciones del verificador de la DNCP se centran en afirmar que la ampliación dispuesta no resulta viable de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03[1], tal como se dispuso en la Resolución INTN N° 519/24 y su correspondiente Adenda, dado que este artículo de la Ley aplica únicamente a Contratos que tengan por objeto la ejecución de obras públicas, y no así a Contratos que tengan por objeto la prestación de servicios, como ocurre en el presente caso. Por esta razón, el verificador solicita rectificar el marco legal aplicado a esta ampliación del Contrato.

De la revisión de los antecedentes del proceso licitatorio se observa que la Convocante utilizó un Pliego de Bases y Condiciones (PBC) estándar de bienes y/o servicios, no así un PBC estándar de obras. Además, el PBC[2] dispone en la Sección Condiciones Contractuales cuanto sigue:

Convenios Modificatorios

La Contratante podrá acordar modificaciones al contrato conforme al artículo N° 63 de la Ley N° 2051/2003.

En consecuencia, las observaciones realizadas por el verificador de la DNCP son correctas en cuanto a que la aplicación del artículo 62 de la Ley N° 2051/03 es inviable para llevar a cabo la modificación contractual pretendida. Por lo tanto, la Contratante debería analizar la pertinencia de realizar la modificación planteada en función al artículo 63 de la Ley N° 2051/03, que establece:

Artículo 63.- Convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios

Ing. Marcos Vinicio Paredes
Jefe U.O.C.
DAF - INTN

[1] Ley N° 2051/03. Artículo 62. Convenios modificatorios en obras públicas.
En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio.
Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato.
[2] Documento integrante del Contrato de conformidad con la cláusula 2.

Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos.

Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello.

Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública.

La redacción del artículo 63 transcripto está orientada al aumento de cantidades de bienes y servicios, y no a la inclusión de rubros no contemplados inicialmente en el Contrato, como también se pretende en este caso. Por ende, esta UOC sugiere recurrir a las facultades previstas en el **artículo 55, inciso b), de la Ley N° 2051/03** que dispone:

Artículo 55.- Derechos de las contratantes

Las contratantes gozan de los siguientes derechos:

b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito;

Al respecto, la Resolución DNCP N° 5695/19 establece pautas claras para realizar modificaciones contractuales al amparo interés público comprometido en su artículo 57. A continuación, se desarrollarán las explicaciones correspondientes a cada uno de los incisos de este artículo:

a) **Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.**

La necesidad de modificar el encuadre legal de la ampliación del Contrato surge como consecuencia de la observación formulada por la DNCP con respecto a la Adenda N° 01 del Contrato. A través de esta, la DNCP sugirió a la Contratante realizar la modificación contractual pretendida en función a otra normativa aplicable. Este cambio de encuadre legal exige la emisión de un nuevo acto administrativo y la suscripción de una nueva Adenda al Contrato dado que estos hicieron mención específica al artículo 62 de la Ley N° 2051/03 como marco legal aplicable a la modificación del Contrato.

Lo cierto es que esta modificación contractual permitirá hacer efectiva dicha ampliación del Contrato, de conformidad con las necesidades de la Contratante. **Para la Contratante es imprescindible llevar a cabo esta modificación contractual a efectos de garantizar el cumplimiento del objeto contractual, es decir, la correcta y oportuna prestación de servicios de reparaciones menores de la infraestructura física de la sede central del INTN**.

Más específicamente, **esta modificación contractual permitirá la inclusión de rubros no contemplados inicialmente en el presente Contrato que se ejecuta en la modalidad de Contrato Abierto por montos máximos y mínimos, así como la ampliación de su monto máximo dentro del porcentaje del 20%** permitido por el artículo 56 de la Resolución DNCP N° 5695/19, que establece:

ARTÍCULO 56. Modificaciones al amparo del Interés Público comprometido. Las modificaciones a los contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberán considerar, a más de las reglas que surgen del propio texto del Artículo en cuestión, una limitación del 20% (veinte por ciento) del valor total del contrato, de forma separada o conjunta, incluidas las modificaciones realizadas conforme a los Artículos 62 o 63 de la citada Ley, según sea el caso. En ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato.

Por otro lado, con respecto a la vigencia del Contrato, el artículo 43 de la Resolución DNCP N° 5695/19 establece:

ARTÍCULO 43. Vigencia del contrato. Todos los procesos descriptos en el presente Capítulo, deberán realizarse durante la vigencia del contrato al cual hagan referencia.

En este caso, se observa en la cláusula 7 del Contrato que la vigencia del Contrato se extiende hasta el 31/12/2024, por lo que **la presente modificación del Contrato se materializa dentro de dicho plazo de vigencia contractual**.

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

El interés público se encuentra comprometido en la modificación contractual pretendida en este caso: La prestación correcta de servicios de seguridad en la sede institucional es imprescindible a efectos de garantizar que las reparaciones edilicias que requiere la infraestructura física del INTN se realicen de forma óptima. En tal sentido, el contenido de la modificación del Contrato fue respaldado por el Administrador de Contrato.

Es importante destacar que la infraestructura física de la institución alberga no solamente a los funcionarios de la Institución, sino también a representantes de clientes del sector público y privado, a quienes se prestan servicios por los que se perciben ingresos institucionales que constituyen, al fin y al cabo, patrimonio del Estado Paraguayo. Además, independientemente a la presencia de clientes, acuden diariamente a la Institución personas relacionadas directa o indirectamente con sus fines misionales. Por ende, es fundamental garantizar el buen estado general de la infraestructura física de la sede del INTN por medio de los servicios de reparaciones menores que forman parte del Contrato.

Marcos Villalba Paredes
C.I. N° [illegible]

En consecuencia, existe un interés público comprometido en la concreción de esta modificación contractual puesto que permitirá resguardar adecuadamente el patrimonio público al contribuir a la realización de reparaciones de la infraestructura física del INTN, lo cual repercutirá positivamente en la seguridad e integridad física de la gran cantidad de personas que acuden todos los días a la Institución.

c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.

Al momento de elaborar las bases de la licitación, el área solicitante no estimó conveniente la inclusión de los rubros no contemplados que se pretenden incluir a través de esta modificación contractual, así como tampoco estimó que el valor total del Contrato sea aquel que se pretende concretar a través de esta ampliación de monto.

Sin embargo, **durante la ejecución del Contrato, el Administrador de Contrato advirtió estas necesidades y solicitó la modificación del Contrato a estos efectos, dentro de los límites establecidos en la normativa y la reglamentación**.

En este estado de cosas, la modificación unilateral del Contrato por razones de interés público constituye una medida excepcional que la Contratante se encuentra facultada a adoptar en este tipo casos en los que existen riesgos que amenazan al patrimonio institucional y la seguridad de las personas que concurren a la Institución.

d) Una explicación clara de los motivos por los cuales: i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación.

El INTN se encuentra en proceso de evaluación de un nuevo llamado para la prestación de servicios de reparaciones menores en los que se contemplan los rubros que se pretenden incluir a través de la presente modificación contractual. Sin embargo, resta aún un tiempo considerable a efectos de que se concreten la adjudicación del llamado y consecuente suscripción del Contrato, lo que podría retrasarse todavía más en caso de existir impugnaciones.

Por lo tanto, en este caso, la modificación unilateral del Contrato por razones de interés público es la medida más razonable para garantizar al INTN la prestación correcta de servicios de reparaciones menores hasta la suscripción de un nuevo contrato con el mismo objeto.

ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2051/03.

La modificación contractual pretendida no implica una violación a los principios aplicables a las contrataciones públicas previstos en el artículo 4 de la Ley Nº 2051/03. Asimismo, tampoco implica otorgar condiciones más ventajosas al proveedor comparadas con aquellas establecidas inicialmente en las bases de la licitación. Si bien implica la inclusión de rubros no contemplados inicialmente en el Contrato, los precios de estos fueron

debidamente analizados y aceptados por el Administrador del Contrato dado que constituyen precios razonables de mercado. Además, si bien existe una ampliación del monto máximo del Contrato, como se explicó previamente, esta es imprescindible para cumplir con el objeto del Contrato y se da dentro del porcentaje máximo permitido en la reglamentación pertinente.

Por otro lado, la difusión del presente trámite y todas sus documentaciones a través del portal de la DNCP permite el escrutinio público de todas las actuaciones, y constituye una aplicación directa del principio de transparencia y publicidad establecido en el artículo 4, inciso c), de la Ley N° 2051/03.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

La naturaleza del presente Contrato de servicios de reparaciones edilicias y su finalidad de contribuir a conservar la infraestructura de la sede central del INTN permanecen inalterables. La presente modificación contractual únicamente supone únicamente la inclusión de rubros no contemplados inicialmente en el Contrato a precios razonables y de mercado, además de la ampliación de su monto máximo dentro del porcentaje permitido en la Resolución DNCP N° 5695/19.

Conclusión y comendación

Por las razones expuestas, esta UOC considera pertinente proceder a la rectificación parcial de la Resolución INTN N° 519/2024 y la Adenda N° 01 en el sentido de establecer que la modificación contractual se realiza en base a la facultad de modificación unilateral del Contrato por razones de interés público reconocida a las entidades contratantes en el artículo 55, inciso b), de la Ley N° 2051/03.

Lic. Marcos Paredes
Jefe U.O.C.
DAF - INTN