DOP/UGL/N° 271/2025.

DICTAMEN

Para	: Lic. Manuel Astigarraga, Jefe Departamento Técnico de Contrataciones
De	: Lic. Alicia Rocholl, Directora Dirección Operativa de Contrataciones
Referencia	: NOT-9104-2025-000051 - Nota DNC N° 7440/2024 - ID 400225
Lugar y fecha	: Asunción, 24 de junio de 2025.

Quien suscribe, se dirige a Ud., en carácter de Titular de la Dirección Operativa de Contrataciones del Instituto de Previsión Social de conformidad a las siguientes manifestaciones:

Antecedentes:

- Dictamen DIJ/DDC/N° 830/2023 de fecha 04 de agosto de 2023 emitido por la Dirección Jurídica;
- Resolución C.A. N° 061-021/2024 de fecha 22 de agosto de 2024;
- Nota DNC N° 7096 /2024 de fecha 25 de septiembre de 2024;
- Nota GAL/DOP N° 543/2024 y N° 544/2024 de fecha 02 de octubre de 2024 remitidas en respuesta a la Nota DNC N° 7096 /2024;
- Correos electrónicos de fecha 26, 28 de septiembre de 2024, 16 de octubre 2024, 19 noviembre de 2024, 24 de enero de 2025, 07 de abril de 2025, 05, 06 y 10 de junio de 2025.

Marco legal:

- Ley N° 2051/2003 y demás modificaciones y reglamentaciones;
- Contrato N° 590/2022 - Adenda N° 3;
- Contrato N° 010/2023 - Adenda N° 2.

Análisis:

Por Nota DNC N° 7440/2024 de fecha 09 de octubre de 2024 la Dirección de Nacional de Contrataciones Públicas en el marco de los Contratos N° 590/2022 (Adenda N° 3) y N° 010/2023 (Adenda N° 2), suscripto con las firmas S&C INGENIERA S.R.L. y EOS S.R.L, en la LPN SBE N° 115/2021 "*CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL SISTEMA DE DETECCIÓN ELECTRÓNICA DE INCENDIOS DE LOS EDIFICIOS DEL ÁREA CENTRAL Y ÁREA INTERIOR DEL IPS*" ID 400225, ha realizado las siguientes observaciones:

"Aspectos Observados
Se ha tomado conocimiento de la Nota GAL/ DOP N° 543 - 544/2024 de fecha 02/10/2024, por lo expuesto, se realiza las siguientes consideraciones:
1. Conforme a las documentaciones remitidas del proceso de referencia, se verifica que la modificación contractual pretendida, es en relación a la unidad de medida, considerando el contrato respectivo y el PBC, dicha modificación debe ser a través de otro fundamento normativo del mismo cuerpo legal, se recuerda a la contratante las limitaciones del Art. 63 de la Ley N° 2051/03.
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. Considerando lo expuesto, solicitamos la contratante, remitir las RECTIFICACIONES de las documentaciones correspondientes al proceso en cuestión, es decir un Dictamen Rectificatorio, acompañada del Acto Administrativo que lo apruebe y la adenda respectiva". (Sic.)

En tal sentido debemos traer a colación que por Dictamen DIJ/DDC N° 830/2023 de fecha 04 de agosto de 2023 la Dirección Jurídica respecto a la solicitud de modificación del Convenio concluyó cuanto sigue: "*...en base en las normativa legales y reglamentarias citadas precedentemente creemos que resultaría jurídicamente viable proceder a la suscripción del Convenio Modificatorio a in de rectificar, el LOTE N° 5 ITEMS 1,2,15,16 Y 17 del Contrato N° 590/2022 suscrito S&C ingeniería y el LOTE N° 6 Y 7 ITEMS 15,16 Y 17 del Contrato N° 010/2022, suscrito con la firma EOS S.R.L., en el marco de la Licitación Pública Nacional SBE N° 115/2021 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL SISTEMA DE DETECCIÓN ELECTRÓNICA DE INCENDIOS DE LOS EDIFICIOS DEL ÁREA CENTRAL Y ÁREA DEL INTERIOR DEL IPS".* Encuadrando la solicitud conforme al Art. 63 de la Ley N° 2051/03.

Es importante mencionar que tanto la justificación de la modificación contractual mediante adenda, recaen en la esfera de responsabilidad del Administrador del Contrato..." (Sic).

Unidad de Gestión Legal de Contrataciones DOP - IPS

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL Lic. Alicia María Rocholl Directora Dirección Operativa de Contrataciones

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL Sra. Myrian Jara DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES 25/6/25 Hora: 8:15

Es así que, por Resolución C.A. N° 061-021/2024 de fecha 22 de agosto de 2024, la máxima autoridad resolvió autorizar la elaboración y suscripción de una Adenda a los Contratos N° 010/2023 y N° 590/2022. Ahora bien, ante lo observado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas entendemos que corresponde proceder a la rectificación parcial Dictamen DIJ/DDC/N° 830/2023 de fecha 04 de agosto de 2023, emitido por la Dirección Operativa de Contrataciones, en cuanto al marco legal, pues en cumplimiento a las directrices del ente rector, tenemos que el Administrador del Contrato ha invocado la figura del ***INTERÉS PÚBLICO***, la cual se encuentra debidamente instituida en el inc. b) del Art. 55° de la Ley N° 2051/03, que preceptúa: *"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 hubiera mérito".*

En concordancia, la Resolución DNCP N° 5695/2019, establece "*Interés Público Art. 56 Modificaciones al amparo del Interés Público comprometido. Las modificaciones a los contratos, amparados 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*".

Siendo asi; la Dirección de Mantenimiento mediante Providencia GAL/DMT N° 129/2025 de fecha 19 de junio de 2025 ha remitido el expediente de referencia con el Memorándum DMT/DPI/N° 007/2025 de fecha 18 de junio de 2025 en el cual el Departamento Prevención de Incendios expuso los motivos y exposicion de los fundamentos y justificaciones de la modificación solicitada conforme a la necesidad requerida en los siguientes términos:

"En el marco de la Licitación Pública Nacional SBE N° 115/21, referente a la Contratación de Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo del Sistema de Detección Electrónica de Incendios del Área Central y Área Interior del IPS - ID 400225, se suscribieron los Contratos N° 010/2023 y N° 590/2022 con las firmas EOS y S&C Ingeniería S.R.L., respectivamente.

a) <u>Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifique la modificación</u>: *<u>Errores en las Unidades de Medida En los siguientes ítems:</u> Lote N° 5: Ítems 15, 16 y 17; Lotes N° 6 y 7: Ítems 15, 16 y 17.*

Se ha identificado, que las unidades de medida fueron cargadas erróneamente como "Unidad", cuando en realidad deben ser "Metro", conforme a las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones, así como las cotizaciones presentadas por los oferentes.

Este error, aparentemente se originó durante la carga manual de los datos en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), siendo posteriormente replicado en los contratos suscritos. Cabe aclarar, que los precios adjudicados fueron calculados correctamente, formalmente consignada no corresponde a la realidad del servicio contratado, lo cual genera inconsistencias en la ejecución y fiscalización del contrato.

<u>Errores en la Descripción Técnica de Ítems.</u>
En los Ítems 1 y 2 del Lote N° 5, al momento en la carga en el sistema se consignó la descripción correspondiente al código de catálogo asignado, en el lugar de reflejar la descripción técnica detallada del servicio solicitado, conforme al Pliego de Especificaciones Técnicas.

Esta situación impide la ejecución adecuada de dichos ítems, debido a que la descripción actualmente registrada no ofrece la claridad técnica suficiente sobre las tareas a realizar, generando ambigüedad e incertidumbre tanto para el contratista como para la supervisión técnica del contrato.

b) <u>Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público</u>:
El interés público se encuentra directamente comprometido por las siguientes razones: La prestación correcta y oportuna de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de detección electrónica de incendios, es una necesidad crítica, ya que de ella depende la seguridad de personas, bienes e infraestructuras del Instituto de Previsión Social.

La ejecución de los ítems con descripciones inadecuadas o unidades de medida erróneas pueden generar interpretaciones incorrectas, retrasos en la ejecución, problemas en la rendición de cuentas, e incluso riesgo en el cumplimiento de las funciones preventivas del sistema contra incendios.

La modificación solicitada no implica alteración de precios ni condiciones esenciales del contrato, sino que busca garantizar la correcta ejecución técnica conforme a lo licitado y adjudicado, asegurando la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

c) <u>Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas a la hora de programación del llamado que derivo en el contrato a ser modificado:</u>

Unidad de Gestión Legal de Contrataciones DDP - IPS

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Lic. Alicia María Rocholl
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

Las circunstancias que originan esta solicitud de modificación no pudieron ser previstas al momento de la programación del llamado debido a:

La carga de ítems en el SICP se realizó de forma manual, proceso en el cual se introdujeron errores humanos involuntarios, tanto en la selección de las unidades de medida como en la descripción de ítems.

El sistema informático no cuenta con validaciones automáticas, que impidan este tipo de errores de carga, y el volumen de ítems registrados en el llamado, dificultó la detección inmediata de los mismos durante las etapas previas a la adjudicación.

Las inconsistencias pasaron inadvertidas durante el proceso de revisión documental previa a la firma del contrato, en tanto que los precios y cantidades coinciden con lo ofertado, lo que impidió alertar sobre la disconformidad en las unidades y descripciones.

Por tanto, se trata de una situación sobrevenida, detectada con mayor claridad únicamente durante la fase de ejecución y supervisión técnica del contrato, momento en el cual se evidenció la necesidad de corrección.

Conclusión:
La modificación solicitada se encuentra plenamente justificada conforme a lo establecido en el Artículo 55 de la Ley N° 2051/2003, al tratarse de errores materiales que:

- *No alteran el objeto ni las condiciones esenciales del contrato,*
- *No afectan el monto adjudicado ni el equilibrio económico,*
- *Y tienen como finalidad asegurar la correcta ejecución del servicio contratado en favor del interés público.*

La solicitud responde a los principios de legalidad, transparencia, eficiencia y control, y permitirá una ejecución clara, técnica y precisa de los trabajos contratados, conforme a lo previsto en los documentos licitatorios y a lo adjudicado.

d) Una explicación 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: *Esto se justifica, atendiendo a que NO representa ninguna variación en los montos suscriptos, tampoco representa el aumento en cantidades acordadas, únicamente se trata de corrección de un ERROR MATERIAL en la descripción de los ítems y unidades de medida.*

ii. No existiría violación a los principios previstos en el artículo 4° de la Ley N° 2051/03: *No existe ninguna variación que pueda generar, falta de eficiencia en la administración, ni tampoco afectar la libre competencia pero si coopera para un mejor control, por parte del administrador del contrato, respecto a la correcta ejecución y control de los trabajos, atendiendo a que NO representa ninguna variación en los montos suscriptos, tampoco representa un aumento en cantidades acordadas, y*

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato: *En ese sentido, se establece claramente, que al tratarse ÚNICAMENTE DE CORRECCIÓN DE UN ERROR MATERIAL EN LAS DESCRIPCIONES DE ÍTEMS Y UNIDADES DE MEDIDA, NO existen modificaciones de carácter técnico, conceptual ni de especificaciones de lo contratado, por lo que NO se afecta en ningún modo la naturaleza ni la finalidad del contrato."*

Debemos apuntar que, intereses públicos alude aquellos intereses imputables inmediatamente al Estado o a los órganos que lo representa. Puede, en consecuencia, afirmarse que las acciones de interés público aluden al modo legal de hacer valer un derecho del que un sujeto individual o colectivo, invocando el interés de la sociedad en su conjunto, pretende ser titular, pudiendo ejercitarse dicha acción ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y legislativos del Estado. Cuando toda persona se beneficia en su debida forma se está satisfaciendo el interés público.

Como se puede notar, la modificación es de vital importancia y necesaria pues la prestación correcta y oportuna de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de detección electrónica de incendios, es una necesidad crítica, ya que de ella depende la seguridad de personas, bienes e infraestructuras del Instituto de Previsión Social.

Sobre el tema; aclaramos que con la rectificación parcial del dictamen; en los términos expuestos por el Administrador del Contrato NO se altera el fondo de la modificación contractual como tampoco conlleva ninguna modificación a lo adjudicado conforme a la oferta presentada por la firma y mucho menos tampoco configuraría el otorgamiento de condiciones más ventajosas para el proveedor, pues tanto las obligaciones y los derechos de estos así como los de la Contratante.

Por otro lado, autores como Carlos F. Balbín nos enseña que los principios cumplen el cometido de ordenar el modelo jurídico, integrarlo con un criterio armónico y coherente, salvar las indeterminaciones y orientar la labor del intérprete y es así que el derecho al ser un sistema dinámico y abierto no puede cerrarse, por ende, los procesos deben ser tramitados de forma oportuna y sin dilaciones innecesarias, es decir, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento, claro, sin que ello implique que la autoridad se aparte de la legalidad, del debido proceso o del procedimiento al efecto establecido.

Unidad de Gestión Legal de Contrataciones DOP - IPS

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Lic. Alicia María Rocholl
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

Es decir, bajo estos preceptos los procedimientos deben de realizarse de manera dinámica, admitiendo la impulsión del proceso evitando meros formalismos, a fin de que dicha tramitación se lleve a cabo sin retrasos innecesarios para llegar a la resolución en tiempo razonable, tal como se ha realizado en los siguientes procesos: Nota DNC N° 6924/2024 (ID 414937); Nota DNC 646/2024 (ID 646/2024); Nota DNC N° 6750//2024 (ID 399440); Nota DNC N° 2578/2023 (ID 417769); Nota DNC N° 3404/2024 (ID 401037); Nota DNC N° 3404/2024 (ID 401037); Nota DNC N° 9863/2024.

Bajo los preceptos del principio de congruencia, se debe asegurar que las decisiones de la administración se ajusten entre los fundamentos contenidos entre una y otra observación, asegurando que las decisiones administrativas sean razonables, coherentes y justas.

En esa tesitura, y atención a que el ente rector ha publicado procesos sin adecuar el acto administrativo, marcando de esta forma excepciones o pautas a aplicar a situaciones similares como el caso que nos ocupa, por tanto, el ente rector en materia de contrataciones públicas no puede escapar ni omitir la jurisprudencia o excepciones que el mismo ha marcado en los citados casos, pues atentaría contra sus propias bases y especialmente contra los principios de celeridad y economía procedimental, por consiguiente, este proceso debe ser publicado sin más trámite, como lo hicieron en los procesos citados líneas arriba.

Es oportuno enfatizar que, los Organismos y los Entidades del Estado, y particularmente el Instituto de Previsión Social, de conformidad a lo estipulado en su Carta Orgánica, en concordancia con las disposiciones contenidas en los Arts. 4° y 68° de la Carta Magna, se encuentra obligado constitucionalmente, a velar y proteger la vida y la salud de los pacientes, caso contrario, estaría incurriendo en una transgresión a normas de rango constitucional y además, a su misión institucional.

Por último, para los fines que hubiere lugar, apuntamos que la adecuación de las cantidades, montos y vigencia como la de justificación de modificaciones son de exclusiva responsabilidad del Administrador del Contrato, por ser quien se encarga de la dirección ejecutiva y del control de la ejecución contractual, facultad delegada por la máxima autoridad

Conclusión:

Conforme a lo expuesto se **RECTIFICA PARCIALMENTE** Dictamen DIJ/DDC N° 830/2023 de fecha 04 de agosto de 2023 la Dirección Jurídica respecto al marco legal; quedando la modificación que afecta a los Contratos N° 590/2022 (Adenda N° 3) y N° 010/2023 (Adenda N° 2), suscripto con las firmas S&C INGENIERA S.R.L. y EOS S.R.L., respectivamente en la LPN SBE N° 115/2021 "*CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL SISTEMA DE DETECCIÓN ELECTRÓNICA DE INCENDIOS DE LOS EDIFICIOS DEL ÁREA CENTRAL Y ÁREA INTERIOR DEL IPS*" ID 400225, amparada conforme a lo preceptuado en el Art. 55° de la Ley N° 2051/03, en concordancia con la Resolución DNCP N° 5695/2019 y acorde a los términos expuestos por el Administrador del Contrato y en cumplimiento a las directrices emitidas por la DNCP mediante a la Nota DNC N° 7440/2024 de fecha 09 de octubre de 2024; siempre que no se otorguen condiciones más ventajosas al proveedor, y se mantengan los precios y calidad de los bienes adjudicados.

Cabe apuntar que, con la presente rectificación parcial de dictamen no se altera el fondo de la modificación contractual, como tampoco altera dicho acto resolutivo y así mismo, es importante resaltar que esta resolución fue comunicada conforme a lo establecido en la normativa vigente, por tanto respetando los principios de economía y eficacia sería inoficioso la realización de otro acto administrativo. Es así que, en caso de proceder a las rectificaciones de cada acto administrativo que aprueban las adendas, una determinada adenda contaría con un sinfín de resoluciones innecesarias que a la práctica solo retrasaría aún más el proceso de difusión de la misma.

Señalamos una vez más que la adecuación de las cantidades, montos y vigencia como la de justificación de modificaciones son de exclusiva responsabilidad del Administrador del Contrato, por ser quien se encarga de la dirección ejecutiva y del control de la ejecución contractual, facultad delegada por la máxima autoridad

Por consiguiente, se recomienda proseguir los trámites tendientes a la convalidación de las actuaciones y oportunamente se sirva PUBLICAR el presente Dictamen en el módulo correspondiente del SICP, solicitando se tenga por contestado la Nota DNC N° 7440/2024 de fecha 09 de octubre de 2024 de la Dirección de Nacional de Contrataciones Públicas y que se tenga por reconocido el proceso ya que caso contrario se estaría vulnerando los principios pilares en materia de contrataciones.

Es nuestro parecer, atentamente.

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Lic. Alicia María Rocholl
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

Lic. Alicia Rocholl, Directora
Dirección Operativa de Contrataciones