



RESOLUCIÓN N° 62

BIBLIOTECA NACIONAL

2021-11-0015-0128

Montevideo, 14 NOV 2022

VISTO: la observación realizada con fecha 1° de setiembre de 2022 por las Contadoras Auditoras Destacadas del Tribunal de Cuentas ante el Ministerio de Educación y Cultura, Leticia Luzardo y Verónica Valdez, respecto del gasto correspondiente a la prórroga de la contratación del servicio de mantenimiento integral de equipo de aire acondicionado, Documentos CGN - Etapas del Gasto Afectación, Compromiso y Constancia N° 2022/000173/001, por *“las mismas causales que el original. A su vez no corresponde la realización de una adenda al contrato original modificando plazo y monto del servicio lo cual no estaba establecido en el pliego”* (sic, fojas 95);-----

RESULTANDO: I) que por Resolución N° 035/2021, de 23 de agosto de 2021, el Director General de la Biblioteca Nacional adjudicó ad referéndum de la intervención preventiva a cargo del Tribunal de Cuentas, el objeto del Concurso de Precios N° 5/2021, referente a la contratación del servicio de mantenimiento integral de equipo de aire acondicionado instalado en el Archivo Literario, a la empresa “Kostel S.A.” RUT N° 214255840015, por un importe total de \$ 131.760,00 (pesos uruguayos cuatrocientos diecisiete mil doscientos quince con 00/100), IVA incluido, por doce meses de servicio, imputado con cargo al programa 280, proyecto 000, objeto del gasto 272 “De máquinas y equipos industriales”, financiación 1.1 “Rentas Generales”, de la unidad ejecutora 015 “Dirección General de la Biblioteca Nacional”, del inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura” (fojas 18 a 18 vto.);-----

II) que con fecha 17 de noviembre de 2021, la Contadora Auditora Destacada Luzardo no intervino el gasto, entendiendo que se incumplió el Pliego Particular y la disposición contenida en el artículo 52 TOCAF (fojas 45);-----



III) que por Resolución N° 054/2021, de 9 de diciembre de 2021, el Director General de la Biblioteca Nacional reiteró fundadamente el gasto, al amparo de lo dispuesto por el artículo 475 de la Ley N° 17.296 (fojas 66 a 70 vto.);-----

IV) que con fecha 8 de agosto de 2022 se suscribió adenda al correspondiente contrato celebrado 1° de setiembre de 2021, estableciendo la opción de prórroga opcional y de común acuerdo por el plazo de un año, en idénticos términos y condiciones (fojas 85 a 86);-----

V) que con fecha 12 de agosto de 2022, el Departamento de Logística informa del vencimiento del contrato celebrado con la empresa "Kostel S.A.", solicitando prorrogarlo por un año más, considerando la necesidad del servicio para su buen funcionamiento y conservación de los documentos allí conservados, teniendo en cuenta que el proveedor los ha venido cumpliendo satisfactoriamente (fojas 87);-----

VI) que en virtud de ello, el Departamento Financiero Contable libró comunicación con fecha 29 de agosto de 2022 al proveedor, manifestándole el interés de la Administración en prorrogar el plazo, solicitando su acuerdo (fojas 88);-----

VII) que el 30 de agosto de 2022, la empresa adjudicataria comunicó por nota su aceptación a extender el plazo del servicio por un año más, a partir del 1° de setiembre de 2022 y hasta el 31 de agosto de 2023, manteniéndose todos los términos que lo regulan vigentes (fojas 89);-----

VIII) que por Resolución N° 046/2022, de 30 de agosto de 2022, el Director General de la Biblioteca Nacional autorizó la prórroga de la contratación del servicio de mantenimiento integral de equipo de aire acondicionado instalado en el Archivo Literario, adjudicada por Resolución N° 035/2021, de 23 de agosto de 2021, mediante el Concurso de Precios N° 5/2021, a la empresa "Kostel S.A.", RUT N° 214255840015, por un importe total de \$ 131.760,00, IVA incluido, durante el período de 12 (doce) meses comprendido entre



el 1° de setiembre de 2022 y el 31 de agosto de 2023, imputándose la erogación mencionada con cargo al programa 280, proyecto 000, objeto del gasto 272 "De máquinas y equipos industriales", financiación 1.1 "Rentas Generales", de la unidad ejecutora 015 "Dirección General de la Biblioteca Nacional", del inciso 11 "Ministerio de Educación y Cultura" (fojas 92 a 93);-----

IX) que con fecha 1° de setiembre de 2022, las citadas Contadoras Auditoras Destacadas no intervinieron el gasto, aduciendo que se trata de un procedimiento originalmente observado y por tanto reiterando los mismos motivos para ello, sumando que no corresponde la realización de una adenda al contrato modificando plazo y monto del servicio, lo que no estaba previsto en el Pliego, señalando a su vez que el ordenador contaba con la potestad de hacer una ampliación (sic) al amparo del art. 74 TOCAF (fojas 98);-----

CONSIDERANDO: I) que el artículo 475 de la Ley N° 17.296 dispone que al ejercer la facultad de insistencia del gasto, el ordenador deberá hacerlo de forma fundada, expresando de manera detallada los motivos que justifican a su juicio seguir con el curso del gasto;-----

II) que es competencia del Ministerio de Educación y Cultura la preservación y conservación del patrimonio artístico histórico y cultural de la Nación y los servicios de archivo relativos a sus cometidos propios, según lo dispone el artículo 6, numerales 7° y 12° del Decreto N° 574/974, en redacción dada por el artículo 1 del Decreto N° 407/985;-----

III) que son cometidos específicos de la Biblioteca Nacional como unidad ejecutora de la referida Secretaría de Estado, la conservación del patrimonio bibliográfico y documental que constituye su acervo, proporcionar al público el material bibliográfico y documental en sus Salas de Lectura, en horario amplio que asegure las mayores posibilidades de consulta y la incrementación de los fondos documentales y demás testimonios relativos a las obra y personalidad de los autores nacionales, así como conservar en forma adecuada el edificio de la institución, instalaciones y bienes muebles, según lo



dispone el artículo 2 numerales 1°, 5°, 9° y 10° de su Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto N° 247/977;-----

IV) que compete al Director General de la institución a fin de cumplir los cometidos reseñados, la previsión de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el eficaz cumplimiento de los servicios, y autorizar los gastos, contrataciones, pagos, suministros y servicios que requiere el funcionamiento de la unidad ejecutora, atento a lo estipulado por el artículo 7, numerales 2° y 6° del mencionado Reglamento;-----

V) que en virtud a que una de las actuales observaciones se basa en las mismas razones que dieron lugar a la observación original, se ratifican los mismos argumentos que fundamentaron su reiteración, desarrollados larga y sólidamente en la Resolución N° 054/2021, de 9 de diciembre de 2021, especialmente en los Considerandos V) a XXIII), y que lucen de fojas 67 vto. a 69 vto.;-----

VI) que por otra parte, la fundamentación en referencia a la observación sobre la celebración de la adenda de fecha 8 de agosto de 2022 al contrato original, amerita el desarrollo de las siguientes consideraciones, a efectos de su cabal comprensión;-----

VII) que el artículo 517 de la Ley N° 15.903, en redacción dada por el artículo 400 de la Ley N° 16.320, compilado en el artículo 74 del TOCAF 2012, refiere a "(...) *las prestaciones objeto de los contratos podrán aumentarse o disminuirse (...)*" (subrayado propio);-----

VIII) que el artículo 1282 del Código Civil patrio establece: "*El objeto de los contratos es el objeto de las obligaciones que por ellos se contrajeren. Pueden ser objeto de los contratos, las cosas o los hechos que no estén fuera del comercio de los hombres.*" (subrayado propio);-----

IX) que el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, editado en versión online por la Real Academia Española, define al objeto del



contrato como *“Bien, derecho o prestación sobre el que recae la obligación pactada. Se identifica generalmente con la prestación, esto es, la conducta con que se obliga el deudor y que el acreedor puede exigirle.”* (subrayado propio);-----

X) que al respecto los Profesores DELPIAZZO y RUOCCO, siguiendo el criterio establecido por el Tribunal de Cuentas, señalan: *“De acuerdo al citado artículo 74 del TOCAF, se prevé la ampliación de común acuerdo de ‘las prestaciones objeto de los contratos’ lo que es cosa distinta de la prórroga del plazo contractual. En efecto, tal como resulta de la Resolución del Tribunal de Cuentas de 8 de setiembre de 2010, corresponde enfatizar en la distinción entre prórroga y ampliación del contrato.”* (DELPIAZZO, C y RUOCCO, G. *“Tratado Jurisprudencial y Doctrinario - Actos y Contratos de la Administración”* - Tomo I, editorial La Ley Uruguay, 2013, p. 354, subrayado propio);-----

XI) que así se establece claramente que el instituto de aumento recogido por el referido artículo 74 TOCAF -equivocadamente llamado en la jerga ‘ampliación’, lo que coadyuva al arribo de conclusiones erróneas por confusión- es aplicable a las prestaciones objeto del contrato, o sea, al bien o servicio que se adquiere o presta, y no al elemento tiempo en que las obligaciones contraídas se desarrollan; lo que además se ve reforzado por la mención en la misma disposición de las palabras “valor” y “monto”, las que no pueden aplicarse a la variable tiempo;-----

XII) que la adenda suscrita, por la que se introdujo la opción a prórroga, implicó una modificación bilateral del contrato de común acuerdo, fruto de una renegociación entre ambas partes;-----

XIII) que el Profesor DELPIAZZO apunta que *“(...) la renegociación consiste en la discusión acerca de un contrato ya celebrado y que se encuentra en ejecución. Apuntará -como toda negociación, cualquiera sea su ámbito y objeto- a la búsqueda conjunta de soluciones a problemas u oportunidades compartidas a través de un proceso de intercambio de ideas y de desarrollo de nuevas*



posibilidades con una actitud positiva y de colaboración.” (DELPIAZZO, C. “Contratación Administrativa” 1ª. Ed., 2019, FCU, p. 305);-----

XIV) que analizando la viabilidad jurídica de dicho instituto, el citado Profeso enseña: *“Con base en el principio de conservación de los contratos de la Administración, en virtud del cual los mismos no deben interpretarse pro rescisión y pro rescate sino pro vigencia y pro continuidad, corresponde afirmar la viabilidad jurídica de que las partes que dieron vida al contrato intenten recomponerlo cuando la dinámica propia de su ejecución puede enfrentar el peligro de frustrar el cumplimiento de las metas prefijadas (...)”*, señalando, en conjunto con el administrativista argentino Ricardo Tomás DURETTA, que el origen de los motivos habilitantes de la modificación del contrato por mutuo acuerdo, *“(…) puede obedecer a razones de oportunidad, mérito o conveniencia, al surgimiento de necesidades nuevas que tiendan a satisfacer más plenamente y en forma actual los intereses de la comunidad o justificadas en razones de interés público que imponen la necesidad de introducir modificaciones en distintos aspectos del contrato. Por lo tanto, se impone admitir la viabilidad jurídica de que los contratos de la Administración sean renegociados por acuerdo de partes cuando existan causas justificadas para ello.”* (DELPIAZZO, C. Op. Cit. p. 305, subrayado propio);-----

XV) que en cuanto a los límites de aplicación del instituto bajo estudio, el Profesor señala que *“Para que la modificación de algunas estipulaciones contractuales sea ajustada a Derecho, deberán tenerse en cuenta pautas objetivas de presencia del interés público tales como la eficiencia y eficacia de los servicios que se trate, el cambio de circunstancias, la inconveniencia de llamar a nueva licitación pública o el ahorro público. En particular, no será violatoria del principio de igualdad la modificación del contrato que, basada en la necesidad de satisfacer el interés público, sea efectuada en condiciones tales que ninguno de los otros oferentes tenga motivos para considerar que, de haber conocido el cambio, hubiera modificado su oferta.”* (DELPIAZZO, C. Op. Cit. p. 306, subrayado propio);-----



XVI) que en el mismo sentido se expidió el Tribunal de Cuentas por Resolución de 13 de julio de 2004, al señalar en el Considerando 13 que *“No resulta afectado en modo alguno el principio de igualdad si se modifica el contrato en función de los hechos y fundamentos acreditados. (...) En efecto, en nada se perjudican otros eventuales proponentes ya que de haber ganado la licitación, también habrían tenido la posibilidad ante iguales circunstancias de entablar negociaciones y de acordar modificaciones.”* (citada por DELPIAZZO, C. *Op. Cit.* p. 307, subrayado propio);-----

XVII) que la mejor tutela del interés público, objeto primordial y razón de ser de la Administración, y reclamado específicamente como límite para la modificación contractual bilateral, se encuentra fehaciente y suficientemente acreditada en el caso de marras en base al informe del Departamento de Logística de 12 de agosto de 2022, donde se establece el satisfactorio desempeño del proveedor, y en que, al mantener iguales condiciones técnicas y comerciales, la Administración se asegura el congelamiento el precio, implicando así un ahorro al erario público, que de realizar un procedimiento competitivo se perdería;-----

XVIII) que asimismo, y en consonancia con las más modernas concepciones del Derecho Administrativo donde se ubica a la protección de la persona como principio rector y guía, esta Administración prefiere las soluciones colaborativas y de común acuerdo con el administrado, antes que la imposición e invasión de la esfera de libertad y siempre que ello se encuentre dentro del marco normativo vigente, al amparo del principio de proporcionalidad de la actuación administrativa, el que el Profesor español Javier BARNÉS define como aquel *“(...) en virtud del cual la intervención pública ha de ser ‘susceptible’ de alcanzar la finalidad perseguida, ‘necesaria’ o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos (es decir, por ser el medio más suave y moderado de entre todos los posibles -ley del mínimo intervencionismo-) y ‘proporcionalidad’ en sentido estricto, es decir, ‘ponderada’ o equilibrada por derivarse*



de aquélla más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades” (BARNÉS, J. “Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario”, Revista de la Administración Pública N° 135, setiembre-diciembre 1994, p. 495 y ss.);-----

XIX) que así, y no obstante entenderse como se viene de desarrollar que el instituto de aumento previsto en el artículo 74 TOCAF no aplica por referirse principalmente al objeto de las prestaciones y no al tiempo en que se desarrollan, dicha solución implica la modificación unilateral por parte de la Administración, y que, si en el caso existe la posibilidad de consensuar con el cocontratante a efectos de alcanzar un mejor beneficio y tutelar el interés público de forma más eficiente y eficaz, debe preferirse ésta, en virtud de implica una medida más suave y menos restrictiva de la libertad, logrando el mismo -o mejor, en el caso- resultado;-----

XX) que en virtud de las potestades constitucionales, legales y reglamentarias otorgadas al ordenador en su carácter de Jерarca responsable de la administración de la *res pública*, es de su exclusiva competencia la decisión de los caminos para satisfacer el interés público y los cometidos a su cargo, no siendo de recibo la indicación de las Contadoras Auditoras Destacadas respecto de la potestad del multicitado artículo 74, erigiéndose dicha conducta como un exceso de su competencia, la que está limitada a la certificación de legalidad del gasto, no implicando emisión de opinión técnica no solicitada;-----

XXI) que, en definitiva, en virtud de las razones largamente desarrolladas y atento a las necesidades de servicio y del interés público, se entiende pertinente y suficientemente fundada la reiteración del gasto, lo que así se resolverá a fin de continuar con su curso;-----

ATENTO: a lo precedentemente expuesto, a las facultades y competencias originarias de ordenador secundario de gastos que ostenta y a lo establecido por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República; artículos 492, 507, 553 y



554 Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en redacción dada por el artículo 325 Ley N° 19.889, de fecha 9 de julio de 2020, artículo 42 Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011 y artículo 653 Ley N° 16.170 de 28 de diciembre de 1990 (artículos 52, 68, 113 y 114 TOCAF 2012); 477, 479 literal B) y 482 literal B) Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en redacción dada por el artículo 653 Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el artículo 397 Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, el artículo 314 Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020 y el artículo 50 Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020, respectivamente (artículos 28, 29 literal B) y 33 literal B) TOCAF 2012); artículo 475 Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001; Decreto N° 150/012, de 11 de mayo de 2012, Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera – TOCAF 2012; artículo 6, numerales 7° y 12° del Decreto N° 574/974, en redacción dada por el artículo 1 del Decreto N° 407/985; y artículos 2, numerales 1°, 5°, 9° y 10°, y 7, numerales 2° y 6° del Reglamento Orgánico de la Biblioteca Nacional, aprobado por Decreto N° 247/977 de 10 de mayo de 1977;-----

EL DIRECTOR GENERAL DE LA BIBLIOTECA NACIONAL

RESUELVE:

1ro.- REITÉRASE el gasto autorizado por Resolución N° 046/2022, de 30 de agosto de 2022, por la que se prorroga la contratación del servicio de mantenimiento integral de equipo de aire acondicionado instalado en el Archivo Literario de la Biblioteca Nacional, adjudicada por Resolución N° 035/2021, de 23 de agosto de 2021, mediante el Concurso de Precios N° 5/2021, a la empresa **“Kostel S.A.”**, RUT N° **214255840015**, por un importe total de **\$ 131.760,00** (pesos uruguayos cuatrocientos diecisiete mil doscientos quince con 00/100), IVA incluido, durante el período de 12 (doce) meses comprendido entre el 1° de setiembre de 2022 y el 31 de agosto de 2023, imputado con cargo al programa 280, proyecto 000, objeto del gasto 272 “De máquinas y equipos industriales”, financiación 1.1 “Rentas Generales”, de la unidad ejecutora 015 “Dirección General de la Biblioteca



Ministerio
**de Educación
y Cultura**



BIBLIOTECA
NACIONAL
D URUGUAY

Nacional”, del inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”, y cuyo pago se realizará mediante SIIF.-----

2do.- COMUNÍQUESE a las Contadoras Auditoras Destacadas del Tribunal de Cuentas ante el Ministerio de Educación y Cultura.-----

3ro.- PASE al Departamento Financiero Contable de esta Dirección General a los efectos correspondientes.-----



Valentín Trujillo
Director General
Biblioteca Nacional