Asunción, 31 de marzo de 2023

DICTAMEN UEP/MGSSEAF/UOC N° 004/2023.

Ing. Lourdes Solange Ortiz, Coordinadora General
Proyecto "Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF"
Presente

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, en referencia al Contrato MH/EUP N° 06/2022, suscripto con la firma Desarrollo Instituto de Capacitación y Estudios, en el marco de la **LCO N° 03/2022 "CONSULTORIA DE EVALUACIÓN DEL GASTO PUBLICO Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS" PLURIANUAL - ID N° 389.527 (2DO. LLAMADO),** a fin de someter a su consideración, el parecer de la solicitud de extensión del plazo de la entrega del Producto Final de los ítems 1 y 2 del Contrato, presentada por la Consultora adjudicada.

Al respecto, se describe el procedimiento realizado:

ANTECEDENTES

Nota presentada por la firma Desarrollo Instituto de Capacitación y Estudios, de fecha 17/02/2023, mediante la cual solicita una extensión del plazo de la entrega del Producto Final de los ítems 1 y 2 del Contrato MH/UEP N° 06/2022, remitiendo la siguiente justificación:

> *La solicitud se enmarca en el calendario de gestión de la función pública, donde la mayoría de sus funcionarios durante este periodo hace uso de sus vacaciones de verano, lo que dificulta una evaluación efectiva, que responda a los estándares de calidad y rigurosidad que exige el contrato.*
>
> *Teniendo a la base lo anteriormente expuesto, y en consideración que los meses de enero y febrero el grueso de los funcionarios (públicos o privados) se encuentran en alternancia de funciones por vacaciones se solicita la extensión en la entrega de los productos finales de acuerdo al contrato de prestación de servicios MH/UEP N° 06/2022. Esto se justifica debido a la dificultad objetiva que plantea realizar un proceso de comunicación con los profesionales del ministerio de educación (ítem 1) y profesionales de ONGs (ítem 2), donde al no tener la obligación laboral a la que responder muchos se encuentran fuera de sus espacios de trabajo siendo la posibilidad de respuesta a las metodologías propuestas menor que en condiciones laborales normales.*

Informe UEP/UOC N° 02/2023, mediante el cual la Coordinación de la UOC de la UEP, procedió al análisis de la solicitud de la firma Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, y se realizaron las siguientes consideraciones, conforme a las reglamentaciones y disposiciones legales que se encuentran establecidas en el Contrato suscripto: En el Punto 9 inciso a) del Contrato MH/UEP N° 06/2022 se establece que: *La administración del contrato estará a cargo de la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto (DGP),* por lo tanto, correspondería a esta dependencia, aceptar o rechazar la extensión de los plazos de entrega de los Informes Finales.

MEMORANDUM C.M. y E.G.P. N° 27/2023, que contiene el MEMORANDUM D.E.G.P. N° 22/2023, mediante el cual la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto (DGP) se expide de la siguiente manera: *en base a las justificaciones planteadas en el expediente mencionado, se considera viable la ampliación de los plazos de presentación, sin embargo, teniendo en cuenta que el resultante de estas evaluaciones servirán de*

MINISTERIO DE HACIENDA – Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

Lic. Omar A. Cáceres Snead
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

*insumo para la toma decisiones en la etapa del Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio del año 2024, **se concede la prórroga del plazo para la entrega del informe final hasta el día 28 de abril del año en curso.***

Dictamen UEP/UOC N° 02/2023, mediante el cual, la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del Proyecto, recomienda realizar los trámites administrativos para la firma de la Adenda del Contrato MH/UEP N° 06/2022, conforme al plazo otorgado por la contraparte técnica.

Adenda MH/UEP N° 01/2023 del Contrato MH/UEP N° 06/2022 firmado el 01/03/2023.

Nota DNC N° 1993/2023 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), de fecha 27/03/2023, mediante el cual informa que la Adenda del Contrato suscripta se encuentra retenida con observaciones.

Nota presentada por la firma Desarrollo Instituto de Capacitación y Estudios, de fecha 29/03/2023, mediante la cual remite documentación respaldatoria y amplia las justificaciones del pedido de prórroga, en donde menciona:

> *(…) solicitar una adenda de prórroga de contrato para la extensión en la entrega del producto final por un periodo de 25 días en ambos ítems que desde el Instituto Desarrollo se realiza el proceso de evaluación, quedando como fecha de entrega el 30 de abril de 2023.*
>
> *Dicho pedido se enmarca en las normativas legales establecida en la Ley Nº 2051/2003 "De Contrataciones Públicas" artículo 63 de Convenios Modificatorios en Adquisiciones, Locaciones y Servicios, así como en el Pliego de Bases y Condiciones Nº 03/2022 "Consultoría de Evaluación del Gasto Público y Presupuesto por Resultados, que establece que las posibles prorrogas podrán ser solicitadas por la contratista, en forma escrita con las debidas justificaciones*
>
> *La solicitud de extensión del ítem 1 se enmarca en el calendario de gestión de la función pública, donde la mayoría de sus funcionarios durante el periodo de enero y parte de febrero hace uso de sus vacaciones de verano, donde la evaluación requiere del proceso de entrevista y respuesta de encuesta por parte de funcionarios y docentes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Esto queda explicito en la resolución Nº 1008 del 10 de diciembre de 2021 y la resolución 1438 del 23 de diciembre del MEC que colocan como receso del periodo lectivo entre el 07 de diciembre de 2022 y entre el 07 y 17 de febrero de 2023, situación objetiva que impide cualquier gestión oficial con docentes y directores de instituciones educativas.*
>
> *En cuanto a la solicitud de aplazamiento del ítem 2 este responde al periodo estival que pausa el trabajo entre los meses de enero y febrero, el que afecta el proceso de implementación de las entrevistas y encuestas, demorando las respuestas de las personas que son parte de las instituciones. Este receso se da muy en línea con el sistema público donde muchas de las ONGs son aliados estratégicos del Estado y se pliegan a los mismos tiempos de trabajo y receso.*
>
> *Teniendo a la base lo anteriormente expuesto, y en consideración que los meses de enero y febrero el grueso de los funcionarios (públicos o privados) se encuentran en alternancia de funciones por vacaciones se solicita la extensión en la entrega de los productos finales de acuerdo al contrato de prestación de servicios MH/UEP Nº 06/2022.*
>
> *Esto se justifica debido a la dificultad objetiva que plantea realizar un proceso de comunicación con los profesionales del ministerio de educación (ítem 1) y profesionales de ONG's (ítem 2), donde al no tener la obligación laboral a la que responder muchos se encuentran fuera de sus espacios de trabajo siendo la posibilidad de respuesta a las metodologías propuestas menor que en condiciones laborales normales.*
>
> *Por lo expuesto consideramos que la solicitud se enmarca en un caso de fuerza mayor pues no se encuentra en el ámbito del Ministerio de Hacienda ni la empresa Instituto Desarrollo poder evitar la situación acaecida en los meses de enero y febrero.*

MINISTERIO DE HACIENDA
Proyecto Mejoramiento de la Gestión

Lic. Omar A. Cáceres Snead
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

MEMORANDUM C.M. y E.G.P. Nº 52/2023, que contiene el MEMORANDUM D.E.G.P. N° 34/2023, mediante el cual la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto (DGP) se expide de la siguiente manera: *En respuesta a los antecedentes y desde la competencia y análisis técnico del Departamento de Evaluación del Gasto Público dependiente de la Coordinación de Monitoreo del Gasto Público,* ***manifiesta la viabilidad de las justificaciones expuestas por la firma consultora****. Por tanto, se pone a consideración del equipo administrativo la pertinencia y aplicación de lo solicitado.*

Por expuesto y en atención al pedido formulado por la DNCP, se amplía el dictamen sobra el pedido de prórroga y adenda del Contrato.

ANÁLISIS DE LA CUOC DEL PROYECTO

Luego de un análisis técnico de la contraparte técnica (Nota de fecha 17/02/23) que en primera instancia considero que: *en base a las justificaciones planteadas en el expediente mencionado, se considera viable la ampliación de los plazos de presentación, sin embargo, teniendo en cuenta que el resultante de estas evaluaciones servirán de insumo para la toma decisiones en la etapa del Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio del año 2024,* ***se concede la prórroga del plazo para la entrega del informe final hasta el día 28 de abril del año en curso.***

Así también, conforme a las observaciones de la Nota DNC N° 1993/2023 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP); y al segundo descargo que contiene la ampliación de justificación de la firma consultora (Nota de fecha 29/03/23), la contraparte técnica se expidió en los siguientes términos: *En respuesta a los antecedentes y desde la competencia y análisis técnico del Departamento de Evaluación del Gasto Público dependiente de la Coordinación de Monitoreo del Gasto Público, manifiesta la viabilidad de las justificaciones expuestas por la firma consultora. Por tanto, se pone a consideración del equipo administrativo la pertinencia y aplicación de lo solicitado.*

Al respecto, esta Coordinación, informa que se procedió al siguiente análisis:

Que, la Ley Nº 2051/2003, en su Artículo 63 º- CONVENIOS MODIFICATORJOS EN ADQUISICIONES, LOCACIONES Y SERVICIOS, establece: *"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 concursa/es respectivos(..). 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 realizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública."*

Que, del mismo modo, el Decreto Nº 2992/2019 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2051/2003, "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", Y SU MODIFICATORIA LA LEY Nº 3439/2007", en su artículo 97 establece: *"cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán considerados prórrogas".*

MINISTERIO DE HACIENDA
Proyecto de la Gestión de la SSEAF

Lic. Omar A. Cáceres Snead
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

Que, 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", que en su Art. 42°, señala: "En todos los casos, con la comunicación de los procesos descriptos en el presente Capítulo, la Convocante deberá acompañar un dictamen técnico y legal, que explique los motivos y exponga los fundamentos y justificaciones de la modificación realizada, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 2051/03"*

En concordancia con la Resolución DNCP N° 1807/2022 en su artículo 2° Modificación, menciona: *"i) Prórroga del plazo de ejecución contractual. Desplazamiento del cómputo del cronograma o plazo de ejecución contractual, reconocido por la contratante, cuando existieren motivos debidamente justificados que demuestren la imposibilidad de ejecutar el contrato durante el periodo de tiempo indicado. El desplazamiento de la ejecución contractual debe ser equivalente al periodo durante el cual el contratista, proveedor o consultor no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables."*

Examinando el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) en la **Sección 5 – Condiciones, Punto 11 – Porcentaje de Multa,** expresa cuanto sigue: *"Las multas serán aplicadas salvo casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente justificados y comunicados por el Proveedor a la Contratante (…).* Así también, lo estipulado en el CONTRATO MH/UEP N° 06/2022, que en su **Clausula 13 Multas**, expresa cuanto sigue: (…) *b) Las multas serán aplicadas salvo casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente justificados y comunicados por la CONSULTORA a la CONTRATANTE, en un plazo de hasta 5 (cinco) días hábiles anteriores al cumplimiento de los plazos de prestación de los servicios*

Al respecto, se resaltan algunas de las justificaciones de prórroga de la firma Consultora:

ítem 1: se enmarca en el calendario de gestión de la función pública, donde la mayoría de sus funcionarios durante el periodo de enero y parte de febrero hace uso de sus vacaciones de verano, donde la evaluación requiere del proceso de entrevista y respuesta de encuesta por parte de funcionarios y docentes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

ítem 2: este responde al periodo estival que pausa el trabajo entre los meses de enero y febrero, el que afecta el proceso de implementación de las entrevistas y encuestas, demorando las respuestas de las personas que son parte de las instituciones. Este receso se da muy en línea con el sistema público donde muchas de las ONG's son aliados estratégicos del Estado y se pliegan a los mismos tiempos de trabajo y receso.

Por lo expuesto consideramos que la solicitud se enmarca en un caso de fuerza mayor pues no se encuentra en el ámbito del Ministerio de Hacienda ni la empresa Instituto Desarrollo poder evitar la situación acaecida en los meses de enero y febrero.

Se trae a colación lo que menciona la firma consultora que respalda para el ítem 1: *"Esto queda explicito en la Resolución N° 1008 /2021 y la resolución 1438 /22 del MEC que colocan como receso del periodo lectivo entre el 07 de diciembre de 2022 y entre el 07 y 17 de febrero de 2023,"* y para el ítem 2 *"Este receso se da muy en línea con el sistema público donde muchas de las ONGs (Privados) son aliados estratégicos del Estado y se pliegan a los mismos tiempos de trabajo y receso."*

Luego del análisis de la contraparte técnica, que considera pertinente y viable la solicitud de prórroga, teniendo en cuenta que el Informe de evaluación final a ser presentados por la firma Consultora requiere del proceso de entrevistas y respuestas de encuestas por parte de funcionarios y docentes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), así como también de Profesionales del Sector Privados que trabajan en las ONGs, esta situación (fuerza mayor) impide cualquier gestión técnica y administrativa, en los meses de enero y febrero.

Así también, cabe recordar, que la Convocatoria para el inicio del Segundo llamado (Planificado para el Primer Cuatrimestre 2022), se postergo; debido principalmente al tiempo del proceso de la protesta promovida por un oferente, conforme a la **Resolución DNCP N° 435/2022** *"POR LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE LA PROTESTA*

Lic. Omar A. Cáceres Snead
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

PROMOVIDA EN CONTRA LA DECLARACIÓN DESIERTA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE CONCURSO DE OFERTAS – ID N° 389.527"; y que de acuerdo a la **Resolución DNCP N° 1745/2022**, fue resuelta recién en fecha 27/05/2022. Lo que obligo a la Convocante a modificar la convocatoria del segundo llamado y en consecuencia la adjudicación y firma del Contrato que se realizó a finales del Ejercicio Fiscal 2022 (diciembre 2022), lo que modifico las fechas de Ejecución del Contrato y la Modalidad del mismo de Anual a Plurianual 2022-2023.

Considerando lo expuesto, podríamos decir que se configuran dentro de los casos de fuerza mayor, debido a que no se encuentran en el ámbito del Ministerio de Hacienda ni de la firma Consultora poder evitar la situación acaecida en los meses de enero y febrero. Así también, reúnen las siguientes características: **ser externos** a la voluntad del agente (vacaciones de los docentes públicos y Profesionales del Sector Privados que trabajan en las ONG) **e imprevisible** (la protesta no pudo ser considerado o previsto por la convocante al realizar la planificación).

Asimismo, se considera que dichas modificaciones pueden ejecutarse, lo que no implicaría circunstancia más ventajosa para la consultora, considerando que esta situación no modifica la vigencia del contrato, ni implicaría una extensión del plazo de la Póliza de Garantía de Cumplimiento de Contrato.

Por lo tanto, en atención a la solicitud de prorroga presentada por la firma Desarrollo Instituto de Capacitación y Estudios; y los Informes del Administrador de Contrato, se verifica que las mismas cumplen con lo establecido en el Contrato MH/UEP N° 06/2022, en concordancia con la Clausula 13, inciso b), de conformidad con el Artículo 63° - DERECHOS DE LAS CONTRATANTES de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y demás disposiciones establecidas en la materia.

Así también, conforme a la Observación de la Nota DNC N° 1993/23 en el punto 1 que menciona: *Teniendo en cuenta que las partes suscriben una adenda, se solicita remitir el acto administrativo que aprueba la misma, a fin de dar cumplimiento al inciso b) del Art. 45 de la Resolución DNCP N° 5695/2019*, corresponde abrogar la Adenda N° 01/2023 y firmar una nueva adenda conforme a las justificaciones y al plazo otorgado, previo acto administrativo.

En consecuencia, habiéndose analizado los documentos contenidos en el expediente, fundados en las consideraciones expuestas y acordes a las normativas transcriptas, esta Coordinación, recomienda abrogar la Adenda UEP N° 01/2023 y firmar una nueva adenda del Contrato MH/UEP N° 06/2022 y establecer la modificación parcial de la **CLAUSULA OCTAVA - PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE LA PROVISIÓN DE BIENES/SERVICIOS**, inciso B) en los puntos 5.3. (Informe Final) y punto 6 (Segundo párrafo) de los Términos de Referencia (TDR) de cada Ítem, y extender por un lapso de 23 (veintitrés) días el plazo de entrega de los Informes Finales, **hasta el 28 de abril del 2023**, conforme a las justificaciones y al plazo otorgado por la contraparte técnica (Memorándum C.M. y E.G.P. N° 27/23), quedando de la siguiente manera:

5.3. Aprobación de Informes

Tiempo de entrega, revisión y ajustes de los informes de Evaluación.

Documentos	Tiempo de Entrega (a partir de firma de contrato) (*)	Tiempo de Revisión (contraparte técnica) (**)	Tiempo de Ajuste (Evaluador) (**)	Tiempo de Revisión de Ajustes (Contraparte Técnica) (**)	Tiempo de Ajuste (Evaluador) En caso de rechazo del informe ajustado (**)	Tiempo de Revisión de Ajustes (Contraparte Técnica) (**)
Informe Final (Modificado)	143	7	5	2	2	2

*** Las cantidades corresponden a días corridos.**
**** Las cantidades corresponden a días hábiles.**

MINISTERIO DE HACIENDA – Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

Lic. Omar L. Cáceres Sneaid
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

6. Lugar y plazos:

La consultoría tendrá una duración de 173 días corridos (Modificado) a partir de la fecha de suscripción del Contrato, como máximo; salvo posibles prórrogas, las cuales serán solicitadas por la contratista, en forma escrita con las debidas justificaciones y aprobada por la contraparte técnica.

Que, en virtud a lo señalado anteriormente, esta Coordinación, recomienda a la Coordinación General del Proyecto "Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF", a modificar parcialmente el referido Contrato, específicamente los términos de las CLAUSULAS CLAUSULA OCTAVA, conformidad con el Artículo 63° - DERECHOS DE LAS CONTRATANTES de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", a través de acto administrativo pertinente y su formalización a través de la Adenda respectiva.

Es mi dictamen,

Lic. Omar A. Cáceres Snead
Coordinador de la UOC
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF

Vo. Bo.
Ing. Lourdes S. Ortiz
Coordinadora General
Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la SSEAF