Ministerio de
TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

GOBIERNO
NACIONAL

Paraguay de la gente

DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

DEPARTAMENTO DE DICTÁMENES Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

EXPEDIENTE.: MEMORÁNDUM DGAF N° 510/2020 S/ SOLICITUD DE DICTAMEN.- MESA DE ENTRADA DGAJ N° 528/2020.---

Dictamen DGAJ Nº 5653 /2020.-

Asunción, 15 de julio de 2020.-

Econ. Eduardo Villamayor, Director General
Dirección General de Administración y Finanzas
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Nos dirigimos a usted, con relación al Memorándum DGAF N° 510/2020, con Mesa de Entrada DGAJ N° 528 de fecha 10 de julio de 2020, a través del cual la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), solicita dictamen jurídico sobre la rescisión del Contrato PAIL N° 008/2019, suscripto con la firma MANPOWER GROUP S.R.L., en el marco de la "CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UNA FIRMA CONSULTORA PARA FACILITADORES DE LOS SERVICIOS DE LA PLATAFORMA DE EMPLEO" – ID N° 363. 683

NORMATIVA APLICABLE

Artículo 11 de la Ley 5115/13: "***FUNCIONES GENERALES***. *El/la Ministro/a en áreas de trabajo, de empleo y de seguridad social, ejercerá las siguientes funciones y atribuciones generales…7…Adoptar las medidas de administración, coordinación, supervisión y control necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia*".-

ANÁLISIS

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Es copia fiel del original
Abg. Christian Barba
Encargado de Despacho
Dirección Jurídica Administrativa
Directora Jurídica
MTESS

Es importante mencionar primeramente que por Resolución MTESS N° 3553/19 de fecha 04 de octubre de 2019 se había resuelto autorizar al Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL), en el marco del Contrato de Préstamo BID N° 2660/OC-PR, la CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UNA FIRMA CONSULTORA PARA FACILITADORES DE LOS SERVICIOS DE LA PLATAFORMA DE EMPLEO.

A raíz de ello, en fecha 16 de octubre de 2019, se suscribió el Contrato PAIL N° 008/2019 entre el MTESS y la firma MANPOWER GROUP S.R.L. por un monto total de Gs. 578.491.000. Dicho contrato estipula en el apartado I "Formulario de Contrato", ítem 6, que el Sr. Rubén González, Director de Tic, fue designado como coordinador por parte de esta Cartera de Estado.

Asimismo, en el apartado I "Formulario de Contrato", ítem 4, del mencionado contrato, se estipuló que la fecha esperada de inicio de los servicios fue el 16 de octubre de 2019, con un plazo de 5 meses para la prestación total del servicio contratado. Dicho plazo a la fecha se encuentra expirado.

Por su parte, el Apéndice A "Términos de Referencia y Requisitos de Reporte" del citado contrato, establece en su ítem 6 los "Productos" a ser entregados, y en el ítem 7, los "Informes y Cronograma de Entregas, de la siguiente forma:

- Informe 1: Conteniendo el Plan de Trabajo (entrega estimada hasta 15 días posteriores a la firma del contrato.
- Informe 2: Plan de Capacitación previamente aprobado por la Dirección General de Empleo y/o dependencias.
- Informe 3: 1er Reporte Cuantitativo a los 35 días posteriores a la firma del contrato.
- Informe 4: 2do Reporte Cuantitativo a los 65 días posteriores a la firma del contrato.
- Informe 5: 3er Reporte Cuantitativo a los 95 días posteriores a la firma del contrato, incluyendo los resultados de las ferias de empleo virtuales y presenciales.
- Informe Final: Con teniendo el reporte de la base de datos generada actualizada y parametrizada. Medición de efectividad de empresas utilizando

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Abg. Christian Barba
Encargado de Despacho
Dirección Administrativa MTESS

la plataforma y del relevamiento y sistematización de necesidades de capacitación.

Estos informes debían ser aprobados por el Coordinador del Proyecto y remitidos al Banco Interamericana de Desarrollo - BID para su conocimiento

No debe dejar de tenerse presente que una de las particularidades que caracteriza a los contratos de la Administración es su rigor y sentido formalista, en tanto existe una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse en forma imperativa. Es más, la misma validez y eficacia de los contratos administrativos – dice Dromi – se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. Por ello – prosigue – la normativa prevé las formalidades que deben ser respetadas por las partes para el logro de la celebración y futura ejecución del contrato.

En efecto, consideramos que una de las cuestiones formales imperativas en actos de esta naturaleza, es el cumplimiento de las obligaciones asumidas dentro de los plazos estipulados en los términos de referencia, con la entrega de los productos a satisfacción de la contratante, lo cual en definitiva constituye el objeto propio de la contratación.

Entonces, en virtud del Contrato PAIL N° 008/2019las partes asumieron mutuamente obligaciones que debían ser cumplidas. Respecto a la contratista, encontramos los productos y los informes que debían entregarse dentro de los plazos establecidos en el acuerdo. De manera que, la cuestión pasa por analizar si los compromisos fueron cumplidos en tiempo y forma por la firma MANPOWER GROUP S.R.L.

Es así que encontramos agregada en autos la Nota PAIL N° 59/2020 de fecha 01 de julio de 2020 remitida a la firma MANPOWER GROUP S.R.L., por parte del Coordinador del PAIL, Ing. Rubén González. En dicha nota se solicita a la citada empresa que remita los informes disponibles hasta el 30 de junio de 2020, en relación a lo acordado en el contrato cuya rescisión se analiza. También la referida nota expresa que no se cuentan con extensiones disponibles para la ejecución del Proyecto PAIL, razón por la cual debia iniciarse el proceso para el cierre e informe final del PAIL.

Abg. Christian Barba
Encargado de Despacho
Dirección Administrativa MTESS

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martinez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Abg. Sonia Beatriz Silvera
Dirección Jurídica

Asimismo, a requerimiento de esta Dirección General, en respuesta al Memorándum DGAJ N° 346/2020 de fecha 13 de julio de 2020, el Ing. Rubén González, Coordinador Int. del UCP – PAIL, remitió el Memorándum UCP – PAIL N° 34/20 de fecha 14 de julio de 2020, relativo a los informes y productos no entregados en el marco de la ejecución del Contrato PAIL N° 08/2019

El Memorándum UCP – PAIL N° 34/20 de fecha 14 de julio de 2020, expresa en su parte pertinente: "...*el Producto afectado corresponde al cuarto pago: por aprobación del informe final, equivalente al 20% del total del contrato*". Además se refiere a las Actividades que ya no podrán ser realizadas en el marco de la ejecución del referido contrato, ante la imposibilidad de ampliar los plazos para el logro de las mismas. Dichas Actividades 3.2, 3.3, 3.10 y 3.12 son las previstas en el apartado 3 "Alcance de los Servicios y Actividades clave" del Apéndice A del Contrato PAIL N° 08/2019, en lo que refiere a los Términos de Referencia.

Asimismo, el citado Memorándum UCP – PAIL hace referencia a los productos establecidos en el punto 6 de los Términos de Referencia del Contrato PAIL N° 08/2019, que ya no podrán ser ejecutados en su totalidad ni aprobados, a saber: bases de datos actualizada y parametrizada; medición de efectividad de empresas utilizando la plataforma; ferias de empleo presenciales.

En síntesis, el citado informe concluye diciendo: "*el INFORME FINAL, CONTENIENDO EL REPORTE DE LA BASE DE DATOS GENERADA, ACTUALIZADA Y PARAMETRIZADA, MEDICION DE EFECTIVIDAD DE LAS EMPRESAS UTILIZANDO LA PLATAFORMA Y DEL RELEVAMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DE NECESIDAES DE CAPACITACIÓN, no podrá ser entregada a satisfacción de la contratante por efecto de la coyuntura actual*".

En atención a que la dependencia coordinadora informa que no se encuentran dadas las condiciones para dar cabal cumplimiento a la entrega del informe final y los referidos productos, corresponde entonces determinar si esta situación produce el efecto de reunir los presupuestos previstos en las cláusulas contractuales que hagan viable la terminación del contrato formalizado entre esta Cartera de Estado y la firma MANPOWER GROUP S.R.L.

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Abg. Christian Barba
Encargado de Despacho
DGAJ/MTESS

En este orden de ideas, es importante señalar lo estipulado en el Contrato PAIL N° 08/2019, específicamente en el punto 7 del Anexo 1 "Condiciones Generales del Contrato" que dice: "7. *Terminación. 7.1 Este contrato podrá ser terminado por cualquiera de las partes de acuerdo con las disposiciones que se indican a continuación. a. Por el Cliente. 7.2 El Cliente podrá terminar este Contrato mediante notificación escrita al Consultor con al menos catorce (14) días siguientes a que suceda cualquiera de los eventos que se indican… (d) Si el Cliente, a su exclusiva discreción y por algún motivo, decide terminar este Contrato…*"

Lo pactado en la parte trascripta del contrato deja librada a la facultad discrecional de la contratante, en este caso el MTESS, la terminación del contrato, mediando un motivo que funde tal decisión. En este caso dicho motivo se basa en lo informado a través del Memorándum UCP – PAIL N° 34/20 de fecha 14 de julio de 2020, en el que claramente se expresa que la situación por la cual se atraviesa actualmente conlleva la consecuencia consistente en que tanto el informe final, como los productos descritos líneas arriba, no podrán ser entregados a satisfacción de la contratante, razón por la cual la decisión de dar por terminado el contrato en estas condiciones se ajusta a lo estipulado en la citada cláusula contractual.

Entonces, corresponde a la atribución de la Máxima Autoridad Institucional velar por los intereses de esta Cartera de Estado, adoptando las medidas de administración y control necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos del MTESS.-

<u>En conclusión</u>:

- Esta Asesoría es del parecer que se encuentran reunidos los presupuestos contractuales previstos para que esta Cartera de Estado adopte la decisión de dar por terminado el Contrato PAIL N° 008/2019, suscripto con la firma MANPOWER GROUP S.R.L., en el marco de la "CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UNA FIRMA CONSULTORA PARA FACILITADORES DE LOS SERVICIOS DE LA PLATAFORMA DE EMPLEO" – ID N° 363. 683; en vista de que el Coordinador Contractual informa que determinados productos y el informe final ya no podrán ser entregados debido a la situación actual.

Abg. Pedro Danio Sanabria Martinez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Abg. Sonia Beatriz Silvera
Directora Jurídica
Dirección Gral. Asesoría Jurídica
MTESS

COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Abg. Christian Barbo
Encargado de Despacho
Dirección Administrativa MTESS

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
Dirección Administrativa

- Asimismo, se recomienda que la dependencia coordinadora del Contrato PAIL N° 008/2019 y la Dirección General de Administración y Finanzas corroboren si los montos desembolsados anteriormente en el marco de la referida contratación, se encuentran plenamente respaldados con la entrega de los productos y de los informes establecidos en los términos de referencias, a los efectos de adoptar las medidas administrativas pertinentes respecto a la verificación y el control correspondientes.

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativo
DGAJ - MTESS

Salvo otro parecer.-

Abg. Sonia Beatriz Silvera
Directora Jurídica
Dirección Gral. Asesoría Jurídica
MTESS

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dirección General de Administración y Finanzas
Mesa de Entrada N°: 2751
Fecha: 16/07/20 Hora: 11:30
Recibido por: Cristel Boyado

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dirección Administrativa
Mesa de Entrada N°: 937
Fecha: 16/07/2020 13:17
Recibido por: Graciela Olmedo
Secretaria Administrativa

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dirección General de Administración y Finanzas
Dirección Administrativa
Dirección Financiera
Dirección U.O.C.
Dpto. Control y Seguimiento
Para:
Fecha: 16/07/20
Firma:

Abg. Christian Barba
Encargado de Despacho
Dirección Administrativa MTESS