Dictamen DNCP/DJ N° 1497/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	21/2/2022
ID:	389459
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Contratación de Consultor Individual para Asesor de UOC
Entidad Convocante:	Municipalidad de Cambyretá
Denunciante:	Coordinación de Inteligencia de Mercado de la DNCP//Caso N°13/22 (STJE)
Tema General:	Marco Legal / Normativas
Tema Específico:	Prohibiciones/inhabilitaciones para contratar con el Estado

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la Investigación Preliminar individualizada como Caso N°13/22.
2. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La denuncia refiere que la Sra. Marizol Gallas Kressin podría estar comprendida en las inhabilitaciones para contratar con el Estado establecidas en el art. 40 de la Ley 2051/03, dicha alegación se realiza en razón a que la citada proveedora figuraba en la nómina de la Secretaría de la Función Pública como funcionaria de la Municipalidad de Bella Vista resultando adjudicada en el marco de la presente contratación.

La Convocante como la adjudicada manifiestan que en el año 2020 se ha realizado el mismo procedimiento *-ID 374776-* en el cual resultó adjudicada la misma proveedora, siendo igualmente impugnado por los mismos hechos dándose trámite a la denuncia e iniciando una investigación la cual fue resuelta en fecha 05/08/2021 por Resolución DNCP N°3448/21.

De la lectura de la citada resolución, se observa que, la DNCP determinó que la Sra. Marizol Gallas no se encontraba inmersa en las prohibiciones del art. 40, en razón a que, dada la particularidad del contrato suscripto con la Municipalidad de Bella Vista la misma solo se encuentra comprometida por ciertos días y dentro de cierto horario a desempeñar funciones dentro de la citada Institución; en otros términos, y dada la flexibilidad de las condiciones dispuestas por la Contratante en cuanto a horario y lugar de trabajo, no se denotó restricciones para la Sra. Marizol pueda desempeñar las labores para la cual fue contratada en la Municipalidad de Cambyreta; además de ejercer las funciones de Responsable de la UOC de la Municipalidad de Bella Vista.

De las constancias en autos y del portal de contrataciones públicas, se constata que, ciertamente los hechos aquí denunciados son los mismos ya estudiados en el marco de la licitación con ID N°374776, empero, es importante dejar en claro que, de los datos del SINARH, se observa que, la Sra. Marizol estuvo contratada nuevamente por el Municipio

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

de Bella Vista por todo el año 2021, con horario de funciones de 07:00 hs. a 12:30 hs y del Contrato N°36/2021 suscripto entre la Municipalidad de Cambyreta y la Ing. Com. Marizol Gallas, surge que, la prestación de servicios para la realización de Asesoría de la UOC es por producto entregado, no exigiéndose en el caso en particular el cumplimiento de horario o trabajo desde la sede municipal, por lo que, no se podría hablar de una infracción al art. 40 de la Ley 2051/03, al no existir indicios que la consultoría implicó interposición de funciones con su rol dentro de la Municipalidad de Bella, por lo que, corresponde dar por concluida la presente investigación preliminar.

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

MARIZOL GALLAS KRESSIN.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Denuncia recibida a través del Sistema de Tramite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 07 enero de 2022. La misma señala, cuanto sigue:

La Coordinación de Inteligencia de Mercado de esta Dirección Nacional comunica un listado de llamados con información sobre proveedores del estado que podrían estar comprendidos en las inhabilitaciones para contratar con el Estado, ya que figuran en la nómina de la secretaria de la Función Pública y han proveído a sus mismas entidades o a otras diferentes a las suyas.

En tal sentido, traemos a colación el siguiente cuadro descriptivo con los datos indicados en el referido listado:

Entidad Compradora	**ID**	**RUC**	**Proveedor**	**Cargo**
Municipalidad de Cambyretá	389459	3586198-3	Marizol Gallas Kressin	Encargada de Contrataciones
Entidad donde trabaja	**Categoría**	**Estado**	**Apertura de Ofertas**	
Municipalidad de Bella Vista	Consultoría, Asesoría e Investigaciones. Estudios y Proyectos de inversión.	Proveyó a otra entidad	12/08/2021	

APERTURA:

Nota DNCP/DJ Nº295/22 de fecha 10 de enero de 2022, por el cual se dio Apertura a la Investigación Preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Milagros Chávez
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP/DJ Nº295/22 de fecha 10 de enero de 2022– MUNICIPALIDAD DE CAMBYRETÁ.

Notificación inicial DNCP/DJ Nº296/22 de fecha 10 de enero de 2022– MARIZOL GALLAS KRESSIN.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

- **La Entidad Convocante a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 20 de enero del corriente, ha presentado su descargo en los siguientes términos:**

*"**LA MUNICIPALIDAD DE CAMBYRETA, DEPARTAMENTO DE ITAPUA,** con RUC 80024064-2, domiciliada sobre Ruta 14 km 5,5 del distrito de Cambyretá, departamento de Itapúa, representada en este acto por el Intendente Municipal Sr. **FRANCISCO JAVIER PEREIRA RIEVE,** con CI Nº1.878.889 proclamado como tal por Resolución del Tribunal Electoral de Itapúa, AI Nº78 de fecha doce d octubre de dos mil veintiuno, y la Srta. **LUZ MARINA GAUTO,** con CI Nº4.228.914, confirmada en el cargo por Resolución Nº500/2.014 de fecha treinta de octubre de dos mil catorce, contacto telefónico municipal 071-212340/42, correo: secretaria@cambyreta.gov.py,ante el Director Nacional de Contrataciones Públicas, decimos:*

Que, venimos por la presente en tiempo y forma a aclarar lo comunicado por la Coordinación de Inteligencia de Mercado referente a la contratación del proveedor: Marizol Gallas Kressin, como consultor individual para asesor de la UOC, ID Nº389.459.

ACLARACIONES

En primer término, aclaramos que la Encargada de Contrataciones de la Municipalidad de Cambyretá es la Lic. Nora Martinez, y no la Ing. Marizol Gallas Kressin, tal como figura en el cuadro de la nota DNCP_DJ Nº295/22.

En cuanto a la adjudicación de la Ing. Marizol Gallas, durante la evaluación el comité verificó que la misma se encontraba en la nómina de funcionarios permanentes o contratados (Altas y Bajas), como personal contratado en la Municipalidad de Bella Vista.

El comité de evaluación consideró que esta situación no impide que el oferente pueda ejecutar el contrato y presentar su oferta, considerando que quienes tengan relación laboral en carácter de contratados no se rigen por la Ley de la Función Pública. Además, se solicitó al oferente una nota de aclaración en la cual especifique su disponibilidad de tiempo para realizar los trabajos en forma presencial en la Municipalidad.

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Lic. Ma. Magdalena Otazú
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Por otro lado, en el año 2020, realizamos el mismo procedimiento (ID Nº374.776) y resultó adjudicado el mismo proveedor. Para ese procedimiento se presentó una denuncia por el hecho de adjudicar un proceso a la Ing. Marizol Gallas Kressin, siendo que la misma se desempeñaba como encargada de contrataciones en la Municipalidad de Bella Vista.

La DNCP inició la investigación correspondiente y en fecha (05-08-2021) emitió la Resolución Nº3448/21 en la cual confirma que la Ing. Marizol Gallas Kressin no está inhabilitada para contratar con el estado.

> *"Por tanto, en lo que respecta al presente proceso de licitación, en virtud a los documentos analizados se concluye que la Sra. Marizol Gallas Kresin, no se encuentra inmersa en las prohibiciones y limitaciones para presentar propuestas y contratar con el Estado". (Resolución DNCP Nº3448/21, página 9)*

Por lo expuesto, siendo que ya existe una investigación sobre el caso por parte de la misma DNCP y que ya existe una resolución al respecto, consideramos que no amerita una nueva investigación sobre el mismo caso, ya que para el momento de presentarme al presente proceso estaba en la Municipalidad de Bella Vista en las mismas condiciones que en el año 2020.

ESTADO DE EJECUCION CONTRACTUAL

En cuanto al estado de ejecución contractual, informamos que en fecha 24/09/2021 se procedió a firmar el contrato, y el oferente presentó la póliza de garantía profesional correspondiente y se encuentra prestando los servicios de asesoría que le fueran adjudicados.

Documentos Adjuntos:

- *Fotocopia de Cédula de Identidad del Intendente Municipal y de la Secretaria Municipal.*
- *Fotocopia de Resolución del Tribunal Electoral de Itapúa de la Proclamación del Sr. Javier Pereira Rieve, como Intendente Municipal del distrito de Cambyretá.*
- *Fotocopia de la Resolución de designación de la Secretaria Municipal.*
- *Copia de la oferta técnica y económica.*
- *Copia del Acta de Apertura de Ofertas*
- *Copia del dictamen del Comité de Evaluación Técnica*
- *Copia del dictamen del Comité de Evaluación Económica*
- *Copia de la Resolución IM Nº489/2020*
- *Copia de la Resolución IM Nº515/2020*
- *Copia del Contrato Firmado.*

Por todo lo expuesto con anterioridad, peticionamos:

1. ***TENER**, por reconocida la personería en el carácter invocado y por constituido el domicilio en el lugar señalado.*

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Mta. [illegible]
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

1. ***TENER,*** *por Contestado el traslado de la denuncia contra la Adjudicación del proceso de Contratación Directa Nº24-2021 "Contratación de servicios de consultor individual para asesor de UOC. ID 389.459.*

PROVEER DE CONFORMIDAD, SERÁ JUSTICIA.

- **La adjudicada -Marizol Gallas Kressi - a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 19 de enero del corriente, ha presentado su descargo, en los siguientes términos:**

"Yo, quien suscribe, MARIZOL GALLAS KRESSIN, con C.I. Nº3.586.168, y RUC Nº3586198-3, en mi carácter de proveedor adjudicado en el procedimiento con ID Nº389.459, con teléfono Nº0994-862035, correo magakr@hotmail.com, con domicilio en Calle Capitán Miranda e/ Concepción, Barrio Unión del Distrito de Bella Vista, Itapúa, Paraguay, ante el Director Nacional de Contrataciones Públicas, manifiesto cuanto sigue:

Que, vengo por la presente en tiempo y forma presentar mis manifestaciones y remitir documentos a fin de y aclarar lo manifestado por la Coordinación de Inteligencia de Mercado y lo hago en los siguientes términos:

Según este cuadro estaría como encargada de contrataciones en la Municipalidad de Cambyretá, lo cual es totalmente falso, ya que la encargada de contrataciones de la Municipalidad de Cambyrtá es la Lic. Nora Martínez.

Hasta el año 2021 estuve como Encargada de Contrataciones en la Municipalidad de Bella Vista a tiempo parcial, por contrato de prestación de servicios el cual se regía por el código civil y no por la ley de la función pública, por ende, este contrato no me inhabilitaba para ser proveedor del estado en otra entidad.

En el 2020 me presenté como oferente a una contratación directa para contratación de servicios de consultoría en la Municipalidad de Cambyretá, resultando adjudicada y de lo cual firmé un contrato para servicios de consultoría por un año. (proceso con ID Nº374.776). Para este proceso se presentó una denuncia según la cual mi contratación como consultor en la Municipalidad de Cambyreta era irregular debido a que me desempeñaba como Encargada de Contrataciones en la Municipalidad de Bella Vista.

La DNCP inició la investigación correspondiente y en fecha (05-08-2021) emitió la Resolución Nº3448/21 en la cual confirma que no estoy inhabilitada para contratar con el estado, motivo por el cual me volví a presentar a la Contratación para servicios de Consultoría del año 2021 a la cual se refieren la presente investigación.

> *"Por tanto, en lo que respecta al presente proceso de licitación, en virtud a los documentos analizados se concluye que la Sra. Marizol Gallas Kresin, no se encuentra inmersa en las prohibiciones y limitaciones para presentar propuestas y contratar con el Estado". (Resolución DNCP Nº3448/21, página 9)*

Por lo expuesto, siendo que ya existe una investigación sobre el caso por parte de la misma DNCP y que ya existe una resolución al respecto, es mi parecer que no amerita una nueva investigación sobre el mismo caso, ya que para el momento de presentarme al presente proceso estaba en la Municipalidad de Bella Vista en las mismas condiciones que

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

en el año 2020. Aclaro también que para el año 2022 no he renovado el contrato con la Municipalidad de Bella Vista por lo cual ya no tengo ningún vínculo con dicha entidad."

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y su modificatoria la Ley 3439/07.

Decreto N°2992/2019 de fecha 9 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)*". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "*Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N°5702/2019*".

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

La denuncia refiere que la Sra. Marizol Gallas Kressin podría estar comprendida en las inhabilitaciones para contratar con el Estado establecidas en el art. 40 de la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", dicha alegación se realiza en razón a que la citada proveedora figuraba en la nómina de la Secretaría de la Función Pública como funcionaria de la Municipalidad de Bella Vista resultando adjudicada en el marco de la presente contratación.

La Convocante en relación a los hechos denunciados, aclara primeramente que, la Encargada de Contrataciones de la Municipalidad de Cambyreta es la Lic. Nora Martínez, no así la Sra. Marizol Gallas Kresin, tal como figura en el cuadro remitido por la Coordinación de Mercado de la DNCP.

Por otro lado, sostiene que, durante la evaluación de ofertas el Comité Evaluador, verificó que, la Sra. Marizol Gallas Kresin se encontraba en la nómina de personal contratado en la Municipalidad de Bella Vista, sin embargo, se consideró que dicha situación no impediría que la oferente pueda ejecutar el contrato y presentar oferta considerando que quienes tengas relación laboral en carácter de contratados no se rigen por la Ley de la Función Pública, además de que, a la oferente se le solicitó una aclaración de la disponibilidad de su tiempo para la realización de sus labores en forma presencial en la Municipalidad.

Asimismo, manifiestan que en el año 2020 han realizado el mismo procedimiento en el marco del llamado con ID 374776, en el cual resultó adjudicada la misma proveedora, siendo igualmente impugnado por los mismos hechos dándose

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

trámite a la denuncia e iniciando una investigación, la cual fue resuelta en fecha 05/08/2021 por Resolución DNCP N°3448/21, en el cual se confirmó que la Sra. Marizol Gallas Kresin no estaría inhabilitada para contratar con el estado.

Por lo tanto, sostienen que, en razón a que ya existe una investigación sobre el caso por parte de la DNCP, consideran que no amerita una nueva investigación sobre el tema, ya que el presente procedimiento se encuentra en las mismas condiciones ya surgidas en el año 2020 en el llamado ID 374776.

Ahora, en cuanto al estado de ejecución contractual de la presente contratación, la Convocante informa que en fecha 24/09/2021 se procedió a firmar el contrato y actualmente la oferente se encuentra prestando los servicios de asesoría que le fueran adjudicados.

Por su parte, la Señora Marizol Gallas Kressin en relación a los hechos denunciados sustenta las mismas manifestaciones ya realizadas por la Entidad Convocante, acotando que, en el año 2022 no ha renovado el contrato suscripto con la Municipalidad de Bella Vista, por lo cual, ya no cuenta con ningún vínculo con dicha entidad.

Resulta conveniente traer a colación extractos de lo indicado en la Resolución DNCP N°3448/21 de Cierre de la Investigación de Oficio -Caso 461/20-: "*…El comité verificó que la Sra. Marizol Gallas figura como contratada en la Municipalidad de Bella Vista, por lo que solicitó copia del Contrato con la Municipalidad de Bella Vista, concluyendo el Comité con la remisión del mismo que, en la cláusula séptima refiere que la relación entre las parte es de carácter civil, temporal, excepcional dentro del periodo contratado, y que la relación entre el oferente (adjudicada) y la Municipalidad se rige por el Código Civil y no de la función pública y en consecuencia, hallándose la Sra. Marizol habilitada para ser proveedor del Estado…*

En tal sentido, el argumento del comité se centró en la naturaleza del contrato suscripto entre la Municipalidad de Bella Vista y la Sra. Marizol Gallas -CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-, indicando nada más que dicho contrato se rige por las reglas del código civil…

En vista a que, la Sra. Marizol se encuentra vinculada a la Municipalidad de Bella Vista como contratada, se señala que, la definición contenida en el Art. 5° de la ley 1626/00 "De la Función Pública", reza lo siguiente: "Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado.", de esta manera en base a la normativa mencionada, se puede afirmar que el contrato –bajo la denominación de prestación de servicios- debe ser estudiado a la luz de la ley de la función pública.

Si bien es cierto, ***la Sra. Marizol Gallas Kressin es personal contratada no nombrada de la Municipalidad de Bella Vista, no es menos cierto que, dicha institución se rige por la Ley 1626 "De la Función Pública", por tanto, al ser personal contratado que presta funciones en relación de dependencia con el Estado, percibiendo una remuneración por parte del mismo, la funcionaria en cuestión podría hallarse inmersa dentro de las prohibiciones para contratar con el estado****.*

Ahora bien, no basta la simple alegación de ser contratada del Estado para determinar la inhabilidad de una persona física y/o jurídica para contratar con el Estado. Siendo la finalidad de las prohibiciones y limitaciones, el cumplimento de los principios de moralidad, imparcialidad, igualdad y libre competencia. Se trata de evitar, fundamentalmente, que determinados proveedores, ya sea por razón de su cargo, por su injerencia directa en la toma de decisiones o por el

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Ana M. Valenzuela Olazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

acceso previo a información relacionada con un proceso de contratación, tengan una posición privilegiada respecto de los demás potenciales proveedores o que participen aquéllos que tienen suspendido su derecho. De esta manera, se previene la generación de conflictos de interés, se promueve la transparencia en los procesos de licitación que convocan las Entidades públicas y la más amplia concurrencia de proveedores.

Teniendo presente esto, ***la particularidad del contrato suscripto con la Municipalidad de Bella Vista es que la Sra. Marizol solo se encuentra comprometida por ciertos días y dentro de cierto horario a desempeñar funciones dentro de la citada Institución… En otros términos, y dada la flexibilidad de las condiciones dispuestas por la Contratante en cuanto a horario y lugar de trabajo, no se observa restricciones para la Sra. Marizol pueda desempeñar las labores para la cual fue contratada; además de ejercer las funciones de Responsable de la UOC de la Municipalidad de Bella Vista****.*

Por tanto, en lo que respecta al presente proceso de licitación, en virtud a los documentos analizados se concluye que la Sra. Marizol Gallas Kresin, no se encuentra inmersa en las prohibiciones y limitaciones para presentar propuestas y contratar con el Estado…". (Sic, lo resaltado es nuestro).

Sintetizadas las manifestaciones de las partes, se denota que, ciertamente los hechos aquí denunciados son los mismos ya estudiados en el marco de la licitación con ID N°374776 -proceso licitatorio realizado en el año 2020-, empero, es importante dejar en claro que, el procedimiento licitatorio de referencia tuvo lugar en el periodo lectivo 2021 (acto de apertura de ofertas 12/08/21). Es así que, de los datos del SINARH, se observa que, la Sra. Marizol estuvo contratada nuevamente por el Municipio de Bella Vista por todo el año 2021, con horario de funciones de 07:00 hs. a 12:30 hs[1] y del descargo de la misma, se menciona que actualmente (año 2022) ya no se encuentra vinculada en dicho municipio, hecho corroborado de los datos del SINARH.

Asimismo, se esclarece que, del **Contrato N°36/2021 suscripto entre la Municipalidad de Cambyreta y la Ing. Com. Marizol Gallas**, surge que, la prestación de servicios por parte del *El Consultor* para la realización de Asesoría de la UOC se hará según detalles del pliego y en tal sentido, remitiéndonos al pbc, Anexo C <de las Especificaciones Técnicas de los bienes o servicios a ser requeridos>, consta la descripción de las actividades del consultor tales como: revisar pliegos de bases y condiciones, integrar el comité de evaluación y realizar la evaluación de ofertas, asesoría para elaborar dictámenes para procesos por vía de excepción, para ampliaciones de contrato, elaboración de ejecución del programa anual de contrataciones y elaborar en forma conjunta con la responsable de la UOC las respuestas a protestas y dar el seguimiento correspondiente al proceso. Igualmente, se señala en las bases concursales que, **el contrato será por producto, debiendo el consultor utilizar las horas diarias necesarias para cumplir con los objetivos de la consultoría y entrega de los productos esperados**.

Por todo lo expuesto, no se podría hablar de una infracción al art. 40 de la Ley 2051/03, teniendo en cuenta que, las funciones contratadas en el marco del llamado objeto de estudio, enmarcan trabajos a ser entregados "*por productos*", no exigiéndose a la consultora, en el caso en particular -Sra. Marizol Gallas Kressin- el cumplimiento de horario en la

Manuela Cristaldo
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

[1] Del texto del contrato con la Municipalidad de Bella Vista (año 2020), se desprende que, los servicios se prestan en la Municipalidad los días LUNES MIERCOLES Y VIERNES de 07:00 (siete) a 12:00 horas y la prestación del servicio es como RESPONSABLE DE LA UOC DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE LA MUNICIPALIDAD DE BELLA VISTA.

sede municipal de Cambyreta, es decir, no hay indicios que la consultoría implicó interposición de funciones con su rol como Encargada de UOC dentro de la Municipalidad de Bella Vista.

Finalmente, en razón a las aclaraciones y al análisis efectuado, esta Dirección Jurídica considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, por lo que, corresponde dar por concluida la presente investigación preliminar Caso N°13/22, haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

Abg. MANUELA CRISTALDO
Dirección Jurídica – DNCP

Abg. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP