



**Al Sr. Fiscal Federal
de la Fiscalía Federal de Primera Instancia de Campana
Dr. Sebastián Alberto Bringas**

S _____ / _____ D

SERGIO L. RODRIGUEZ, en mi carácter de Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, junto con **GABRIEL R. QUINTANA LANDAU**, Auxiliar Fiscal de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, nos dirigimos al Sr. Fiscal Federal en la causa nro. 48528/2019 “N.N. s/ malversación de caudales públicos” del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Secretaría Penal N° 3 (Expte. PIA 306/2019) y respetuosamente decimos:

i) Objeto - Consideraciones preliminares

Que en el marco de la intervención que se dispusiera a fs. 19, en un todo de acuerdo con la Ley 27.148, se procedió a efectuar un análisis integral de los expedientes y documentación remitida y que se encuentran relacionados con los hechos pesquisados en la causa, los cuales redundaron en principio en irregularidades en la administración de fondos públicos por parte de la Municipalidad de Pilar en relación a la construcción de la planta de tratamiento de líquidos cloacales en el barrio Peruzzotti de dicho partido, que fuera financiada con fondos del Estado Nacional.

Cabe destacar que la tarea encomendada se realizó exclusivamente sobre cuestiones de índole jurídica, excluyéndose cualquier argumento o materia basada en asuntos técnicos, por exceder la especialidad de esta Procuraduría.

ii) del análisis desarrollado

ii. a) del Convenio Marco de Colaboración

Que el 23 de marzo de 2016, se celebró un **Convenio Marco de Colaboración** entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representado por el entonces Ministro Lic. Rogelio Frigerio; la Secretaría de Vivienda y Hábitat de ese Ministerio, representada por el entonces Secretario Cdr. Domingo Luis Amaya; y la Pcia. de Buenos Aires, representada por su entonces Gobernadora, Lic. María Eugenia Vidal, para la construcción de viviendas, urbanización de barrios vulnerables y mejoramiento del hábitat (convenio nro. 21 - fojas 3/4 Expediente S02:0047192/2016).

Concretamente, las partes se comprometieron a cooperar en el desarrollo y en la implementación de acciones y medidas estratégicas con el objeto de dar solución al problema habitacional de sectores vulnerables, en los centros con déficit de viviendas y de urbanización de barrios vulnerables con infraestructura básica, regularización dominial y fortalecimiento comunitario, logrando así la revalorización del hábitat (cláusula primera).

De esta manera acordaron desarrollar obras para la construcción de viviendas y la planificación urbana que contemplara la transformación físico social en la Provincia de Buenos Aires (cláusula primera), debiendo la Provincia proponer a la Secretaría los proyectos que considerara pertinentes (cláusula segunda), suscribiendo acuerdos específicos para la implementación de las acciones necesarias (cláusula tercera).

ii. b) del Convenio Específico

En este sentido, con fecha 18 de abril de 2016, el entonces intendente de la Municipalidad de Pilar, Nicolás J. Ducote, solicitó a la entonces Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, asistencia técnica y financiera para el proyecto “Construcción social del hábitat en el barrio Peruzzotti”, el cual ascendía a la suma total de \$ 23.031.303 (fojas 5/28 Expediente S02:0047192/2016).



El proyecto consistía en la urbanización y mejoramiento del hábitat del Barrio Peruzzotti, incluyendo las siguientes obras: corredor barrial total (asfalto, cordón, veredas y equipamiento), corredor barrial 2 (veredas y equipamiento), bache de calles, mejoramiento de calles, plazas, servicios públicos – hidráulica, servicios públicos – agua, servicios públicos – planta de tratamiento, servicios públicos – alumbrado, portal y nido (fojas 15 Expediente S02:0047192/2016).

Pero además de la obra física el proyecto comprendía, diversos módulos sociales, como: participativo, artístico y cultura, ambiental, deportivo, mujer y hábitat y educativo (fojas 21 Expediente S02:0047192/2016).

Así, se dio intervención a las áreas con competencia en la materia, recomendando la entonces Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (Lic. Mariana Klemensiewicz) con fecha 20 de abril de 2016 la suscripción del convenio específico que posibilitaría la ejecución de las obras citadas (fojas 29/39 Expediente S02:0047192/2016).

Nótese que emerge de la intervención antes mencionada que el plazo de ejecución de obra planteado era de 12 meses (ver fojas 30 Expediente S02:0047192/2016), no vislumbrándose de dónde se extrae dicho plazo en el proyecto presentado por la Municipalidad (ver proyecto obrante a fojas 6/28).

Por su parte, que el monto del convenio ascendía a la suma de \$ 15.096.170, comprendiendo las obras físicas la suma de \$ 13.518.170, y los módulos de desarrollo humano la de \$ 1.578.000 (fojas 39 Expediente S02:0047192/2016), diferenciándose con el monto consignado en el proyecto presentado por la Municipalidad (ver fojas 15).

Posteriormente se dio intervención a la Secretaría de Vivienda y Hábitat (Cdr. Domingo Luis Amaya – fojas 42/43 Expediente S02:0047192/2016), y a la Dirección General del Servicio Administrativo Financiero (Lic. Carlos Guberman – fojas 44

Expediente S02:0047192/2016) para la correspondiente imputación presupuestaria, emergiendo que se imputó la suma de \$ 6.793.277 al ejercicio 2016 y la suma de \$ 8.302.893 al ejercicio 2017, aludiendo a que estaba en trámite una medida de modificación presupuestaria para afrontar los gastos respectivos.

De modo que previo dictamen del servicio jurídico emitido el 28 de abril de 2016, suscripto por el Dr. Ignacio Luis María Azarola (fojas 45/47 Expediente S02:0047192/2016), con fecha 28 de abril de 2016 se suscribió el **Convenio específico** entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representado por el Lic. Rogelio Frigerio; la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representada por el C.P.N. Domingo Luis Amaya, y la Municipalidad de Pilar, representada por su intendente Nicolás José Ducoté (fojas 53/62 Expediente S02:0047192/2016), cuyo objeto radicó en la ejecución de obras de infraestructura básica y fortalecimiento comunitario a desarrollarse en espacio público del Barrio Peruzzotti del Partido de Pilar, Pcia. de Buenos Aires (cláusula primera y Anexo I).

El fundamento recayó en las competencias asignadas a ese Ministerio por la Ley de Ministerios N° 22.520, en tanto le competía entender en la elaboración y ejecución de programas de vivienda destinada a los sectores de menores recursos y promover la inversión en el campo de la vivienda; así como por el Decreto N° 212/2015 al corresponderle a la Secretaría la intervención en el diseño, implementación y control de la Política Nacional de Vivienda y en la elaboración, propuesta y ejecución de la Política Nacional en materia de obras de infraestructura habitacional y de desarrollo urbano.

Asimismo, se sustentó en el Convenio Marco de Colaboración que fuera celebrado el 23 de marzo de 2016 entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Secretaría y la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de dar solución al problema habitacional de sectores vulnerables de la sociedad en los centros de déficit de vivienda y de urbanización de barrios vulnerables



con infraestructura básica, regularización dominial y fortalecimiento comunitario, logrando así la revalorización del hábitat.

Agregándose que mediante dicho convenio se había facultado al Secretario de Vivienda y Hábitat a implementar las acciones necesarias a los fines de dar cumplimiento al mismo y suscribir así los acuerdos específicos que resultaran pertinentes (cláusula tercera).

No obstante, a dicho momento el ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda había emitido varios programas en materia habitacional, con requisitos y procedimientos a cumplir, sin que ninguno de ellos hayan sido invocados en el marco de dicho Convenio Específico, pese a que el objeto de este podría haber encuadrado en los mismos (ver Resolución de la Secretaría de Obras Públicas del ex MINPLAN N° 15/2009 y Resolución del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 122-E/2017).

Ahora, de la lectura del Convenio Específico se desprende que se estipuló que la Secretaría financiaría un monto total de \$ 15.096.170 (cláusula segunda y Anexo I) en concepto de materiales y mano de obra, la que sería abonada – de existir partida presupuestaria suficiente – luego de la aprobación del gasto por parte de la autoridad competente del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, según el siguiente cronograma de pagos (conforme Anexo II):

1° desembolso correspondiente al 15 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 2.264.426-.

2° desembolso correspondiente al 30 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 4.528.851-, librado luego de cumplido el 15 % del avance de la ejecución de la obra y aprobado el gasto por la autoridad competente del Ministerio.

3° desembolso correspondiente al 30 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 4.528.851 - librado luego de cumplido el 45 % del avance de la ejecución de la obra y aprobado el gasto por la autoridad competente del Ministerio.

4° desembolso correspondiente al 25 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 3.774.042 - librado luego de

cumplido el 75 % del avance de la ejecución de la obra y aprobado el gasto por la autoridad competente del Ministerio.

Así en lo que aquí interesa, se convino que la Municipalidad debía presentar mensualmente a la Secretaría las rendiciones de cuenta detalladas y debidamente documentadas que acreditaran el uso dado a los fondos recibidos por la Nación, de acuerdo a los fines previstos en el Convenio (cláusula cuarta) y que **debía iniciar las obras con sus correspondientes actas de inicio en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la fecha de recepción del primer desembolso de fondos, siendo cancelado el financiamiento en el supuesto que no lo hiciera, debiendo en este caso proceder a devolver de manera inmediata las sumas percibidas** (cláusula sexta).

Se facultó por su parte a que la Municipalidad celebrara contrato de obra por la modalidad de ajuste alzado, permitiendo la subcontratación de maquinarias o servicios que requirieran matrícula habilitante o por la especificidad de tareas o maquinarias, debiendo aportar los fondos complementarios necesarios para hacer frente a las obras en el plazo y con las calidades convenidas (cláusula séptima)

En síntesis, la Municipalidad tendría a su cargo todas las tareas inherentes a la administración, ejecución y supervisión de las obras convenidas, siendo la responsable exclusiva de todos los efectos resultantes de esas tareas (cláusula décima), reservándose la Secretaría la facultad de contralor y, debiendo realizar en forma directa o por intermedio de la entonces Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano las inspecciones de obra y auditorías técnicas, sociales y financieras que considerara necesarias para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos (cláusula décimo primera).

Cabe resaltar que en toda comunicación oficial se debía mencionar el origen federal de los fondos que financiaban la obra (cláusula décimo tercera).

Para terminar, dicho convenio fue homologado mediante la Ordenanza N° 217/16 de fecha 25 de agosto



de 2016 del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pilar (fojas 19/31 Expediente 4089 019473/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar), promulgada por Decreto N° 2506 de fecha 5 de septiembre de 2016 del entonces Intendente Municipal, Lic. Nicolás Ducoté (fojas 33/45 Expediente 4089 019473/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).

ii. c) del Proceso de selección en la Municipalidad de Pilar – Expediente 4089 019473/2016 – Licitación Pública N° 36/16

En primer lugar corresponde resaltar que el proceso de selección tendiente a la realización de diversas obras de infraestructura en el barrio de Peruzzotti, de la localidad de Pilar, **fue iniciado recién con fecha 7 de diciembre de 2016 (fojas 1)**, es decir, **5 meses después del primer desembolso efectuado por el Estado Nacional de conformidad a lo estipulado en el Convenio Específico¹, y 4 meses después del pedido de prórroga para el inicio de las obras formulado por el Municipio de Pilar** (fojas 69 Expediente S02:0047192/2016)², sobre lo que se volverá en el apartado siguiente.

Ahora bien, con fecha 20 de diciembre de 2016 fue emitido el Decreto Municipal N° 3961 suscripto por el entonces intendente Lic. Nicolás Ducote, refrendado por la Secretaría de Economía y Hacienda, Cecilia Irene Cabrera, mediante el cual se autorizó a efectuar el llamado a Licitación Pública N° 36/2016 para el día 27 de enero de 2017 a los efectos de la contratación para la obra de infraestructura en el Barrio Peruzzotti, de la localidad de Pilar, partido de Pilar, de conformidad a la Memoria Descriptiva, Pliego de Especificaciones Técnicas y Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares y planos y anexos, estimándose el costo en la suma de \$ 13.518.170, y por el cual se aprobara el Pliego de Bases y Condiciones, Cláusulas Generales - Particulares (fojas 168).

¹ El primer desembolso fue realizado el 19 de julio de 2016 - fojas 69 Expediente S02:0047192/2016.

² Realizado el 31 de agosto de 2016.

Concretamente conforme el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y las Especificaciones Técnicas (fojas 138/163) la contratación comprendía dos renglones:

- 1) Construcción de red cloacal, costo estimado \$ 6.177.651,37 (fojas 130).
- 2) Construcción de planta depuradora, costo estimado \$ 7.340.518,63 (fojas 130).

En torno a la normativa aplicable, de acuerdo a los términos de las Cláusulas y Condiciones Generales (fojas 131/137) la presente licitación se regiría por la Ley Orgánica de las Municipalidades, las ordenanzas locales o generales vigentes en la materia, por el Régimen de Contabilidad y Disposiciones de administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, Decreto N° 2980/2000 de Reforma de Administración Financiera Aplicada al ámbito Municipal, y supletoriamente para el caso de obras públicas por la Ley N° 6021 de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, así como por las condiciones determinadas en el Pliego de Bases y Condiciones, y en todo lo que no se encontrara previsto por los principios generales de derecho administrativo.

Por su parte, en cuanto a las condiciones impuestas para esta contratación, el mencionado Pliego General (fojas 131/137) estableció un anticipo financiero del 20 %, deducido en el mismo porcentual en cada certificado de obra presentado y aprobado por la autoridad (art. 35).

Asimismo el Pliego Particular (fojas 138/149) estipuló como **plazo de ejecución, hasta el 31/12/2017**, contado a partir de la fecha de firma del acta de inicio (art. 12).

Ahora, emitido el acto administrativo de convocatoria, se procedió a difundir la misma, en el Boletín de la Provincia de Buenos Aires y en el diario de Editorial del Tratado SRL, ello en concordancia con el art. 142 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley 6769/1958, y art. 166 del Reglamento de



Contabilidad y Disposiciones de administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, no se observan en las actuaciones tenidas a la vista la notificación directa a los comerciales especializados de la localidad inscriptos en el Registro de Proveedores (art. 167 del Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires).

De modo que no habrían sido cumplidos los requisitos atinentes a la publicidad que debió otorgarse al procedimiento de selección.

De suyo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada legislativamente por la Argentina mediante la Ley 24759, establece en su artículo III inciso 5º, que los Estados parte deben aplicar las medidas para crear, mantener y fortalecer los sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren **la publicidad**, equidad y eficiencia, de tales sistemas.

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada también mediante Ley 26.097, en su artículo 91 establece “*Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Estos sistemas cuya aplicación podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas*”.

A ello se agrega que a fojas 178 y 179/180 lucen glosadas Circulares N° 1 y N° 2 de fecha 18 y 19 de enero de 2017 respectivamente, suscripta la Circular N° 2 por el Ing. Osvaldo Caccaviello de la Dirección de Calles y Red Vial, destacándose respecto a la Circular N° 1 que solo luce la notificación a la firma Vialme S.A., firmada por Fabián Arias, Director de Compras.

Cabe resaltar que mediante la Circular N° 1 se subsanó un error de tipeo en el monto del presupuesto oficial en las publicaciones efectuadas (se había consignado erróneamente la suma de \$ 13.811.697) mientras que mediante la Circular N° 2 se agregó un requisito a presentar por los oferentes (que el oferente debía presentar el contrato profesional con el representante técnico por el estudio y la preparación de la propuesta, y antes de la iniciación de los trabajos el representante técnico debía presentar el contrato profesional por la tarea con el contratista visado por la oficina mixta Colegio – Caja de Previsión Social), así como se consignó el sistema de contratación de la obra por ajuste alzado.

De modo que ambas circulares revestían la calidad de circulares modificatorias de las condiciones de contratación.

Dichas circulares lucen notificadas únicamente a Vialme SA el 18 y 19 de enero de 2017 respectivamente (fojas 178 y 180), al haber sido la única firma que habría adquirido el pliego en dicho momento, conforme emerge de las constancias de compras del mismo obrantes a fojas 176/177.

No obstante, y si bien el art. 13 de las Cláusulas y Condiciones Generales prescribía que toda aclaración, revisión, agregado o supresión de los contenidos o documentos integrantes de la licitación debían ser notificados a cada oferente, hubiera correspondido la difusión de la misma por los mismos medios de publicidad aplicados a la convocatoria, ello en virtud de los principios de igualdad licitatoria y publicidad que deben regir las contrataciones públicas, teniendo en cuenta que dichas circulares importaron la variación de las condiciones originales de contratación.

Lo que pudo incidir en los potenciales oferentes autoexcluidos, es decir, aquellos particulares que, de haber sido otras las bases y las condiciones de los pliegos, se hubieran presentado en el procedimiento de selección contractual.



Es que tal cual afirmaba el mencionado art. 13 de las Cláusulas Generales, las circulares forman parte de los Pliegos de Bases y Condiciones.

Y en este sentido ha opinado la Procuración del Tesoro de la Nación respecto que “*la ley de licitación o ley del contrato está constituida por el pliego (...) Los términos o expresiones de los pliegos de condiciones son de interpretación estricta o restringida; esto se impone como corolario del fundamento al principio de igualdad que debe presidir el trámite de la licitación*”³.

Véase que el llamado y sus condiciones delimitan, en efecto, un marco de oferentes excluidos potencial o realmente, que no puede ser alterado en perjuicio de ellos, abriendo, con posterioridad e indebidamente, posibilidades o alternativas que inicialmente no se contemplaron⁴. Agregándose finalmente respecto a este punto que la misma habría sido emitida por autoridad incompetente. Ello toda vez que el mencionado art. 13 de las Cláusulas Generales dispone que las circulares debían ser emitidas por la Municipalidad, sin aludir al área competente, por lo que conforme su texto dicha competencia se encontraría a cargo del titular del Municipio, a menos que existiera una delegación expresa en este sentido⁵.

Continuando con el análisis de las actuaciones, con fecha 27 de enero de 2017 tuvo lugar el Acto de apertura (fojas 181), emergiendo la presentación de dos ofertas, a saber:

- Tordel SA.
- Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE.

De modo que efectuado el análisis de las ofertas técnicas el 31 de enero de 2017 por la Dirección de Compras (Fabián Arias) – fojas 743/746 - se concluyó que ambas cumplían con

³ Dictámenes PTN 202:151; 202:64.

⁴ Comadira, Julio Rodolfo, en “La Licitación Pública. Nociones, Principios. Cuestiones”, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, pag. 73/75.

⁵ Empero, la aprobación de todo lo actuado mediante el Decreto N° 1193/2017 podría interpretarse como ratificación de la misma por la autoridad competente.

los requisitos de elegibilidad establecidos por la legislación vigente como por los requerimientos solicitados en el pliego de bases y condiciones.

Asimismo, la Dirección General de Calles y Red Vial (Ing. Osvaldo Caccaviello) – fojas 747 – el 3 de febrero de 2017 emitió la evaluación de antecedentes de las ofertas presentadas, estableciendo a la firma Tordel S.A., el total de 45 puntos; mientras que a la UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A., el total de 50 puntos, pasando ambas a la etapa siguiente, fijándose en consecuencia la fecha de apertura del sobre N° 2 (fojas 748/751).

Consecuentemente con fecha 10 de febrero de 2017 se llevó a cabo el acto de apertura de los sobres N° 2 (fojas 752), surgiendo las siguientes propuestas económicas:

- Tordel SA. - \$ 14.199.618,31.
- Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE - \$ 13.518.304,36.

De manera que, confeccionado el cuadro comparativo de ofertas (fojas 836), y previa intervención de la Secretaría de Obras Públicas (Guillermo H. Iglesias – fojas 839); así como de la Dirección General de Presupuesto en virtud de la diferencia entre el presupuesto oficial y la oferta aceptada (fojas 841/842) y de la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento (María Natalia Toso) con la conformidad del Secretario Legal y Técnico (Martín O. Monea – fojas 849/851), fue emitido el Decreto Municipal N° 1193 del 5 de abril de 2017 suscripto por el entonces intendente Lic. Nicolás Ducoté, refrendado por la Secretaría de Economía y Hacienda Cecilia Irene Cabrera (fojas 854/855), aprobando lo actuado en el expediente bajo estudio y contratando a la firma Tordel S.A para la realización de las obras de infraestructura objeto del mismo en el Barrio Peruzzotti, por la suma de \$ 14.199.618,31.

Cabe destacar que con fecha 17 de febrero de 2017 el apoderado de la firma Vialme SA comunicó que al vencimiento



del plazo de mantenimiento de oferta no renovaría la misma (fojas 837), lo que determinó que recayera la adjudicación en la firma Tordel S.A.

Por su parte, si bien el art. 26 de las cláusulas y condiciones generales prescribía que la Municipalidad debía notificar fehacientemente al oferente que resultare adjudicatario de la resolución que así lo disponga dentro del plazo de 7 días hábiles de acordada la misma, y que una vez vencido el plazo de mantenimiento de oferta, los oferentes que no fueran notificados de la adjudicación debían solicitar la devolución del documento de garantía, dentro de los 30 días siguientes, el hecho de no efectuar notificación fehaciente del acto de adjudicación a los restantes oferentes no adjudicados, atentaría contra el derecho de defensa de los mismos consagrado en la Constitución Nacional (art. 18) y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 15).

Ello por cuanto obstaculizaría la interposición de los recursos administrativos pertinentes.

Es que conforme los términos de la Ordenanza General 267/1980 de la Provincia de Buenos Aires relativa al Procedimiento Administrativo Municipal, toda decisión administrativa final, interlocutoria o de mero trámite que lesione un derecho o interés legítimo de un administrado o importe una transgresión de normas legales o reglamentarias o adolezca de vicios que la invaliden, resulta impugnable mediante los recursos establecidos en dicho capítulo (art. 86 y ss).

Agregándose entonces que la ausencia de notificación expresa, conlleva el desconociéndose del comienzo del cómputo del plazo para la interposición de los recursos administrativos aludidos.

Seguidamente fue emitida la orden de compra N° 2072 (fojas 863) y efectuado el registro de compromiso (fojas 865).

Finalmente, el 12 de abril de 2017 fue suscripto el contrato de obra entre la Municipalidad de Pilar representada por la Secretaría de Economía y Hacienda, Cecilia I.

Cabrera, y Tordel S.A., representada por Sergio Miguel Russo (fojas 887/889).

Ahora bien, sin perjuicio de la precalificación de ambas propuestas y posterior adjudicación a la firma Tordel S.A., las áreas intervenientes no tuvieron en cuenta que los oferentes no habrían cumplido con la totalidad de las exigencias del pliego general.

En efecto, respecto al oferente Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A. UTE, no presentó junto con la declaración jurada de no ser deudores del Municipio de Pilar, la Provincia de Buenos Aires o la AFIP y no estar incluidos en el Registro de deudor Alimentario Moroso (art. 15 inc. j) de las cláusulas generales), la constancia del registro de deudores alimentarios morosos de las autoridades de las firmas Servicios y Gestión S.A. y de Alpin S.A., sino únicamente respecto de las autoridades de Vialme S.A. (ver fojas 471/474).

Véase que el art. 15 inc. j) de las Cláusulas y Condiciones Generales dispuso que dicha declaración jurada alcanzaba a todos los miembros del directorio de las sociedades participantes aún si formaran parte de una UTE.

Asimismo que si por algún inconveniente el proponente no presentara los certificados del registro de deudores Alimentarios de la Provincia de Buenos Aires, éstos podrían ser solicitados de oficio por los funcionarios de la Dirección de Compras del Municipio, adjuntando dichos comprobantes al expediente.

Pero no solo no lucen en las actuaciones estas constancias, sino que tampoco fueron requeridas por el organismo la subsanación de la omisión de cumplimiento.

Todo lo contrario, en el análisis de las ofertas técnicas que efectuara la Dirección de Compras (fojas 743/746) expresamente se consignó que el oferente en cuestión había presentado esta exigencia.



Pero además, la UTE oferente tampoco acompañó la constancia de inscripción en el Registro de Proveedores de la Municipalidad de Pilar de la firma Alpin S.A. (fojas 295/297).

Esta situación tampoco fue advertida en la evaluación técnica de las ofertas efectuada por la Dirección de Compras, la cual manifestó que dicha empresa sí había cumplido con este recaudo (fojas 743/746).

Cabe agregar que este requisito también era exigido por la Ley Orgánica de las Municipalidades (arts. 140 y 143) que rigió la contratación.

Ahora, respecto a la firma adjudicataria Tordel S.A, la misma no presentó el contrato profesional con el representante técnico por el estudio y la preparación de la propuesta exigido mediante la Circular N° 2.

Esta situación tampoco fue señalada por los funcionarios actuantes ni requerida su pertinente subsanación.

Concretamente, en el análisis de las ofertas técnicas que efectuara la Dirección de Compras (fojas 743/746) expresamente se estableció que el oferente en cuestión había presentado esta exigencia obrante a fojas 224.

Pero en la foja mencionada luce tan solo una declaración jurada en la cual el Sr. Daniel Fatelevich declaró que había estudiado cuidadosamente los documentos de la licitación sin tener observación alguna de su contenido, salvo lo que pudiera haber expuesto a la Municipalidad, lo que dista sin lugar a dudas del recaudo requerido en las condiciones de contratación.

Véase que sorprendentemente el contrato con el representante técnico exigido luce agregado con posterioridad a la adjudicación (fojas 856/857) pero teniendo fecha del 28 de marzo de 2017.

Ahora bien, como se expuso, estas omisiones no fueron advertidas por las áreas intervinientes, emitiéndose la

adjudicación sin que se hayan cumplido con la totalidad de las disposiciones de la normativa aplicable a la contratación.

En este sentido, específicamente, la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento de la Subsecretaría Legal y Técnica en su intervención previa a la adjudicación (fojas 849/851), refirió que *“respecto al cumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos, debe estarse a lo dictaminado por el área técnica con responsabilidad primaria a fs. 839 en cuanto los entendió cumplidos, escapando a la competencia de este servicio jurídico la valoración de los mismos”* (ver fojas 851).

Pero véase que no se trataba de cuestiones técnicas ajenas a la competencia del servicio jurídico, sino de la constatación objetiva del cumplimiento de los recaudos dispuestos en la normativa que rigió la contratación.

Va de suyo que la intervención previa de los servicios jurídicos debe efectuarse mediante dictámenes que individualicen la cuestión traída en consulta, la desarrollen exhaustivamente, desde el punto de vista fáctico y jurídico, con el agregado de toda la documentación que tenga incidencia en el tema. Ello así por cuanto el dictamen jurídico supone el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación concreta y jurídicamente determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia⁶.

De igual manera la Procuración también ha manifestado que el dictamen jurídico debe consistir en un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso y de las consideraciones jurídicas aplicables, para poder recomendar conductas acordes con la justicia e interés legítimo de quien formula la consulta. En este entendimiento, el dictamen jurídico no puede constituir una

⁶ Dictámenes PTN 223:200; 235:308; 254:389; 233:92; 236:91; 240:343; 241:184; 254:554; 266:84.



simple relación de antecedentes ni una agrupación de valoraciones dogmáticas⁷.

En síntesis, no habiendo cumplido con las condiciones de la contratación dispuestas en el Pliego, no hubiera correspondido la precalificación de la UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A., ni la adjudicación a la firma Tordel S.A.

Es que el incumplimiento de las exigencias dispuestas en las condiciones originales de contratación atenta contra el principio de igualdad que debe regir en las mismas.

ii. d) del Inicio de las obras

Que habiendo sido abonado por el Estado Nacional el **primer desembolso el 19 de julio de 2016** de acuerdo al Convenio Específico (conforme constancias de fojas 69 Expediente S02:0047192/2016), con fecha 31 de agosto de 2016 el entonces Intendente de Pilar, Lic. Ducoté, requirió a la entonces Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, una prórroga de 90 días para dar comienzo a las obras en cuestión, por encontrarse en proceso el llamado a licitación, instancia demorada por aprobación interna del HCD (fojas 69 Expediente S02:0047192/2016 y fojas 48 Expediente 4089 019473/2016).

De suyo, este pedido de prórroga se requirió sin que se hubiera iniciado el trámite correspondiente al proceso de selección, el cual se instó recién el 7 de diciembre de 2016 (fojas 1 Expediente 4089 019473/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).

Ahora bien, en este aspecto, el Convenio Específico celebrado era categórico en el sentido que se debían iniciar las obras en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la fecha de recepción del primer desembolso de fondos, es decir, desde el 19 de

⁷ Dictámenes 197:61, 271:24, 626:566.

julio de 2016, siendo cancelado indefectiblemente el financiamiento en el supuesto que no lo hiciera, debiendo en este caso proceder a devolver el Municipio de manera inmediata las sumas percibidas (cláusula sexta).

Pese a ello, y en contraposición a las propias disposiciones del Convenio Específico, recién el 21 de marzo de 2017 se dio inicio a las obras de infraestructura en el Barrio Peruzzotti (conforme Acta de inicio de obra obrante a fojas 70 Expediente S02:0047192/2016, firmada por el Secretario de Obras Públicas del Municipio, Guillermo H. Iglesias; el Director de Calles y Red Vial también del Municipio, Ing. Osvaldo Caccaviello; y el representante técnico de la contratista, Ing. H. Daniel Fatelevich), es decir, 8 meses después de efectuado el primer desembolso por el Estado Nacional.

Ahora, llamativamente, véase que el Acta de inicio referida certifica que se iniciaron las obras el 21 de marzo de 2017 cuando la adjudicación operó el 5 de abril de 2017 y la firma del contrato tuvo lugar el 12 de abril de 2017.

Véase que a esa altura en el trámite de la licitación pública no había sido emitido siquiera el dictamen jurídico previo al acto de conclusión del procedimiento, el que operó con fecha 30 de marzo de 2016.

Agregándose que del Acta de inicio obrante a fojas 48 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos⁸, suscripta entre el representante técnico de la contratista Tordel S.A., Ing. Norberto F. Julianell y la Unidad Ejecutora, representada por el Sr. Guillermo Horacio Iglesias, emerge que la obra habría sido iniciada el 14 de abril de 2017, no concordando entonces los datos consignados.

Por su parte, el 3 de octubre de 2016 se habrían iniciado los módulos de desarrollo humano cuyo plazo de obra estaba estipulado en 21 meses (fojas sin foliar, ubicada entre la fojas 70 y 71 del Expediente S02:0047192/2016).

⁸ Cabe aclarar que de la documentación tenida a la vista se advirtió la existencia de dos expedientes con el número EX-2018-39338195-APN-SIU#MI, difiriendo en su contenido y constando uno de ellos con un solo cuerpo y el otro con dos cuerpos. Razón por lo cual, se identificarán los mismos en el presente refiriendo a la cantidad de cuerpos.



No luce en las actuaciones tenidas a la vista, que la autoridad con competencia se haya expedido convalidando o rechazando expresamente el pedido de ampliación del plazo que fuera solicitado.

Como se detallará en los acápite s siguientes, posteriormente se suscribió una addenda al Convenio Específico, mediante la cual se convalidó la prórroga del plazo de ejecución de las obras, estableciéndolo en 18 meses.

En este sentido se destaca el informe IF-2019-53314051-APN-DNGPI#MI del 7 de junio de 2019 (fojas 107 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de un cuerpo)⁹, en el cual se dispuso que al momento de presentar el proyecto ejecutivo para la confección del Convenio Específico y posteriormente al suscribirse la primer addenda, la Municipalidad sobreestimó su capacidad de ejecución y control de las obras y subestimó el tiempo de ejecución para llevar adelante en los tiempos previstos los procesos licitatorios del tamaño de las acordados.

Lo que importaría una justificación por parte de las autoridades nacionales en la demora incurrida por el Municipio en el cumplimiento de sus obligaciones.

Se puede concluir entonces que en lugar de proceder a la cancelación del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, conforme los términos del Convenio Específico, ninguna de las autoridades nacionales formuló observaciones al respecto.

Agregándose que el Reglamento Particular del programa Hábitat Nación, aprobado mediante Resolución del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Servicios N° 122/2017 (sobre el cual se fundamentó la addenda) estableció que la falta de ejecución del proyecto en el plazo acordado en el convenio daría derecho a la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana a resolver el convenio y a exigir la devolución de los fondos transferidos, con más los daños y perjuicios que correspondieran (punto 4.4 a) Anexo II).

⁹ Cabe destacar que dicho informe no luce completo, no pudiendo vislumbrarse el órgano de emisión del mismo.

ii. e) de la ejecución del contrato producto de la licitación y la demora en la culminación de las obras

Así las cosas y habiendo sido adjudicada la licitación a la firma Tordel S.A., con fecha 5 de mayo de 2017 fue abonado el anticipo financiero por la suma de \$ 2.839.925,66, conforme emerge de la orden de pago N° 2922 de la Municipalidad, recibo de pago y factura de la empresa (constancias de fojas 898/899 Expediente 4089 019473/2016 y fojas 6/10 Expediente 4089 014627/2019).

Por su parte, tal cual fuera expuesto en los acápite anteriores, se reitera que la obra habría sido iniciada el 14 de abril de 2017 (Acta de inicio obrante a fojas 48 EX – 2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Ahora bien, se extrae de las constancias analizadas, que la red cloacal habría concluido con fecha 2 de agosto de 2017 (conforme acta de recepción y certificado de obra N° 2 – fojas 29 y 33 Expediente 4089 014627/2019), mientras que la planta depuradora fue finalizada en marzo de 2019 conforme certificado N° 11 (fojas 75/77 bibliorato naranja identificado como “Habitat B° Peruzzotti Licitación Pública N° 36/2016 – Expte. N° 19473/16 – Factura y certificación).

Por su parte, se desprende del Expediente 4089 014627/2019 que se habría certificado la obra en la suma de \$ 14.119.224,79 correspondiendo \$ 6.160.217,38 a la red cloacal y la suma de \$ 8.039.400,92 a la planta depuradora (fojas 75/77 bibliorato naranja identificado como “Habitat B° Peruzzotti Licitación Pública N° 36/2016 – Expte. N° 19473/16 – Factura y certificación.

Ahora bien, de lo expuesto puede concluirse que se habría incumplido con el plazo de ejecución dispuesto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (art. 12) así como en el contrato de obra (cláusula tercera), el cual había sido fijado hasta el 31 de diciembre de 2017, a contar a partir de la fecha de adjudicación, encontrándose el mismo por demás vencido. Ello respecto de la planta



depuradora, no obstante la posterior modificación efectuada al convenio específico mediante la addenda.

De suyo la aludida cláusula tercera del contrato estipuló la obligación de cumplir el plan de trabajos y metas de ejecución, sin interrupciones y hasta la entrega de la obra completamente terminada. Destacándose que se había propuesto en el plan de trabajo indicativo 6 meses de ejecución de la obra (fojas 228 Expediente 4089 019473/2016) y que la obra correspondiente a la planta depuradora habría concluido más de un año después del plazo de ejecución dispuesto en el contrato.

Agregándose que el art. 26 del Pliego Particular dispuso que se considerarían únicamente causas justificadas por demoras en la iniciación, ejecución o terminación de obra, las siguientes:

- Encomienda de trabajos adicionales o imprevistos;
- Demora comprobada en la entrega de planos o instrucciones complementarias, solicitados por el contratista con la debida anticipación, referentes a dificultades técnicas imprevistas y perfectamente fundadas;
- Casos fortuitos o de fuerza mayor evidentes, como ser inundaciones, incendios, huelgas, epidemias, etc.;
- Lluvias que excedan los promedios normales de la zona, considerándose 84 días de lluvia cada 360 días; y,
- Dificultades para la obtención de mano de obra, combustibles y lubricantes, materiales y/o su transporte siempre que los mismos no sean los necesarios para reemplazar a otros rechazados en la obra por la inspección, por no cumplir con las cláusulas contractuales.

Regía al respecto la prescripción del 57 del decreto Reglamentario de la Ley 6021 de Obras Públicas.

Cabe añadir que ninguna de estas cuestiones obra justificadas en las actuaciones por las cuales trató la licitación.

Tampoco se observó intimación al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato ni imposición de multa alguna (arts. 31 y 37 Cláusulas y Condiciones Generales).

Por su parte, en relación a los módulos de desarrollo humano, tampoco habrían finalizado las obras respectivas.

Véase que de los certificados presentados en cada rendición de cuentas se extrae que el ítem “participación comunitaria” alcanzó un avance total del 26,52 %; el ítem “deportivo” el 22,18 %; el ítem “cultural” el 18,061 %; el ítem “mujer y hábitat” el 9,506 %; y el ítem “educativo general” el 15,082 (ver certificado 15 – fojas 359 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Mientras que los ítems “verde” y “nido” no habrían tenido avance alguno.

Tampoco se advierten observaciones por parte de las autoridades nacionales en función de las demoras narradas en el cumplimiento de las obras, conforme se expondrá.

ii. f) de los pagos efectuados y de la Rendición de Cuentas

Como primera cuestión cabe resaltar que surge del **expediente S02:0077738/2016** que el 19 de julio de 2016 el Estado Nacional transfirió a la cuenta del Municipio de Pilar la suma de \$ 2.264.426 en concepto de primer desembolso conforme lo estipulado en el Convenio Específico (fojas 17). En este punto, cabe destacar que fue efectuado dicho pago en forma previa a la homologación del convenio específico por el Concejo Deliberante de la Municipalidad, lo que aconteció recién el 25 de agosto de 2016, mediante la Ordenanza N° 217/16 (fojas 19/31 Expediente 4089 019473/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar), posteriormente promulgada por Decreto N° 2506 de fecha 5 de septiembre de 2016 (fojas 33/45 Expediente 4089 019473/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).



Por su parte, con fecha 22 de enero de 2018 y 23 de febrero de 2018 fue emitido el segundo desembolso por el Estado Nacional por las sumas de \$ 3.000.000 y \$ 1.528.851 (fojas 52/53 EX-2017-32033898-APN-SECVYH#MI y fojas 51/52 EX-2018-02373420-APN-SECVYH#MI).

Cabe destacar que el mismo se materializó en dos pagos en virtud de restricciones presupuestarias (fojas 16 EX – 2017-32033898-APN-SECVYH#MI).

Finalmente, con fecha 8 de abril de 2019 se efectuó el tercer desembolso por el Estado Nacional, por el importe de \$ 7.801.013,87 (fojas 36/39 EX-2019-05734397-APN-SIU#MI), suma que si bien superaba la estipulada para el tercer desembolso conforme el cronograma de pagos del Convenio Específico (Anexo II), a dicha fecha se había suscripto la primer addenda al Convenio Específico (22 de octubre de 2018), por la que se modificó el cronograma de pagos.

De suyo, el Convenio Específico había fijado como importe correspondiente al tercer desembolso, la suma de \$ 4.528.851.

No obstante, la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Federico Bustelo), en el curso del trámite implementado a los efectos de efectuar el pago del tercer desembolso, dispuso que el certificado de avance de obra respectivo estaba confeccionado con los ítems y precios por ítem vigentes para el convenio a la fecha del presente (esto es, al 30 de enero de 2019) – fojas 4/5 EX-2019-05734397-APN-SIU#MI).

A ello se agrega que si bien el tercer desembolso debía efectuarse luego de cumplido el 45 % del avance de la ejecución de la obra, el mismo fue formalizado dos años después de la suscripción del Convenio Específico, sin que se adviertan observaciones de ninguna índole por las autoridades nacionales, en relación al incumplimiento del plazo de obra de 12 meses que fuera estipulado en el proyecto.

Por otra parte, de acuerdo a los términos del Convenio Específico la Municipalidad debía efectuar rendiciones en forma mensual a la Secretaría debidamente documentadas a fin de acreditar el uso dado a los fondos recibidos por la Nación (cláusula cuarta).

Ahora si bien en el Convenio Específico se previó el procedimiento que debía observarse a efectos que la contraparte procediera oportunamente a efectuar la rendición de cuentas de los fondos transferidos (cláusula quinta), debía incorporarse como Anexo del mismo el Reglamento General de la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros entes que fuera aprobado por medio de la Resolución del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 671/2016 (art. 4).

De suyo, la normativa citada aprobó el Reglamento General de la Secretaría de Vivienda y Hábitat para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros entes, el que sería de aplicación en todos los convenios que suscribiera la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y sus dependencias, en los que existiera una transferencia de fondos públicos y que como consecuencia se requiriera un mecanismo de rendición de cuentas a los fines de controlar la adecuación de dichos fondos a lo previsto en el acuerdo respectivo (art. 1 del Reglamento).

Cabe destacar que si bien dicha norma fue dictada el 16 de mayo de 2016 y publicada en el Boletín Oficial el 24 de mayo de 2016 (siendo el Convenio específico de fecha 28 de abril de 2016), expresamente prescribió que las Provincias, Municipios o Entes que tengan convenios en ejecución tenían un plazo de 20 días desde la entrada en vigencia del citado reglamento para adecuarse al mismo (art. 12 del Reglamento).

Concretamente, dicha norma dispuso que la rendición de cuentas debía, individualizar el organismo receptor de los



fondos y los funcionarios responsables de la administración de los fondos asignados a cada cuenta bancaria; individualizar la cuenta bancaria receptora de los fondos; detallar el monto total de la transferencia que se rinde; acompañar copia de los extractos bancarios; acompañar una planilla resumen que detalle la relación de comprobantes que respaldan la rendición de cuentas, indicando mínimamente el número de factura o recibo y los certificados de obras, todos debidamente conformados y aprobados por la autoridad competente, detallando el carácter en que firma, CUIT o CUIL del emisor, la denominación o razón social, la fecha de emisión, el concepto, la fecha de cancelación, el número de orden de pago o cheque y los responsables de la custodia y resguardo de dicha documentación; acompañar copia de cada uno de los comprobantes detallados en la planilla que respalden la rendición de cuentas referida debidamente conformados; acompañar en su caso la totalidad de antecedentes que justifiquen la inversión de los fondos remesados; acompañar una planilla en la que deberá indicarse el avance mensual financiero previsto, certificada y la diferencia con el respectivo avance físico acumulado; agregándose que en todos los casos se debía presentar la pertinente documentación respaldatoria (arts. 2 y 3 del Reglamento).

Por otra parte, a fin de asegurar el fiel cumplimiento de lo estipulado en el contrato pertinente, la parte del convenio obligada a rendir cuentas debía contratar un seguro de caución a favor de la Secretaría de Vivienda y Hábitat y a su entera satisfacción, que debía cubrir el monto total de dos (2) desembolsos como mínimo y tener una vigencia de hasta seis (6) meses posteriores al plazo máximo estipulado para la última rendición de cuentas (art. 11).

A mayor abundamiento se destaca que posteriormente el Reglamento aprobado por medio de la Resolución N° 671/2016 fue sustituido por la Resolución del mismo Ministerio N° 58/2016 (dictada el 23 de agosto de 2016), con similares previsiones, donde también se estipuló que las provincias, municipios o entes que tuvieran convenios en ejecución contaban con un plazo de 20 días desde

la entrada en vigencia del nuevo reglamento para adecuarse al mismo (art. 12 Anexo I).

Véase que si bien en cada rendición de cuentas efectuada se presentó nota con remisión de la documentación, no luce en todos los casos la planilla resumen con la relación de comprobantes que respaldara la misma completa, ni los conceptos rendidos y sus antecedentes conforme se verá, ni los extractos bancarios correspondientes.

Sin que tampoco se haya advertido la presentación del seguro de caución exigido para garantizar el cumplimiento del convenio.

No obstante lo expuesto, emerge del citado **expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI (de dos cuerpos)**, que en diciembre de 2016 el Municipio comenzó a presentar las rendiciones de cuenta (fojas 171), constando la última en febrero de 2018 (fojas 358), pese a lo cual con posterioridad se efectuó por el Estado Nacional los desembolsos 2 y 3 estipulados.

Ahora bien, específicamente de las rendiciones de cuenta efectuadas se extrae que en relación a los módulos de desarrollo humano se acompañó como documental respaldatoria a los efectos de acreditar la rendición de cuentas aludida, diversos certificados de obra que aludieron a ítems correspondientes a los módulos de desarrollo humano sin identificarse los proveedores que habrían efectuado el avance de obra correspondiente ni acompañarse la pertinente documental respaldatoria (ver certificados de obra N° 1 al N° 15 - fojas 171/186, 194/196, 199/200, 213/214, 242/243, 255/256, 331/332, 337/338, 343/344, 349/350 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos y fojas 221, 224 expediente S02:0047192/2016).

Asimismo, se acompañaron diferentes facturas emitidas sin que consten discriminados los ítems correspondientes así como la causa de su contratación, de modo que no



se puede relacionar el concepto facturado con los módulos integrantes del proyecto en cuestión.

Concretamente, se resaltan las facturas libradas por Victoria Vago donde figura como concepto “honorarios profesionales” correspondientes al mes en cuestión (fojas 88 vta./89, 103/103 vta., expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de un cuerpo. También obran en expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos); por la Fundación Crear Vale la pena donde si bien se detalla “servicios técnicos y profesionales – Peruzzotti” se alude a OC 811, sin que conste copia de la misma (fojas 216, 245, 341, 363 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos); así como por la Fundación Equisalud, donde si bien refieren a “servicios técnicos y profesionales correspondientes al 1er., 2do. y 3er. informe de avance de obra de desarrollo humano, módulo deportivo en el Barrio de Peruzzotti” se alude a la OC 2642, sin que conste copia de la misma (fojas 258, 329, 347 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Misma observación le cabe a las facturas emitidas por la Fundación Proyecto Emprender Proem”, donde si bien se detalla “servicios técnicos y profesionales Barrio Peruzzotti” se alude a la Orden de Compra 4576, sin que conste copia de la misma (fojas 335, 353, 365 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos). Agregándose que dicha Orden de compra también fue indicada en la facturación correspondiente a la Obra del Barrio de Monterrey.

En igual sentido, se observan las facturas emitidas por “Equipo Latinoamericano de Justicia y Género Asociación Civil ELA”, donde se detalló “Proyecto ELA y Municipio de Pilar Módulo Mujer y Hábitat Barrio Peruzzotti”, sin que obre documentación respaldatoria al respecto (fojas 354, 364 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

De hecho, emerge del expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI que dichas adquisiciones habrían sido

realizadas mediante compras/contrataciones directas conforme la normativa municipal de compras y contrataciones (fojas 30), pero sin que se hayan adjuntado la documentación respaldatoria de cada una de dichas contrataciones.

Para concluir, se destacan los montos totales facturados por los proveedores citados:

- Victoria Vago \$ 108.000
- Fundación Crear Vale la Pena \$ 444.450
- Fundación Equisalud \$ 350.000
- Fundación Proyecto Emprender Proem \$ 124.000
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género Asociación Civil ELA \$ 11.250

Reiterando, sin conocerse efectivamente a qué correspondía cada uno.

A todo lo que se agrega que llamativamente, en las rendiciones presentadas aparecen certificados de obra correspondientes a los ítems “barrial 2 (veredas y equipamiento”, “Público – Hidráulica Pluvial”, “Público – Planta de Tratamiento”, “De alumbrado Público”, y otros certificados de obra por los ítems “Corredor Barrial 2 (completamiento red de cloaca)”, “Servicios Públicos – Hidráulica pluvial”, “servicios públicos – estación de bombeo y obras complementarias, planta de tratamiento”, “servicios públicos – alumbrado”, y “conexiones domiciliarias cloacales” (certificados 1 al 4 - fojas 210, 233, 250/251, 367 expediente EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos), no coincidiendo los totales certificados en porcentaje así como en los montos con los certificados de obra N° 1 a 11 relativos a la firma Tordel S.A.

Nada de esto fue observado por las autoridades del Estado Nacional, pese a que la normativa aplicable a la rendición de cuentas lo exigía.



De suyo la norma aplicable expresamente dispuso que se entendería que la rendición de cuentas estaría cumplida cuando se acreditara la afectación de la totalidad de los fondos transferidos y que hasta que no se efectuara la correspondiente rendición de cuentas, no se podrían realizar nuevos desembolsos (art. 10 del Reglamento aprobado por Resolución del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 671/2016).

En este contexto, se sigue que los incumplimientos a la metodología de rendición de cuentas prevista por el ordenamiento jurídico podría implicar una posible deficiencia en el control interno.

Nótese que la Resolución de la SIGEN N° 172/2014 que aprobó las normas de control interno para el Sector Público Nacional, basado en el modelo C.O.S.O. (reconocido internacionalmente como modelo para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad), establece principios de control interno que representan conceptos fundamentales que deben aplicarse a fin de alcanzar un control efectivo.

Entre ellos y en relación al componente de control interno “ambiente de control”, se destaca el principio “Responsabilidades y rendición de cuentas”, que importa, entre otros, especificar los pertinentes mecanismos de rendición de cuentas, necesarios para la reducción de los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos.

Es que un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización.

Aún así y pese a todo lo expuesto, recién con fecha 22 de octubre de 2018, al suscribirse la primer addenda al Convenio Específico, la Municipalidad se comprometió a dar efectivo cumplimiento a lo previsto en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda aprobado por la Resolución N° 122/2017 del

entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (cláusula sexta de la addenda mencionada).

Asimismo, se comprometió a dar efectivo cumplimiento a lo previsto en el Reglamento General del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para la rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios transferidos a Provincias, Municipios y/u otros entes, que fuera aprobado mediante la Resolución N° 58/2016 de dicho Ministerio (cláusula séptima), agregándose el mismo como Anexo (Anexo V de la addenda mencionada).

De modo que luego de más de dos años de la firma del Convenio Específico se exigió a la Municipalidad proceda a rendir cuentas conforme la metodología dispuesta en la normativa aplicable.

Finalmente se entiende que correspondería ahondar en el análisis técnico contable a efectos de determinar el cabal cumplimiento de las rendiciones de cuenta efectuadas, a cuyo fin esta PIA se encuentra a su entera disposición a través del cuerpo de contadores auditores.

ii. g) de la primer Addenda al Convenio Específico

Con fecha 1 de junio de 2018, el entonces intendente de la Municipalidad de Pilar, requirió a la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana, Lic. Marina Klemensiewicz, la formalización de una addenda al convenio específico, en virtud de la modificación de las necesidades originales, readecuando los rubros para mejorar el proceso de certificación y rendición, destacando que el monto total aportado por la Nación mantendría su valor, y que el Municipio asumiría cualquier adicional que pudiese surgir, de manera de garantizar la ejecución física de las obras (fojas 2/3 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

La propuesta alternativa implicaba conectar la red construida en el Barrio Peruzzotti (que colectaba los líquidos



cloacales desde las calles Buides y O'Higgins para luego por un conducto implantado en la calle Bergantín Congreso llevara los efluentes hasta el fin de la red, que se ubica en la intersección de ésta con Hernán Cortéz), desde la boca de registro ubicada en Bergantín Congreso y Pizarro, con un colector de 315 mm, hasta la estación de bombeo ubicada en Pizarro y Fragata Trinidad¹⁰ (fojas 4/9 y 49/51 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Cabe destacar que esta estación de bombeo sería parte de una obra cloacal en el Barrio Villa Verde y parte de Peruzzotti, obra que a la vez sería objeto de un convenio entre dicho Municipio y la Provincia de Buenos Aires para su reacondicionamiento y rehabilitación (la obra habría estado fuera de uso).

Emergiendo que en realidad la nueva obra implicaba la readecuación de la estación de bombeo N° 2 en la obra realizada por la Provincia de Buenos Aires para la recepción de los líquidos cloacales de la obra cloacal en el Barrio Peruzzotti a través de un colector que por vía pública (calle Pizarro) volcarían los mismos en dicha estación de bombeo (especificaciones técnicas – fojas 52/60 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Véase que el proyecto original, que fuera objeto de licitación por la Municipalidad comprendía la instalación de la planta depuradora modular ubicada en la intersección de las calles Bergantín Congreso y Hernandarias, predio municipal, lo que había sido estimado en la suma de \$ 7.340.518,63.-

El sustentó radicó en los reparos y rechazos de los vecinos de Peruzzotti por la ubicación de la planta y las condiciones de mantenimiento una vez instalada a través del operador del servicio, apoyados en informes ambientales y en que la obra alternativa no requeriría incremento en el presupuesto inicial que fuera aceptado para esta obra en particular ni mayores costos en relación con el anterior.

¹⁰ El informe contenido la propuesta alternativa luce suscripto por el Secretario de Obras Públicas, Guillermo H. Iglesias, y por el Director General Hidráulica, Ing. Flavio Seiano, ambos del Municipio de Pilar.

En este sentido se desprende del libro de nota de pedido que el 1 de marzo de 2018 se le informó a la inspección que en el día de la fecha y por intervención de los vecinos del barrio en cercanías al predio dispuesto para la ubicación de la planta de tratamiento no se pudo terminar de ejecutar el trabajo (firmada por Marcelo Sfeir, Director de Obras Civiles del Municipio, y por el Ing. Norberto F. Giulianelli, representante técnico – folio 08).

Asimismo, que el 14 de marzo de 2018 la Municipalidad le solicitó a la empresa contratista neutralizar los trabajos hasta que se terminara de evaluar nuevas propuestas para el vertido de los efluentes captados por los sistemas construidos (fojas 12 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos y folio 13 del libro de órdenes de servicio, firmada por Marcelo Sfeir, Director de Obras Civiles del Municipio, y por el Ing. Norberto F. Giulianelli, representante técnico).

Por su parte, el 4 de abril de 2018 se le solicitó a la empresa contratista la cotización de la propuesta elaborada por la Dirección General de Hidráulica del Municipio consistente en la **construcción de un colector cloacal** de vinculación de 315 mm de diámetro, entre la Cámara ubicada en las calles Pizarro y Bergantín Congreso y una estación de bombeo a ubicarse en la intersección de las calles Pizarro y Fragata Trinidad (fojas 13 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos y folio 14 del libro de órdenes de servicio, firmada por Marcelo Sfeir, Director de Obras Civiles del Municipio, y por el Ing. Norberto F. Giulianelli, representante técnico).

En definitiva, se culminó modificando los siguientes rubros que componían el proyecto original: Corredor barrial 2 (completamiento red de cloaca), servicios públicos – hidráulica pluvial, servicios públicos: estación de bombeo y obras complementarias planta de tratamiento (rubro modificado), servicios públicos – alumbrado; agregándose además un nuevo rubro “conexiones domiciliarias cloacales” (fojas 66/67 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).



Entonces se concluye que varió por completo el objeto, siendo que se reemplazó una obra de la envergadura de una planta depuradora, por otra de menor envergadura, constituida por la construcción de una estación de bombeo y su nexo de conexión a otra planta de tratamiento ya existente, manteniéndose prácticamente el mismo monto presupuestado para la construcción de la planta depuradora, lo que no tiene comparación alguna.

De suyo, como se expuso, la planta de tratamiento fue presupuestada y licitada por **la suma de \$ 7.500.000**; mientras que la nueva propuesta que abarcaba la readecuación de la estación de bombeo y obras complementarias a la planta de tratamiento (conexiones), ascendía a **la suma de \$ 6.488.679,70**.

Y en este punto, cabe resaltar que la licitación privada llevada a cabo por la Municipalidad a los fines de contratar la ejecución de esta nueva obra (licitación 78/2018) fue **adjudicada por la suma de \$ 1.190.556,45**, suma por demás inferior a la consignada en la addenda, a cargo del Estado Nacional, sobre lo que se volverá.

No obstante lo cual, estos cambios en la ejecución del proyecto y su presupuesto fueron convalidados por las autoridades del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, sin efectuar observación alguna y sin considerar que a dicha fecha la planta de tratamiento, obra original, se encontraba prácticamente concluida (restaba la ejecución del 1 %).

Así, el 14 de agosto de 2018 la Dirección Nacional de la Secretaría de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, entendió que resultaba factible la aprobación del nuevo proyecto a efectos que pudiera ser desarrollado en beneficio de todos los vecinos del barrio (Federico Bustelo - fojas 66/67 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

De modo que, previa intervención de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana (Marina Klemensiewicz) el 15 de agosto de 2018 (fojas 91/94 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI

de dos cuerpos), del servicio jurídico (IF-2018-43637011-APN-DGAJ#MI – del 5 de septiembre de 2018 - fojas 98/100 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos; IF-2018-48119494-APN-SIU#MI del 27 de septiembre de 2018 – fojas 140/141 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos; ambos suscriptos por el Dr. Ignacio Azarola), así como del Director de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana el 19 de septiembre de 2018 (Juan Martín Pardo) dando cuenta que se contaba con crédito presupuestario para afrontar el gasto (fojas 133/134 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos), se suscribió Addenda al Convenio Específico de fecha 22 de octubre de 2018, entre la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representada por la Lic. Marina Klemensiewicz, y la Municipalidad de Pilar, representada por su entonces intendente Nicolás Ducoté (fojas 147/164 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Por medio de la misma, concretamente se readecuaron las obras de infraestructura básica y fortalecimiento urbano a ejecutar en el Barrio Peruzzotti, en el marco del Programa “Hábitat Nación” (cláusula primera), ascendiendo el monto total del convenio a la suma de \$ 15.777.616,99, siendo el aporte de la Nación \$ 15.096.170, monto fijo no sujeto a redeterminaciones de precios (monto consignado originalmente en el Convenio Específico), y el del Municipio \$ 681.446,99 (cláusulas segunda y tercera).

Por su parte, se dispuso que la Secretaría había abonado la suma de \$ 6.793.277, quedando un saldo de \$ 8.302.893 el cual sería abonado, de existir partida presupuestaria suficiente, luego de la aprobación del gasto por parte de la autoridad competente de ese Ministerio y contra la presentación por parte de la Municipalidad ante la Secretaría del correspondiente certificado de avance de obra que acreditaría su efectiva ejecución, luego de rendidas las sumas percibidas por la Municipalidad (cláusula tercera y Anexo II), modificándose de esta manera la modalidad de pago pactada originalmente en el Convenio Específico.



Finalmente, por medio de dicha addenda se convalidó el estado de avance físico y financiero y se sustituyó el Plan de Trabajos (cláusulas cuarta y quinta y Anexo III), modificándose el plazo de ejecución de la obra a 18 meses (Anexo I).

Cabe destacar que si bien no se alteró el aporte a cargo del Estado Nacional, los rubros que integraban el proyecto fueron modificados, conforme el siguiente detalle, destacándose que se incorporó un nuevo rubro “Conexiones domiciliarias cloacales”:

RUBROS	CONVENIO ESPECÍFICO	RUBROS	ADDENDA 22/10/18
Corredor barrial 2 (veredas y equipamiento)	\$ 1.249.250	Corredor barrial 2 (complemento red cloacal)	\$ 4.897.274,49
Servicio públicos - hidráulica pluvial	\$ 2.401.920	Servicio públicos - hidráulica pluvial	\$ 1.417.132,80
Servicios públicos - planta de tratamiento	\$ 7.500.000	Servicios públicos - estación de bombeo y obras complementarias planta de tratamiento	\$ 6.488.679,70
Servicios públicos - alumbrado	\$ 2.367.000	Servicios públicos - alumbrado	\$ 1.396.530
		Conexiones domiciliarias cloacales	\$ 461.750
Subtotal obras	\$ 13.518.170	Subtotal obras	\$ 14.661.366,99
Subtotal Desarrollo Humano	\$ 1.578.000	Subtotal Desarrollo Humano	\$ 1.116.250
TOTAL	\$ 15.096.170	TOTAL	\$ 15.777.616,99
Aporte Nación	\$ 15.096.170	Aporte Nación	\$ 15.096.170
		Aporte Municipio	\$ 681.446,99

Ahora, véase que se suscribió la addenda aquí en cuestión pese a las observaciones formuladas por el servicio jurídico en sus dos intervenciones (IF-2018-43637011-APN-DGAJ#MI – del 5 de septiembre de 2018 - fojas 98/100 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos; IF-2018-48119494-APN-SIU#MI del 27 de septiembre de 2018 – fojas 140/141 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

En efecto, en los dictámenes jurídicos aludidos, se consignó que no obraba constancia de factibilidad técnica del proyecto en cuestión.

Dicha observación habría sido subsanada luego de la celebración de la mencionada addenda en cuestión, mediante la Nota NO-2018-54556385-APN-SIU#MI del 26 de octubre de 2018 (fojas 145 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos) emitida

por la entonces Secretaria de Infraestructura Urbana, Marina Klemensiewicz, quien afirmó que fue evaluado y verificado que era apto en los aspectos dominial, urbanístico, ambiental y constructivo, concluyendo que “*se procede a otorgar constancia de factibilidad técnica con fecha de validez hasta finalizar la obra*”.

Empero, no luce una evaluación exhaustiva en los aspectos técnicos, ambientales y constructivos, que sustente dicha conclusión.

Véase que acto seguido la misma funcionaria emitió el informe IF-2018-54560564-APN-SIU#MI también del 26 de octubre de 2018, manifestando que las observaciones obrantes en el dictamen jurídico fueron subsanadas.

De modo que se suscribió la addenda, sin tener en cuenta la ausencia de evaluación concreta sobre la factibilidad técnica del proyecto, lo que se tuvo por enmendado con posterioridad por una simple afirmación sin documentación que lo avalare.

De suyo, la Resolución del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 122/2017, en cuyo marco fue efectuada la addenda en cuestión (fojas 98/100 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos), estableció entre las responsabilidades de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana, autorizar la emisión de la constancia de factibilidad técnica y de la constancia de prefactibilidad financiera para cada proyecto a ser financiado, por medio de las áreas técnicas competentes (punto 2.2.1 del Reglamento Particular del Programa – Anexo II de la resolución citada), a cuyo fin los entes ejecutores (en el caso el Municipio), debían presentar los estudios de factibilidad en materia de agua potable, cloaca, saneamiento, electricidad, gas y de corresponder el certificado de no inundabilidad (punto 2.2.2 a) del Reglamento Particular del Programa – Anexo II de la resolución citada), antecedentes que no se observan en las actuaciones tenidas a la visa.

Es que conforme dicho Reglamento, el proyecto del ente ejecutor debía incluir un diagnóstico físico del sector



a intervenir y certificados de factibilidad, pluvial (factibilidad hidráulica para obras pluviales), y ambiental y estudios básico (punto 4.1 b) Anexo II), debiendo proceder a la evaluación del proyecto, verificando la aptitud del mismo, teniendo en cuenta el cumplimiento de la normativa vigente en materia dominial, urbanística, ambiental y constructiva (punto 4.3 a) del Reglamento Particular del Programa – Anexo II de la resolución citada).

Se reitera que la factibilidad técnica que fuera emitida por la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana, no se fundamentó en evaluaciones técnicas, ambientales, urbanísticas y constructivas de ninguna índole, habiendo sido presentado el nuevo proyecto objeto de la addenda, sin antecedentes documentales que lo avalaran.

Finalmente se agrega que el Programa Hábitat Nación, creado mediante la Resolución del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 122/2017 (art. 5), prescribía que únicamente por circunstancias imprevistas debidamente justificadas podrían modificarse aspectos técnicos del proyecto o ampliaciones de plazos del mismo (punto 4.4 c) del Reglamento Particular del Programa – Anexo II de la resolución citada).

A mayor abundamiento, se destaca que la Resolución de la entonces Secretaría de Obras Públicas N° 15/2009, mediante la cual se creara el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II”¹¹, también exigía el estudio de viabilidad técnica, legal, ambiental, institucional, social y económica del proyecto (art. 2.4.2 del Anexo), así como el estudio de impacto ambiental para proyectos de agua potable, desagüe cloacal, desagüe pluvial, riego y gas (art. 2.9 del Anexo).

¹¹ El objetivo de este Programa era brindar mejores condiciones de habitabilidad, higiene y de salud a la población, con serias carencias en el desarrollo de infraestructura habitacional, mediante la asistencia financiera para el mejoramiento de las condiciones del hábitat a través de la construcción de viviendas, mejoramiento de viviendas, equipamiento comunitario, obras de infraestructura básica (art. 1.1 del Anexo), siendo las partes intervenientes, la Unidad de Gestión, la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los entes ejecutores (estados provinciales y/o municipales) (art. 1.2 del Anexo).

Todo lo cual corrobora el criterio aquí expuesto.

ii. h) de la licitación privada N° 78/18 para la ampliación de red cloacal en el Barrio Peruzzoti – Expediente 4089 010793/2018

Ahora bien, con posterioridad a la prácticamente culminación de la obra correspondiente a la construcción de la planta depuradora (licitación pública N° 36/2016), el 7 de septiembre de 2018, se dio inicio al procedimiento tendiente a la ampliación de la red cloacal en el Barrio Peruzzoti, por el Secretario de Obras Públicas del Municipio, Guillermo Horacio Iglesias (fojas 1).

En efecto, con fecha 28 de septiembre de 2018 fue emitido el Decreto Municipal N° 3159 suscripto por el entonces intendente Lic. Nicolás Ducote, refrendado por la Secretaria de Economía y Hacienda, Cecilia Irene Cabrera, mediante el cual se autorizó a efectuar el llamado a Licitación Privada N° 78/2018 para el día 8 de octubre de 2018, a los efectos de la obra de ampliación de la red cloacal del Barrio Peruzzotti, de la localidad de Pilar, partido de Pilar, hasta la cantidad de 30 conexiones domiciliarias, en la calle Bergantín Congreso entre Francisco Pizarro y Hernán Cortez, conforme a lo estipulado en la Memoria Descriptiva y/o documentación gráfica y/o Especificaciones Técnicas y Pliego de Bases y Condiciones, estimándose el costo en la suma de \$ 1.192.502,34, y por el cual se aprobara el Pliego de Bases y Condiciones, Cláusulas Generales - Particulares (fojas 34).

En torno a la normativa aplicable, de acuerdo a los términos del Pliego de Bases y Condiciones Particulares (fojas 13/17) la presente licitación se regiría por el pliego y especificaciones técnicas, el Decreto Ley 6769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades), el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de administración del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de



Buenos Aires y el Pliego Único de Especificaciones Técnicas de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (art. 1).

Por su parte, en cuanto a las condiciones impuestas para esta contratación, el mencionado Pliego Particular (fojas 13/17) estipuló como **plazo de ejecución máximo de 15 días (art. 4)**.

Ahora, emitido el acto administrativo de convocatoria, se procedió a efectuar las invitaciones exigidas por la normativa aplicable (fojas 35/40 expediente licitación privada), presentándose al acto de apertura dos ofertas, a saber (fojas 41):

- Tordel SA, cotizando la suma de \$ 1.190.556,45.
- News Constructora S.A., cotizando la suma de \$ 1.192.270.

De modo que confeccionado el cuadro comparativo de ofertas (fojas 71) y efectuado el análisis de las ofertas el 25 de octubre de 2018 por el Secretario de Obras Públicas, Guillermo H. Iglesias (fojas 73), se concluyó que ambas contaban con experiencia e idoneidad, adecuándose a lo solicitado en el pliego de bases y condiciones particulares, siendo ambas empresas proveedoras del Municipio, agregándose luego que la oferta más conveniente recaería en la realizada por la firma Tordel S.A.

Entonces, previa intervención de la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento (Sol Marigo – fojas 76/78¹²) fue emitido el Decreto Municipal N° 3445 del 31 de octubre de 2018 suscripto por el entonces intendente Lic. Nicolás Ducoté, refrendado por la Secretaría de Economía y Hacienda Cecilia Irene Cabrera (fojas 79), aprobando lo actuado en el expediente bajo estudio y contratando a la firma Tordel S.A para la ampliación de la red cloacal en el Barrio Peruzzotti, por la suma de \$ 1.190.556,45.

Cabe destacar, si bien el art. 26 de las cláusulas y condiciones generales prescribía que la Municipalidad debía

¹² Cabe destacar que el compartiendo por el Subsecretario Legal y Técnico (Martín O. Monea) no luce suscripto, obrando únicamente su sello.

notificar fehacientemente al oferente que resultare adjudicatario de la resolución que así lo disponga dentro del plazo de 7 días hábiles de acordada la misma, y que una vez vencido el plazo de mantenimiento de oferta, los oferentes que no fueran notificados de la adjudicación debían solicitar la devolución del documento de garantía, dentro de los 30 días siguientes, el hecho de no efectuar notificación fehaciente del acto de adjudicación a los restantes oferentes no adjudicados, atentaría contra el derecho de defensa de los mismos consagrado en la Constitución Nacional (art. 18) y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 15).

Ello por cuanto obstaculizaría la interposición de los recursos administrativos pertinentes.

Es que conforme los términos de la Ordenanza General 267/1980 de la Provincia de Buenos Aires relativa al Procedimiento Administrativo Municipal, toda decisión administrativa final, interlocutoria o de mero trámite que lesione un derecho o interés legítimo de un administrado o importe una transgresión de normas legales o reglamentarias o adolezca de vicios que la invaliden, resulta impugnable mediante los recursos establecidos en dicho capítulo (art. 86 y ss).

Agregándose entonces que la ausencia de notificación expresa, conlleva el desconociéndose del comienzo del cómputo del plazo para la interposición de los recursos administrativos.

Seguidamente fue emitida la orden de compra N° 6395 (fojas 81) y efectuado el registro de compromiso (fojas 84).

Ahora bien, del análisis de las actuaciones se puede concluir que las áreas intervenientes no tuvieron en cuenta que ambas ofertas presentadas no habrían cumplido con la totalidad de las exigencias del pliego general y particular.

En efecto, ninguno de los oferentes presentó el estatuto, no acreditó la personería, ni adjuntó la constancia de inscripción ante la AFIP e ingresos brutos de la Provincia de Buenos Aires conforme fuera exigido por el art. 15 del pliego general, sin



advertirse además la agregación de los pliegos que rigieron la licitación debidamente firmados (art. 15 pliego general).

Si bien estas cuestiones resultan ser subsanables, esto no fue requerido por ninguno de los funcionarios intervenientes.

Todo lo contrario, en el análisis de las ofertas técnicas que efectuara la Secretaría de Obras Públicas (Guillermo H. Iglesias - fojas 73) expresamente se consignó que ambas ofertas se adecuaban a lo solicitado en el pliego de bases y condiciones particulares.

Pero además, y con relación a la firma News Constructora S.A., no luce la presentación de la declaración jurada de designación del representante técnico (art. 14 pliego particular), sin que obre tampoco intimación alguna para subsanar tal omisión.

En lo que respecta a la firma Tordel S.A. la misma tampoco habría presentado dicha declaración jurada, advirtiéndose no obstante una declaración jurada en la cual el Sr. Daniel Fatelevich declaró que había estudiado cuidadosamente los documentos de la licitación sin tener observación alguna de su contenido, salvo lo que pudiera haber expuesto a la Municipalidad.

Ahora bien, como se expuso, estas omisiones no fueron advertidas por las áreas intervenientes, emitiéndose la adjudicación sin que se hayan cumplido con la totalidad de las disposiciones de la normativa aplicable a la contratación, habiendo correspondido cuanto menos la desestimación de la oferta presentada por la firma News Constructora S.A.

En este sentido, específicamente, la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento de la Subsecretaría Legal y Técnica en su intervención previa a la adjudicación (fojas 76/78), refirió que “*en cuanto a la acreditación del cumplimiento de los demás requisitos exigidos en los pliegos de bases y condiciones particulares, como así también, en las especificaciones técnicas, escapan a la competencia específica de este órgano asesor, por lo que debe estarse*

a lo manifestado por la Secretaría de Obras Públicas, en cuanto entendió que se encontraban cumplidos” (ver fojas 78).

Pero véase que no se trataba de cuestiones técnicas ajenas a la competencia del servicio jurídico, sino de la constatación objetiva del cumplimiento de los recaudos dispuestos en la normativa que rigió la contratación.

Sentado ello, puede colegirse, de acuerdo a los términos del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y las Especificaciones Técnicas (fojas 13/31) que el objeto de esta contratación coincidía con la obra objeto de la addenda al Convenio Específico suscripta el 22 de octubre de 2018 (fojas 147/164 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

De suyo, la obra aludida consistía en la conexión de la red construida en el Barrio Peruzzotti (que colectaba los líquidos cloacales desde las calles Buides y O'Higgins para luego por un conducto implantado en la calle Bergantín Congreso lleva los efluentes hasta el fin de la red, que se ubica en la intersección de ésta con Hernán Cortés), desde la boca de registro ubicada en Bergantín Congreso y Pizarro, con un colector de 315 mm, hasta la estación de bombeo ubicada en Pizarro y Fragata Trinidad (fojas 4/9 y 49/51 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos).

Finalmente respecto a la ejecución de la misma, emerge que el 21 de noviembre fue emitida factura por la firma Tordel S.A. por la suma de \$ 1.190.556,45 (fojas 22 actuaciones obrantes en carpeta carátula transparente), siendo que en la misma fecha fue emitida el Acta de Recepción de Obra suscripta por el Secretario de Obras Públicas del Municipio, Guillermo H. Iglesias; el presidente de la firma Tordel S.A., Sergio Miguel Russo; y el representante técnico, Ing. Norberto F. Giulianelli (fojas 23 actuaciones obrantes en carpeta carátula transparente).

No obstante, surge que el 25 de febrero de 2019 la Dirección Nacional de Gestión de Proyectos de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda



(María Celeste Tauzin) requirió al entonces intendente Ducoté la remisión de un “Plan de Acción” que acreditara como se llevaría a cabo la conexión intralote a la red cloacal de todos y cada uno de los beneficiarios de la obra de cloacas (fojas 8 de documentación iniciada con nota del Municipio de Pilar del 1 de junio de 2018 requiriendo addenda).

ii. i) de la segunda Addenda al Convenio Específico

De las constancias bajo estudio se desprende que la Dirección Nacional de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana con fecha 31 de mayo de 2019, emitió IF-2019-51187347-APN-SIU#MI expidiéndose respecto a modificaciones al proyecto, entendiendo que era adecuado y que cumplía con los objetivos particulares definidos en el Reglamento Particular del Plan Nacional del Hábitat, aprobado por Resolución N° 684/2018 de ese Ministerio (fojas 117 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI – de un cuerpo).

Concretamente, se trataría de modificaciones en los rubros “Corredor Barrial 2” y “Servicios Públicos: Estación de bombeo y obras complementarias planta de tratamiento”, manteniéndose el monto total del contrato de obra.

Agregándose que además se pretendía extender nuevamente el plazo de ejecución de la obra a 29 meses, inicialmente establecido en 12 meses y luego en 18 meses.

No lucen otras constancias en este sentido, desconociéndose si efectivamente fue suscripta una nueva addenda al Convenio Específico.

ii. j) de la ausencia de control del Estado Nacional

Como puede observarse, el Estado transfirió la suma de \$ 15.096.170 con motivo de la celebración del Convenio Específico de fecha 28 de abril de 2016 y su addenda.

Conforme se detalló, con motivo de un cambio en las necesidades originales sustentadas en quejas formuladas por los vecinos, el 22 de octubre de 2018 se suscribió una addenda al Convenio Específico, mediante la cual se sustituyó la obra correspondiente a la planta depuradora, por una readecuación de la estación de bombeo y obras complementarias (nexos de conexión), manteniéndose las mismas sumas a cargo del Estado Nacional, pese a que la nueva obra se trataba de una de menor envergadura.

De hecho, los montos de ambas obras establecidas en el Convenio Específico y addenda fueron los siguientes:

- Planta depuradora \$ 7.500.000
- Estación de bombeo y conexiones \$ 6.488.679,70.

En efecto, posteriormente el Municipio llevó a cabo la licitación privada N° 78/2018 para la contratación de la ejecución de dicha nueva obra.

Véase que se correspondería con la obra mencionada en la addenda al convenio específico.

Pero sorprendentemente, esta obra estimada en la addenda en la suma de \$ 6.448.679,70, fue contratada a la firma Tordel S.A.¹³ por una suma por demás menor: \$ 1.190.556,45, sin que el Estado Nacional efectuara reparo alguno.

Todo lo contrario, se limitó a aceptar lisa y llanamente los cambios requeridos por el Municipio en el aspecto técnico como en cuanto a los montos consignados para la nueva obra, sin considerar tampoco que la obra establecida originalmente en la licitación pública 36/16, en el renglón 2, planta depuradora, que posteriormente habría sido dejada sin efecto y sustituida por la readecuación de la estación de bombeo (conforme addenda al convenio específico), cuando dicha obra a ese momento restaba la ejecución solo del 1 % de la misma como se expuso (ver certificado de obra 10, fojas

¹³ La firma Tordel S.A. fue quien efectuó las obras en el marco de la licitación pública N° 36/2016.



127 Expediente 4089 Expediente 4089 014627/2019), siendo posteriormente concluida en marzo de 2019.

A mayor abundamiento, emerge de las constancias analizadas que el 18 de mayo de 2019 se suscribió Acta de entrega de la planta depuradora de líquidos cloacales, donde se dejó plasmado que fue entregada y recibida de conformidad una planta modular depuradora de líquidos cloacales completa, de 3 metros de ancho x 3.25 metros de alto x 12 metros de largo, lista para su puesta en marcha según especificaciones técnicas correspondientes a la licitación N° 36/16, conteniendo además en su interior el equipamiento allí detallado (fojas 54 actuaciones obrantes en carpeta carátula transparente).

Por su parte, y en el mismo sentido no fue cuestionada la omisión de la Municipalidad en la evaluación técnica, ambiental, legal y social respecto del proyecto original.

Agregándose que la nueva obra objeto de la addenda tampoco contó con los estudios técnicos requeridos que determinaran la factibilidad pertinente, conforme fuera exigido por la normativa.

Nada de esto fue tenido en cuenta por los funcionarios del Estado Nacional, al momento del otorgamiento de los fondos, ni con posterioridad a efectos de efectuar las tareas de control que le competían, avalando en todo momento las serias irregularidades en que habría incurrido la Municipalidad.

Es que conforme los términos del convenio específico le correspondía a la Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la facultad de contralor, debiendo realizar en forma directa o por intermedio de la Subsecretaría las inspecciones de obra y auditorías técnicas, sociales y financieras que entendiera necesarias para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos (cláusula décimo primera).

Va de suyo que el Reglamento Particular del Programa Hábitat Nación, marco de la addenda al Convenio Específico

(Resolución N° 122/2017), dispuso entre las responsabilidades de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana, la adopción de todas las medidas que correspondieran ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los entes ejecutores, así como la supervisión de las condiciones de ejecución de los proyectos, verificándose el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los mismos (punto 2.2.1 Anexo II).

Asimismo que la falta de ejecución del proyecto en el plazo acordado en el convenio daría derecho a la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana a resolver el convenio y a exigir la devolución de los fondos transferidos, con más los daños y perjuicios que correspondieran (punto 4.4 a) Anexo II).

Finalmente dicha norma estableció que esa Secretaría debía realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto aprobado, debiendo a tal efecto requerir la presentación de documentos por los entes ejecutores: cronogramas de obras y acciones actualizados, con cálculo de fechas de finalización probable en función de posibles ampliaciones en los plazos de ejecución originalmente previstos; resumen de movimientos de la cuenta bancaria destinataria de los desembolsos; auditorías técnicas independientes con costas al ente ejecutor, en caso de detectarse anomalías en la calidad de las construcciones; copias autenticadas de actas o libros de obra; cualquier otra documentación pertinente necesaria para el control de la ejecución de los proyectos (punto 4.4 b) Anexo II).

En síntesis, el Estado Nacional culminó abonando una obra menor por un monto exorbitante, que difiere a todas luces del monto en que el Municipio contrató su ejecución.

iii. Análisis jurídico penal

iii.a Introducción a la maniobra

Habiéndose efectuado el estudio del derrotero administrativo efectuado en el marco de los hechos que fueran denunciados en la causa nro. 48.529/2019, debe referenciarse



inicialmente que este convenio específico se encuentra enmarcado en el contexto de otros dos acuerdos que establecen otorgamientos de recursos por parte del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, que también fueron judicializados¹⁴, en el marco de convenio firmado entre dicha cartera y la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, para la construcción de viviendas, urbanización de barrios vulnerables y mejoramiento del hábitat.

A través de estos tres convenios específicos, celebrados entre el 28/4/2016 y el 29/7/2016 de 2016, se ha acordado entregarle al Municipio de Pilar recursos nacionales por la suma total de pesos **cuatrocientos sesenta millones ochocientos veintinueve mil setecientos treinta y siete (\$460.829.737.-)**.

Como quedó acreditado del estudio de los distintos convenios tales transferencias dinerarias fueron aprovechadas a los fines de generar beneficios indebidos con el consecuente desfalco a las arcas del Estado Nacional, quien en estos casos fue quien hacía el aporte para solventar los beneficios sociales con los cuales se justificó la obtención de las partidas presupuestarias.

Todo ello, con la clara participación de los funcionarios que en distintos estadios de la maniobra efectuaron sus aportes, desde las cuantiosas aplicaciones de recursos hasta la concreción de los acuerdos necesarios para justificar con obras inexistentes o comisiones indebidas las aplicación de sumas de dinero por las cuales el Estado ni la sociedad se vio beneficiada, sino los empresarios o intermediarios, con posibles retornos a los funcionarios involucrados.

Es por ello, que a lo largo del estudio de las actuaciones administrativas se han verificado innumerable cantidad de irregularidades, que no tiene su razón en la torpeza, error o ignorancia de lo debido, sino en la clara voluntad de poder llevar a delante la maniobra que permitiría alzarse con elevadas sumas de dinero.

¹⁴ Ver causas Nro. 85.091/2019 y 55.794/2019 ambas del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Provincia de Buenos Aires.

Sin perjuicio, que las particularidades de cada convenio específico serán tratadas por separadas en cada dictamen, lo cierto es que los tres acuerdos conservan el mismo patrón, no solo de personas involucradas, sino en la desviación de recursos a favor de terceros y en perjuicio de la Administración Nacional.

La identificación de un accionar tendiente a apropiarse indebidamente de los recursos del Estado en forma sistemática, llevada a cabo en tres acuerdos idénticos y prácticamente en forma coetánea, permite sostener la idea de un plan puesto en marcha a los fines que se viene sosteniendo, es decir generar beneficios a terceros indebidamente en perjuicio de los fondos administrados.

iii.b De las maniobras en el Convenio Específico “Construcción Social del hábitat en el barrio Peruzzotti”

1. De las obras de infraestructura.

A los fines de proceder a la descripción de la maniobra llevada adelante en el marco del acuerdo mencionado en este apartado, debe recordarse que en el mismo se estipuló la entrega de \$ 15.096.170, distribuidos \$ 13.518.170 para las obras físicas de tendido cloacal y la instalación de una planta depuradora, y los restantes \$ 1.578.000 para la producción de módulos de desarrollo humano.

Como se irá describiendo, tales imputaciones se efectuaron a los fines de una mera justificación de la aplicación de los recursos, debiendo a la postre, modificar mediante una addenda tal descripción, con el objeto de enmascarar que aquello que se había pagado no existía ni había sido construido.

Pero ello, no es lo único de lo cual se han valido a los fines de poder llevar adelante la maniobra sino que también se ha verificado la inconsistencia en las certificaciones de obras que justificaron y permitieron la disposición de los fondos.

Va de suyo que todo este entretejido también recaló en las distintas irregularidades administrativas antes descriptas, todas las cuales serán puestas de resalto en este apartado en cuanto tengan que ver con los hechos investigados.



Así, puede indicarse que conforme las certificaciones efectuadas por personal del Departamento Unidad Investigativa contra la Corrupción de la Policía Federal Argentina, la planta depuradora conforme fuera acordada en el Convenio Específico con el entonces Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas, o bien licitada mediante el expediente 4089 019473/2019 y adjudicada a la firme Tordel S.A. mediante acuerdo de fecha 12 de abril de 2017, no fue construida, ni efectuada la obra para su implantación, sin perjuicio de lo cual se procedió al 100% de su certificación y pago.

Efectivamente, como se indicó en el párrafo anterior, nada de lo relativo a la planta depuradora que fuera licitada y adjudicada por el Municipio de Pilar de la Provincia de Buenos Aires, fue construido pero sí certificado y cobrado por la empresa adjudicataria, quien se alzó con la suma de catorce millones ciento treinta y cinco mil trescientos tres pesos con noventa y tres centavos (\$14.135.30,93) en relación a los renglones licitados para la construcción de la red cloacal, la planta depuradora, la estación de bombeo (objeto de la adenda) y la ampliación de red cloacal.

En ese sentido, puede verificarse que el certificado de obra nro. 10 de fecha 18 de febrero de 2018 indica que sólo restaba la construcción del 1% del renglón 2 –planta depuradora– licitado por el Municipio de Pilar, Provincia de Buenos Aires, motivando su pertinente pago.

Contrario sensu, se entiende que el 99% de la obra se encontraba debidamente cumplimentada, por cuanto así lo acreditaba y se ordenaba su pago de la parte porcentual que por ese documento se certificaba¹⁵.

Hasta aquí entonces se tiene que para el 18 de febrero de 2018 se construyó el 99 % de la planta depuradora y se efectuaron los pertinentes pagos a la empresa adjudicada.

¹⁵ Ver certificado de obra nro. 10 obrante a fs. 127 del expediente 4089 014627/2019.

Empero, de las actuaciones administrativas surge que el 18 de marzo de 2018 el Municipio le solicitó a la empresa contratista (TORDEL S.A.) neutralizara los trabajos de la construcción de la planta depuradora, hasta que se terminara de evaluar nuevas propuestas para el vertido de efluentes capturados por los sistemas de construidos¹⁶.

Se recuerda que la motivación de la supuesta paralización de la obra, se justificó en los reclamos que habrían efectuado vecinos del lugar donde se implantaría la planta depuradora, tema al cual se volverá más adelante.

En este sentido, se entiende que el Municipio le requirió a Tordel S.A. que no continuara con la construcción de la planta depuradora cuando tan sólo le faltaba el 1% de la misma.

Pero al ser verificada por personal policial las obras certificadas por Tordel S.A. y el Municipio encontramos que a fs. 298 se hace constar “...en función de lo precedentemente expuesto, en el lugar no se observó obra civil alguna para el emplazamiento de la planta de tratamiento modular, como ser un cercado del predio, platea de hormigón armado de apoyo, tendidos de servicios, etc.”¹⁷

Es decir, ninguna obra se había efectuado para instalar una planta depuradora.

En el mismo sentido se expidió el testigo Silvio Alejandro FERRARO, en cuanto indicó que “...para que se proceda a su funcionamiento como tal, habría que hacer: una platea de apoyo, establecer donde va a estar apoyada, construir el pozo de bombeo (un sumidero pequeño que no llevaría más de 30 días de construcción) y como ya referí; conectar las partes de la planta entre sí, quiere decir que ese apoyo no se hizo, y de donde se descontó ese apoyo”

¹⁶ Ver fs. 12 del expediente EX 2018-39338195-APN-SIU#MI y folio 13 del libro de ordenes de servicio firmada por Marcelo Sfeir, Director de Obras Civiles del Municipio y por el Ing Norberto F. Giulianelli representante técnico de la firma Tordel.

¹⁷ Ver informe de la División Investigaciones de siniestros del Departamento Técnico y Servicios Aérea Metropolitana de la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina fs. 298.



En igual sentido declaró el testigo Silvio Ariel ZITELLI en cuanto indicó que para la instalación de la planta resultaba necesario *“Lo que se tiene que hacer es conectar la planta de tratamiento a la red cloacal que ya debería existir, mediante una estación de bombeo. Como se ve en el contrato esta circunstancia está contemplada, es decir, que debería preexistir al momento de la entrega del equipo, pero nosotros no estábamos a cargo de eso. A la vez se necesita un piso para apoyarla, o sea una platea que es un piso de hormigón lo suficientemente fuerte para instalarla. Inclusive, en el contrato, nosotros indicamos que debería ser de 15 x 4 metros.”*¹⁸.

En función de lo acreditado hasta este momento, se puede tener por corroborado que de ninguna manera se habían efectuado las obras correspondientes a los puntos 2.0 al 2.11 de la fotografía nro. 1 obrante a fs. 381, correspondiente a la descripción de obra, conforme su cotización y certificación, ya que en marzo de 2018 se ordenó parar esa obra, cuando había sido certificada en un 99% en febrero de ese mismo año.

Pero ¿por qué se indica que no se habían efectuado las obras necesarias para la instalación de una planta modular?

La planta modular es aquella que Tordel S.A. hizo cotizar a la firma subcontratada (sobre este tema también volveremos más adelante) en el mes de julio de 2017 cuando ya había sido adjudicada y contratada por la Municipalidad de Pilar.

En ese presupuesto obrante en copias a fs. 390, se observa que la planta de tratamiento de efluentes fue cotizada por la firma SUDAMERICANA DE AGUAS S.A. por la suma de pesos dos millones doscientos mil pesos (2.200.000.-) más IVA.

Es decir, que lo que habría sido adjudicado a Tordel S.A. por siete millones y medio de pesos (\$7.500.000.-), tendría un costo de dos millones doscientos mil pesos (\$2.200.000.-) más IVA.

¹⁸ Ver declaración testimonial de fs. 542/544.

Esto no es así, por cuanto conforme lo informado por la División Policial interviniente se determinó que “...*la planta de tratamiento, los ítems 2.0 a 2.11 cotizados en el computo del convenio (ver fotografía N°1) se corresponderían con una planta similar a la descripta en el plano “Planta Depuradora 1^a Etapa del pliego de licitación que se encuentra en el folio Municipal nro. 739 del Cuerpo 4^o y no se corresponde con una planta para el tratamiento total del efluente, compacta y de chapa para instalar sobre nivel (como la planta móvil que fue observada en el corralón de la municipalidad).*”¹⁹

En el mismo sentido se expidió el testigo ZITELLI, previo aclarar que no es un especialista, pero de igual modo indicó “*la verdad es que la planta de tratamiento que nosotros cotizamos no guarda relación con la planta depuradora de esa propuesta económica que se ve en el punto 2.0 de ese cuadro*”²⁰.

Contestes son los dichos de FERRARO en cuanto categóricamente indicó “*Por otro lado, en lo que respecta a la fotografía N° 1 de fs. 381, en lo atinente a la planta depuradora, en ese caso, se trataría de una planta de tratamiento de hormigón, no transportable, por ende, la planta de tratamiento que fabriqué tampoco se condice con aquella*”²¹.

Ante tales aseveraciones, debe concluirse que siquiera la planta modular que fuera encargada por Tordel S.A. a la firma SUDAMERICANA DE AGUAS S.A. y que en definitiva fabricara la firma FERRARO INGENIERIA DEL AGUA, es aquella que fue licitada por la Municipalidad, sino que fue la que justificó el cobro de los \$ 7.500.000. de pesos licitados en el segundo renglón por la Municipalidad de Pilar, o mejor dicho la suma de \$ 8.039.400,92 por la cual se lo adjudicó.

¹⁹ Ver informe de la División Investigaciones de siniestros del Departamento Técnico y Servicios Área Metropolitana de la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina fs. 384.

²⁰ Ver declaración testimonial de fs. 542/544.

²¹ Ver declaración testimonial de fs. 586/588.



Todo esto nos lleva a concluir que desde un principio Tordel S.A. sabía que no tenía que construir la planta que fuera licitada, ya que siendo adjudicado en abril de 2017 tan solo tres meses después obtuvo la cotización de la planta modular que no fuera objeto del acuerdo y que en definitiva le dejaba un margen de prácticamente cinco millones quinientos mil de pesos (\$5.500.000.-).

Claramente ello no quedó en la iniciativa unilateral de Tordel S.A., por cuanto las certificaciones han superado toda la cadena de control desde la Municipalidad hasta el propio Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas que fue efectuando los desembolsos con las rendiciones de cuentas presentadas, sin observación alguna.

Pero para obtener el beneficio indebido indicado se han incurrido en innumerables irregularidades que resultan ser fácilmente advertir.

En este sentido, puede decirse que en febrero de 2018 se dio por cumplido el 99% del avance de la obra relativa a la planta depuradora, cuando la planta modular –no la que fue licitada- fue recibida recién en la playa de la Dirección de Transito del Municipio el 18 de mayo de 2019.-

Ello surge no solo del acta de allanamiento de fs. 167 donde se hizo constar :“*Seguidamente el Sr. RUSSO de manera espontánea y en presencia de los testigos refirió que el pasado sábado 18 del corriente mes y año, por orden del Secretario de Obras Públicas del Municipio de Pilar Sr. Guillermo IGLESIAS, hizo entrega de la Planta de Tratamiento de Residuos de Aguas Cloacales, desglosando la entrega de la siguiente manera a saber: Las Bombas, Inyectores y demás equipamiento que pudiera resultar costoso y de fácil transporte fue depositado en la Secretaría de Obras Públicas, sita en la calle 11 de Septiembre N° 715, mientras que el resto de la planta, fue entregado*

en el Playón Municipal de Tránsito, sito en la calle Estanislao López N° 1133 ambos de la localidad de Pilar, Provincia de Buenos Aires”²²

Sino que a su vez el testigo Silvio Ariel ZITELLI indicó que “*Finalmente, tras esa insistencia la planta se entregó el 18 de Mayo de este año. Se la llevó MIGUEL RUSSO, de la empresa TORDEL S.A. con un transporte pagado por ellos*”.

En el mismo sentido declaró el testigo FERRARO en cuanto afirmó que se había retirado dicha planta de su depósito el 18 de Mayo de 2019²³.

Así podemos tener por acreditadas las falsedades de las certificaciones de obra existentes en los expedientes administrativos.

Pero estas irregularidades en las certificaciones de obra se vieron desde los inicios de la misma, situación que claramente demuestra la intención de alterar la realidad con el objeto de obtener beneficios espurios.

En ese sentido, vale recordar que en el Expediente S02:004792/2016 luce un acta²⁴ fechada el 21 de marzo de 2017, por la cual se deja constancia que se había iniciado las obras, pero a poco que se estudia la licitación se observa que para esa fecha siquiera se había efectuado el dictamen jurídico para la adjudicación, con lo cual mal pudo haberse iniciado la obra.

Además, debe recordarse que recién el 12 de abril de 2017, se procedió a celebrar la contratación entre la Municipalidad de Pilar y la empresa Tordel S.A.-

No obstante, dicha acta, en otro expediente, es decir el EX 2018-39338195-APN-SIU#MI²⁵, el representante técnico de Tordel S.A –Ing. Julianell- y la Unidad Ejecutora representada por Guillermo Horacio Iglesias, labraron otro acta donde dejaban constancia que el inicio de la obra habría ocurrido el 14 de abril de 2017.

²² Ver acta de allanamiento de fs. 167/168.

²³ Ver declaración testimonial de fs. 586/588

²⁴ Ver fojas 70 del Expediente S02:004792/2016.

²⁵ Ver fs. 48.



En cuanto a la falsedad de la documentación presentada tanto para certificar las obras o demás situaciones vale recordar lo que dijo el testigo FERRARO respecto de las fotos tomadas en su depósito de la planta depuradora, en cuanto sostuvo que “*Primero, debo decir que esas fotos fueron tomadas en mi taller. En cuanto a la foto de fecha 2 de noviembre de 2017, fue tomada como resultado del proyecto constructivo... En cuanto a las fotos de fechas diciembre de 2017, a febrero de 2018, se trata de la misma foto. En lo que a mi concierne, no sé porque pusieron esa foto, porque, repito, es lo mismo y además, como ya dije, la planta estaba terminada aproximadamente para enero de 2018. Después, en lo que respecta a la foto de abril de 2018, se trata de la planta ya terminada, incluso estaba pintada y con el montaje hecho adentro, por lo que estaba lista para entregar. Incluso, pueden verse algunos accesorios como un tablero y los tanques de cloro. Finalmente, por lo que veo, en cuanto a la foto de abril de 2019, se trata de, materialmente, la misma planta que luce en la foto de abril de 2018 y que estuvo un año esperando a ser entregada -por lo que podría haber cobrado en esa fecha mi trabajo- peor que tiene otras fotografías respecto de los accesorios que ya mencioné. En resumen, las primeras fotos son las mismas y las últimas demuestran que la planta de tratamiento se terminó en abril de 2019 o 2018, cuando en rigor, eso no fue así; se terminó su fabricación meses antes*”.²⁶”

Dicho testimonio demuestra cómo se han utilizado las fotografías a los fines de justificar un trabajo que no se había efectuado, por cuanto no era la planta depuradora que se había licitado, ni se correspondía a los trabajos con ellas certificados.

Entonces, recapitulando, vemos que con fecha 12 de abril de 2017, el Municipio de Pilar, provincia de Buenos Aires, contrató a la firma Tordel S.A., adjudicataria del proceso licitatorio registrado como Expediente 4089 019473/2016, en relación a dos renglones, el primero por el tendido de una red cloacal estimado en \$

²⁶ Ver declaración testimonial de fs. 586/588.

6.177.651,37, pero adjudicado por la suma de \$ 6.602.217,38, mientras que la Planta Depuradora fue estimada en \$7.340.518,63, pero siendo adjudicada por la suma de \$ 8.039.400,92.

Es después de ello, que el Municipio le pide a la empresa contratista que pare las obras, y un mes después le solicita que cotice la construcción de un colector cloacal de vinculación de 315 mm de diámetro, entre la cámara ubicada en las calles Pizarro y Bergantín Congreso y una estación de Bombeo a ubicarse en la intersección de las calles Pizarro y Fragata Trinidad, lo cual fue valuado por TORDEL S.A. en la suma de \$ 6.466.679,70.

Así tiene su origen la addenda efectuada entre la Secretaría de Infraestructura Urbana del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas y la Municipalidad de Pilar, Provincia de Buenos Aires, por cuanto la primera le informó al Municipio con fecha 14 de agosto de 2018 que era factible la aprobación del nuevo proyecto de la estación de bombeo.

Como surge del cuadro obrante a fs. 36, al convenio se le modificó claramente los rubros y los montos de asignación, de obra que ya había sido cumplimentada, observándose que la estación de bombeo y obras complementarias tasadas por Tordel S.A. por \$ 6.488.679,70 ocupó el espacio de la ya certificada planta depuradora que dejó de existir para ese entonces.

No fue la única alteración, ya que las variables numéricas alcanzaron a la obra hidráulica pluvial que pasó de costar \$2.401.920 a \$1.417.132,80, mientras que las unidades de desarrollo humano pasaron de \$ 1.578.000 a \$1.116.250.

Estas, modificaciones solo fueron a los fines de justificar la obra que no se había realizado, por cuanto conforme surge del informe contable con fecha 9 de mayo de 2018 se hizo la transferencia a la firma TORDEL S.A. por la suma de \$ 546.268,92 que cancelaba el certificado nro. 10 que daba cuenta el cumplimiento del 99% de la Planta Depuradora.



Tal situación demuestra que los montos desde la firma del convenio poseen sobreprecios ya que no sólo el Municipio originariamente requirió la suma de \$23.031.303, a la cual no se le hizo lugar sino, que para la misma obra se le concedió un total de \$13.518.170, siendo que casi un año después, la estimación de las obras para la licitación, casualmente al Municipio le arrojó ese mismo importe ya que para el renglón 1 estimó el costo en \$ 6.177.651,37 y para el renglón 2 la suma de \$ 7.340.518,63.

Como se ve, pese al transcurso del tiempo la estimación de costos dio, hasta con los centavos, igual que el aporte que estimara la Administración Nacional, sin perjuicio de lo cual en virtud de la falta de mantención de la oferta, por parte de la UTE que ganara la licitación en las obras del Barrio Monterrey, se adjudicó por un precio aún mayor, a la firma Tordel S.A.

A todo esto, y teniendo en cuenta la imputación de gastos efectuada en la Addenda del 1 de junio de 2018, queda sin saber con qué dinero se cubrió el costo de los 2.200.00 pesos más IVA que costó la planta modular construida por FERRARO, salvo que la firma Tordel S.A. lo haya soportado como perdida.

Claramente ello no fue así, puesto que sin perjuicio de haber percibido el 99% del valor presupuestado para una planta más costosa que la encargada a SUMADERICANA DE AGUAS S.A., la firma TORDEL S.A., no le pagó a la primera la planta modular razón por la cual debió iniciarse una mediación.

Sobre el tópico el representante de la firma FERRARO, en su testimonial indicó que no estaban pudiendo entregar la Planta Depuradora ni cobrarla dado que la Municipalidad no estaba pagando, cuando al mes de febrero de 2018 Tordel S.A. ya había certificado el 99% de esa obra, sin haberla materializado.

Es más, a ello agregó “*Finalmente, pasó mucho tiempo y frente a esta situación SUDAMERICANA DE AGUAS S.A. nos explicó que estaban con abogados de por medio, a fin de lograr*

que le pagaran y que habían conseguido que efectuaran el pago, pero por una cifra mucho menor.”²⁷.

Como conclusión, no solo debe considerarse que el Estado Nacional pagó por obras que no se hicieron, sino que a su vez incluyeron sobreprecios que permitieron que a más de un año de recibida se tenga una planta depuradora modular con sus bombas y demás componentes sin ningún tipo de aplicación depositadas en playas del Municipio.

Ello no podría haber ocurrido si no estuviera sobrevaluado las obras que sí se hicieron.

Todas estas cuestiones vinculadas a la factibilidad o no de una planta depuradora, y la consecuente posibilidad de readecuar los ítems de las obras, surgen del incumplimiento de las obligaciones propias de los funcionarios.

Efectivamente, el incumplimiento del estudio ambiental a los fines de la implantación de la planta depuradora, posibilitó que pudieran existir reclamos por parte de los vecinos, y en su caso que el Municipio no pudiera llevar la obra adelante.

Tal como se explicara en el punto ii. g) del presente dictamen²⁸, la Resolución 122/2017 del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, en la cual se enmarcó la Addenda.

No puede dejar de mencionarse en este acápite las otras irregularidades también detectadas en la tramitación de los distintos expedientes administrativos.

Así debe enumerarse la falta de control por parte de la cartera Ministerial, en cuanto se vieron vencidos absolutamente todos los plazos de los convenios sin que siquiera se aplique alguna multa o sanción, cuando debió haberse cancelado el financiamiento por no iniciar las obras dentro de los treinta días del primer desembolso.

²⁷ Ver declaración del testigo Silvio Alejandro Ferraro de fs. 586/588

²⁸ Ver fs. 37 del presente dictamen.



Se recuerda entonces que el Convenio Específico se celebró el 28 de abril de 2016, la licitación tuvo su inicio el 7 de diciembre de 2016, es decir ocho meses después, cuando ya había vencido el plazo de inicio de la obra ya que el primer desembolso tuvo lugar el 19 de julio de 2016, de modo que el 19 de agosto de ese mismo año el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas debió cancelar el financiamiento²⁹.

Siguiendo con el análisis de las irregularidades que corroboran la voluntad de ambos organismos de seguir adelante con el convenio y así poder efectuar una imputación de gastos, vemos que el proceso de selección efectuado por el Municipio se encuentra plagado de incumplimientos que deberían haber llevado a su revocación.

Así, se verificó que no se cumplió adecuadamente con la publicidad, tanto por no haberse notificado a los comerciantes especializados de la localidad inscriptos en el registro de Proveedores (art. 167 del Reglamento de Contabilidad y Disposiciones Administrativas de la Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires).

Remitiéndome al análisis antes efectuado sobre el asunto, se destaca que el principio de publicidad es uno de los rectores de toda contratación pública, por cuanto hace a la concurrencia que posibilita al Estado a una compra más eficaz en razón de la posibilidad de contar con una mayor cantidad de oferentes.

Sobre la Publicidad y la difusión de las actuaciones, la doctrina consideró que “*La norma no sólo exclama estos principios sino que además establece que la publicidad y la difusión debe hacerse por los medios adecuados y con los tiempos suficientes, permitiendo el acceso a las actuaciones por toda persona que acredite fehacientemente algún interés. Para esto último, además se estipula que en cualquier momento se podrá tomar vistas de las actuaciones referidas a la contratación y que ello se podrá hacer hasta la extinción*

²⁹ Ver cláusula cuarta del Convenio Específico.

*del contrato; a la par de que se sostiene que la negativa infundada a dar vista de las actuaciones se considera falta grave por parte por del funcionario o agente al que corresponda otorgarla. Vale señalar por otro lado, que estos lineamientos se condicen con lo estipulado en el art. 9º de la CNUCC*³⁰

Con relación a los oferentes, tampoco se hicieron faltar las irregularidades, puesto como ya se dijo, ninguna de las dos cumplieron con los requisitos establecidos por el pliego de bases y condiciones particulares establecidos por la propia Municipalidad.

Por el lado de Vialme S.A. Servicios y Gestión S.A.-Alpin S.A. UTE, se verificó que no presentaron la declaración de jurada de no ser deudores del Municipio de Pilar o la AFIP, como tampoco acreditaron no estar incluido en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. Por último, tampoco acompañó la constancia de inscripción al registro de Proveedores de la Municipalidad de Pilar.

En cambio, la adjudicataria Tordel S.A. no presentó el contrato profesional con el representante técnico por el estudio y la preparación de la propuesta exigida mediante la Circular N° 2.

Vale aclarar que dicho contrato obra agregado, pero con posterioridad a la adjudicación, con lo cual, al incumplir con un requisito del pliego de bases y condiciones particulares la oferta debió ser desestimada.

Otras de las irregularidades detectadas, es que, pese a que se certificó la obra sin que la misma fuera materializada, tampoco se logró cumplir con el plazo previsto para la misma, puesto que el plazo el artículo 12 del Pliego de Bases y Condiciones estableció como fecha de culminación de la ejecución el 31 de diciembre de 2017, misma fecha que estipuló el art. 3ro del contrato de obra.

³⁰ Colombo Marcelo, Honisch Paula “Delitos en las contrataciones públicas”, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, Septiembre de 2012, pág. 77.



En este punto, no se observa que surja justificación en la demora, o bien la aplicación de algún tipo de multa a la contratista por el incumplimiento del plazo.

No se puede dejar de reiterarse que se verificó en el trámite de la causa, no así de las actuaciones administrativas, que la firma TORDEL S.A., subcontrató a la firma SUDAMERICANA DE AGUAS S.A., para el cumplimiento del contrato con la Municipalidad de Pilar.

Finalmente, y sobre la rendición de cuentas efectuadas por el Municipio de Pilar de la Provincia de Buenos Aires, cabe reiterar que las mismas incumplieron con el Reglamento establecido por la Resolución Nro. 671, como así también con la Resolución Ministerial Nro. 58/2016 que la sustituyó.

Estas irregularidades, no pueden ser pasadas por alto, en cuanto hacen al efectivo control de la aplicación del recurso, máxime cuando se está verificando que entre los tres Convenios Específico se otorgó al Municipio de Pilar, Provincia de Buenos Aires, más de 400 millones de pesos, sumas que obligan a extremar los recaudos de contralor.

Máxime cuando estamos observando que se trata de sistemas de control autoimpuestos, no pudiéndose argüir que las normas eran ineficaces o inaplicables, por cuanto como se indicó, las rendiciones se regían conforme la Resolución 58/2018 dictada por la misma gestión que debía controlarlas en el caso en concreto.

2. Los módulos de desarrollo humano.

En cuanto a las rendiciones de cuentas, cabe destacar que se verificó el mismo incumplimiento de control al justificarse diversos certificados de obra sin identificación de los proveedores que habrían prestado el servicio y sin ningún tipo de documentación respaldatoria, tal como se indicó en el apartado pertinente al estudio de las rendiciones.

iii. c De la calificación legal.

Teniendo en cuenta el análisis efectuado, los hechos aquí descriptos resultarían constitutivos de los delitos de defraudación a la Administración Pública y abuso de autoridad, previstos y reprimidos en los arts. 174 inciso 5º y 248 del Código Penal de la Nación; sin perjuicio de cualquier otra significación jurídica que pudiera corresponder tras sustanciarse la pertinente investigación.

Efectivamente, como puede observarse de la maniobra estudiada, se puede verificar que con el fin de desarrollar obras que mitiguen las necesidades básicas de la población, las que merecieron un reclamo de la ciudadanía, funcionarios de nivel nacional como Municipal junto con empresarios pusieron en marcha todo un aparato administrativo y burocrático a los fines de obtener un beneficio en contra del patrimonio estatal.

Así, las tres tácticas –sobrevaluación, addendas de modificación de objeto y redistribución de costos - fueron desarrolladas en virtud de una misma estrategia que tuvo por objeto conseguir un menoscabo en el erario público, con el consecuente beneficio indebido tanto de la empresa como de los propios funcionarios.

Ello, sin contar el tiempo en el cual el Estado viene aplicando recursos sin que la población que habita en cercanías de donde debía emplazarse la Planta Purificadora o la estación de Bombeo pueda beneficiarse con las obras, puesto que conforme el informe efectuado por la PFA el 15 de septiembre de 2020, tanto la estación de bombeo (obra que sería de menor envergadura) como los distintos recorridos cloacales no se encontraría en funcionamiento.

Ahora bien, la figura legal prevista en el inciso 5º del art. 174 del Código Penal, no contiene un tipo penal autónomo, sino que constituye un fraude agravado por la calidad del ofendido en razón de la titularidad del bien que es objeto del delito³¹.

³¹ C. Nac. Casación Penal Sala 4^a 19/2/2001, Dominguez, Juan D., AP 70000631; ídem C.Fed. San Miguel de Tucumán, 17/9/1974 –Mendez, José; Idemn C.Nac: Crim y Correc. Fed. Sala 1^a, 12/9/1985; Aguerigaray, Domingo J.; ídem Sala 2^a, 17/6/1986 –Ainora, Olga M-, citado en Romero



En este punto, el Convenio Específico, determina el origen de los fondos, por cuanto el Estado Nacional aplicó sus recursos provenientes del Tesoro Nacional (art. 14 del Decreto 107/97), surgieron de allí los aportes y pagos, conforme las certificaciones que fueran remitidas por el Ente Ejecutor, que en este caso fue el Municipio de Pilar, Provincia de Buenos Aires.

Así se encuentra verificado el agravante, previsto por el art. 5 del art. 174 del Código Sustantivo, toda vez que fueron las arcas del Estado Nacional, las que se vieron lesionadas en virtud de la maniobra bajo estudio.

Con relación a la maniobra, queda claro que la modalidad con la que se perfeccionó el fraude es mediante la infidelidad de los funcionarios públicos –nacionales y municipales-, quienes con la coautoría de empresarios, generaron el mecanismo defraudatorio para obtener un beneficio mayor e ilegítimo para el cumplimiento de una necesidad que el Estado debía satisfacer.

Lo que se quiere preservar a través de lo que se conoce como el tipo de abuso o infidelidad es, además del patrimonio, la confianza en la lealtad del derecho y el tráfico económico, pues la infidelidad punible abarca no solamente el perjuicio patrimonial producido a través del quebrantamiento de la confianza sino al mismo tiempo la ruptura de la confianza mediante la lesión del patrimonio³².

En este punto, vemos que la maniobra se valió tanto del aporte de los funcionarios que generaron los recursos mediante acuerdos, y fingiendo controles, mientras que los empresarios modificaban los proyectos con mejorándose sus condiciones económicas, y sin siquiera concluir las obras que fueron pagadas en su totalidad.

En efecto, véase que por parte de los funcionarios, tanto nacionales como provinciales, procedieron a simular

Villanueva, Horacio J. “Código Penal de la Nación”, Séptima Edición, Abeledo Perrot, 2015, Pág. 761.

³² Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 164

controles, o no exigir determinados requisitos, con el objeto de llevar adelante el plan criminal propuesto.

Además, se ha permitido que el Municipio y la empresa adjudicada no cumplan con sus obligaciones, circunstancia que por sí sola lesionó al Estado Nacional, como a los beneficiarios del servicio público que se ven privados de tener un tendido cloacal que ya fue soportado en su costo por la Administración Central.

Ahora, no cabe dudas que los fondos erogados por el entonces Ministerio del Interior Obras Publicas y Viviendas, merece la protección típica prevista por el mencionado artículo 174 inciso 5º del Código Penal, en cuanto se ha sostenido que “*La figura exige que se cause un perjuicio real esto es, un daño directo a la administración pública, que excluye al perjuicio potencial. A su vez, el bien objeto de la defraudación debe pertenecer a la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal. Por lo tanto, quedan abarcadas todas las entidades de carácter público sean de administración estatal directa o indirecta (caso de entidades autárquicas), como así también las constituidas mediante la asociación económica estatal con particulares.... Lo relevante es que el ente haya sido expresamente credo por un acto estatal –decreto o ley- y que los recursos a él asignados participen de la naturaleza Estadual.*”³³

Así las cosas, vemos como se ha verificado, no solo la infidelidad de los funcionarios que a los fines de justificar la entrega de dinero permitieron la falsa certificación de obra con el consecuente pago, y lucro indebido de la empresa.

En igual sentido, se observa que se han admitido meras facturas carentes de individualización de prestación de servicios, las que fueron imputadas a los módulos de desarrollo humano logrando de este modo hacerse de las sumas dinerarias previstas a estos fines.

³³ D'Alessio Andrés José, “Código Penal de la Nación” Tomo II, Ed. La Ley, Segunda Edición, año 2009, Pág. 773, con cita del fallo de la C.N.C.P., Sala I “Uz, María C.”, 28 de mayo de 2008, Lexis N° 70046407



A su vez, para el caso de los funcionarios, la defraudación a la Administración Pública, concurre idealmente con el delito de abuso de autoridad previsto en el art. 248 del Código de Fondo, por cuanto su accionar ha violentado el bien jurídico allí protegido.

Respecto de la tutela, D'Alessio, ha dicho que “*el interés que se protege mediante esta figura es el regular funcionamiento de la Administración Pública y legalidad de sus actos. La ilegalidad del acto no radica meramente en su contradicción con las normas que refiere al texto legal. Por el contrario, es esencial considerar que lo que caracteriza el contenido de ilicitud de este tipo penal radica en el uso abusivo o arbitrario de la función pública, en tanto es utilizada como instrumento para violar la Constitución o las leyes*”³⁴

Esta afectación al bien jurídico, se ve claramente acreditada en el caso bajo estudio, por cuanto son innumerables la cantidad de actos de los distintos funcionarios que por acción u omisión permitieron la consumación del delito de abuso de autoridad.

Así Boumpadre consideró “*como el funcionario debe ajustar su accionar a las exigencias del ordenamiento jurídico pre establecido, el apartamiento de ese orden implica siempre el ejercicio arbitrario de la función pública. Cabe señalar, sin embargo, que un acto no es abusivo por su mera disconformidad con el ordenamiento jurídico, o, como dijo Soler, por el uso incorrecto, arbitrario e improcedente de la facultad jurídica, sino por su esencia radical en un mal uso de la autoridad dentro de la propia función: en el uso de un poder que, con arreglo a la Constitución o la ley, la propia función no atribuye.*”³⁵

En este sentido, véase que los funcionarios a los fines de autorizar los pagos, han dictado resoluciones, con sus actos

³⁴ D'Alessio, Andrés José, ob cit, Pág. 1227

³⁵ Boumpadre Jorge E.. “Código Penal y normas complementarias” Dirigido por Baigún David, y Zaffaroni Eugenio Raúl, Tomo II, ED. Ammurabi, Buenos Aires, Febrero 2011, Pág. 367

precedentes, efectuando addenda al convenio, a los fines de seguir efectuando erogaciones y justificando el dinero no invertido.

Recuérdese también la falsedad de las constancias de inicio de obras, contradictorias en sí mismas, todo a los fines de poder obtener pagos por parte del Estado Nacional.

A su vez se destaca la afectación a Ley 25.188, en su artículo 2º en cuanto menos los incisos “*b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular; f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados....*”.

Véase entonces las resoluciones por las cuales se acordaron los distintos desembolsos sin el pertinente control además de la addenda que pretendió enmascarar la falta de cumplimiento de las obras.

Debe recordarse en este punto, que también existen gran cantidad de facturas respecto a los módulos de Desarrollo Humano, a las cuales se le imputa por ejemplo “honorarios profesionales” que no se conocen qué servicio pretenden acreditar.

En este sentido la jurisprudencia entendió “*Conforme lo manifestado hasta aquí, resulta claro que el hecho atribuido a los imputados que prestan funciones públicas encuadra en el tipo penal analizado. Ya como se ha demostrado a lo largo del presente, todos los imputados se apartaron de las normas y omitieron su cumplimiento, con plena intención de ello. Es así que tenían conocimiento de lo estipulado en materia de contrataciones públicas... no obstante lo cual, siendo el objetivo que.... Fueran las empresas ganadoras de la licitación, decidieron apartarse de dichas normas, aunque en todo momento simularon cumplirlas...*”



En mérito de ello, toda vez que los funcionarios que intervinieron en el expediente administrativo, permitiendo con su dolosa intervención el cumplimiento del plan criminal conforme se viene analizando, es que también deberán responder en su calidad de autores, respecto del delito de abuso de autoridad conforme lo aquí descripto.

iii c. Individualización de los imputados.

De la lectura de los distintos expedientes administrativos, como así también de las constancias de la causa se desprende que podrían haber tenido participación en los hechos:

Por el entonces Ministerio del Interior Obras Públcas y Vivienda:

Lic. Rogelio FRIGERIO, en su calidad de Ministro y titular de la Cartera procedió a celebrar el Convenio Específico a la Municipalidad de Pilar, Provincia de Buenos Aires, otorgándole el crédito por la suma de pesos 15.096.170.-

Lic. María KLEMENSIEWICZ, quien en su calidad de Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de esa Cartera, en el mismo día que ingresó la propuesta del Municipio, procedió a recomendar la suscripción del Convenio Específico con el Municipio de Pilar.

También firmó la addenda, el 22 de octubre de 2018, reestructurando los rubros del convenio específico, cambiando la imputación de gastos.

Cdor Domingo Luis AMAYA, quien a cargo de la Secretaría de Viviendas y Hábitat de dicho Ministerio procedió a firmar el Convenio Específico con el Municipio de Pilar, para el cual También habría tomado intervención favorable a fs. 42/43 del Expediente S02:0047192/2016.

Federico BUSTELLO; quien intervino en la Addenda por la Dirección Nacional de la Secretaría de Infraestructura Urbana del Entonces Ministerio del Interior Obras y Viviendas (ver fs.66 EX 2018-3933/8195-APN-SIU#MI).

Dr. Ignacio AZAROLA quien intervino en por el servicio jurídico (IF-2018-43637011-APN-DGAJ#MI – del 5 de septiembre de 2018 - fojas 98/100 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos; IF-2018-48119494-APN-SIU#MI del 27 de septiembre de 2018 – fojas 140/141 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI, sin la determinación de irregularidades como por ejemplo que ya estaban certificadas las obras como concluidas en un 99%.

Juan Martín PARDO, quien como del Director de la entonces Secretaría de Infraestructura Urbana el 19 de septiembre de 2018 dio cuenta que se contaba con crédito presupuestario para afrontar el gasto (fojas 133/134 EX-2018-39338195-APN-SIU#MI de dos cuerpos), sin perjuicio de las irregularidades mencionadas.

Por la Municipalidad de Pilar Provincia de Buenos Aires:

Nicolás J. DUCOTÉ, quien en su calidad de Intendente procedió a la celebración del Convenio Específico, con la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano.

También firmó la Addenda del 22 de octubre de 2018, cambiando los rubros de imputación de costos, con el objeto de evitar la determinación de las obras que no se hicieron.

Y la adjudicación a TORDEL S.A. mediante la licitación privada Nro. 78/2018.

Cecilia I. CABRERA, quien en su condición de Secretaría de Economía y Hacienda, no solo participó del irregular procedimiento de selección de la firma TORDEL S.A., sino que representó a la Municipalidad en la contratación de dicha firma en el contrato del 12 de abril de 2017.

De igual modo intervino en la Licitación privada Nro. 78/18 que concluyó con la contratación de TORDEL S.A.

Guillermo H. ILGESIAS, debido a que, en ejercicio de su cargo de Secretario de Obras Públicas del Municipio de Pilar, no solo intervino en el proceso licitatorio que seleccionó a



TORDES, sino que firmó los inicios de obras irregulares del 21 de marzo de 2017, como así también aquellos que daban cuenta del avance de obra que no existió.

Además intervino en la Licitación privada Nro. 78/18 que concluyó con la contratación de TORDEL S.A.

Ing. Osvaldo CACCAVIELLO, quien también firmó certificaciones de obras en su calidad de responsable de Red Vial del Municipio de Pilar.

Marcelo SFEIR, en su calidad de Director de Obras Civiles del Municipio, firmó junto al Representante Técnico de TORDEL S.A. que por quejas de los vecinos no se podía ejecutar la obra cuando para esa fecha ya la certificación se había pagado en un 99% y se le había dicho a la firma que no continúe con los trabajos.

En el mismo sentido firmó el libro de órdenes de servicios.

Privados.

Sergio Miguel RUSSO, presidente de la firma TORDEL S.A, quien participó de la maniobra conforme la descripción que se efectuara en el presente dictamen, sobrevaluando precios, y certificando obras no cumplidas a los fines de hacerse de los fondos públicos.

Ing. H. Daniel FATELEVICH, representante técnico de la firma TORDEL S.A, quien habría participado de la maniobra no solo desde la parte técnica, sino con la firma de los distintos certificados de obra.

Ing. Norberto F. GIULIANELL, quien también participó en los hechos como representante técnico de la firma TORDEL (ver. fs. 48 expediente EX 2018-39338195-APN-SIU#MI..

También firmó las constancias que los vecinos no permitían hacer las obras cuando ya había sido certificado el 99 % de la misma.

iv. Colofón.

En función de las consideraciones efectuadas a lo largo del presente dictamen, se entiende que nos encontramos ante un caso de presunta corrupción definido como aquella práctica desarrollada en las organizaciones, especialmente en las públicas, consistente en la utilización de funciones y medios de aquéllas en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.

Basílico y Todarello, en su análisis de las prácticas corruptas, explican que “*corromper también puede ser entendido como la acción de desnaturalizar o desviar una cosa del fin hacia el cual naturalmente tiende. Esto último, reviste particular importancia ya que, como veremos, la corrupción enquistada en las diferentes jerarquías estatales produce, como una de sus principales consecuencias la desnaturalización del Estado.*”³⁶

Más allá de las definiciones que se esbozan sobre el término corrupción, vale traer a colación a Lucas Kapustik, en cuanto a su obra dedicada a Delitos contra la Administración Pública y corrupción de funcionarios, donde agregó que éste fenómeno, “*es la violación de un deber institucional por parte del agente. En este sentido, la corrupción se muestra como un acto de deslealtad hacia la institución a la que se pertenece o a la que se presta servicio. Este carácter de desleal es el que hace que los actos se realicen en secreto o en un marco de discreción, provocando la transgresión de determinadas reglas de gobierno el que exista un acto de corrupción, entonces, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, el cual, precisamente, es el que resulta vulnerado*”³⁷.

Ahora bien, como se viene indicando con la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la ley 24.759, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la ley 26.097, se viene buscando que los Estados Parte trabajen en prevenir, detectar, sancionar y erradicar la

³⁶ Basílico Ricardo Angel, Todarello Guillermo “Negociaciones incompatibles con la función Pública”, Ed, Astrea, Buenos Aires, 2016, pág. 72.

³⁷ Kapustik Lucas Liendro ob cit pág 284



corrupción –CICC art. II, CNUCC, Preámbulo arts. 1^a, 30 y 36-. Estos instrumentos, a su vez brindan herramientas tendientes a garantizar un adecuado manejo de los fondos y bienes del Estado, para facilitar y apoyar no sólo la asistencia técnica –CICC art. XV y CNUCC Cap. Art. 51^a 62- sino también la cooperación entre los Estados Parte –art. CICC. II 2 y CNUCC arts. 1b, 43 y 46- y directamente, entre los diversos actores que desempeñan roles fundamentales dentro de cada uno de esos Estados, contemplando además medidas no sólo para combatir la corrupción estatal sino también la privada.³⁸

Es en este contexto legal, que se considera deben entenderse los hechos bajo estudio y por esta razón es que se efectúa el presente análisis, que se remite a consideración del Sr. Fiscal.
Procuraduría de Investigaciones Administrativas, octubre de 2.020.

³⁸ Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 33.