



**Al Sr. Fiscal Federal**  
**de la Fiscalía Federal de Primera Instancia de Campana**  
**Dr. Sebastián Alberto Bringas**  
S\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

**SERGIO L. RODRÍGUEZ**, 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. 5579/2019 “N.N. s/ averiguación de delito (Dte. Gonzalez, Paula)” del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Secretaría Penal N° 3 (Expte. PIA 360/2019) y respetuosamente decimos:

***i) Objeto - Consideraciones preliminares***

Que en el marco de la intervención que se dispusiera a fs. 31, 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 por el Municipio de Pilar en “Obras de infraestructura del Barrio Monterrey” de la localidad de Presidente Derqui, Partido de Pilar, 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 Ministro Lic. Rogelio Frigerio; la Secretaría de Vivienda y Hábitat de ese Ministerio, representada por el Secretario Cdor. 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 25/26 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).

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 acuerdo específicos para la implementación de las acciones necesarias (cláusula tercera).

### ***ii. b) del Convenio Específico “Construcción Social del hábitat en el Barrio Monterrey”***

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 desarrollo del proyecto “Construcción Social del Hábitat en el Barrio Monterrey” (fojas 2/35 Expediente S02:0052936/2016).

El proyecto consistía en la urbanización y mejoramiento del hábitat del Barrio Monterrey, incluyendo revitalización y mejora de un corredor central en el barrio, la provisión de servicios básicos (agua corriente, cloacas), el desarrollo de equipamiento comunitario y un Portal que favorecería el desarrollo de programación destinada a mejorar la convivencia entre vecinos, dando opciones de esparcimiento y desarrollo a jóvenes y mujeres, impulsando procesos participativos comunitarios (fojas 18 Expediente S02:0052936/2016). El mismo abarcaba 141 lotes habitacionales.

Concretamente el proyecto comprendía, además de la obra física, diversos módulos sociales, como: artístico y cultural, deportivo, mujer y hábitat, medio ambiente, educación y nido.

El presupuesto estaba constituido por la suma de 145.733.567 (ver fojas 48 Expediente S02:0052936/2016), estipulándose como plazo de obra 12 meses (ver fojas 17/26 Expediente S02:0052936/2016), y estimándose el costo de las obras de infraestructura en la suma de \$ 140.811.697, y de los módulos sociales en la suma de \$ 4.921.870 (fojas 48 Expediente S02:0052936/2016 y fojas 100 expediente 4089 018678/2016).

Así, se dio intervención a las áreas con competencia en la materia, recomendando la entonces Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (Lic. Mariana Klemensiewicz) la suscripción del convenio específico que posibilitaría la ejecución de las obras citadas (fojas 45/49 Expediente S02:0052936/2016), haciendo alusión a que el monto del convenio ascendía a la suma de \$ 145.733.567.

De modo que previo dictamen del servicio jurídico emitido el 19 de mayo de 2016, suscripto por el Dr. Ignacio Luis María Azarola (fojas 55/56 Expediente S02:0052936/2016), con fecha 23 de mayo de 2016 se suscribió un **Convenio específico** entre 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 62/71 Expediente S02:0052936/2016 y fojas 4/13 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar), cuyo objeto radicó en la ejecución de obras de infraestructura básica y fortalecimiento comunitario a desarrollarse en espacio público del Barrio Monterrey del Partido de Pilar, Pcia. de Buenos Aires (cláusula primera y Anexo I).

El fundamento recayó en las competencias asignadas a ese Ministerio por 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 habría 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 \$ 145.733.567 (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 25 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 36.433.391,75-.

2° desembolso correspondiente al 30 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 43.720.070,10-, librado luego de cumplido el 25 % 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 - \$ 43.720.070,10 - librado luego de cumplido el 55 % del avance de la ejecución de la obra y aprobado el gasto por la autoridad competente del Ministerio.

4° desembolso correspondiente al 15 % del monto total de ejecución de la obra - \$ 21.860.035,05 - librado luego de cumplido el 85 % del avance de la ejecución de la obra y aprobado el gasto por la autoridad competente del Ministerio.

Por su parte, fue afectado al presupuesto 2016 la suma de \$ 80.153.461,85 y al presupuesto 2017 la suma de \$ 65.580.105,15 (fojas 73 expediente S02:0052936/2016).

Corresponde reiterar que la suma de \$ 140.811.697 correspondía a las obras de infraestructura y la suma de \$ 4.921.870 a los módulos de desarrollo humanos (fojas 79 expediente S02:0052936/2016).

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, facultando a 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° 218/16 de fecha 25 de agosto de 2016 del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pilar (fojas 30/40 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar), promulgada por Decreto N° 2511 de fecha 5 de septiembre de 2016 del entonces Intendente Municipal, Lic. Nicolás Ducoté (fojas 42/52 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).

***ii. c) de la Modificación al Convenio Específico***

Ahora, emerge del Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar, que con fecha 13 de octubre de 2016, el entonces Intendente de Pilar, requirió a la entonces Subsecretaria de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación, Marina Klemensiewicz, la readecuación de los rubros identificados en el Anexo I del Convenio Específico, a fin de adecuarlo al Proyecto Ejecutivo puesto a su consideración para su aprobación (fojas 56/106); modificación autorizada el 21 de octubre de 2016 por la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación, Marina Klemensiewicz, por cuanto no habían sufrido alteraciones los rubros contemplados como el monto total de la obra (fojas 107/108).

Dicha readecuación se habría referido a los renglones correspondientes a la obra civil, estimados en la suma de \$ 4.921.870, originalmente pactados en la misma suma, respetándose el monto convenido para el total de la obra (\$ 145.733.567) –.

Por su parte cabe destacar que a estas alturas aún no se había iniciado el procedimiento de selección por la Municipalidad de Pilar.

***ii. d) del Proceso de selección en la Municipalidad de Pilar – Expediente 4089 018678/2016 – Licitación Pública N° 35/2016***

En primer lugar corresponde resaltar que el proceso de selección tendiente a la realización de diversas obras de infraestructura en el barrio de Monterrey, de la localidad de Pilar, fue iniciado recién con fecha 24 de noviembre de 2016 (fojas 1), es decir, 4 meses después del primer desembolso efectuado por el Estado Nacional de conformidad a lo estipulado en el Convenio Específico<sup>1</sup>, y 3 meses después del pedido de prórroga para el inicio de las obras formulado por el Municipio de Pilar (fojas 46)<sup>2</sup>, sobre lo que se volverá en el apartado siguiente.

Ahora bien, con fecha 20 de diciembre de 2016 fue emitido el Decreto Municipal N° 3960 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 Pública N° 35/2016 para el día 31 de enero de 2017 a los efectos de la contratación para la obra de infraestructura en el Barrio Monterrey, de la localidad de Presidente Derqui, partido de Pilar, de conformidad a la Memoria Descriptiva,

---

<sup>1</sup> El primer desembolso fue realizado el 28 de julio de 2016 - fojas 55 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar y fojas 46 del Expediente 4089 018678/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar.

<sup>2</sup> Realizado el 31 de agosto de 2016.





Pliego de Especificaciones Técnicas y Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares y planos y anexos, estimándose el costo en la suma de \$ 140.811.697, y por el cual se aprobara el Pliego de Bases y Condiciones, Cláusulas Generales - Particulares (fojas 405).

Concretamente conforme el Pliego de Especificaciones Técnicas (fojas 123/212) la obra abarcaba la realización de:

- Obras de alumbrado público;
- Obra hidráulica, comprendiendo, red de agua, cisterna y rebombeo, impulsión de agua, pozo de explotación, red de cloaca, estación de bombeo;
- Planta depuradora, comprendiendo red pluvial e impulsión cloacal;
- Construcción Plaza calle Paraguay y Tierra del Fuego, incluyendo trabajos de limpieza y nivelación, paisajismo, vial, albañilería, equipamiento urbano, juegos de plaza;
- Construcción Plaza calle San Luis y Paraguay incluyendo trabajos de limpieza y nivelación, paisajismo, vial, albañilería, equipamiento urbano, juegos de plaza;
- Construcción Plaza calle Paraguay y Salta incluyendo trabajos de limpieza y nivelación, paisajismo, vial, albañilería, equipamiento urbano, juegos de plaza;
- Construcción Plaza calle Bolivia y Chacabuco incluyendo trabajos de limpieza y nivelación, paisajismo, vial, albañilería, equipamiento urbano, juegos de plaza;
- Construcción Nido, incluyendo limpieza de terreno y obra, movimiento de suelos, abastecimiento de agua

potable, cloacal a red, estructura resistente, desagües pluviales, entre otros;

- Veredas;
- Pavimento Calle Paraguay;
- Obras hidráulicas;
- Bacheo calles laterales.

En torno a la normativa aplicable, de acuerdo a los términos de las Cláusulas y Condiciones Generales (fojas 103/122) 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 de derecho administrativo.

Por su parte, en cuanto a las condiciones impuestas para esta contratación, el mencionado Pliego General (fojas 103/112) 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 113/122) 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 habría sido cumplido 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 5°, 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 415 luce agregada Circular, sin fecha, suscripta por el Ing. Osvaldo Caccaviello de la Dirección de Calles y Red Vial, mediante la cual se agregó un requisito

a presentar por los oferentes así como se consignó el sistema de contratación de la obra por ajuste alzado.

De modo que la misma revestía la calidad de circular modificatoria de las condiciones de contratación.

Dicha circular luce notificada únicamente a Servicios y Gestión SA el 19 de enero de 2017 (fojas 416), 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 417/424.

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 dicha circular importaba la modificación 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”<sup>3</sup>.*

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 contemplaron<sup>4</sup>. 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 sentido<sup>5</sup>.

Continuando con el análisis de las actuaciones, con fecha 31 de enero de 2017 tuvo lugar el Acto de apertura (fojas 426), emergiendo la presentación de dos ofertas, a saber:

- Smith Molina SA – News Constructora SA.
- Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE.

De modo que efectuado el análisis de las ofertas técnicas el 3 de febrero de 2017 por la Dirección de Compras (Fabián Arias) – fojas 1366/1369 - se concluyó que ambas cumplían con los requisitos de elegibilidad establecidos por la legislación vigente como por los requerimientos solicitados en el pliego de bases y condiciones generales.

Asimismo, la Dirección General de Calles y Red Vial (Ing. Osvaldo Caccaviello) – fojas 1370 – el 6 de febrero de 2017 emitió la evaluación de antecedentes de las ofertas presentadas,

<sup>3</sup> Dictámenes PTN 202:151; 202:64.

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

<sup>5</sup> Empero, la aprobación de todo lo actuado mediante el Decreto N° 849/2017 podría interpretarse como ratificación de la misma por la autoridad competente.

estableciendo a la UTE Smith Molina S.A.I.C.I. y A. – News Construcciones 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 1372/1374).

Consecuentemente con fecha 10 de febrero de 2017 se llevó a cabo el acto de apertura de los sobres N° 2 (fojas 1375), surgiendo las siguientes propuestas económicas:

- Smith Molina SA – News Constructora SA. - \$ 163.357.716,06.
- Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE - \$ 143.447.919,33.

Acto seguido luce confeccionado el cuadro comparativo de ofertas, concordante con las cotizaciones efectuadas por los oferentes, del cual se puede advertir que ambos oferentes cotizaron exactamente igual los siguientes renglones:

- N° 1 correspondiente al bacheo concreto asfáltico calles partido (\$ 32.805.137,85);
- N° 2 correspondiente a la construcción portal y nido (\$ 7.280.454,84);
- N° 3 correspondiente a la construcción de espacio público recreativo aeróbico incluyendo asfalto, cordón, veredas y equipamiento (\$2.259.572,89);
- N° 4 correspondiente a la construcción de espacio público recreativo aeróbico incluyendo veredas y equipamiento (\$ 2.259.572,89);
- N° 5 correspondiente a construcción de plaza (\$ 16.399.262,78); y
- N° 9 correspondiente a la instalación de red alumbrado público (\$ 15.911.924,50).

Diferenciándose en los restantes, a saber:



- Renglón N° 6 correspondiente a la construcción red de desagüe pluvial: Smith Molina SA – News Constructora SA. - \$ 11.468.951,34; Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE - \$ 10.123.645,42.
- Renglón N° 7 correspondiente a la construcción red de distribución de agua: Smith Molina SA – News Constructora SA. - \$ 22.921.649,28; Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE - \$ 18.708.810,37.
- Renglón N° 8 correspondiente a la construcción red cloacal: Smith Molina SA – News Constructora SA. - \$ 52.051.189,69; Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE - \$ 37.699.537,80.

De manera que previa intervención de la Dirección de Compras (Fabián Arias - fojas 1847) y la Secretaría de Obras Públicas (Guillermo H. Iglesias – fojas 1848) respecto a que la firma Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE resultaba ser la oferta más conveniente en cuanto al precio cotizado; así como la intervención previa de la Dirección General de Presupuesto en virtud de la diferencia entre el presupuesto oficial y la oferta aceptada (fojas 1849/1851) y de la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento (María Natalia Toso) con la conformidad del Secretario Legal y Técnico (Martín O. Monea – fojas 1859/1861), fue emitido el Decreto Municipal N° 849 del 16 de marzo de 2017 suscripto por el entonces intendente Lic. Nicolás Ducoté (fojas 1862/1863), aprobando lo actuado en el expediente bajo estudio y contratando a la firma Vialme SA – Servicios y Gestión SA – Alpin SA – UTE para la realización de las obras de infraestructura objeto del mismo en el Barrio Monterrey, por la suma de \$ 143.447.919,34.

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 impugnabile 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° 2698 (fojas 1875/1876) y efectuado el registro de compromiso (fojas 1877/1879).

Finalmente, el 11 de mayo de 2017 fue suscripto el contrato de obra entre la Municipalidad de Pilar





representada por la Secretaria de Economía y Hacienda, Cecilia I. Cabrera, y la UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A., representada por Gabriel Adrián Lucero (fojas 1900/1902).

Ahora bien, sin perjuicio de la precalificación de ambas propuestas y posterior adjudicación a la UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A., las áreas intervinientes no tuvieron en cuenta que los oferentes no habrían cumplido con la totalidad de las exigencias del pliego general.

Así, respecto al oferente Smith Molina S.A.I.C.I. y A. – News Construcciones 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 la firma News Construcciones S.A., sino únicamente respecto a las autoridades de Smith Molina S.A.I.C.I. y A. (ver fojas 481/486).

Misma conclusión se arriba respecto al oferente Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A. UTE, quien acompañó únicamente la constancia del registro de deudores alimentarios morosos de las autoridades de la firma Vialme S.A., omitiendo las correspondientes a las autoridades de Servicios y Gestión S.A. y de Alpin S.A. (ver fojas 1008/1011).

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 fue requerido 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 1366/1369) expresamente se consignó que ambas ofertas habían presentado esta exigencia.

Por su parte, la oferente Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A. UTE tampoco acompañó la constancia de inscripción en el Registro de Proveedores de la Municipalidad de Pilar de la firma Alpin S.A. (fojas 839/842).

Esta situación NO 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 1366).

Y si bien, en forma previa a la adjudicación, luce agregado el **certificado de inscripción en trámite** de fecha 16 de enero de 2017 (fojas 1858), el Pliego General exigía que el cumplimiento de este requisito debía ser regularizado en forma previa a la adjudicación (art. 15 inc. a), situación que no se observa en las actuaciones tenidas a la vista.

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

Nótese que pese a ello, en la intervención que tuvo la Dirección General de Dictámenes y Asesoramiento de la Subsecretaría Legal y Técnica en forma previa a la adjudicación (fojas 1859/1860), la misma refirió que *“en lo que hace al requisito de que los oferentes se encuentren inscriptos en el registro de proveedores del*



*Municipio, conforme se constata a fs. 839, 842 y **1858** los proveedores Vialme S.A., Servicios y Gestión S.A. y Alpin S.A., poseen sus registros vigentes” (ver fojas 1861), cuando la foja 1858 contenía el certificado de inscripción en trámite de la firma Alpin Negocios S.A.*

Agregándose que la mencionada foja 1858 resultar ser la única que luce foliada en lápiz.

Esta situación como se expuso, no fue advertida por ninguno de los funcionarios competentes que intervinieron en las actuaciones, emitiéndose la adjudicación sin que se hayan cumplido con la totalidad de las disposiciones de la normativa aplicable a 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 justicia<sup>6</sup>.

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 simple relación de antecedentes ni una agrupación de valoraciones dogmáticas<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Dictámenes 197:61, 271:24, 626:566.

En síntesis, no habiendo cumplido con las condiciones de la contratación dispuestas en el Pliego, no hubiera correspondido la precalificación de la UTE Smith Molina S.A.I.C.I. y A. – News Constructora S.A, ni la adjudicación a la firma UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin 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. e) del Inicio de las obras*

Que habiendo sido abonado por el Estado Nacional el **primer desembolso el 28 de julio de 2016** de acuerdo al Convenio Específico (conforme constancias de fojas 55 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar y fojas 46 del Expediente 4089 018678/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar), 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 55 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar y fojas 80 Expediente S02:0052936/2016).

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 24 de noviembre de 2016 (fojas 1 Expediente 4089 018678/2016 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 28 de 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 básica y fortalecimiento comunitario en el Barrio Monterrey (conforme Acta de inicio de obra obrante a fojas 81 Expediente S02:0052936/2016).

Por su parte, el 3 de octubre de 2016 se iniciaron los módulos de desarrollo humano cuyo plazo de obra estaba estipulado en 21 meses (fojas 85 Expediente S02:0052936/2016).

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.

No obstante, el Informe técnico de la Dirección Nacional de Gestión de Proyectos de Infraestructura Urbana del 9 de agosto de 2019, obrante en el EX2019-71159116-APN-SIU#MI, en el marco del trámite de la addenda al Convenio Específico (fojas 158/160) dispuso que al momento de presentar el proyecto ejecutivo para la confección del Convenio Específico, 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 y las obras del tamaño de las acordados.

Asimismo, aludió a las modificaciones en la Administración Central, lo que habría determinado la necesidad de modificar la mayoría de los convenios, y la devaluación de la moneda nacional, lo que habría impactado en los precios de las obras, siendo la

Municipalidad la que debía afrontar las redeterminaciones de precios que surgieran.

Refirió así **que el 9 de abril de 2018 se habrían efectuado el segundo y tercer desembolso por el Ministerio,** ocasionado por retrasos en la ejecución de las obras a raíz de los hechos mencionados, y por cuanto la Municipalidad habría tardado en adaptarse al exigente procedimiento de rendición implementado por ese Ministerio.

Se desprende de lo expuesto que dicha Dirección Nacional justificó la demora en la ejecución de las obras, considerando que se debía establecer correctamente el plazo de ejecución de la obra, aludiendo a que solo restaban 4 meses de ejecución.

Ahora, estas argumentaciones surgen del propio Ministerio del Interior, sin que hayan sido expuestas por el Municipio a la hora de requerir la modificación de las condiciones del convenio.

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.

Todo lo contrario, por cuanto se habría justificado y convalidado la demora de la Municipalidad de Pilar en el cumplimiento de sus obligaciones.

***ii. f) de la ejecución del contrato producto de la licitación y la no culminación de las obras***

Así las cosas y habiendo sido adjudicada la licitación a la UTE Vialme S.A. – Servicios y Gestión S.A. – Alpin S.A., con fecha 23 de mayo de 2017 fue abonado el anticipo financiero por la suma de \$ 28.689.583,86, conforme emerge de la orden de pago N°



3428 de la Municipalidad y recibo de la UTE del 1 de junio de 2017 (constancias de fojas 130 y 137 obrantes en la documentación del sobre marrón identificado con la letra “F”), así como de la factura de la UTE N° 0001-00000001 y 0001-00000009 (fojas 162 y 171/173 de las constancias del bibliorato azul identificado con la letra “I”)<sup>8</sup>. Asimismo emerge de fojas 1922/1924 del Expediente 4089 018678/2016.

Por su parte, tal cual fuera expuesto en los acápites anteriores, se reitera que la obra fue iniciada en marzo de 2017 (Acta de inicio obrante a fojas 1932 Expediente 4089 018678/2016).

Ahora bien, se extrae de las constancias analizadas, que no se habría concluido con los diferentes renglones que componían la licitación.

Así, se desprende de los certificados de obra que lucen en el Expediente 4089 013853/2019 del Municipio de Pilar, que en relación a los renglones N° 3 correspondiente a la construcción de espacio público recreativo aeróbico y N° 4 correspondiente a la construcción de espacio público recreativo aeróbico incluyendo veredas y equipamiento, que no tuvieron avance alguno (ver certificado 17 – fojas 77 Expediente 4089 013853/2019).

Respecto al renglón N° 5 correspondiente a la construcción de plazas, dichas obras no habrían finalizado. Véase que respecto a la plaza Paraguay y Tierra del Fuego, que se habría completado la obra en un 77,21 % (ver certificados 15, 16 y 17 – fojas 61, 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019).

En relación a la plaza Paraguay y Salta, no tuvo avance alguno (ver certificados 15, 16 y 17 – fojas 61, 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019).

---

<sup>8</sup> Se observa que la factura de la UTE N° 1 fue anulada a los 6 meses de emitida, mediante Nota de crédito N° 1 de fecha 27 de noviembre de 2017, “por error de concepto”, siendo nuevamente emitida la factura N° 9 de la UTE con fecha 27 de noviembre de 2017.

Finalmente en relación a la plaza Paraguay y San Luis, la obra habría tenido un avance del 94,10 % (ver certificados 16 y 17 – fojas 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019).

Respecto al renglón N° 7 correspondiente a la construcción red de distribución de agua, dicha obra no habría finalizado. Nótese que las obras que la comprendían relativas a la red de agua habría tenido un avance del 99,8 % (ver certificados 4, 5, 6, 16 y 17 – fojas 190/192, 196 y 200/201 bibliorato azul identificado con la letra “I”, y fojas 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019); y la relativa a la impulsión de agua, del 0 % (ver certificado 17 – fojas 77 Expediente 4089 013853/2019).

Respecto al renglón N° 8 correspondiente a la construcción red cloacal, tampoco dicha obra habría concluido, siendo que las obras que la integraban, tuvieron un avance del 99,5 % la red cloacal (ver certificados 5, 16 y 17– fojas 196 bibliorato azul identificado con la letra “I”, y fojas 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019); del 5,93 % la estación de bombeo (ver certificado 16 y 17 – fojas 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019); y del 95 % la impulsión cloacal (ver certificados 5, 16 y 17 – fojas 196 bibliorato azul identificado con la letra “I”, y fojas 69 y 77 Expediente 4089 013853/2019).

Finalmente en relación al renglón N° 9 correspondiente a la instalación de red alumbrado público, no constan avances de la obra de ningún tipo (ver certificado 17 – fojas 77 Expediente 4089 013853/2019).

En consonancia con lo expuesto, surge de la addenda suscripta el 12 de agosto de 2019 que el proyecto habría tenido un avance físico aprobado del 57,60 % (Anexo IV).

En el mismo sentido emerge del EX2019-71159116-APN-SIU#MI (fojas 217/231), del Informe de Visita del 03





de diciembre de 2019 que la obra se encontraba parada y no se habría terminado, sin que se haya verificado cuadrillas trabajando.

Así las cosas se desprende que el 4 de diciembre de 2019 el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda intimó a la Municipalidad de Pilar a que reanude la obra, informando las causales del desvío del Plan de Trabajo y Avance de Obra y presente para evaluación un nuevo Plan de Trabajo, caso contrario se rescindiría el convenio y se instarían las acciones legales para la devolución de todos los fondos transferidos y que no contaran con rendición de cuentas aprobadas.

No lucen de las actuaciones tenidas a la vista respuesta por parte de la Municipalidad.

Cabe destacar que a diciembre de 2019 habían transcurrido más de dos años desde el inicio de las obras establecidas por el Convenio Específico.

Todo lo cual autoriza a concluir 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.

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.

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 tramitó 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).

Resultando que ante el escenario descripto hubiera correspondido proceder a la rescisión contractual (art. 31 Cláusulas y Condiciones Generales y 28 inc. e) del Pliego Particular).

Concretamente el mencionado art. 28 inc. e) del Pliego Particular facultaba al Municipio a proceder a la rescisión, sin necesidad de intervención judicial, ante demoras en la ejecución de la obra, cuando a juicio de la Municipalidad no pudieran terminarse en los plazos establecidos.

Va de suyo que la Ley 6021 de Obras Públicas aplicable, también habilitaba al Municipio a rescindir el contrato cuando



el contratista no llegara a justificar las demoras en la ejecución de la obra, en caso de que la parte ejecutada no corresponda al tiempo previsto en los planes de trabajo y a juicio de la repartición no pudieran terminarse en los plazos estipulados (inc. c).

Se puede así concluir que los funcionarios intervinientes dejaron de lado que resulta esencial el cumplimiento del plazo en el contrato de obra en tanto se encuentra comprometido el interés público, siendo por tanto y en principio inalterable el mismo<sup>9</sup>.

Por su parte, en relación a los módulos de desarrollo humano, los mismos 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 15,87 %; el ítem “deportivo” el 16,03 %; el ítem “cultural” el 12,5 %; el ítem “mujer y hábitat” el 14,77 %; el ítem “educativo general” el 9,38 %; y el ítem “equipamiento nido” el 4 % (ver certificado 15 – fojas 288).

Mientras que los ítems “vereda” y “nido” no habrían tenido avance alguno según ese detalle.

En síntesis, respecto a las obras de infraestructura tuvieron un avance total del 57,08 %, habiéndose certificado y rendido la suma de \$ 80.369.672; mientras que los módulos de desarrollo humano tuvieron un avance total del 72,54 %, habiéndose certificado la suma de \$ 3.570.368,77, y rendido la de \$ 2.918.211,60, ello a enero de 2018 (fojas 290/292 y 307).

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.

---

<sup>9</sup> Rejtman Farah Mario, “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, pág. 189.

En lugar de ello, con fecha 12 de agosto de 2019, mediante la suscripción de la addenda al Convenio Específico se convalidó el estado de avance físico y financiero en la ejecución del convenio específico mencionado (cláusula cuarta y Anexo IV) y se sustituyó el Plan de Trabajo del Convenio Específico y Avance de Obra (cláusula quinta y Anexo II), conforme se verá (fojas 176/189 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

Finalmente, respecto a la emisión de los distintos certificados de obra en el marco de la licitación, se efectúan las siguientes observaciones, a saber:

En el certificado 14 no lucen discriminados los renglones e ítems certificados. No obra el certificado completo (fojas 53 Expediente 4089 013853/2019).

Finalmente, se resalta que emerge de la factura N° 24 emitida por la UTE (fojas 41 Expediente 4089 013853/2019), que se refiere a redeterminaciones de precios relacionadas con los certificados de obra 14, 15, 16 y 17.

***ii. g) de los pagos efectuados y de la Rendición de Cuentas***

Como primera cuestión cabe resaltar que surge del **expediente S02:0052936/2016** que el 28 de junio de 2016 el Estado Nacional transfirió a la cuenta del Municipio de Pilar la suma de \$ 1.230.467,50 en concepto de primer desembolso correspondiente a los módulos de desarrollo humano (fojas 87), así como la suma de \$ 35.202.924,25 el 28 de julio de 2016 en concepto de las obras de infraestructura (fojas 307). 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° 218/16 (fojas 30/40 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la



Municipalidad de Pilar), posteriormente promulgada por Decreto N° 2511/2016 (fojas 42/52 Expediente 4089 012179/2016 del registro de la Municipalidad de Pilar).

Asimismo, con fecha 9 de abril de 2018 se habrían emitido el segundo y tercer desembolso por el Estado Nacional (fojas 158/160 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

Por su 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 23 de mayo 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).

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, como así tampoco los extractos bancarios correspondientes.

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

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).

No obstante lo expuesto, emerge del citado **expediente S02:0052936/2016**, que en diciembre de 2016 el Municipio comenzó a presentar las rendiciones de cuenta, constando la última en enero de 2018 (fojas 285), 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, diversas 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 Melisa D. Grajzewski donde figura como concepto “honorarios profesionales” correspondientes al mes en cuestión (fojas 90/91, 94, 115); por María Alejandra Betti donde también figura como detalle “honorarios profesionales” indicando el mes correspondiente (fojas 116, 132, 144, 145, 197); por Matías Martínez Zuviría indicándose asimismo el concepto de “honorarios profesionales” (fojas 117, 133, 142, 143, 165, 201, 295); por María Cristina Avila donde consta como detalle “honorarios servicios” o “asesoramiento profesional” del mes en cuestión (fojas 222, 237, 262, 296, 298).

Por su parte también lucen facturas emitidas por la Fundación Crear Vale la pena donde si bien se detalla “servicios técnicos y profesionales – Monterrey” se alude a OC 810, sin que conste copia de la misma (fojas 130, 146, 293, 310).

Misma observación le cabe a las facturas emitidas 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 Monterrey” se alude a la OC 2643, sin que conste copia de la misma (fojas 164, 199, 294).

Así como también a las facturas libradas por la Fundación Proyecto Emprender Proem”, donde si bien se detalla “servicios técnicos y profesionales Barrio Monterrey” se alude a la Orden de Compra 4576, sin que conste copia de la misma (fojas 224, 297, 313). Aquí corresponde resaltar que el recibo de pago N° 9284 de fecha 25 de octubre de 2017 emitido a favor de dicha Fundación por un valor de \$ 282.474 (fojas 268), no coincide con la factura de la misma





de fecha 11 de septiembre de 2017 adjuntada hasta el momento cuyo monto era de \$ 126.984 (fojas 224). Véase que en la planilla de rendición de cuentas fue incluida por el último importe consignado (ver fojas 261).

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 Monterrey”, sin que obre documentación respaldatoria al respecto (fojas 235, 311).

Finalmente se destaca que respecto a las facturas de Rubén Norberto Rey por la adquisición de sillas, mesas tablón, bancos para mesas tablón, armarios, archivo metálico, escritorios, mesas para impresora no lucen identificados a que ítem correspondería (fojas 299/302).

Lo mismo respecto a las facturas emitidas por Carlos Alberto Laglaive, por la adquisición de anafe eléctrico (fojas 303 y 306); así como por Claudio Martín Giordini por la adquisición de heladera con freezer, freezer y horno eléctrico (fojas 304/305).

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

- Melisa D. Grajzewski \$ 120.000
- María Alejandra Betti \$ 100.000
- Matías Martinez Zuviría \$ 140.000
- María Cristina Avila \$ 150.000
- Fundación Crear Vale la Pena \$ 599.636,80
- Fundación Equisalud \$ 788.927
- Fundación Proyecto Emprende Proem \$ 296.296

- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género Asociación Civil ELA \$ 152.945,60
- Rubén Norberto Rey \$ 147.570
- Carlos Alberto Laglaive \$ 3.900
- Claudio Martín Giordini \$ 34.965

Reiterando, sin conocerse efectivamente a qué correspondía cada uno.

Nada de esto fue observado por las autoridades del Estado Nacional.

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).

Por otra parte, llama la atención la factura presentada únicamente por la firma Vialme S.A. por la suma de \$11.989.317,96 en concepto de anticipo de materiales, cuando la adjudicataria de la licitación no resultó ser dicha firma sino la UTE conformada por ella, Servicios y Gestión S.A. y Alpin S.A. Nótese que el resto de las facturas presentadas en cada rendición fueron por la UTE mencionada. Tal situación podría dar lugar a la impugnación del pago por parte de la UTE.

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 12 de agosto de 2019, al suscribirse la addenda al Convenio Específico, la Municipalidad se comprometió a dar efectivo cumplimiento a lo previsto en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Hábitat aprobado por la Resolución N° 684/2018 del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (cláusula sexta fojas 176/189 Ex – 2019-71159116-APN-SIU#MI).

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° 562/2018 de dicho Ministerio <sup>10</sup>(cláusula séptima), agregándose el mismo como Anexo (Anexo III de la addenda).

---

<sup>10</sup> A esa altura el Reglamento aprobado por la Resolución MI N° 58/2016 fue sustituido por la Resolución MI N° 562/2018.

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

Empero no se advirtieron en las actuaciones analizadas nuevas presentaciones de rendiciones de cuentas con posterioridad.

Va de suyo que conforme se desprende del Anexo IV de la addenda al convenio específico del 12 de agosto de 2019, la suma de \$ 40.585.648,35 se encontraba pendiente de rendición (fojas 188 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI, suscripto por el entonces intendente Nicolás Ducoté y la entonces Secretaria de Infraestructura Urbana, Lic. Marina Klemensiewicz).

Así las cosas, en octubre de 2019 la Secretaría de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda intimó al Municipio a presentar las rendiciones pendientes, debiendo en caso contrario proceder a devolver los fondos transferidos y no rendidos.

Asimismo intimó a que informe fecha exacta de finalización de la obra (luego de 3 años de la suscripción del Convenio Específico), recordando que una vez concluida debía presentarse acta de recepción, plan de mantenimiento, fotos de rubros ejecutados, planos conforme a obra, informando si se realizaron aportes económicos o materiales para concluir la misma (fojas 193 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

No luce constancia en este sentido por el Municipio.

Finalmente se entiende que correspondería ahondar en el análisis técnico contable a efectos de determinar el cabal cumplimiento de las rendiciones de cuenta efectuadas así como en el trámite correspondiente a la redeterminación de precios aludida, a cuyo



fin esta PIA se encuentra a su entera disposición a través del cuerpo de contadores auditores.

***ii. h) de la Addenda al Convenio Específico***

Con fecha 7 de diciembre 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 (fojas 39/40 EX2019-71159116-APN-SIU#MI y expediente 4089 013526/2019 del Municipio), 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 la obra.

Por su parte, el 18 de julio de 2019 hizo saber a la Secretaria de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Lic. Marina Klemensiewicz, que el Municipio de Pilar realizaría con fondos propios en concepto de contrapartida municipal, la provisión e instalación de la planta depuradora de líquidos cloacales, la cual daría abastecimiento a las 262 conexiones requeridas (fojas 41 EX2019-71159116-APN-SIU#MI).

En igual sentido, que realizaría la construcción de la estación de bombeo necesaria para la impulsión de los líquidos cloacales de la red construida en la localidad de Derqui, localizando la misma en terreno municipal vecino a la parcela 8, C VI, S V, M 5 (fojas 54 EX2019-71159116-APN-SIU#MI).

Es decir, que conforme surge del Informe Técnico de la Dirección Nacional de la Secretaría de Infraestructura Urbana (Federico Bustelo) de fecha 9 de agosto de 2019 (fojas 140/142), se propusieron cambios en los rubros que componían las redes de agua y cloaca, eliminándose el rubro servicios públicos alumbrado, que sería

ejecutado por la Municipalidad y se propuso la modificación de determinados rubros.

De manera que entendió que correspondía afectar el monto de las obras aprobado en el convenio específico, manteniéndose los siguientes rubros: Corredor Barrial total, corredor barrial 2 (veredas y equipamiento), bacheo de calles, plazas, servicio público pluvial, servicio público Agua, servicio público cloaca, portal y nido.

Se concluyó entendiendo que el proyecto era adecuado y que resultaba factible aprobar el mismo por cuanto se trataba de una reducción del monto ya desembolsado, **extendiéndose el plazo de la obra física a 33 meses desde el acta de inicio.**

De modo que, previa intervención del servicio jurídico (IF-2019-71964096-APN-DGAJ#MI – fijas 165/168), se suscribió Addenda al Convenio Específico de fecha 12 de agosto de 2019 (fojas 176/188 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI y fojas 2/14 Expediente 4089 013526/2019 del registro de la Municipalidad de Pilar), entre la entonces Secretaria de Infraestructura Urbana del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, representada por la Lic. Mariana Klemensiewicz; y la Municipalidad de Pilar, representada por su intendente, Nicolás José Ducote, cuyo objeto fue la modificación de dicho convenio específico, readecuando las obras de infraestructura básica y fortalecimiento urbano conforme la reformulación del proyecto (cláusula primera), ascendiendo el monto total del convenio a la suma de \$ 123.873.531,95, siendo dicho monto el aporte total de la Secretaría (cláusula segunda), correspondiendo la suma de \$ 120.955.320,35 a las obras de infraestructura; y la suma de \$ 2.918.211,60 a los módulos de desarrollo humano (ver fojas 181 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

Se convino que dicho monto aportado por la Secretaría sería fijo, no siendo reajustado ni pasible de redeterminación



de precios, comprometiéndose la Municipalidad a realizar la obra y cargar con todos los gastos y costos que excedieran el monto aportado por el Estado Nacional (cláusula segunda).

Asimismo, teniendo en cuenta que la Secretaría había efectuado desembolsos por dicho monto, no quedaba saldo pendiente a abonar (cláusula tercera).

Pero nótese que a la vez, mediante dicha addenda se sustituyó el Plan de Trabajo del Convenio Específico y Avance de Obra (cláusula quinta y Anexo II), siendo convalidado el estado de avance físico y financiero en la ejecución del convenio específico mencionado (cláusula cuarta y Anexo IV), y que como se expuso, prorrogando el plazo de obra a 33 meses, inicialmente pactado en 12 meses.

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

Como puede observarse, habiendo transferido el Estado la suma de \$ 123.873.531,95 con motivo a la celebración del Convenio Específico de fecha 23 de mayo de 2016; y pese a no haber concluido las obras al 3 de diciembre de 2019 (EX-2019-71159116-APN-SIU#MI - fojas 217/231), no se advierte observación alguna al respecto por las autoridades intervinientes del Municipio de Pilar así como del Estado Nacional, en las actuaciones tenidas a la vista.

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).

Nada de esto se pudo verificar en las actuaciones, encontrándose únicamente que recién, el 30 de mayo de 2019, es decir, casi tres años después de la firma del Convenio Específico, el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, mediante la Secretaria de Infraestructura Urbana, remitió carta documento a la Municipalidad de Pilar, pero con motivo de la tramitación de la addenda al mismo, haciendo alusión a que se habían celebrado reuniones con la Unidad Ejecutora a efectos que presentara, planos de veredas y plazas ejecutadas y proyectadas a ejecutar, plazo de finalización de la obra de cisterna, documentación necesaria para evaluar el rubro de cloacas que se pretendía modificar y extracto bancario de la cuenta utilizada para el convenio.

Requirió así que consiga de parte de la empresa a cargo de la obra actas de medición de los rubros ejecutados y realice cateos en las obras realizadas para agua, cloaca y pluvial, haciendo saber que en caso de no contar con esa documentación en un tiempo razonable, no se daría curso a la solicitud de addenda antes referida (fojas 171/174 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

Acto seguido luce en las actuaciones la addenda al Convenio Específico detallada en los acápites anteriores, sin que conste respuesta alguna a la intimación efectuada.

### ***iii. Análisis jurídico penal***

#### ***iii.a Introducción a la maniobra***

Habiéndose cumplido con el estudio del derrotero administrativo efectuado en el marco de los hechos que fueran denunciados en la causa nro. 55.794/2019, debe referenciarse inicialmente que este convenio específico se encuentra 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 judicializados<sup>11</sup>, en el marco del 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<sup>12</sup>.

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, habida cuenta que fue quien hacía el aporte para solventar las obras y módulos de desarrollo 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 el giro de los cuantiosos recursos hasta la concreción de los acuerdos necesarios para justificar la aplicación de fondos para obras inexistentes o la incorporación de comisiones indebidas pagaderas con dinero del Estado.

Tal accionar de funcionarios y empresarios, conllevó la entrega de fuerte sumas de dineros sin el consecuente correlato de las obras o servicios públicos a favor de la sociedad.

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.

---

<sup>11</sup> Ver causas Nro. 48.529/2019 y 85.091/2019 ambas del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Provincia de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Convenio nro. 21 –fs.25/26 del Expediente S02:0047192/2016)

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 Monterrey”***

***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 \$ 145.733.567, distribuidos \$ 140.811.697 para las obras físicas, y los restantes \$ 4.921.870 para la producción de módulos sociales.

Como se irá describiendo, tales imputaciones se efectuaron a los fines de una mera justificación de la aplicación de los recursos, ya que rápidamente se efectuaron modificaciones en las obras a las cuales se aplicarían esos fondos sin alterar los montos, dificultando así la determinación de la imputación del dinero girado.

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, debe indicarse que al igual que en el convenio que tenía por objeto obras en el Barrio Peruzzotti, se efectuó una certificación de inicio de obra previa a la celebración del contrato con la empresa adjudicataria.

En efecto, en función al claro incumplimiento de los plazos del convenio, el cual debió ser revocado por haberse vencido el plazo establecido en el mismo; en el expediente S02:0052936/2016, más precisamente a fs. 85 se incorporó un acta de inicio de obra de fecha 21 de marzo de 2017.

La falsedad de esta constancia es claramente apreciable, al considerarse que el 16 de marzo de 2017 -sólo cinco días corridos antes del mentado Acta-, el entonces intendente Nicolás Ducoté emitió el Decreto Municipal N° 849 aprobando lo actuado en el expediente licitatorio y adjudicando la licitación a la UTE Vialme S.A.- Servicios y Gestión S.A.- Alpin S.A., mientras que el perfeccionamiento del contrato con dicha empresa acaeció recién el 11 de mayo de 2017.

Entonces, la construcción del expediente administrativo pretende afirmar, falsedad mediante, **que las obras se iniciaron casi dos meses antes de haber sido contratada la empresa adjudicataria.**

En este punto no puede dejar de mencionarse las irregularidades advertidas en el proceso de selección instrumentado por el Municipio de Pilar de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto se han vulnerado los principios de publicidad rectores en las licitaciones, en cuanto hace al conocimiento, la concurrencia, y participación de oferentes, posibilitando la competencia y con ello, la existencia de mejores ofertas para la contratación con el Estado.

Además, las ofertas tampoco cumplieron con las propias exigencias del pliego de bases y condiciones generales, más

precisamente con el art. 15 inc. j. en cuanto que ninguno de los oferentes acreditó correctamente la constancia de registro de deudores alimentarios morosos, siendo que la UTE seleccionada solo lo hizo respecto de la firma Vialme S. A., no así en relación a las autoridades de Alpin S.A.

Cabe destacar que ello podría haber sido subsanado por la Administración consultando dichos registros, o requiriendo la entrega a los propios oferentes, lo cual no fue realizado conforme las constancias del expediente.

En cuanto a la UTE seleccionada cabe agregar que tampoco se acompañó la constancia de inscripción de Proveedores de la Municipalidad de Pilar, respecto de la firma Alpin S.A. sino solo un certificado de inscripción en trámite, sin que conste acreditada la inscripción hasta la finalización de la licitación.

Estos incumplimientos, merecedores de la desestimación de las ofertas, no fueron advertidos por la Dirección de Compras que efectuó el análisis técnico, ni por la Dirección General de Calles y Red Vial, que efectuó la evaluación de antecedentes de las ofertas presentadas, y mucho menos por la Dirección de Jurídicos que indicó que *“en lo que hace al requisito de que los oferentes se encuentran inscriptos en el registro de proveedores del Municipio, conforme se constata a fs. 839,842 y 1858 los proveedores Vialme, Servicios y Gestión y Alpin SA., poseen sus registros vigentes”* cuando a fs. 1858 solo obra dicha certificación de inscripción.

En este punto, debe recordarse que Vialme S.A. fue oferente en la licitación del proyecto relativo al Barrio Peruzzotti y que sugestivamente no mantuvo su oferta.

Y que aquí New Constructora S.A., no fue notificada de la adjudicación a su competidora, con la consecuente afectación a sus derechos en un proceso de selección, sin que nada planteara al respecto.



Todas estas irregularidades, tienen clara mella en el cumplimiento del contrato, por cuanto quien debía hacerse de la contratación, debía acompañar el irregular proceder detectado en los otros convenios, y así fue.

En cuanto a la ejecución de la obra, se advierte que, como se viene sosteniendo, que se han certificado conceptos no realizados a los fines de obtener mayores montos que los trabajos realizados.

No puede dejarse de resaltar que ya esta obra contemplaba un anticipo financiero, con lo cual el Estado se hacía cargo de aplicar recursos en favor del contratista antes del inicio de la obra a los fines de evitar mayores costos, por ejemplo, de financiación.

Sin perjuicio de ello se advirtió que respecto del renglón N° 8, correspondiente a la red cloacal, se certificó un avance del 99,5% de la red cloacal (ver certificados 5, 16 y 17)<sup>13</sup>; el 5.93% de la estación de bombeo (ver certificados 16 y 17)<sup>14</sup> y el 95% de la impulsión cloacal (ver certificados 5,16 y 17)<sup>15</sup>, todo lo cual no habría sido corroborado por la inspección *in situ* efectuada por la unidad especializada de la Policía Federal Argentina.

En efecto, y más allá que a estas alturas no se concluyó con el informe final respecto del estado de las obras, de la inspección efectuada con fecha 4 de junio de 2019, se advierte “*que respecto de la instalación cloacales, la red de desagües correría por las calles indicadas en el plano del proyecto de la licitación PLANO ITEM C.1.ii.b.2.1 -fs.1310. Cuerpo 7 (ver fotografía N° 25 y teniendo en continúa en la N° 26) al momento de la inspección ocular no se visualizaron componentes y elementos visibles a superficie, como son*

<sup>13</sup> Ver Bibliorato azul identificado con letra “I”, fojas 69 y 77 del Expediente 4089 013853/2019.

<sup>14</sup> Ver fojas 69 y 77 del Expediente 4089 013853/2019.

<sup>15</sup> Ver Fojas 196 del Bibliorato azul identificado con letra “I” y fojas 69 y 77 del Expediente 4089 013853/2019.

*las bocas tapas de registro y de las cañerías de acometidas domiciliarias*”<sup>16</sup> .

En este sentido se observa que las obras certificadas en un 99,5% por la contratista y rendidas por el Municipio no fueron acreditadas en el lugar por parte del Personal Policial destinado a tales fines y efectos.

De igual manera ocurrió con la Planta Depuradora y la estación de bombeo certificada por la adjudicataria y rendida por el Municipio en un 5.93% y 95 % respectivamente, pero que del informe policial surge que *“no se observa obra civil, ni de montaje en el lugar de emplazamiento de la planta depuradora y la estación de bombeo (calle COLOMBIA entre las calles SANTA CRUZ Y CHUBUT) emplazamiento según anteproyecto de la obra técnica*”<sup>17</sup>.

La sobre certificación también se habría verificado respecto del renglón N° 7, correspondiente a la construcción de red de distribución de agua, dicha obra habría finalizado según su certificación, ya que habría alcanzado un avance de obra del 99,8% (conforme certificados 4,5,6,16 y17)<sup>18</sup>.

Por el contrario, la constatación de la obra efectuada en junio de 2019 arrojó que *“finalmente, en cuanto a la provisión de agua potable, el tendido de la red distribuidora, la misma no es visible por tratarse de tendidos subterráneos, pero al no haberse observado cajas de conexión, es posible que la obra haya comenzado y no esté concluida*”<sup>19</sup>

Nuevamente, se observa que lo que se certificó como avance de obra terminado o avanzado en un 99,98%, no pudo ser constatado por la inspección, y sin perjuicio que el informe deja en duda la existencia de las cañerías que se colocan bajo tierra, lo cierto es que

---

<sup>16</sup> Ver fs. 579 y 584, donde obra el informe de la División Siniestros de la PFA.

<sup>17</sup> Ver fs. 584 donde obra el informe de la División Siniestros de la PFA.

<sup>18</sup> Ver fs. 190/192, 196 y 200/201 del bibliorato azul identificado con letra “T” y fs. 69 y 77 del Expediente 4089 013853/2019.

<sup>19</sup> Ver fs. 584 donde obra el informe de la División Siniestros de la PFA.



las faltantes indicadas imponen que no podría haberse certificado la obra en un 99,98% como se indicó.

Por otro lado, también se han observado inconsistencias con relación a la construcción del edificio “NIDO” el cual, conforme las certificaciones observadas, no habría tenido avance de obra, sin perjuicio de lo cual al momento de la inspección estaría construido en su totalidad<sup>20</sup>.

**Todo lo descripto hasta el momento, corrobora la mendacidad de las certificaciones de obras efectuadas a los fines de seguir obteniendo fondos provenientes del Estado Nacional,** puesto que, para obtener un nuevo desembolso debía rendirse el dinero recibido con anterioridad.

Pero, las groseras diferencias advertidas no pudieron darse solamente con las mendaces declaraciones de la adjudicataria y el Municipio que rendía esos ítems, sino por la falta de control del órgano nacional que de ninguna manera ejerció su obligación de contralor.

Recuérdese que de conformidad con la cláusula décimo primera del Convenio Específico, la Secretaría de Vivienda y Hábitat tenía la facultad de contralor, 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 se considerara necesarias para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Ningunos de estos controles se efectuó, conforme lo que se viene describiendo hasta el momento.

Dicha falta de control del ex Ministerio del Interior Obras Públicas, Vivienda y Hábitat, no sólo se centra en la rendición de fondos, por cuanto tampoco se hicieron valer las

---

<sup>20</sup> Ver fs. 583 donde obra el informe de la División Siniestros de la PFA.

obligaciones de cumplir con los plazos, por cuanto el convenio específico establecía el plazo de 12 meses.

En idéntico sentido se destaca que la cláusula cuarta del Convenio Específico establecía que dentro de los 30 días del primer desembolso debía darse inicio a las obras mediante la correspondiente acta, siendo que ese giro ocurrió el 28 de junio de 2016, razón por la cual, diligencia mediante, debía haberse cancelado el financiamiento en aplicación de la cláusula sexta.

Nótese, que el proceso de selección del contratista el Municipio lo inició el 24 de noviembre de 2016 es decir 4 meses después del primer desembolso y 3 meses después del pedido de prórroga.

Como se destacó al inicio de este acápite y en el dictamen correspondiente a las obras del Barrio Peruzzotti, mediante addendas que tuvieron lugar más de tres años después de la firma del Convenio Específico, se modificaron las imputaciones de las obras, todo lo cual afectó directamente al correcto control del proyecto.

Entonces, todas estas irregularidades, llevaron a constatar que, en diciembre de 2019, es decir a 33 meses de la firma del Convenio Específico, las obras se encuentran inconclusas y que tras una inversión de \$ 120.955.320,95 por parte del Estado Nacional, no se pueda constatar la prestación social que la fuerte suma de dinero indicada debía representar.

En función de ello, es que mediante la addenda del 12 de agosto de 2019, el ex Ministerio del Interior Obras Públicas, Vivienda y Hábitat y el Municipio, resolvieron reducir el monto del Convenio Específico a los \$ 123.873.531,95 que ya habían sido recibidos por la Administración Municipal<sup>21</sup>, siendo que a esa fecha las obras no habían culminado, todo lo cual ameritaría llegar a la conclusión

---

<sup>21</sup> Dicho monto se distribuye en \$ 120.955.320,35 para obras y \$ 2.918.211,60 para los módulos de desarrollo humano.





que el Municipio no tendría hasta ese momento los elementos para cumplir con la rendición de fondos, debido a los incumplimientos de las obras.

En síntesis, más allá de lo que determine el estudio encomendado respecto del cumplimiento de las obras, la documentación que esta Procuraduría tuvo a la vista, permite acreditar la falsedad en la certificación de obras a los fines de obtener dinero por parte del Estado Nacional, por parte del Municipio y la empresa contratada, con anuencia de la falta de control por parte del primero.

## 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 5° y 248 del Código Penal de la Nación; sin perjuicio de cualquier otra significación jurídica que pudiera corresponder tras sustanciarse la pertinente investigación.

Efectivamente, tal como fuera descripto, so pretexto de apaliar necesidades básicas de la publicación, 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 indebido del patrimonio estatal.

Las dos características que claramente se han verificado en esta encuesta fueron la sobre certificación y la redistribución de fondos a los fines de percibir pagos tratando de evitar

la identificación de las imputaciones erogadas, pero no realizadas. Todo ello, coadyuvado por la simulación de un control que fue claramente omitido, a los fines de poder continuar con el plan espurio.

Todo ello, en función 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 destinataria de las obras pueda beneficiarse con las mismas, puesto que, conforme el informe efectuado por la PFA en junio de 2019, casi la totalidad de la infraestructura estaba inconclusa.

Es decir que, desde el año 2016 que el Estado Nacional hizo la reserva de los fondos y luego los fue transfiriendo al Municipio, esos recursos se vieron privados de satisfacer cualquier otra necesidad de la sociedad, sino que fueron empleados en obras mayormente inconclusas sin prestación alguna.

Lo que en sí mismo ya constituye un perjuicio, máxime cuando pasaron holgadamente los 12 meses establecidos para la finalización de los trabajos acordados en el Convenio Específico, sin que se proceda a su cancelación.

Ahora bien, la figura legal prevista en el inciso 5° 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 delito<sup>22</sup>.

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

---

<sup>22</sup> C. Nac. Casación Penal Sala 4ª 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 1ª, 12/9/1985; Agueraray, Domingo J.; ídem Sala 2ª, 17/6/1986 –Ainora, Olga M-, , citado en Romero Villanueva, Horacio J. “Código Penal de la Nación”, Séptima Edición, Abeledo Perrot, 2015, Pág. 761.



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 patrimonio<sup>23</sup>.

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 certificaban avances inexistentes, y sin siquiera concluir las obras que fueron pagadas con el consecuente perjuicio de haber oblado algo que no se construyó.

En efecto, véase que, por parte de los funcionarios, tanto nacionales como provinciales, procedieron a simular controles, o no exigir determinados requisitos, con el objeto de llevar adelante el plan criminal propuesto.

---

<sup>23</sup> Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 164

Además, se ha permitido que el Municipio y la empresa adjudicada no cumplan con sus obligaciones, circunstancia que por sí sola lesiona al Estado Nacional, como a los beneficiarios del servicio público que se ven privados de tener un tendido cloacal, o red de agua potable 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 Públicas y Viviendas, merece la protección típica prevista por el mentado artículo 174 inciso 5° 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.”*<sup>24</sup>

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.

---

<sup>24</sup> 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”*<sup>25</sup>

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 preestablecido, 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.”*<sup>26</sup>

<sup>25</sup> D'Alessio, Andrés José, ob cit, Pág. 1227

<sup>26</sup> Buompadre 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

En este sentido, véase que los funcionarios a los fines de autorizar los pagos, han dictado resoluciones, con sus actos 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, contradictoras 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 2° 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 simulaban cumplirlas...”<sup>27</sup>*

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 coautores, 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 Públicas y Vivienda:*

Antes de adentrarnos en la identificación de los distintos funcionarios que fueron emitiendo distintos actos que permitieron el avance administrativo que culminó con la obtención de los desembolsos del Estado Nacional, cabe mencionar que todo ello ocurrió en la cartera del entonces Ministro Rogelio FRIGERIO, quien más allá de no haber intervenido en la firma del Convenio Específico analizado en el marco del presente dictamen, sí participo en el Convenio Marco de Colaboración conforme se describió *ut supra* y sobre todo, fue el Ministerio a su cargo, el cual habilitó la totalidad de las partidas que comprendían los más de cuatrocientos sesenta millones de pesos que se acordaron al Municipio de Pilar, razón por la cual corresponderá analizar si, más allá de su falta de intervención específica, las características de los hechos merecen su reproche.

---

<sup>27</sup> Jdo. Nac. Crim. Corr. Federal Nro. 11, Causa Nro. 6.606/15 “NN y otros s/ Averiguación Delito dte: Ocaña María Graciela” rta. 16/02/2016.

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

También conformó la solicitud de readecuación de rubros identificados en el Anexo I, efectuada por el Municipio conforme surge del Expediente 4089 012179/2019) ver fs. 107/108); sin que para esa fecha se haya iniciado por parte del municipio la selección de la contratista.

Nuevamente, firmó una addenda que modificaba la imputación de gastos y reduciendo el monto del Convenio Específico, junto con el Intendente del Municipio, pero aquí ya en su carácter de Secretaria de Infraestructura (ver fs. 176/178 EX2019-71159116-APN-SIU#MI).

**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.

**Federico BUSTELLO**; quien intervino en la Addenda, por la Dirección Nacional de la Secretaria de Infraestructura Urbana del Entonces Ministerio del Interior, Obras y Viviendas, dando el visto favorable al cambio de rubros respecto de la imputación de gastos (ver fs.54 EX 2019-71159116-APN-SIU#MI).

**Dr. Ignacio AZAROLA** quien intervino en por el servicio jurídico (fs. 55 Expediente S02:0052936/2016), respecto de la firma del Convenio Específico.

*Por la Municipalidad de Pilar Provincia de Buenos Aires:*

**Nicolás J. DUCOTÉ**, quien en su calidad de Intendente solicitó el subsidio y procedió a la celebración del Convenio Específico, con el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas.





También firmó el Decreto Municipal N° 3960 autorizando el llamado a Licitación Pública N° 35/2016, respecto de la cual a fs. 1862/1863 firmó la aprobación de la contratación de la UTE ganadora.

Además, se verificó su participación en las rendiciones de cuentas cuestionadas y las ordenes de pagos efectuados a la UTE.

**Cecilia I. CABRERA**, quien, en su condición de Secretaría de Economía y Hacienda, participó del irregular procedimiento de selección de la UTE Vialeme S.A. -Servicios y Gestiones S.A.- Alpin S.A.

**Fabian ARIAS**, quién, en su carácter de Director de Compras, de la Municipalidad de Pilar, efectuó el análisis de las ofertas técnicas de fs. 1366/1369, concluyendo que ambas cumplían con los requisitos de elegibilidad establecidos por la ley vigente y los requisitos del pliego, siendo que ambas empresas oferentes tenían incumplimientos. También intervino a fs. 1847 del expediente previo a la adjudicación.

**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 UTE ganadora, conforme surge del proceso licitatorio (ver fs. 1848) sino también en la ejecución de la obra.

Su participación además se verificó en la firma de los certificados de avance de obra N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 y 17.

También intervino en la Orden de Compra a fs. 7 N° 2019-002017152698 concepto por CONSTRUCCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO, obrante también a fs. 8 en Alta Provisoria de Bienes Físicos.

**Ing. Osvaldo CACCAVIELLO**, quien, por la Dirección General de Calles y Red Vial, emitió la evaluación de antecedentes de ofertas por los oferentes (ve fs. 1370 del proceso licitatorio).

Su participación además se verificó en la firma de los certificados de avance de obra N° 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12.

**María Natalia TOSO**, quien por la Dirección General de Dictámenes y Asesoramientos, dictaminó a favor de la adjudicación de la UTE sin efectuar reparos legales de los incumplimientos.

**Martín O. MONEA**, en su carácter de Secretario Legal y Técnico, suscribió la conformidad de la adjudicación de la UTE sin efectuar reparos legales de los incumplimientos

**Arq. Sandra SOSA**, en su calidad de Subsecretaria de obras públicas de la Municipalidad de Pilar, firmó el certificado de avance de obra N° 3, 4, 5 de fecha 9/10/2017, 11, 15, 16 y 17.

*Privados.*

**Gabriel Adrián LUCERO**, quien en su carácter de apoderado de la UTE Vialme S.A.-Servicios y Gestión S.A.-Alpin S.A., firmó el contrato con la Municipalidad de Pilar, al cual se accedió mediante las irregularidades indicadas, a la vez que fue el vehículo para efectuar la maniobra descripta en el presente dictamen.

**Ing. Fernando BONAFEDE**, quien en su carácter de representante legal de la UTE, firmó los certificados de avance de obra N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17.

De igual manera se deberá analizar la situación de las personas que emitieron factura o justificaron los gastos de los módulos de desarrollo humano, una vez que se determine si efectivamente los mismos fueron cumplimentados o por el contrario se determine que no existió la prestación rendida.



***iv. Sugerencia de medidas:***

En virtud de la colaboración dispuesta se sugiere se requiera al Ministerio del Interior remita los siguientes expedientes en los cuales constarían los desembolsos efectuados por el Estado Nacional a la Municipalidad de Pilar con motivo del convenio específico bajo estudio: S02:0077732/2016 y EX-2018-11049539-APN-SIU#MI (ver fojas 199 EX-2019-71159116-APN-SIU#MI).

Además, a través de los pertinentes estudios contables se deberá verificar los movimientos de los fondos recibidos por cuanto en el año 2017, conforme el Formulario Ejecución Presupuestaria de Recursos, el Municipio habría ingresado \$ 109.364.175,25 (transferencias en obras de infraestructura B Monterrey), pero del 1/1/17 al 29/12/17 no se tuvo registros de ejecución de gastos por lo que el importe no habría sufrido modificaciones.

Sin perjuicio de ello, en el Formulario Ejecución Presupuestaria de Recursos el Municipio de 2018, registró \$ **99.738.516,44** (transferencias en obras de infraestructura B Monterrey), **sin que se expliquen la disminución de los recursos vigentes (sin justificar \$ 9.625.658,81).** Pero en período del 1/1/18 al 29/12/18 se habrían devengado \$ 87.440.140,20 quedando un saldo de \$ 12.298.376,24.

***v. 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.”*<sup>28</sup>

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”*<sup>29</sup>.

Profundiza el citado autor que *“los actos corruptos, constituyen un hecho acotado y limitado y no revisten continuidad en el tiempo, se trata generalmente de un acto que logra torcer la voluntad circunstanciada de un individuo o de un grupo con el objetivo de obtener un beneficio. Pero otra parte, el sistema institucionalizado de corrupción se desenvuelve a través de complejas relaciones u expectativas que, en definitiva, conformar un sistema operativo (rutinización de las acciones) basado en la transgresión de normas vigentes)”*<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Basílico Ricardo Angel, Todarello Guillermo “Negociaciones incompatibles con la función Pública”, Ed, Astrea, Buenos Aires, 2016, pág. 72.

<sup>29</sup> Kapustik Lucas Liendro ob cit pág 284

<sup>30</sup> Basílico, Ricardo Angel y Todarello, Guillermo, “Negociaciones incompatibles con la función pública”, Ed. Astrea, Buenos Aires 2016, pág. 81.



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 corrupción –CICC art. II, CNUCC, Preámbulo arts. 1º, 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. 51ª 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.<sup>31</sup>

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 2020.**

---

<sup>31</sup> Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 33.