



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. 85091/2019 “N.N. s/ malversación de caudales públicos (art. 260)” del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Secretaría Penal N° 3 (Expte. PIA 599/2019) y respetuosamente decimos:

i) Objeto - Consideraciones preliminares

Que en el marco de la intervención que se dispusiera a fs. 23, 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 presuntas irregularidades en la administración de fondos públicos por parte de la Municipalidad de Pilar en relación al convenio específico celebrado entre ella y la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación el día 26 de julio de 2016 para “realizar acciones en el marco del Programa 69 – Acciones para el Desarrollo, Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica”, el cual tenía por objeto “realizar mejoras en las condiciones edilicias de viviendas y facilitar el acceso a los servicios públicos de vecinos del Partido de Pilar”.

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 Específico

Con fecha 29 de julio de 2016 se suscribió convenio específico entre la entonces Secretaria de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda representado por el Cdor. Domingo Luis Amaya, y la Municipalidad del Pilar, Provincia de Buenos Aires, representada por el Lic. Nicolás José Ducote. Acuerdo que quedó rubricado bajo el nro. 0349/2016 (fojas 2/15 Expediente 4089 014020/2016 del registro del Municipio de Pilar; fojas 40/53 expediente 4089 011297/2016 del Municipio de Pilar. Asimismo, convenio obrante en sobre caratulado “Orden de presentación Secretaría de Vivienda del Ministerio del Interior – Esmeralda N° 255”).

La finalidad del acuerdo consistió en realizar acciones en el marco del “Programa 69- Acciones para el desarrollo mejoramiento habitacional e infraestructura básica, actividad 2- Desarrollo de la infraestructura básica y obras complementarias, fuente de financiamiento 11, Tesoro Nacional”.

Entre los fundamentos se contempló la intención de las partes de reducir el déficit habitacional existente en pos de proveer mejores condiciones de vida de los habitantes del Pilar y en especial de aquellos que se encontrarían en situación de vulnerabilidad social. Para lo que, el programa referido estableció la posibilidad de coordinar acciones para el desarrollo de infraestructura básica y obras complementarias.

En ese sentido las partes consideraron apropiado que se realizarían las conexiones a servicios públicos en aquellas viviendas en condiciones precarias que estuvieran habitadas por personas en situación de vulnerabilidad social.



Asimismo se referenció como antecedente habilitante de la Secretaria para la suscripción del acuerdo específico, el Convenio Marco de Colaboración celebrado entre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Secretaria y la Provincia de Buenos Aires con fecha 23 de marzo de 2016, para la construcción de viviendas, urbanización de barrios vulnerables y mejoramiento de hábitat; haciéndose hincapié en que, para la implementación de las acciones tendientes al cumplimiento de los fines del convenio marco aludido, la Secretaria suscribiría con las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires los acuerdos específicos pertinentes.

Se estipuló así, asistencia financiera a la Municipalidad, para que esta última efectuara las acciones necesarias a los fines de realizar las mejoras en las condiciones edilicias de vivienda y el acceso a los servicios públicos, en adelante el PROYECTO, en el marco del Programa 69 (cláusula primera).

A tal fin la Municipalidad se comprometió a gestionar la contratación, a través de mecanismos que aseguraran su transparencia, la ejecución y la inspección del proyecto (cláusula segunda), debiendo informar a la Secretaría el sistema de adjudicación que aplicaría para determinar la selección de personas y/o grupos familiares que resultaran adjudicatarios del proyecto (cláusula cuarta y Anexo I).

Por su parte, la Secretaría indicada se comprometió a transferir a la Municipalidad de Pilar la suma total de \$ 300.000.000, en función de las disponibilidades presupuestarias (cláusula sexta), conforme los siguientes desembolsos: Un primer desembolso del 30% del monto indicado, es decir \$90.000.000. Acreditado la ejecución de ese 30% de avance de obra, se efectuaría un segundo desembolso del 30% del monto del convenio, es decir \$ 90.000.000. Finalmente y acreditada la ejecución del 60% de avance de obra se efectuaría el último y tercer desembolso del 40% del monto estipulado, es decir \$ 120.000.000. Agregándose que la Secretaría en cuanto al financiamiento se limitaría al monto antes indicado, no haciéndose cargo de eventuales

incrementos en el monto por cualquier causa no prevista en el convenio (cláusula séptima y Anexo II).

Por su parte, la entrega de los desembolsos se condicionó al efectivo cumplimiento por parte de la contraparte a lo previsto en el Reglamento General de la Secretaría de Vivienda y Hábitat para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios trasferidos a provincias, municipios y/u otros entes, aprobado como anexo I por el art. 1 de la Resolución 671 del 16 de mayo de 2016 (cláusula octava y Anexo III). Cabe destacar que esta resolución fue posteriormente reemplazada el 16 de mayo de 2016 por la Resolución N° 58-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

A su vez, se estipuló que la Municipalidad debía presentar toda la documentación respaldatoria de la contratación para acreditar que ésta se realizó de acuerdo con la legislación aplicable, respetando los principios de libre competencia, igualdad, transparencia, publicidad, economía, eficacia y eficiencia, de conformidad con el programa a crearse por la Municipalidad (cláusula novena), conservando la Secretaría conserva la facultad de realizar las auditorias técnicas y financieras con la finalidad de verificar el correcto cumplimiento de la ejecución del proyecto (cláusula décima).

Por último, el plazo estipulado para la realización del proyecto se estableció en 12 meses a partir de la fecha de suscripción del convenio específico, pudiendo prorrogarse por acuerdo entre las partes (cláusula quinta).

Ahora bien, cabe destacar que no lucen en las actuaciones tenidas a la vista, el expediente por el cual habría tramitado la suscripción del convenio específico aquí detallado, por la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, no pudiendo por ende determinarse el contenido del proyecto presentado por el Municipio.

Para terminar, dicho convenio fue homologado mediante la Ordenanza N° 415/16 de fecha 29 de julio de 2016 del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pilar, mediante la cual a la



vez aprobó el Programa de Microcréditos para el mejoramiento de la vivienda y la conexión a servicios públicos de la Municipalidad de Pilar conforme se verá (fojas 78 expediente 4089 011297/2016); Ordenanza posteriormente promulgada por Decreto Municipal N° 4062/16 con fecha 27 de diciembre de 2016 (fojas 102/120 expediente 4089 011297/2016).

ii. b) Gestiones llevadas a cabo por la Municipalidad del Pilar.

El Municipio del Pilar se comprometió en el acuerdo a gestionar el dictado de todos los actos que sean necesarios a los fines de su ejecución. Así realizó los siguientes actos:

1) Creación del Programa de Microcréditos y Posterior aprobación – Expediente 4089 014020/2016 del Municipio de Pilar

Vale recordar que por el Convenio aludido la Municipalidad debía realizar un Proyecto cuya finalidad sea la de realizar las acciones necesarias para realizar las mejoras en las condiciones edilicias de vivienda y el acceso a los servicios públicos de los habitantes del Municipio.

Así, mediante Decreto Municipal N° 2738/16 de fecha 19 de septiembre de 2016 (fojas 21/23) se creó el “Programa de Microcréditos para el mejoramiento de la vivienda y la Conexión a Servicios Públicos”. Va de suyo que este Programa fue creado en forma previa a la homologación del Convenio Específico que le diera sustento por el Concejo Deliberante.

Ahora, dicho Programa tenía como objetivos: a) brindar asistencia financiera a vecinos de bajos recursos o que se encontraran en situación de vulnerabilidad social, para que éstos pudieran realizar mejoras en las condiciones edilicias de sus viviendas y tener acceso a los servicios públicos; b) fortalecer las capacidades de organización de la comunidad local, creando un puente efectivo entre la oferta y demanda en materia de mejora habitacional y conexión a servicios

públicos; c) articular la demanda vecinal de servicios de construcción y mejora de viviendas, con la oferta de empresas locales que pudieran prestar aquellos a precios razonables; d) otorgar una línea especial de microcréditos que a medio plazo pudiera facilitar a alrededor de 20.000 familias del partido del Pilar el acceso a financiamiento para realizar mejoras en sus viviendas y las respectivas conexiones a servicios públicos; e) articular la demanda vecinal de servicios de construcción con la oferta de empresas locales que pudieran dar esos servicios a precios razonables; y f) crear una herramienta comunitaria sustentable destinada a familias de bajos recursos o personas en situación de vulnerabilidad social, para atender la problemática de la vivienda deficitaria y sin conexión a servicios básicos de infraestructura.

Específicamente, se dispuso que podían acceder a dicho programa aquellas personas o familias de bajos recursos económicos y/o que se encontraran en condiciones de vulnerabilidad social, que contaran con una vivienda ediliciamente deficitaria y/o sin conexión, o con conexiones deficientes, a servicios básicos de infraestructura (agua potable, cloacas, gas y electricidad) – art. 1 del Anexo de la Ordenanza 415/2016); consignando los requisitos básicos para el acceso al mismo (art. 2 del Anexo de la Ordenanza 415/2016).

Así, el microcrédito consistía en un aporte económico no superior a 3 salarios mínimos, vitales y móviles; el que debía devolverse en hasta 60 cuotas mensuales, iguales y consecutivas, las que incluirían los costos de otorgamiento y administración (art. 3 del Anexo de la Ordenanza 415/2016).

Por su parte, se estableció que el destino del microcrédito era a los efectos del mejoramiento de la vivienda, a través de la ejecución de obras edilicias de ampliación o reconstrucción o refacción parcial del inmueble; la conexión a servicios públicos de agua potable, red de cloacas, gas y electricidad; y la regularización dominial de la vivienda, destinado a la ejecución y pago de los trámites necesarios para el saneamiento dominial del inmueble (art. 4 del Anexo de la Ordenanza 415/2016).



Se resalta que se dispuso que el ente ejecutor del programa (EEP) sería el área técnica de la Municipalidad que determinara la autoridad de aplicación (Jefatura de Gabinete del Departamento Ejecutivo Municipal) y/o una entidad pública o privada con la que se suscribiera el convenio y/o contrato pertinente (art. 6 del Anexo de la Ordenanza 415/2016).

En igual sentido, se autorizó a la autoridad de aplicación a suscribir convenios y/o contratos con otras entidades, públicas o privadas, a fin de lograr la efectiva operatividad y ejecución del programa, los que actuarían como ente ejecutor del mismo (art. 5 del Anexo de la Ordenanza 415/2016).

Finalmente se consignó que el Programa sería financiado a través del fondo conformado con aportes provenientes de la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (cláusula 9).

2) Resoluciones emitidas para el Funcionamiento del Programa de Microcréditos

Conforme las facultades conferidas por el artículo 5 del Programa de microcréditos, el Jefe de Gabinete de la D.E. del Municipio en su carácter de Autoridad de Aplicación del Programa, emitió las siguientes resoluciones:

Emerge del expediente 4089 017640/2016 que el 31 de enero de 2017 fue emitida la Resolución N° 134/17 del Jefe de Gabinete Juan Pablo Martignone (fojas 37/41), mediante la cual se abrieron los registros de Organizaciones sin fines de lucro y de proveedores que desearan participar como ente ejecutor del programa de microcréditos aprobado por la Ordenanza 415/2016 (arts. 1 y 4), estipulándose los requisitos a tal fin (arts. 2 y 5). También surge de fojas 131/135 del expediente 4089 011297/2016.

Por otra parte, con fecha 15 de junio de 2017 fue emitida la Resolución Nro. 628/17 suscripta por el entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Juan Pablo Martignone (fojas 306/318 expediente 4089

011297/2016), por la que se aprobó el procedimiento interno para las solicitudes de microcréditos del Programa de microcréditos para el mejoramiento de la vivienda y la conexión de servicios públicos de la Municipalidad del Pilar, dispuesto por la Ordenanza Municipal 415/16, estableciéndose los requisitos para el acceso al programa, como el trámite de solicitud del mismo, así como las cuestiones relativas a la firma del mutuo respectivo.

3) Convenio Colaboración PROFIDE (expediente 4089 017640/2016 del Municipio de Pilar)

Por Ordenanza Municipal N° 429/16 de fecha 22 de diciembre de 2016 se autorizó al D.E. a firmar el “Convenio de Colaboración” entre el FONDO FIDUCIARIO para el Desarrollo del Plan Infraestructura Provincial (PROFIDE) y el Municipio de Pilar (fojas 15), ordenanza posteriormente promulgada por el Decreto N° 4073 de fecha 27 de diciembre de 2016 del entonces Intendente de la Municipalidad de Pilar, Lic. Nicolás Ducoté (fojas 24/31).

Ahora, de la documentación analizada surge que la tramitación de las actuaciones en el Concejo Deliberante fue previa a que este homologara el Convenio Específico y aprobara el Programa que habilitaría a la firma del convenio en cuestión.

De suyo, véase que las actuaciones se iniciaron el 9 de noviembre de 2016 (fojas 1), emitiéndose el dictamen jurídico previo con fecha 16 de diciembre de 2016 (fojas 11/12), cuando el Convenio Específico fue homologado recién el 22 de diciembre de 2016.

En efecto, en relación al Convenio de Colaboración para el mejoramiento de la vivienda, conexión intradomiciliaria de servicios de infraestructura básica y regularización dominial aludido, fue suscripto el 10 de enero de 2017 entre el Municipio de Pilar, representado por su entonces intendente Ducoté; y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan Infraestructural (PROFIDE), representado por BAPRO MANDATOS Y NEGOCIOS S.A. en su carácter de administrador



fiduciario del mismo (apoderado Guillermo Kenny) – fojas 48/54 expediente 4089 017640/2016 del Municipio de Pilar.

El fundamento radicó en que el objeto del PROFIDE era promover el desarrollo de la infraestructura provincial, coincidente con el Programa de Microcréditos para el mejoramiento de la vivienda de la Municipalidad de Pilar.

Así, el objeto de este convenio consistía en la asistencia financiera por el Municipio al Fondo para que éste efectuara, de acuerdo a los lineamientos allí establecidos, las acciones necesarias a los fines de realizar conexiones intradomiciliarias de servicios de infraestructura básica, mejoramiento de vivienda en general y regularización dominial (cláusula primera), estableciéndose a tal fin las condiciones en que se sujetaría el esquema de asistencia crediticia (cláusula cuarta).

En este sentido, se estipuló que el Municipio transferiría al fondo la suma de \$ 300.000.000 en función de las disponibilidades presupuestarias y de los giros que recibiera de la Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación (cláusula séptima).

Asimismo se estableció que **el Fondo podría utilizar el 1 % de los fondos comprometidos en la cláusula séptima para solventar los costos de la estructura destinada a la ejecución del objeto del convenio, lo que incluía recursos humanos, equipamiento, material de comunicación y demás conceptos necesarios para una correcta ejecución de los objetivos del mismo** (cláusula novena).

Finalmente, el plazo para la realización del proyecto se estableció en 24 meses contados a partir de la fecha efectiva de transferencia de los fondos comprometidos, pudiendo prorrogarse por acuerdo de partes (cláusula sexta).

Luego con fecha 05 de mayo de 2017 se firmó un nuevo convenio entre las partes (por el Fondo, el presidente del Consejo de Administración, Sr. Rodolfo Gómez Peralta; y por la Municipalidad, su entonces Intendente Ducoté – fojas 69/70 Expediente 4089

017640/2016) en el que se comprendieron aspectos no contemplados en el anterior.

Así, el convenio citado tuvo por objeto poner en marcha el Programa de Microcréditos para el mejoramiento de vivienda y regularización Dominial (cláusula primera), comprometiéndose el Fondo a llevar adelante todas las actividades numeradas en los considerandos en soporte electrónico, lo cual incluiría un sistema informático de gestión cuyo diseño y ejecución sería impulsado por las partes (cláusula tercera).

Asimismo, por medio de este nuevo acuerdo se aumentó la comisión que percibiría el Fondo por su actuación, del 1 al 3% del financiamiento recibido (cláusula quinta).

Ahora, no luce en las actuaciones tenidas a la vista, trámite alguno a los efectos de la suscripción del nuevo acuerdo, máxime teniendo en cuenta el aumento de la comisión a percibir por el PROFIDE sin que surja por su parte fundamento alguno que avale dicho aumento, así como tampoco que haya sido aprobado por Ordenanza Municipal.

4) Acuerdo con Bapro Medios de Pago S.A.

El Jefe de Gabinete como autoridad de aplicación del Programa y conforme las facultades otorgadas por el artículo 5 del Convenio Específico, entendió procedente incluir a PROVINCIA NET como Ente Ejecutor del Programa en la etapa prevista en el inciso p) de la cláusula 6ta del Programa de Microcréditos, es decir, a los efectos de: “Percibir y otorgar recibo o carta de pago de las cuotas abonadas y, en su caso, reclamar el cobro de las mismas a través de las vías que correspondan”.

Por el convenio firmado el día 9 de marzo de 2017 (fojas 140/148 expediente 4089 011297/2016, suscripto entre la Municipalidad de Pilar representada por su entonces Jefe de Gabinete, Ing. Juan Pablo Martignone; y por BAPRO MEDIOS DE PAGO S.A., representada por sus apoderados Lic. Carlos Gastón Olivera y Diego Fabián Martínez) la Municipalidad nombró a “Provincia Net” como



Ente Ejecutor del Programa para llevar a cabo el cobro por cuenta y orden de la Municipalidad de los pagos que realizaran los ciudadanos, otorgando recibo o carta de pago (cláusula 1).

Así, se estableció que PROVINCIA NET, debía informar al Municipio los pagos percibidos cada 24 hs., y que, los días lunes o día hábil bancario siguiente, transferiría los fondos recaudados la semana previa a la cuenta bancaria 1000-56788/6 del Banco de la Provincia de Buenos Aires, sucursal casa central, de titularidad del Fondo Fiduciario para el desarrollo del plan de infraestructura provincial (PROFIDE), **previa deducción del precio (2,5% del monto recaudado)**, impuestos y/o tasas presentes o futuros que graven el servicio prestado (cláusulas 7 y 10).

Dicho convenio se sustentó en que en el Programa de Microcréditos para el mejoramiento de la vivienda y la conexión a servicios públicos de la Municipalidad de Pilar, aprobado mediante Ordenanza N° 415/2016, contempló la posibilidad de suscribir acuerdos con otras entidades, públicas o privadas, a fin de lograr la efectiva operatividad y ejecución del mismo, las que actuarían como Ente Ejecutor del Programa y podrían participar en una o más fases para la optimización de los procesos de otorgamiento, ejecución de obra y posterior control.

5) Carta oferta de Gas Natural Ban S.A.

Consta en las actuaciones “Carta oferta para la campaña de otorgamiento de préstamos personales destinados a la construcción o ampliación de instalaciones internas y/o redes externas de gas en Pilar” de fecha 20 de marzo de 2017 (fojas 149/302 expediente 4089 011297/2016), formulada por Gas Natural Ban S.A.

Concretamente, la oferta consistía en la participación en el Programa de microcréditos como Ente Ejecutor para las etapas descriptas en los incisos b) promocionar el programa en la comunidad; h) fiscalizar las obras in situ; m) recomendar a la Autoridad de Aplicación la adopción de medidas para la mejor ejecución del

programa; o) efectuar estadísticas sobre el Programa y ponerlas a consideración de la Autoridad de Aplicación; p) percibir y otorgar recibo o carta de pago de las cuotas abonadas y, en su caso, reclamar el cobro de las mismas a través de las vías que correspondieran del artículo 6 del Programa.

Se hizo referencia en la misma a las Resoluciones N° 412/96, 824/98 y 1648/11 de ENARGAS por la que se implementaron distintos mecanismos de financiación que permiten incluir en las facturas de gas las cuotas de préstamos personales para la construcción de instalaciones internas domiciliarias y redes externas de gas, en las dos primeras; mientras que por la última se autorizó el mismo mecanismo para la adquisición de bienes y servicios asociados a la prestación del servicio público de distribución de gas por redes.

Por su parte, se indicó en ella que la Municipalidad podría financiar el costo de la construcción o ampliación de una instalación interna de gas natural domiciliaria y/o la instalación de red externa a los usuarios de Gas natural dentro del área del Municipio de Pilar, como así también todo otro bien o tarea complementaria de los servicios mediante el otorgamiento de préstamos personales a destinatarios a estos fines específicos y que otorgaría los préstamos a los usuarios sobre la base de ciertas pautas (cláusula primera), los que serían por un monto máximo equivalente a 4 salarios mínimos vitales y móviles y hasta 60 meses de plazo (cláusula segunda).

Asimismo, se estableció que el importe del préstamo contemplaría además el costo de los materiales y las tareas involucradas en las obras, los diferentes costos de tramitación hasta la devolución de las sumas desembolsadas por la Municipalidad, no incluyendo las tasas correspondientes a la puesta en servicio, las que estarían a cargo del usuario y serían facturadas por Gas Natural (cláusula 2.5).

Respecto a los costos de tramitación referidos que formarían parte del préstamo serían (cláusula 2.6):



a) Costo de cobranza para Gas Natural de las facturas que incluyan en sus cuotas por un importe equivalente al 1 % del valor del préstamo;

b) Costo de gestiones y/o tramitaciones a cargo de un tercero (Unidades Ejecutoras designadas por la Municipalidad para la administración crediticia – legajos de crédito, verificación documental y construcción de archivos necesarios para la Municipalidad) por un importe equivalente al 14 % del valor del préstamo.

Finalmente se consignó el procedimiento para la tramitación y otorgamiento de los préstamos (cláusula 3), así como el cobro y traslado de cuotas (cláusula 4).

No lucen otras constancias en las actuaciones como ser la formalización de convenio alguno en este sentido, desconociéndose por ende si efectivamente fue suscripto el mismo entre el Municipio y Gas Natural Ban S.A.

iii. SAPEM (Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria) “Vivienda y Hábitat Pilar”

A través de la Ordenanza Municipal N° 521/2017 de fecha 28 de diciembre de 2017 (fojas 342/347 expediente 4089 011297/2016), se autorizó al Departamento Ejecutivo a constituir una Sociedad Anónima con participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) en los términos de la Ley Orgánica de la Municipalidades, conforme la modificación efectuada por la Ley Provincial N° 12.929 en los términos y con los alcances de los art. 308 y siguientes de la Ley N° 19.550 (art. 1); asimismo se aprobó el acta constitutiva y el estatuto social de la misma denominada “Vivienda y Hábitat Pilar” (art. 2 y Anexo I).

Esta Ordenanza fue posteriormente promulgada por Decreto Municipal N° 138/2018 de fecha 9 de enero de 2018 (fojas 349/354 expediente 4089011297/2016).

El fundamento radicó en que la constitución de la sociedad abría la posibilidad para que el Municipio interviniera en el ámbito del derecho privado con fines, que si bien no de manera directa, pero sí de

manera indirecta buscaban siempre la realización de fines públicos mediante el mejor aprovechamiento de los recursos en el desarrollo de las actividades que no eran intrínsecamente administrativas y que, por lo tanto, para su cumplimiento pudieran encontrarse fuera de la estructura central de la Administración.

Asimismo, por cuanto la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda consideró que la propuesta de dicha acción ampliaría la capacidad de que se efectúen acciones necesarias a fin de realizar mejoras en las condiciones edilicias y al acceso de los servicios públicos de viviendas y el hábitat en el ámbito de Pilar.

En cuanto al aval otorgado por la Subsecretaría indicada, no lucen constancias de la documentación presentada a tal fin.

Únicamente surge de las constancias obrantes en el expediente 4089 011297/2016 que la Municipalidad de Pilar habría presentado nota ante la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda solicitando autorización para la realización de modificaciones en su propio programa, entendiendo la Dirección Nacional (Tomás Bibiloni – fojas 323 – 6 de octubre de 2017) que no tenía nada que objetar considerando que lo propuesto mantenía el espíritu de lo convenido y ampliaba las oportunidades de realizar mejoramientos habitacionales reduciendo su déficit en el Municipio.

No obran otras constancias que acrediten que la intervención aludida refería a la constitución de SAPEM, como así tampoco que en qué consistía la modificación al Programa propuesto por el Municipio.

Por su parte, el capital social se constituyó por la suma de \$ 100.000 pesos, representadas en 100 acciones de 1 voto por acción de \$1000. De las 100 acciones, 90 eran clase A de capital público y 10 eran de clase B de capital privado (art. 5), autorizándose al Departamento Ejecutivo para integrar el aporte municipal a través de la transferencia de fondos recibidos de convenios suscriptos con el EN y/o



Provincial, cuyo objeto sea el determinado para la sociedad que por la presente se creaba, una vez constituida la misma (arts. 5 y 8).

A su vez para la integración del capital privado se estableció que la selección se realizaría por concurso de antecedentes, reglamentando el Departamento Ejecutivo el procedimiento a tal fin (art. 6).

Así las cosas, con fecha 6 de febrero de 2018 el entonces Intendente, Lic. Nicolás Ducoté con la refrendo del entonces Jefe de Gabinete, Ing. Juan Pablo Martignone, emitió el Decreto N°540/2018 (fojas 360/377 expediente 4089 011297/2016), instruyó a la Oficina de Compras a fin de que por su intermedio invitara a por lo menos 4 entidades sin fines de lucro que tuvieran dentro su objeto principal llevar a cabo actividades de interés público relacionadas con temas de construcción de viviendas sociales y/o implementación de medidas para el ejercicio efectivo del derecho al hábitat y la vivienda, a efectos que en un plazo máximo de 10 días hábiles manifestaran su interés en participar en el capital privado de la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria creada (art. 1).

Cabe destacar que el procedimiento aplicado se rigió por la Ley Orgánica de las Municipalidades y sus modificatorias, por el pliego general y particular correspondiente, las especificaciones técnicas, ordenanzas locales o generales vigentes en la materia y supletoriamente por el Régimen de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires aprobado por Decreto Provincial N° 2980/00 (ver fojas 401/416).

De modo que, habiéndose efectuado las invitaciones pertinentes (Un Techo para Argentina Asociación Civil; Fundación Horizonte de Máxima; Fundación Pro Vivienda; Fundación Sagrada Familia; Reza y Trabaja Asociación - fojas 378/393), quedó seleccionada la única propuesta presentada por la Fundación Pro Vivienda Social¹ (la propuesta consta a fojas 396/400).

¹ Surge del Acta de Apertura de Ofertas que la Fundación Pro Vivienda fue la única oferta presentada (fojas 394 expediente 4089 011297/2016).

De la propuesta presentada por Fundación Pro Vivienda Social surge un proyecto cuyo objetivo era alcanzar a 2000 hogares, lo que representaría 8000 habitantes de Pilar, en un plazo de 12 meses, con una inversión total de \$ 232.000.000 a razón de \$ 116.000 por unidad.

De manera que, analizada la propuesta por el Comité Evaluador (integrado por el entonces Director de Compras, Fabián Arias; la Directora General de Dictámenes y Asesoramiento, Dra. María Natalia Toso; y el Director General de Vivienda y Crédito, Federico Leonhardt), éste indicó que la propuesta cumplía con lo requerido en la Ordenanza Municipal N° 521/17, contando la Fundación con la idoneidad y experiencia requerida para conformar la sociedad respectiva (fojas 462/463 expediente 4089 011297/2016).

Acto seguido y previa intervención del servicio de asesoramiento jurídico (Dra. María Natalia Toso, con la conformidad del Subsecretario Legal y Técnico, Martín Monea – fojas 466/467 expediente 4089 011297/2016), fue emitido el Decreto N° 1665 del 9 de mayo de 2018, suscripto por el entonces intendente Ducoté y refrendado por la Secretaria de Economía y Hacienda Cecilia Irene Cabrera (fojas 470 expediente 4089 011297/2016), adjudicando el Concurso de Antecedentes a la Fundación Pro Vida Social para que tuviera una participación del 10% del capital accionario de la SAPEM Vivienda y Hábitat del Pilar.

No obra documentación referida a la integración del capital privado por parte de la Fundación que resultó adjudicada.

Ahora bien, conforme emerge de las constancias analizadas, fue adjudicada la Fundación citada, sin que la misma haya cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos en el Pliego General.

En efecto, no fue presentada 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 integrantes



del Consejo de Administración de la Fundación conforme Acta N° 238 de renovación de cargos de los miembros del mismo (fojas 441 expediente 4089 011297/2016), sino únicamente respecto de Raúl Francisco Zavalía Lagos quien fuera el apoderado (ver fojas 419/422).

En este sentido, el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del Concurso de Antecedentes N° 1/18 en cuestión, prescribió que serían de aplicación las cláusulas y condiciones generales para todo aquello que no figurara taxativamente en dicho pliego particular, con las salvedades de lo estipulado en los arts. 8, 9, 10 y 11 del Pliego de Cláusulas y Condiciones Particulares (art. 3 – fojas 401 expediente 4089 011297/2016).

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

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

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

Agregándose que el proyecto específico de vivienda y hábitat para Pilar presentado por la Fundación no luce firmado (fojas 452/460 expediente 4089 011297/2016).

Por otra parte, véase que la Directora General de Dictámenes y Asesoramiento, María Natalia Toso, formó parte del Comité Evaluador, emitiendo a su vez el dictamen jurídico previo a la adjudicación.

Por ende, no se habría dado cabal cumplimiento al control por oposición en el momento de evaluación de la oferta presentada,

habiendo asimismo yuxtaposición de roles respecto de la funcionaria indicada.

Finalmente, cabe tener en cuenta que la sociedad tenía por objeto implementar, gestionar y llevar a cabo todas las acciones necesarias para la construcción de viviendas de carácter social, promoviendo el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y la vivienda de los habitantes del Partido, mediante la implementación de las políticas de vivienda del Municipio del Pilar (art. 3).

Véase que el Programa de Microcréditos cuya implementación fue delegada en el PROFIDE y en BAPRO MEDIOS DE PAGO S.A. tenía como objeto el mejoramiento de la vivienda, la conexión a servicios públicos de agua potable, red de cloacas, gas y/o electricidad y la regularización dominial de la vivienda, coincidiendo entonces con objeto de creación de esta sociedad.

iv. Pagos y Rendición de Cuentas

Como primera cuestión cabe resaltar que surge de las constancias tenidas a la vista que el 26 de octubre de 2016 el Estado Nacional transfirió a la cuenta del Municipio de Pilar la suma de \$ 90.000.000 en concepto de primer desembolso correspondiente al Convenio Específico ACU349/2016, lo cual habría tramitado mediante el **expediente S02:0112788/2016** (fojas 39 expediente EX-2017-15574425-APN-SECVYH#MI, fojas 43 expediente EX-2018-34596026-APN-SECVYH#MI y fojas 46 Ex -2019-12352550-APN-SV#MI). También emerge de fojas 122/123 expediente 4089 011297/2016.

Asimismo que el Estado Nacional realizó un segundo, tercer y cuarto desembolso conforme el siguiente detalle:

- El 15 de agosto de 2017 la suma de \$ 78.336.000,00 (EX-2017-15574425-APN-SECVYH#MI – fojas 55/57).



- El 6 de agosto de 2018 la suma de \$ 40.000.000 (EX-2018-34596026-APN-SECVYH#MI, fojas 59/60).

- El 7 de mayo de 2019 la suma de 76.664.000,00 (Ex -2019-12352550-APN-SV#MI²)

De manera que hasta mayo de 2019 el Estado Nacional transfirió a la Municipalidad del Pilar la suma total de **\$ 285.000.000** de los \$300.000.000 estipulados por el Convenio Específico.

Por su parte, de acuerdo a los términos del Convenio específico N° 349/16 la Municipalidad debía efectuar rendiciones de los desembolsos recibidos previamente para solicitar los desembolsos siguientes. Es decir, acreditado la ejecución del primer desembolso del 30% del monto indicado, es decir \$90.000.000, se efectuaría un segundo desembolso del 30% del monto del convenio, es decir otros \$ 90.000.000; y finalmente ya acreditada la ejecución del 60% de avance de obra se efectuaría el último desembolso del 40% del monto estipulado, es decir \$ 120.000.000 (cláusula sexta).

Ahora, no se advierte la acreditación del porcentaje correspondiente relativo al avance de obra, a efectos de la emisión de los desembolsos segundo y tercero. Solo obra en cada uno de los expedientes por los cuales tramitaron los mismos, copia de la nómina de beneficiarios, sin que se detalle a que porcentaje correspondía cada una de ellas, y sin que se realizaran observaciones al respecto (ver fojas 3/36 expediente EX-2017-15574425-APN-SECVYH#MI y fojas 3/38 expediente EX-2018-34596026-APN-SECVYH#MI).

Por otra parte, 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 octava), así se estableció que *“la entrega de los desembolsos previstos en la cláusula sexta del convenio estará condicionada al efectivo cumplimiento por parte de la Municipalidad*

² Se destaca que en las actuaciones citadas no consta la orden de pago.

de lo previsto en el Reglamento General de la Secretaria de Vivienda y Hábitat para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a provincias, municipios y/u otros entes, aprobado como Anexo I por el art. 1 de la Resolución 671 del 16 de mayo de 2016”(Anexo III).

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).

Concretamente, dicha norma dispuso que la rendición de cuentas debía, individualizar el organismo receptor de los fondos y los funcionarios responsables de la administración de los fondos asignados a cada cuenta bancaria; individualizar la cuenta bancaria receptora de los fondos; detallar el monto total de la transferencia que se rinde; acompañar copia de los extractos bancarios; acompañar una planilla resumen que detalle la relación de comprobantes que respaldan la rendición de cuentas, indicando mínimamente el número de factura o recibo y los certificados de obras, todos debidamente conformados y aprobados por la autoridad competente, detallando el carácter en que firma, CUIT o CUIL del emisor, la denominación o razón social, la fecha de emisión, el concepto, la fecha de cancelación, el número de orden de pago o cheque y los responsables de la custodia y resguardo de dicha documentación; acompañar copia de cada uno de los comprobantes detallados en la planilla que respalden la rendición de cuentas referida debidamente conformados; acompañar en su caso la totalidad de antecedentes que justifiquen la inversión de los fondos remesados; acompañar una planilla en la que deberá indicarse el avance



mensual financiero previsto, certificada y la diferencia con el respectivo avance físico acumulado; agregándose que en todos los casos se debía presentar la pertinente documentación respaldatoria (arts. 2 y 3 del Reglamento).

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

A mayor abundamiento se destaca que posteriormente el Reglamento aprobado por medio de la Resolución N° 671/2016 fue sustituido por la Resolución del mismo Ministerio N° 58/2016 (dictada el 23 de agosto de 2016), con similares previsiones, donde también se estipuló que las provincias, municipios o entes que tuvieran convenios en ejecución contaban con un plazo de 20 días desde la entrada en vigencia del nuevo reglamento para adecuarse al mismo (art. 12 Anexo I).

Ahora Bien, de las constancias analizadas no se advierte la presentación de rendiciones de cuenta.

Únicamente emerge del expediente Ex-2019-12351550-APN-SV#MI, por el cual tramitara el pago del último desembolso que se dio curso favorable al mismo al verificarse a) que el ente ejecutor habría presentado las planillas de certificación de obra correspondiente, pertenecientes al mes de septiembre de 2017; b) que el inicio de las obras se habría acreditado con el Acta correspondiente; c) que la planilla resumen (Anexo C) y los certificados de avance de obra, estarían firmados por las autoridades designadas por el Convenio; d) que los certificados de avance de obra estarían confeccionados con los ítems y precios vigentes para el convenio a la fecha del presente; e) que el ente ejecutor habría presentado las planillas de rendición de cuentas (anexo D) de acuerdo con lo previsto por el Convenio (fojas 37 – suscripto por

Ricardo Luis Grossi, asistente Administrativo de la entonces Secretaría de Vivienda.

Empero, ninguno de los archivos indicados, salvo el listado de los presuntos beneficiarios, obra en el expediente citado.

Agregándose que tampoco se dio cumplimiento a la cláusula sexta y Anexo III del Convenio que estipulaban la realización de tres desembolsos y no cuatro.

Es decir, la documentación que se acompañó para requerir los pagos no se corresponde con la que el Municipio debió presentar, nótese que son planillas sin título que contienen datos como D.N.I., apellido y nombre, importe en pesos, y la indicación mejora vivienda 100% de los supuestos beneficiarios del Programa.

Pese a que la documentación acompañada por el Municipio no cumple con la Resolución N° 671/2016, distintos funcionarios de la Secretaria de Vivienda y Hábitat expresamente indicaron su cumplimiento a efectos de habilitar así los desembolsos. (fs. 44. Pv-2017-16095694-APN-SECVYH#MI).

En efecto, en el informe obrante a fojas 45 del expediente Ex-2019-12351550-APN-SV#MI suscripto por el Director Nacional de Gestión Operativa de Proyectos Habitacionales Agustín Baldo (IF-2019-21675945-APN-DNGOPH#MI) se hizo referencia que se encontraba cumplida la Resol-2016-58-E-APN-MI y modificatorias, solicitándose la transferencia de la suma de \$74.664.000 correspondiente al desembolso N°4 al Municipio de Pilar.

Seguidamente el Director de la Secretaría de Vivienda, Gustavo Queralt (fojas 52 PV-2019-38009042-APN-SV#MI) dió curso al trámite, sin objeciones de ninguna índoles, mientras que el Secretario de Vivienda, Ivan Carlos Kerr (fojas 54 PV-2019-39479325-APN-SV#MI), indicó a la Dirección General del Servicio Administrativo y Financiero que realizara la transferencia correspondiente al desembolso N° 4, previsto en el Convenio ACU 0349/2016.

En síntesis, la mayoría de la documentación que se acompañó para solicitar los desembolsos no guardó relación con las



rendiciones que el Municipio debía presentar, como así tampoco la que brindara el propio organismo como sustento para habilitar los pagos.

A tal efecto cabe señalar la planilla obrante a fojas 34 vta. del expte 2019-12351550-APN-SV#MI, de la que surge la siguiente información:

Item /total	Monto Total Item	Certificado Acumulado Anterior (%)	Certificado Acumulado Anterior (\$)	Certificado actual (%)	Certificado Actual (\$)	Certificado Acumulad o (%)	Certificado Acumulado (\$)
0%	\$ 209.000.00 0,00	3.43%	\$ 132.574.737,0 0	9,43%	\$ 40.618.638,07	2,87%	\$ 173.193.375,0 7

Nótese que la información que contiene no guarda relación con los desembolsos ya realizados por el Estado Nacional, ya que el 82,87% de certificados acumulados de acuerdo al importe del Convenio N° 349/16 da la suma de \$ 248.610.000 y no el importe de \$173.193.375,07. Lo que deja de manifiesto la falta de control del Estado Nacional.

Finalmente, tampoco se advierte la presentación del seguro de caución exigido para garantizar el cumplimiento del convenio.

Y en este aspecto cabe destacar que el propio servicio jurídico, en el dictamen previo a la firma del convenio específico (Dictamen N° 742/16) expresamente dejó sentado que, para el caso de llevarse a cabo la suscripción del mismo, la Municipalidad debía contratar el seguro de caución al que se hacía referencia en el art. 11 Anexo II e implementar los mecanismos de rendición de cuentas allí previstos (fojas sin foliar entre la foja18 y 21 Expediente 4089 014020/2016 del Municipio de Pilar).

Pero además del deficiente control en las rediciones presentadas por el Municipio por parte del Estado Nacional, éste también indicó una fuente de financiamiento distinta a la estipulada por Convenio, pues en oportunidad de solicitarse el tercer desembolso

indicó para su pago la fuente de financiamiento 15 correspondiente a Fondos Fiduciarios y no la 11 que alude a fondos del Tesoro Nacional.

Nada de lo hasta aquí manifestado fue observado por las autoridades nacionales.

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.

v. Cuenta de recepción de los fondos

Conforme lo establece el Convenio Específico, los fondos a transferir por parte del Estado Nacional se acreditaron en la cuenta del Municipio en el Banco Nación de la República Argentina nro. 00830034864- Sucursal Pilar (cláusula decimosegunda).

Así se transfirieron a la cuenta indicada los siguientes importes:

Expte	Año	Desembolso	Monto	Ejercicio	Orden Pago	Fecha devengado	Fecha pagado
-------	-----	------------	-------	-----------	------------	-----------------	--------------



12788	016		\$ 90.000.000, 00	016	593	6/10/2016	8/11/2016
1557442 5	017		\$ 78.336.000, 00	017	131	5/8/2017	2/8/2017
4596026	018		\$ 40.000.000, 00	018	322	/8/2018	2/10/2018
2352550	019		\$ 76.664.000, 00	019	571	/5/2019	1/5/2019
Total			\$ 285.000.000,00				

Respecto del primer desembolso cabe precisar que al momento de acreditarse el pago en la cuenta informada por el Municipio, el Programa Municipal no estaba aún aprobado por la Ordenanza N° 415/16.

En efecto, el pago fue realizado el 26 de octubre de 2016 y la Ordenanza fue sancionada con fecha 22 de diciembre y publicada el 27 de diciembre del año 2016.

De acuerdo a lo indicado anteriormente, el 10 de enero de 2017 el Municipio de Pilar suscribió un convenio de colaboración con el Fondo Administrador PROFIDE. Fondo al que con fecha 22 de marzo de 2017 el Municipio le transfirió la totalidad del primer desembolso recibido de \$ 90.000.000 (ver registro de devengado N° 26-0-1439 fojas 62 en expte. Municipal nro. 176040/2016).

También transfirió el Municipio las sumas de \$ 23.118.100,23 y de \$40.000.000 recibidas del Estado Nacional a la cuenta corriente en pesos N° 3595009417795440 del Banco Macro cuya titular es la SAPEM “Vivienda y Hábitat de Pilar” (conforme constancias obrantes en sobre identificado como “Orden de Presentación Sum. N° 102/19 Causa N° 85091/19 BCO. NACIÓN

(Casa Central)”, así como de las constancias contenidas en el sobre identificado “DEPTO. U.I. CONTRA LA CORRUPCIÓN Srio. 1312-71-000.102/2019” correspondiente al BANCO MACRO).

En lo que refiere a la SAPEM cabe señalar que la firma posee las siguientes cuentas en la institución bancaria referida (conforme constancias obrantes en sobre identificado como “Orden de Presentación Sum. N° 102/19 Causa N° 85091/19 BCO. NACIÓN (Casa Central)”; en el sobre identificado “DEPTO. U.I. CONTRA LA CORRUPCIÓN Srio. 1312-71-000.102/2019” correspondiente al BANCO MACRO; y en el sobre identificado como “DEPTO. U.I. CONTRA LA CORRUPCIÓN Srio. 1312-71-000.102/2019” correspondiente al BANCO HIPOTECARIO):

- Cuenta corriente en pesos N° 3595009417795440, a la que se transfirió el importe total de \$ 63.118.188,23 provenientes del Tesoro Nacional. Cuenta que también registro movimientos entre el periodo comprendido entre el 11/01/2019 al 09/09/19 por la suma de \$282.392.210,43.

- Cuenta corriente en pesos N° 359509417792928. Esta cuenta registró movimientos en los períodos comprendidos entre el 09/1/19 al 09/09/2019 por la suma de \$ 42.066.718, 40.

- Cuenta corriente especial en Dólares N° 25950951795409-3. En esta cuenta se registró un solo movimiento por U\$S 5000 durante el período comprendido entre el 30/8/2019 al 09/09/2019

- Cuenta Corriente Especial en Pesos N° 459509505081400. Cuenta en la que se registraron movimientos durante los períodos comprendidos entre el 16/1/2019 al 09/09/2019 por la suma de \$ 3.235.378,52 y en cuyos detalles se indican transferencias provenientes de BAPRO MEDIOS DE PAGO (PROFIDE).

La sociedad también posee una cuenta corriente en pesos N° 3083000007337412 en el Banco Hipotecario. Cuenta que tuvo movimientos por la suma de \$516.947,07, en el período comprendido entre el 01/1/19 al 09/09/19.



vi. Conclusiones

Ahora, más allá de las consideraciones expuestas, cabe remarcar que el Municipio, a los fines del cumplimiento de las obligaciones emergentes del Convenio Específico, celebró una serie de actos, que implicaron la delegación de esas funciones en otros órganos.

De suyo, y en función del Programa de Microcréditos dictado para llevar a cabo la finalidad del Convenio Específico, el 10 de enero de 2017 suscribió convenio de colaboración con el Fondo PROFIDE, con el objeto de la asistencia financiera por el Municipio al Fondo para que éste efectuara, las acciones necesarias a los fines de realizar conexiones intradomiciliarias de servicios de infraestructura básica, mejoramiento de vivienda en general y regularización dominial, para lo cual el Municipio le transferiría al Fondo mencionado la suma de \$ 300.000.000 en función de los giros que recibiera de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación, y pactándose que el Fondo podría utilizar el 1 % de dicho monto para solventar los costos de la estructura destinada a la ejecución del objeto del convenio.

Asimismo, el 9 de marzo de 2017, celebró convenio con BAPRO MEDIOS DE PAGO S.A., nombrándolo como Ente Ejecutor del Programa para llevar a cabo el cobro por cuenta y orden de la Municipalidad de los pagos que realicen los ciudadanos, otorgando recibo o carta de pago, habilitándose la deducción del 2,5% del monto recaudado.

Y si bien, el Programa de Microcréditos aprobado por medio de la Ordenanza Municipal N° 415/2016 permitía esta cuestión, al autorizar a la autoridad de aplicación a suscribir convenios y/o contratos con otras entidades, públicas o privadas, a fin de lograr la efectiva operatividad y ejecución del Programa, los que actuarían como ente ejecutor del mismo (art. 5), ello determinó que parte de los fondos transferidos por el Estado con la finalidad de que sean aplicados a la concreción del objeto del Convenio Específico (mejoramiento de las condiciones edilicias de viviendas y el acceso a servicios públicos),

fuera destinados a una finalidad distinta (ingresos de los órganos delegantes), produciéndose una clara desviación de poder.

Agregándose que además, el Municipio constituyó una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria “Vivienda y Hábitat Pilar”, estando constituido el aporte municipal con fondos recibidos de convenios celebrados con el Estado Nacional y/o Provincial³; seleccionándose como fondos privados a la Fundación Pro Vivienda, mediante un procedimiento que presentó diversas irregularidades conforme fuera expuesto, y cuyo objeto coincidiera con el Programa de Microcréditos y Convenio Específico.

No advirtiéndose objeción alguna a las cuestiones aquí ventiladas por el Estado Nacional.

Véase que no luce registro alguno que determine que la Secretaría indicada haya realizado algún tipo de control respecto de cómo la Municipalidad gestionó el proyecto estipulado por el Convenio Específico; es decir si se ejecutó a través de los Entes Ejecutores, si lo realizó por sí mismo el Municipio, a través del Fondo PROFIDE, o si lo fue a través de la SAPEM que constituyó.

Por su parte, no obran constancias en que la Municipalidad de Pilar haya acreditado fehacientemente que las contrataciones realizadas fueron efectuadas de conformidad con la legislación aplicable, respetando los principios de libre competencia, igualdad, transparencia, publicidad, economía, eficacia y eficiencia, no surgiendo que esto haya sido requerido por el Estado Nacional.

Como puede observarse, de las actuaciones bajo análisis se advierte una clara ausencia de control por parte del Estado Nacional, en relación a los fondos transferidos al Municipio, así como respecto a la ejecución y cumplimiento de las obligaciones del mismo.

Es que conforme los términos del Convenio Específico le correspondía a la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la facultad de

³ Se reitera que el Municipio transfirió las sumas de \$ 23.118.100,23 y de \$ 40.000.000 recibidas del Estado Nacional a la cuenta de SAPEM “Vivienda y Hábitat Pilar”.



verificar el correcto cumplimiento de la ejecución del Proyecto, pudiendo a tal fin realizar auditorías técnicas y financieras (cláusula décima).

vii. Análisis jurídico penal.

vii a. Introducción a la maniobra.

Habiéndose efectuado el estudio del derrotero administrativo efectuado en el marco de los hechos que fueran denunciados en la causa nro. 85.091/2019, debe referenciarse inicialmente que este convenio específico se encuentra enmarcado en el contextos de otros dos acuerdos que establecen otorgamientos de recursos por parte del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, que también fueron judicializados⁴, 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 hábitat⁵.

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

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

Todo ello, con la clara participación de los funcionarios que en distintos estadios de la maniobra efectuaron sus aportes, desde las cuantiosas aplicaciones de recursos hasta la

⁴ Ver causas Nro. 48.528/2019 y 55.794/2019 ambas del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Provincia de Buenos Aires.

⁵ Convenio nro. 21 –fs. ¾ del Expediente S02:0047192/2016)

concreción de los acuerdos necesarios para justificar con obras inexistentes o comisiones indebidas la aplicación de sumas de dinero por las cuales el Estado ni la sociedad se vio beneficiada, sino los empresarios o intermediarios, con posibles retornos a los funcionarios involucrados.

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

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 que es la que efectuó los aportes.

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 indebidamente a terceros en perjuicio de los fondos administrados.

vii b. Análisis de los hechos.

En función de lo dicho anteriormente, se observa que los convenios efectuados entre la Administración Nacional y el Municipio de Pilar de la Provincia de Buenos Aires claramente tuvieron por objeto entregarle fondos a este último sin ningún tipo de control.

En relación a este convenio específicamente, conforme la documentación obtenida hasta el momento se advierte que, para la entrega de trescientos millones de pesos, el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, acordó los trescientos millones de pesos sin ningún tipo de proyecto por parte del Municipio.

De hecho, en las cláusulas segunda y cuarta del acuerdo y el Anexo I del mismo se compromete la Municipalidad a gestionar la



contratación, a través de los mecanismos que aseguran su transparencia, la ejecución y la inspección del proyecto, debiendo informar a la Secretaría el sistema de adjudicaciones que se aplicaría para determinar la selección de las personas y/grupos familiares que resultarían adjudicatarios del proyecto.

Tales condiciones, corroboran la obligación de los funcionarios nacionales en el deber de contralor respecto del destino del subsidio, lo cual no fue practicado, como se indicará seguidamente.

Desde la génesis del proyecto, de la documentación analizada por esta Procuraduría, en ningún lado surge que el Municipio cobraría la devolución del dinero entregado a los beneficiarios, y mucho menos se indicó cual sería el destino de lo que en definitiva resultó el microcrédito que debían pagar los tomadores en 60 cuotas.

Siguiendo con el estudio de las actuaciones, que se tuvieron a la vista, se determinó que la Municipalidad procedió a celebrar distintos convenios, hasta llegó a constituir una sociedad anónima con participación Estatal mayoritaria (SAPEM).

Así se destacó el convenio con el PROFIDE, a la cual se le acordó el uso del 1% de los fondos comprometidos para solventar los costos de la estructura destinada a la ejecución del objeto⁶, porcentaje que luego fuera elevado al 3%, sin que surjan de las actuaciones motivación alguna para el aumento de los costos del convenio.

Por ello el primer desembolso recibido por la Municipalidad por la suma de noventa millones de pesos, fueron girados a dicho Fondo provincial, generando la merma en la posibilidad del fin último del convenio con el Ministerio, en los porcentajes establecidos a favor del PROFIDE.

Otro 2,5% de los fondos se le concedió a la firma Bapro Medios de Pagos S.A. a los fines que recepcionara los cobros de los microcréditos, debiendo informar de los mismos a las 24hs de recibidos

⁶ Convenio Colaboración PROFIDE, expediente 40889017640/2016 del Municipio de Pilar.

y transferidos a las cuentas del Municipio cada lunes o día hábil subsiguiente.

Finalmente, se constituyó la firma SAPEM, a la cual se le fue girando todos los fondos y se le concedió la ejecución del proyecto, sin que conste en las actuaciones analizadas el cumplimiento de los fines en forma transparente conforme lo exigía la cláusula segunda del Convenio Específico.

Como se indicó, respecto del Ente Ejecutor nada se presentó puesto que en el Expediente 4089 011297/2016, solo obra una constancia por la cual el Municipio habría presentado una nota a la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Viviendas del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, solicitando autorización para la realización de modificaciones en su propio programa, entendiendo la Dirección Nacional, que no tenía nada que objetar considerando que lo propuesto mantenía el espíritu del convenio.

En este sentido, véase que además de involucrar, con la consecuente pérdida de recursos, a otros entes, se creó la citada firma para lo cual se materializó un procedimiento en el cual también se advirtieron irregularidades.

En este sentido, la fundación Pro Vivienda Social, única oferente de las invitadas, fue adjudicataria, cuando no cumplió con todos los requisitos del pliego.

Así se destaca el incumplimiento del art. 15 inc. J del pliego de bases y condiciones en cuanto exigía la constancia del registro de deudores alimentarios morosos de las autoridades integrantes del Consejo de Administración de la Fundación obrando, únicamente respecto de Raúl Francisco Zavalía Lagos, quien fuera el apoderado.

Además, se advierte que el proyecto específico de viviendas y Hábitat para Pilar presentado por la Fundación no luce firmado tal como surge de las fojas 452/460 del expediente 4089 011297/2016.

A ello, se suma que la Directora General de Dictámenes y Asesoramientos, María Natalia Toso, formó parte del Comité



Evaluator, además de emitir el dictamen jurídico previo a la adjudicación.

Esta yuxtaposición de roles claramente vulnera los sistemas de contralor de funciones de la propia Administración, que específicamente establece distintos pasos con el único objeto de transparentar y controlar las diversas instancias.

Sin perjuicio de ello, se conformó la sociedad sin que, autoridades Municipales –salvo la denunciante- o de la Administración Nacional, efectuaran objeción alguna.

Pero todo ese desaguizado administrativo de distribución no tuvo otro fin que la obtención de los recursos del Programa 69- Acciones para el desarrollo mejoramiento habitacional e infraestructura básica actividad 2- Desarrollo de infraestructura de básica y obras complementarias, fuentes de financiamiento 11, Tesoro Nacional.

Ello, se verificó no solo en el mencionado andamiaje burocrático, sino en la entrega de dinero por parte de la Administración Central al Municipio sin ningún tipo de control de las rendiciones en total desapego a sus obligaciones legales.

Véase, que el plazo para el cumplimiento del programa fue de 12 meses, y el ente ejecutor recién se creó casi 2 años después, sin perjuicio de ello el 26 de octubre de 2016 se giraron al Municipio de Pilar noventa millones de pesos⁷ en concepto del primer desembolso.

Posteriormente a éste con fecha 15 de agosto de 2017 se giró la suma de 78.336.000.-⁸, el 6 de agosto de 2018 la transferencia fue por 40.000.000.-⁹ y la última de las entregas de fecha 7 de mayo de 2019 ascendió a la suma de 76.664.000.-, totalizando la suma de 285.000.000.

Como se indicó desde un inicio las obligaciones de la Administración Central era claramente verificar el cumplimiento del fin

⁷ Expediente S02:0112788/2016.

⁸ EX -2017-15574425/2017. -APN-SECYVH#MI

⁹ Ex 2018-34596026-APN-SV#MI

propuesto con el programa y la aprobación de la rendición de cuentas para el otorgamiento de un nuevo desembolso.

Nada de ello ocurrió, puesto que las presentaciones efectuadas por la Municipalidad, en nada se condicen con una rendición de cuentas que pudiera ser aprobada por el ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas. Y por ende no correspondía efectuar ninguno de los desembolsos luego del primero.

Recuérdese que para el caso, la propia gestión dictó la Resolución 671 del 16 de mayo de 2016 que establecía 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, debiéndose entonces cumplir con esas exigencias para una segunda transferencia y así sucesivamente con las restantes.

La documentación obtenida en la instrucción, demostró que la Administración Nacional efectuó los desembolsos 2, 3 y 4 sin que se haya cumplido con la individualización de las cuentas bancarias del organismo receptor de los fondos, la identificación de los funcionarios responsables de la administración de dichas cuentas, el detalle de los montos totales de transferencia que se rinde, la faltante de los extractos bancarios, planilla resumiendo el detalle de la relación de los comprobantes que respaldan la rendición de cuentas, indicando mínimamente el número de facturas o recibo y los certificados de obras, todo debiendo conformados y aprobados por la autoridad competente, detallando el carácter del que firma, CUIL o CUT, del emisor, la denominación o razón social, la fecha de la 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, acompañada de copia de cada uno de los comprobantes detallados en la planilla que respalden la rendición de cuentas referidas debidamente conformados.

Habida cuenta que se constituyó un plazo fijo y se compró moneda extranjera, tampoco se tuvo a la vista documentación que acreditara en su caso la totalidad de los antecedentes que justifiquen la



inversión de los fondos remesados, acompañando en su caso una planilla en la que debiera indicarse el avance mensual financiero previsto, certificada y la diferencia con el respectivo avance físico acumulado.

Todo ello con la pertinente documentación respaldatoria conforme los artículos 2 y 3 de la mentada resolución.

En reemplazo de ello, en los expedientes donde se efectuaron los desembolsos solo obra una nómina de personas a las cuales se les habría otorgado el microcrédito.

Debe recordarse en este punto que, al momento de la firma del Convenio Específico entre el ex Ministerio y el Municipio, conforme las actuaciones analizadas por esta Procuraduría, no surge que el dinero entregado a las personas seleccionadas o grupos familiares subsidiados debía ser devuelto al Estado local en sesenta cuotas.

Como se observa, estas irregularidades jamás podrían haber posibilitado que desde la Administración Central se giren 285.000.000 de pesos del Tesoro Nacional con la simple remisión de un listado de personas que siquiera se conoce si existen.

Así surge del informe labrado por la PFA de fecha 23 de septiembre de 2020, en cuanto citó “*el Expte. GDE ME-2019-111741378-APNDCC#MI de fecha 19/12/2019 fumado por Carlos Daniel CRUZ Director de Control de Certificaciones del Ministerio del Interior. Donde el mismo textualmente dice:*

Se toma conocimiento de lo manifestado en la CD de fecha 10/12/2019, recepcionada por esta

I .Entrando en las explicaciones allí vertidas, y sin perjuicio de ser el área legal la que deberá dar una respuesta a las consideraciones jurídicas y fácticas descriptas en la misma, hago notar que:

Por RESOL-2018-562-APN-MI, la totalidad de los comprobantes que respaldan la rendición de cuentas deben estar conformados (firmados) y aprobados por autoridad competente, en este caso, el ente ejecutor, la Municipalidad de Pilar.

Del Acuerdo 349/2016 firmado entre las partes surge claramente la finalidad a la cual debe afectarse el dinero girado y qué podrá deducirse en la ejecución de dicho acuerdo. No surge de ningún lado la posibilidad de deducir un 15% por gastos administrativos como sostiene el Municipio en su CD en conteste. Lo acordado por el ente ejecutor con terceras entidades (SAPEM, etc.) para la ejecución de los fondos nacionales remitidos es una res inter a lios no oponible a esta Secretaria,

2. Por todo lo expuesto, esta área entiende que la rendición efectuada por el municipio está bien rechazada, debiendo decidirse la ejecución de acciones para el recupero de los fondos remitidos y no rendidos, o rendidos defectuosamente, en los términos de la CD obrante en el expediente bajo WLEG-2019-107120933-ÁPN-SV#M1”.

De esta última respuesta del Ministerio, se advierte como recién, el 19 de diciembre de 2019 –cambio de autoridades mediante- se hizo saber al Municipio que no correspondía la imposición de gastos que se habían efectuado del 15 % de los montos administrados por la SAPEM.

Ello, no solo corrobora lo que se viene afirmando, en la ilegalidad de los gastos ocasionados por el Municipio respecto del convenio, sino en la falta de control por parte de la Administración Central, que, lejos de cuestionarlos, siguió girando desembolsos.

En lo dicho se advierte que quienes tenían el deber de custodiar los fondos públicos participaron concatenadamente para la entrega de dinero al Municipio que hasta aquí había incumplido en la rendición de los fondos.

Ahora, a la fecha no se concluyó con el análisis contable y menos con la determinación de la existencia de los microcréditos otorgados, más allá de haberse advertido distintas irregularidades, algunas de ellas por denuncias recibidas a lo largo de la encuesta.

En este sentido se observa del informe parcial de fs. 1009/1015, no solo el redireccionamiento de los fondos, sino también la



aplicación de los recursos a un corralón en particular, afectando claramente la transparencia que regía el convenio.

Es el caso del comercio “Mater Maipú SRL” el cual logró facturar 24.623.132,49 de pesos (ver cuadro de fs. 1012 vta y 1013), mientras que el promedio no supera los siete millones de pesos, salvo Gabriel Cocimo Avella que facturó 14.325.691,50.

El mentado informe también destaca respecto de la firma “Mater Maipú SRL” que respecto del año 2018 no coincidían los números de créditos con el número de orden de compra, además de no haberse hallado la factura pertinente a la orden de compra.

Pero a estas inconsistencias debe agregarse el hallazgo de la diferencia entre el valor indicado en las órdenes de compras por cuenta y orden de terceros, en relación a los listados contenidos en los biblioratos rotulado stock de créditos, lo que permite concluir que el monto de los créditos es inferior al cobrado por el corralón.

En tal sentido se destacó que se habría advertido que en varios créditos se habría imputado aproximadamente tres mil pesos demás a las sumas tomadas por los beneficiarios.

En este sentido, en el “El diario de Pilar”, a la nota periodística titulada “*Es por la causa que investiga malversación de fondos en la entrega de microcréditos. La requisitoria es en el área de Legales*” se observó un comentario efectuado por quien se identificara como Gisele Ladiani, quien indicó “**Yo lo saqué firmas por \$24000 y te dan\$ 21000 . Pero pagas 24000. Ósea. Q \$6000 se comen ellos \$3000 q no te dan y \$3000 que pagas** .. Calculen. \$6000. Por 8000 creditos q dieron 48. 000.000 para ellos” (el subrayado me pertenece).¹⁰

Conteste resultan ser los dichos de Gauna Paola Gisela, quien en su declaración testimonial explicó que, tras iniciar los reclamos debido a la falta de entrega de materiales por parte del corralón contactado, obtuvo como respuesta de Federico Iván Leonhardt, quien me indicó “*es culpa tuya que te hayan cagado porque vos elegiste el*

¹⁰ Ver nota periodística obrante a fs. 138.

corralón, si hubieses elegido en la lista el de arriba o el de abajo no te hubiera sucedido". Respecto de estos corralones aclara que existían sobreprecios en los bienes a adquirir.

Recuérdese que en la denuncia que diera origen a la causa Nro. FSM 89634/2019 se afirmó respecto de los créditos “lo que se hacía en la oficina del ente coordinador era saltar parte del proceso correcto de los créditos colocando declaraciones juradas donde los vecinos tenían que poner aproximadamente sus ingresos, también se modificaban los presupuestos que los vecinos llevaban de corralones habilitados, cambiándolos por presupuestos de un único proveedor, siendo este “Maipú Materiales”, quienes habían realizado un arreglo con el ejecutor del área...En época electoral del año 2017 Maipú Materiales a cambio de estos arreglos les otorgaba “donaciones” a la oficina de Gonzalo Alonso y Gamboa, chapas tirantes, machimbres...El corralón tenía el arreglo con Miguel Gao, el coordinador del “Ente Coordinador de Cooperativismo y Trabajo”....Quien estaba por encima de Alonso en cuanto a los microcréditos era Federico Leonhardt, que era el encargado del programa de viviendas y desde esa oficina se le daban a Gonzalo Alonso las órdenes de compra que luego Alonso entregaba a Maipú Materiales”.

Como se puede observar, la denuncia que mereció el requerimiento de instrucción citado y obrante a fs. 774/776, indica de la posible connivencia entre funcionarios municipales y la firma “Maipú Materiales SRL” situación que permitiría comprender la concentración de recursos en un mismo comercio.

Todo lo hasta aquí mencionado, más allá de las medidas que correspondan para profundizar el cuadro probatorio, respecto el destino de los fondos, los beneficios indebidos y la real aplicación de recursos al mejoramiento de viviendas precarias, permite verificar la afectación del erario público nacional, con connivencia de funcionarios de los organismos nacionales como con los responsables de la Administración del Municipio.

vii. c 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.

A lo largo del presente dictamen se fue describiendo como desde el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda a través de la Secretaria de Vivienda y Hábitat y la Municipalidad del Pilar, Provincia de Buenos Aires, en el marco de distintos acuerdos, celebraron el convenio específico por el cual la Nación transferiría, la suma total de \$ 300.000.000.- en distintos desembolsos para que esta última efectuara las acciones necesarias a los fines de realizar las mejoras en las condiciones edilicias de vivienda y el acceso a los servicios públicos.

Ahora bien, lejos de efectuar una correcta distribución de los recursos que les fueron girados desde las arcas nacionales, los funcionarios provinciales discrecionalmente, fueron generando gastos y costos que conllevaron la distracción de fuertes sumas de dinero destinada a los ciudadanos del Municipio de Pilar, en manos de empresas ya sea de Gas o conformadas por el Municipio, o bien programas provinciales que de ninguna manera ameritaban a la percepción de partes de los recursos acordados para las mejoras de las viviendas.

En este sentido, cabe recordar los acuerdos efectuados por la Municipalidad con el FONDO FIDUCIARIO para el Desarrollo del Plan Infraestructura Provincial (PROFIDE), al cual se le concedió en primer lugar el 1% de comisión del monto administrado, para luego subir dicho porcentaje al 3%.

Nótese que tal como surge de las actuaciones administrativas los primeros 90.000.000.- de peso desembolsados por la Secretaría de Hábitat y Vivienda, el Municipio se los giró íntegros al

PROFIDE, ocasionando así una merma de 2.700.000.- en concepto de gastos, más los descuentos correspondientes a los gastos bancarios.

Es decir, que sin ningún tipo de gestión o de acción respecto del uso de esos noventa millones de pesos, las acciones del Municipio le generó un ingreso indebido a un fondo provincial.

La Municipalidad de Pilar, también celebró convenio con BAPRO MEDIOS DE PAGO S.A., para recaudar los créditos a través de Provincia Net, circunstancia ésta que provocaría que el ente recaudador se asegurara un 2,5% de los fondos percibidos y luego girados a las cuentas del Municipio.

De igual modo, existe en las actuaciones una carta oferta con Gas Natural Ban S.A., firma que no sólo percibiría el 1% de los créditos por gastos, cuando el mismo sería soportado y financiado por el Municipio, sino que también se acordaría un “Costo de gestionamiento y/o tramitación a cargo del tercero (Unidad Ejecutora designada por el Municipio para la administración crediticia –legajos de créditos, verificación documental y construcción de archivos necesarios para la Municipalidad) por un importe equivalente al 14 % del préstamo.

Por último, también se constituyó la firma SAPEM, respecto de la cual no se conoce o no se tuvo a la vista el acuerdo firmado con el Municipio -por ejemplo, de donde se acordó sus costos de gestión y administración luego rendidos-, pero respecto de la cual no sólo se acreditó que se le giró casi todos los fondos recibidos de las arcas nacionales, sino que a su vez se acreditó la colocación de plazos fijos o compra de moneda extranjera.

Toda esta utilización sin control de los fondos llevó a que el Municipio presentara rendiciones de distintos rubros sin control, y que los funcionarios nacionales nada cuestionaran respecto de esas rendiciones que como se mencionó no cumplían con el reglamento de rendiciones de fondos transferidos desde el Tesoro Nacional a entes provinciales, municipales u otros organismos.

Es entonces, la voluntad de los funcionarios de la Administración Nacional de seguir efectuando desembolsos pese a la



falta de rendición de cuentas, que constituye claramente la tipificación que se viene sugiriendo.

Ahora bien, la figura legal prevista en el inciso 5º del art. 174 del Código Penal, no contiene un tipo penal autónomo, sino que constituye un fraude agravado por la calidad del ofendido en razón de la titularidad del bien que es objeto del delito¹¹.

En este punto, el Convenio Específico, determina el origen de los fondos, por cuanto es el Estado Nacional, a través del programa 69, que aplica sus recursos provenientes del Tesoro Nacional (art. 14 del Decreto 107/97), por lo cual en definitiva de allí surgieron 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 ésta, queda claro que la modalidad con la que se perfeccionó el fraude es mediante la infidelidad de los funcionarios públicos, quienes con la coautoría de los funcionarios provinciales y la SAPEM, 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 patrimonio¹².

¹¹ 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; Aguergaray, 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.

¹² Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 164

En este punto, se advierte que además de otorgar cuantiosos recursos al mismo Municipio, posteriormente no se efectuaron los controles correspondientes a los fines de evitar el desvío de fondos y por ende el beneficio indebido, máxime cuando para un nuevo desembolso debía existir una rendición de cuentas aprobada del giro anterior, todo lo cual configura los requisitos que el tipo exige.

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.

Ahora, no cabe dudas que los fondos asignados por el ex 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.”*¹³

Así las cosas, vemos como se ha verificado, no solo la infidelidad de los funcionarios que hicieron valer todas aquellas, sino que se habría acreditado diferencias en la documentación como ser las ordenes y facturas del corralón “Maipú Materiales SRL” situación que podría configurar de corroborarse, las falsedades instruidas con las empresas de obtener un mayor valor que los materiales entregados.

¹³ 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”*¹⁴

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.”*¹⁵

En este sentido, véase que los funcionarios a los fines de autorizar los pagos, han dictado resoluciones, con sus actos precedentes, en contrario no sólo de la resolución que acordó el convenio, sin que se estipularan correctamente las condiciones del mismo, sino todos

¹⁴ D'Alessio, Andrés José, ob cit, Pág. 1227

¹⁵ 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

aquellos actos que permitieron los desembolsos sin la debida rendición y sin el control correspondiente.

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....*”.

Como se viene afirmando, todos estos principios fueron violentados por los funcionarios que tenían el deber de resguardar tanto los intereses como el patrimonio del Estado, sin perjuicio de lo cual, en pleno incumplimiento de sus obligaciones procedieron a dictar actos que resultaron un conducto para la desviación de los recursos de la Administración que puso en manos del Municipio.

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...*”¹⁶

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

¹⁶ 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.



analizando, es que también deberán responder en su calidad de autores, respecto del delito de abuso de autoridad conforme lo aquí descripto.

vii. d Individualización de los imputados.

Conforme el análisis de las actuaciones y las demás constancias de la causa se ha verificado la participación de las siguientes personas:

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 obtener los desembolsos del Estado Nacional, cabe mencionar que todo ello ocurrió en la cartera de entones 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 se 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.

Cdor. Domingo Luis AMAYA, firmante del Convenio Específico por la Secretaría de Viviendas y Hábitat del entonces Ministerio del Interior Obras Publicas y Viviendas.

Tomás BIBILONI, quien en su carácter de Director Nacional de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Viviendas, el 6 de octubre de 2017 informó que nada tenía que objetar respecto de la firma SAPEM.

Agustin BALO; quien en su calidad de Director Nacional de Gestión Operativa de Proyectos Habitacionales hizo referencia que se encontraba cumplida la Resol-2016-58E-APN-MI y modificatorias solicitándose la transferencia de la suma de \$ 74.664.000 correspondiente al 4to desembolso (ver expediente IF2019-21675945-APN-DNGOPH#MI).

Gustavo QUERALT, en su calidad de Director de la Secretaría de Vivienda, (fojas 52 PV-2019-38009042-APN-SV#MI) dió curso al trámite, sin objeciones de ninguna índoles, para el giro del cuarto desembolso.

Ivan Carlos KEER, en su condición de Secretario de Vivienda, (fojas 54 PV-2019-39479325-APN-SV#MI), indicó a la Dirección General del Servicio Administrativo y Financiero que realizara la transferencia correspondiente al desembolso N° 4, previsto en el Convenio ACU 0349/2016.

Municipalidad de Pilar, Provincia de Buenos Aires.

Lic. Nicolás José DUCOTÉ quien, en su calidad de Intendente de la Municipalidad de Pilar, firmo los convenios y estuvo a cargo de la administración de los fondos recibidos por parte de la Administración Central.

Asimismo, firmó el convenio con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan Infraestructura <provincial (PROFIDE), como así también el nuevo convenio que tuvo por objeto elevar los costos del 1 al 3%.

Intervino en el irregular procedimiento de selección y creación de la firma SAPEM.

Juan Pablo MARTIGNONE, en su calidad de Jefe de Gabinete del Municipio, participó de acuerdos y convenios para la distribución de los fondos, dictó la Resolución Nro. 628/2017 aprobando el procedimiento interno para las solicitudes de microcréditos. También firmó por el Municipio el acuerdo con Baro Medios de Pagos S.A. acordando un costo del 2,5% de los fondos administrados por PROVINCIA NET.

Intervino en el irregular procedimiento de selección y creación de la firma SAPEM.

Gonzalo ALONSO, quien sería director de la Dirección de Economía Social de la Municipalidad de Pilar.



Miguel GAMBOA, quien sería el Coordinador del “Ente Coordinador de Cooperativos y Trabajo” desde donde se habrían direccionado fondos

Federico LEONHARDT en su calidad de presidente de la firma SAPEM, en relación a todas las irregularidades detectadas, y siendo vehículo la firma por el representada para desviar por lo menos el 15 % de los fondos acordados para el Municipio de Pilar.

Stefania Melanie GARCIA RIQUELME, quien prestaría funciones en la Municipalidad de Pilar, y habría prestado colaboración en el uso indebido de los fondos a través de los distintos comercios destinados para el cumplimiento de los microcréditos.

viii. Medidas sugeridas:

En virtud de la colaboración dispuesta se sugiere se requiera al Ministerio del Interior remita los siguientes expedientes:

- Expediente por el cual habría tramitado el Convenio Específico.
- Expediente S02:0112788/2016 por el cual habría tramitado el primer desembolso.

Asimismo se requiera al Municipio de Pilar informe si suscribió convenio con Gas Natural Ban S.A., remitiendo en su caso las actuaciones correspondientes.

ix otros sucesos.

No puede dejar de mencionarse que en mérito de los procedimientos efectuados en la finca sita en Los Jazmines 3915 del Barrio Los Cachorros de la localidad de Del Viso, Partido de Pilar, se habría determinado que en el lugar vivía Shirley Trocci y Gabriela Miño ambas de ocupación en la Policía local de Pilar.

Tal como surge de las actuaciones, Jorge Leonhardt a cargo del Centro de Operaciones Municipales (COM), y propietario de la vivienda antes mencionada, además de prestarle la casa para uso personal, les hacía cumplir sus horarios laborales en la finca a efectos

de cuidarla, para lo cual tenían que ir a firmar algunos días en distintos horarios para no cruzarse con sus compañeros y de este modo evitar que estos pregunten en donde presentaban sus servicios.

Ahora bien, habida cuenta que ello podría constituir el delito de peculado, art. 261 del Código Penal de la Nación, es que corresponderá efectuar la investigación correspondiente.

x. 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.”*¹⁷

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*

¹⁷ Basílico Ricardo Angel, Todarello Guillermo “Negociaciones incompatibles con la función Pública”, Ed, Astrea, Buenos Aires, 2016, pág. 72.



sistema normativo que le sirva de referencia, el cual, precisamente, es el que resulta vulnerado”¹⁸.

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. 1^a, 30 y 36-. Estos instrumentos, a su vez brindan herramientas tendientes a garantizar un adecuado manejo de los fondos y bienes del Estado, para facilitar y apoyar no sólo la asistencia técnica –CICC art. XV y CNUCC Cap. Art. 51^a 62- sino también la cooperación entre los Estados Parte –art. CICC. II 2 y CNUCC arts. 1b, 43 y 46- y directamente, entre los diversos actores que desempeñan roles fundamentales dentro de cada uno de esos Estados, contemplando además medidas no sólo para combatir la corrupción estatal sino también la privada.¹⁹

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

Procuraduría de Investigaciones Administrativas, octubre de 2.020.

¹⁸ Kapustik Lucas Liendro ob cit pág 284

¹⁹ Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 33.