



FORMULA DENUNCIA

Señor Juez:

Sergio Leonardo Rodríguez, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, con domicilio legal en la calle Tte. Gral. Juan Domingo Perón 2455 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico N° , ante V.S. me presento y digo:

i. OBJETO

De conformidad con lo normado en el art. 177 inciso 1° y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación, vengo a efectuar formal denuncia en virtud de las conclusiones arribadas en la investigación preliminar que se sustanciara en esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas, respecto de los hechos que en principio podrían constituir delito de acción pública, y que fueran denunciados mediante la página web de esta PIA.

ii. CUESTIONES PREVIAS

El expediente que diera origen a la presente se inició con motivo de la denuncia formulada por Silvina Martinez, oportunidad en la cual indicó que en la mayoría de las contrataciones directas por emergencia efectuadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación era posible advertir sobrepuestos en los productos adquiridos, sin justificación alguna.

Respecto de ello, indicó que el 19 de marzo de 2020 a través de la Disposición ONC N° 48/2020 se aprobó el procedimiento complementario para agilizar la implementación práctica de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios en el marco de la emergencia y facilitar la gestión de todos los actores involucrados.

Entre ellas, destacó Martínez, que el Decreto N° 287/2020 autoriza la contratación directa de bienes, servicios o equipamiento necesario para atender la emergencia sanitaria a las jurisdicciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional en los términos del artículo 8, inciso a) y b) de la Ley Administración Financiera N° 24.156 a saber: Administración central y organismos descentralizados; empresas y sociedades del Estado o controladas por el Estado; como consecuencia de esta medida, aclaró la denunciante, durante el término de la emergencia sanitaria dichas entidades y jurisdicciones no estarán sujetas Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto 1023/2001 u otros regímenes de contrataciones específicos que establecen como regla la licitación pública.

Además señaló Martínez, que el Jefe de Gabinete de Ministros estableció que los principios y las pautas que regirán el Procedimiento de Contrataciones de Bienes y Servicios en la Emergencia serán los enumerados en el Decreto N° 1023/2001: Razonabilidad y eficiencia; Promoción de la concurrencia de interesados



y competencia de ofertas; Transparencia; Publicidad; Responsabilidad de los funcionarios que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

En ese contexto, refirió la denunciante, el 6 de abril de 2020 se publicaron en el Boletín Oficial varias resoluciones del Ministerio de Desarrollo Social donde se autorizaba la compra de alimentos básicos para abastecer sectores más vulnerables en el marco de la pandemia de coronavirus, con un sobreprecio que llegarían a un 37% en relación a los precios cuidados.

Particularmente, indicó que lo descripto había acaecido en la Resolución 150/2020 dictada en el Expediente N° EX -2020-18515672-APN-DCYC#MDS; la Resolución N° 156/2020 del Expediente N° EX -2020-18515672-APN-DCYC#MDS; la Resolución N° 152/2020; Resolución N° 155/2020 del Expediente N° EX -2020-18516743-APN-DCYC#MDS; Resolución 157/2020 del Expediente N° EX -2020-18518445-APN-DCYC#MDS; y la Resolución N° 158/2020 del Expediente N° EX -2020-18518197-APN-DCYC#MDS.-

Sobre ello concluyó la denunciante que lo descripto podría afectar los principios de adquisición de bienes por parte del Estado y en consecuencia podrían configurar algunas de las conductas tipificadas y reprimidas en el título de los delitos contra la administración pública del Código Penal.

Ahora bien, tal como se tratará en los distintos acápite, el estudio de los distintos expedientes administrativos así como la producción de las demás medidas probatorias efectuadas en la investigación preliminar, han demostrado una serie de irregularidades

que motivan la presente denuncia, conforme el desarrollo que se efectuará en los acápites siguientes.

iii. HECHOS

Conforme surge de la denuncia, entre el 31 de marzo de 2020 y el 2 de abril de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación emitió una serie de actos administrativos mediante los cuales autorizó a efectuar distintas contrataciones directas por emergencia, aprobó los correspondientes Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y adjudicó las mismas.

El monto total comprometido fue el de \$ 543.408.400.

Conforme los términos de la denuncia presentada ante esta Procuraduría, como así también del análisis de los expedientes administrativos, emerge que estas contrataciones fueron adjudicadas a distintas firmas, las cuales, en general, cotizaron por encima del precio testigo proporcionado por la Sindicatura General de la Nación, y dejando de lado los precios máximos de venta establecidos por el propio Estado Nacional, ocasionando de esta manera un eventual perjuicio patrimonial al mismo.

Todo ello al margen de otras irregularidades que fueran detectadas en virtud del estudio de los procedimientos de selección efectuados, destacándose que a la vez, las empresas adjudicatarias formarían parte de sendos grupos económicos, encontrándose vinculados los integrantes de cada una de ellas.



Para una mayor comprensión de los hechos que componen la maniobra aquí denunciada, se procederá a analizar por separado cada uno de los expedientes administrativos en los cuales tramitaran las contrataciones directas por emergencia objeto de la presente.

iii. a) del marco normativo

Como primer punto resulta necesario exponer el marco normativo aplicable.

Que mediante el Decreto N° 260/2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria que fuera establecida mediante la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, por el plazo de un año de la entrada en vigencia de dicho decreto.

Que en virtud de ello, y a través del Decreto N° 287/2020 se facultó a las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidas en el artículo 8 incisos a y b) de la Ley N° 24.156 a efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos, mientras dure la citada emergencia (art. 15 ter).

Se habilitó así al Jefe de Gabinete de Ministros a establecer los principios y pautas que regirían el procedimiento de

contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada.

De modo que mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020 de la Jefatura de Gabinete y Disposición N° 48/2020 de la Oficina Nacional de Contrataciones fue regulado el procedimiento de contrataciones por emergencia habilitado por el aludido Decreto N° 287/2020.

En dichas normas se dispuso que se limitaba la utilización del mismo exclusivamente a las contrataciones de bienes y servicios requeridos en el marco de la emergencia dispuesta por el Decreto N° 260/2020, lo cual debía ser debidamente fundado en el expediente de contratación (art. 2 DA N° 409/2020).

Asimismo, que la gestión de dichos procedimientos debía ajustarse a los principios enumerados en el art. 3 del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto N° 1023/2001 (art. 1° DA N° 409/2020), esto es, razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado; promoción de la concurrencia; transparencia en los procedimientos; publicidad y difusión; responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones; e igualdad de tratamiento para interesados y oferentes.

Va de suyo que desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación debe interpretarse sobre la base de una rigurosa



observancia de los principios aludidos (último párrafo art. 3 Decreto N° 1023/2001).

En este punto se destaca que, independientemente de la exclusión por parte del Decreto N° 287/2020 de la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, el Decreto N° 1023/2001 resulta ser la ley aplicable a las contrataciones que realice la Administración Pública Nacional, por cuanto importa un decreto delegado en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, teniendo por ende jerarquía legislativa y no reglamentaria.

Es así que el mismo fue dictado como consecuencia de la delegación de facultades legislativas del Congreso Nacional al Presidente de la Nación mediante el art. 1 inc. 2 apartado e) de la Ley 25.414.

En este sentido es que su finalidad fue constituirse en la norma general regulatoria de los contratos celebrados por la Administración Pública¹.

De suyo, el art. 2 de ese cuerpo normativo prescribe que dicho régimen será de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones.

Finalmente corresponde agregar que, de todas maneras, este procedimiento de excepción (contratación directa por emergencia) se encuentra autorizado en el mencionado Decreto N°

¹ Rejtman Farah Mario, "Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional", Ed. Abeledo Perrot, 2010, pág. 3.

1023/2001, ante probadas razones de emergencia que respondan a circunstancias objetivas que impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual debe ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones y aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad (art. 25 inc. d, apartado 5).

Sentado el marco normativo aplicable, se procederá al análisis de cada uno de los procedimientos de selección llevados a cabo.

iii. b) del análisis de los procedimientos de contratación en particular

Expediente EX -2020-18515672-APN-

DCYC#MDS: Adquisición de aceite comestible mezcla

Que por el expediente de referencia tramitó la adquisición de aceite comestible mezcla, iniciado con fecha 22 de marzo de 2020 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 1 – Alfredo Andrés Gaudino, Coordinador).

Ello con motivo del requerimiento efectuado por el **Sr. Secretario de Articulación de Política Social, Gonzalo Calvo** (Orden 2), a efectos de impulsar el procedimiento de selección para atender la emergencia en el marco de los establecido en el Decreto N° 260/2020 y 287/2020, e instrumentado mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020, es decir, la contratación directa por emergencia.



Se solicitó de esta manera la compra de 1.700.000 de unidades de aceite mezcla en presentación de 1,5 litros, estimándose el gasto en la suma total de \$ 286.586.000, **sin que obre la forma en que fue estimado el mismo.**

El argumento radicó en que con motivo de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19, resultaba conveniente dotar de los alimentos imprescindibles a la población en situación de vulnerabilidad.

Refirió que mediante el art. 14 del Decreto N° 260/2020 ese Ministerio de Desarrollo Social debía proveer los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos se brindara de conformidad con las recomendaciones emanadas de la emergencia precitada.

Asimismo, que mediante Resolución MDS N° 102/2020 se dispusieron distintas medidas en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el hambre” tendientes a mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y que por medio del Memo ME-2020-17753932-APN-SAPS#MDS se había requerido a la Secretaría de Inclusión Social que indicara la composición básica de módulos de asistencia alimentaria para esta emergencia, detallando las especificaciones técnicas de cada producto.

Finalmente acompañó una nómina de empresas a ser invitadas a la respectiva compulsa, entendiendo que las mismas contaban

con antecedentes, idoneidad y capacidad para dar respuesta a dicho requerimiento.

Dichas empresas fueron las siguientes:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- ALISEC SAC
- BLUE CATERING SA
- COPACABANA SA
- EQUIS QUINCE SA
- FORAIN SA
- LOS AGRO ANDINO SA
- NOMEROBO SA
- SOL GANADERA SRL
- TEYLEM SA

Véase que se consideró invitar a Nomerobo S.A. quien, conforme el registro del portal de compras de la ONC adjunto en el Orden 2, registraba sanciones por incumplimientos contractuales; y a Alimentaria Correntina SRL la cual solo se encontraba inscrita en el SIPRO en el rubro alimentos, clase arroz, conforme las constancias del portal de compras de la Oficina Nacional de Contrataciones acompañado.

De modo que, prestando conformidad la **Directora General de Administración (Marina Erroitzarena)**, el mismo 22 de marzo de 2020, se dio impulso a las actuaciones, autorizando a la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda), a



habilitar días inhábiles y a realizar las invitaciones pertinentes en dichos días, ello con motivo de la urgencia y necesidad de celeridad del trámite (Orden 3).

Así, fue formalizado el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto pertinente por la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria el 23 de marzo de 2020 (Orden 6) por la suma de \$ 286.586.000,00 (Orden 4).

Acto seguido, se consignaron las condiciones que regirían la contratación de acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Ordenes 8 y 13), por la **Dirección de Compras y Contrataciones** (Mariano Manuel Rueda – Orden 9 y 14) con la conformidad de la Secretaría de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo – Orden 11 y 16).

En lo que a este análisis importa se destaca que se permitió la cotización parcial del 20 % o múltiplos de 20 % para el renglón (punto 3), y que no se admitirían ofertas variantes – alternativas (punto 4).

Se estableció por razones de urgencia que se aceptarían varias marcas para cada cotización realizada, ya sea base o alternativas siempre y cuando se cotizaran al mismo precio (punto 11).

En relación al lugar de entrega se dispuso que el 70 % de lo adjudicado debía entregarse en el depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Partido de Vicente López, Pcia. de Bs. As.; y el 30 % de los adjudicado en el depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo,

Pcia. de Tucumán (punto 7), siendo el plazo de entrega de 15 días corridos contados a partir de la notificación de la orden de compra por vía electrónica (punto 8).

Se consignó que la entrega debía ser en pallets no descartables, sino tipo arlog con sus correspondientes esquineros, en packs de cartón o polietileno, todos con la misma cantidad de unidades (punto 9) y que el flete, entrega y estibaje sería por cuenta y cargo del adjudicatario (punto 10).

Finalmente que el pago se efectuaría **dentro de los 15 días corridos contados a partir del día siguiente al de la incorporación del Acta emitida por la Comisión de Recepción Definitiva de bienes y servicios** (punto 22).

Entonces, consultada la nómina de proveedores del rubro correspondiente a adquirir inscriptos en el SIPRO en los términos del art. 3 inc. a) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. a) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 (Ordenes 18/28), se procedió a efectuar las invitaciones pertinentes con fecha 24 de marzo de 2020 a las siguientes empresas, fijándose como fecha límite para la presentación de las ofertas y acto de apertura de las mismas el 25 de marzo de 2020 (de conformidad al art. 3 inc. b) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. b) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020) – Órdenes 29/38:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- BLUE CATERING S.A.



- ALISEC S.A.
- COPACABANA S.A.
- EQUIS QUINCE S.A.
- FORAIN S.A.
- NOMEROBO S.A.
- SOL GANADERA S.R.L.
- TEYLEM S.A.

Asimismo, el 23 de marzo de 2020 fue requerido a la SIGEN informe el precio testigo correspondiente al requerimiento (Mariano Manuel Rueda, Director de Compras – Orden 39/41), informe que fue suministrado con fecha 25 de marzo de 2020 (Orden 55/56), donde se consignó como precio unitario la suma de \$ 131,02 iva incluido (siendo la unidad de medida envase de 1,5 litros), total \$ 222.734.000,00.

Fue aclarado que los valores contemplaban el efecto financiero establecido en el pliego de bases y condiciones particulares respecto de los plazos de mantenimiento de oferta, entrega, recepción definitiva y pago, calculado en base a la Tasa Activa Nominal Anual Vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Asimismo, con relación a los gastos de flete, entrega y estibaje a los lugares de entrega indicados, en forma complementaria al precio testigo de la mercadería expuesto, y con las limitaciones allí expuestas, se proporcionó el costo aproximado del flete y el pallet por kilo: para entregas en Villa Martelli, ascendería por ambos conceptos a \$ 0,90 por kilo de mercadería; y para entregas a Tafí Viejo, Pcia. de

Tucumán, a \$ 5,80 por kilo de mercadería. Para el cálculo fue considerado la tarifa vigente de CATAC a camión completo de 27,5 toneladas hasta Florida Oeste (20 km) o hasta Tafi Viejo (1265 km) y el valor del pallet Arlog nuevo normalizado para 1.100 kg, contemplando el efecto financiero establecido en el pliego respecto de los plazos de mantenimiento de oferta y pago, calculado en base a la tasa activa nominal anual vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Por su parte, el 24 de marzo fue emitida Circular Modificatoria de las cláusulas del Pliego, modificándose la forma de presentación de la oferta (requiriéndose que sea vía electrónica y no presencial) y eliminándose la solicitud de muestras (Orden 42 – Cecilia María Lavot, Secretaria de Gestión Administrativa); circular que fue notificada a los invitados en la misma fecha (Ordenes 43/52).

Ahora, surge del acta de apertura de ofertas (Orden 57) que se presentaron las siguientes empresas:

- SOL GANADERA S.R.L., ofertando la cantidad de 340.000 unidades de la marca Indigo 1,5 litros, por el precio unitario de \$ 162,21, total \$ 55.151.400 (Orden 58).
- TEYLEM S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades de 1,5 litros, por el precio unitario de \$ 166,58, total \$ 56.637.200. Cotizó las marcas Oleo Mix 900 cm³, Zanoni aceite de girasol, Comodoro, Indigo 1,5 litros, Ideal y Livorno (Orden 59).



- COPACABANA S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades, por el precio unitario de \$ 165,44, total \$ 56.249.600. Ofreció las marcas Indigo y/o Casaliva y/o Ideal y/o Marolio, todas por 1,5 litros (Orden 60).

Seguidamente se dio intervención a las áreas competentes a los fines de la evaluación de las ofertas.

Así, fue emitido el Informe técnico por la **Dirección de Planificación y Evaluación el 26 de marzo de 2020 (Patricia Hartenstein – Orden 65)** quien sostuvo que todas las muestras cumplían con lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares exceptuando a la marca Zanoni presentada por la firma TEYLEM S.A. por ser aceite de girasol. Dicho informe fue compartido por la **Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (Karina Yarochevski – Orden 66)**.

Por su parte, fue requerido a los oferentes por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) con fecha 29 de marzo de 2020 una mejora de precio, en razón de superar las ofertas presentadas el precio testigo informado por la SIGEN (Ordenes 71/73), ofreciendo COPACABANA S.A. como precio unitario la suma de \$158,67 (Orden 74) y SOL GANADERA SRL la suma de \$ 157,80 (Orden 75), sin que obre presentación por parte de TEYLEM S.A.

De modo que en virtud de continuar excedido el margen de tolerancia sobre el precio testigo suministrado por la SIGEN, es que la Secretaría de Articulación de Políticas Sociales (Gonzalo Calvo) el 29 de marzo de 2020, en su carácter de unidad requirente,

consideró meritoria la justificación de excedencia con motivo de ser necesario para ese Ministerio contar con el insumo objeto de las actuaciones, ello con sustento en la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19 y a fin de poder llevar adelante los compromisos a cargo de ese Ministerio de Desarrollo Social (Orden 79).

Así las cosas, y continuando con la tramitación de las actuaciones, en el Informe de Evaluación de las Ofertas suscripto por el **Secretario de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo)**, el **Director de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda)** y la **Coordinadora de Rendición de Cuentas (Mariana Noelí Fernandez)** del 30 de marzo de 2020 (Orden 84), se recomendó adjudicar a SOL GANADERA S.R.L., 340.000 envases de aceite comestible mezcla por 1,5 litros, por el precio unitario de \$ 157,80, total \$ 53.652.000; a COPACABANA S.A., 340.000.000 envases de aceite comestible mezcla por 1,5 litros, por el precio unitario \$ 158,67, total \$ 53.947.800; y a TEYLEM S.A. 340.000 de aceite comestible mezcla marca Indigo, por el precio unitario de \$ 166,58, total \$ 56.637.200.

Por su parte se aconsejó desestimar la oferta presentada por TEYLEM SA respecto a la marca Zanoni por no ser aceite mezcla, a la marca Oleo Mix por no ajustarse al gramaje solicitado y respecto a las marcas Comodoro y Livorno por no presentar las imágenes del producto cotizado.



De modo que previo dictamen jurídico sin observaciones de índole jurídica emitido por el **Director General de Asuntos Jurídicos (Andrés Espínola** – Orden 86), fue dictada la Resolución N° 150 de fecha 31 de marzo de 2020 suscripta por el **Señor Ministro Daniel Arroyo** (Orden 88).

Mediante dicho acto administrativo se autorizó a efectuar la contratación directa por emergencia COVID-19 con el objeto de la adquisición de 1.700.000 unidades de aceite mezcla en presentación de 1,5 litros; se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y la Circular Modificatoria y lo actuado en el marco de dicho procedimiento; y se adjudicó la misma por la suma total de \$ 107.599.800 a las siguientes firmas:

- SOL GANADERA S.R.L., 340.000 envases de aceite comestible mezcla por 1,5 litros, por el precio unitario de \$ 157,80, total adjudicado \$ 53.652.000, marca Indigo;
- COPACABANA S.A., 340.000 envases de aceite comestible mezcla por 1,5 litros, por el precio unitario \$ 158,67, total adjudicado \$ 53.947.800, marcas Indigo / Ideal.

Asimismo se declaró fracasada la cantidad de 340.000 y desiertos la cantidad de 680.000 kilogramos de aceite comestible mezcla por 1,5 litros y se desestimó la oferta presentada por TEYLEM SA por no cumplir las especificaciones técnicas solicitadas.

Posteriormente fue emitida la Resolución N° 156 de fecha 2 de abril de 2020 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo (Orden 94), mediante la cual se rectificaron errores materiales de los que adolecía la Resolución N° 150/2020.

En este sentido, por la misma se desestimó la oferta de TEYLEM S.A. en lo concerniente a las marcas Zanoni, Oleo Mix, Comodoro y Livorno, en consonancia con lo recomendado por la Comisión Evaluadora de Ofertas; y se adjudicó a la firma TEYLEM S.A. 340.000 unidades de aceite comestible mezcla en presentación de 1,5 litros, marca Indigo, por el precio unitario de \$ 166,58, total \$ 56.637.200; a la firma SOL GANADERA SRL 340.000 unidades de aceite mezcla comestible en presentación de 1,5 litros, marca Indigo; y a la firma COPACABANA SA 340.000 unidades de aceite comestible mezcla en presentación de 1,5 litros, marcas Indigo y/o Casaliva y/o ideal y/o Marolio; siendo en consecuencia el monto total de la contratación en cuestión la suma total de \$ 164.237.000; y declarándose desierta la cantidad de 680.000 unidades de aceite mezcla por no haberse obtenido ofertas.

Finalmente, 2 de abril de 2020 fueron libradas las correspondientes órdenes de compra a las empresas adjudicatarias por el Director de Compras y Contrataciones (Ordenes 101/103) así como las debidas notificaciones a los mismos el 3 de abril de 2020 (Ordenes 104/106).

Posteriormente el 6 de abril de 2020 fueron publicadas en el Boletín Oficial las Resoluciones N° 150/2020 y



156/2020 (Ordenes 107 y 108) en los términos del art. 8 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020, no obrando constancia de la difusión en la web de la Oficina Nacional de Contrataciones de las adjudicaciones efectuadas, en los términos de la norma ut supra citada, así como tampoco luce constancia que fuera informado a la SIGEN el resultado de la ofertas seleccionadas conforme lo exige el art. I.e del Anexo II de la Resolución SIGEN N° 36-E/2017.

No obstante ello se destaca que, al momento de la formulación de esta denuncia, en ambos casos no habría vencido el plazo de 10 días desde la notificación de acuerdo a la normativa.

Tampoco obran en las actuaciones tenidas a la vista constancia de pagos efectuados ni de recepción de los bienes, correspondiendo además verificar si en forma previa al libramiento del pago (en el caso que lo hubiera) el organismo constató la habilidad para contratar de los adjudicatarios en los términos del art. 7 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 y de la Resolución General AFIP N° 4164-E/2017.

Ello en consonancia con el art. 28 del Decreto N° 1023/2001 que prohíbe contratar con la Administración Nacional las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (inc. f).

Ahora bien, más allá de las consideraciones expuestas en el acápite relativo a las conclusiones respecto a estos procedimientos de selección, cabe destacar que los oferentes

adjudicatarios **no cumplieron con la totalidad de las exigencias para poder contratar con el Estado Nacional.**

En efecto, la Ley 27.401 prescribe que resulta condición necesaria para contratar con el Estado Nacional la existencia de un Programa de integridad conforme los arts. 22 y 23 de la misma (art. 24).

Dicho Programa consiste en un conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de promoción de la integridad, supervisión y control, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos comprendidos en dicha ley (art. 22) como ser códigos de ética o conducta, reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos, realización de capacitaciones periódicas en este sentido (art. 23).

Por ende, se trata de un mecanismo tendiente a evitar hechos de corrupción.

Si bien no fue incluido en las condiciones de contratación particulares, resultaba por demás una exigencia el cumplimiento de dicha medida, atento derivar de una ley formal.

De suyo, la norma expresamente lo dispone como “condición necesaria para contratar con el Estado Nacional”, en aquellos contratos que deban ser aprobados por autoridad competente con rango no menor a Ministro y que se encuentren comprendidos en el art. 4 del Decreto N° 1023/2001, y/o regidos por las Leyes N° 13.064, 17.520, 27.328 y contratos de concesión o licencia de servicios públicos, como resulta ser el caso de marras.



Por otra parte **la firma COPACABANA SA no habría cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos en el Pliego**, sin que obren observaciones por las áreas competentes al respecto.

Concretamente, de las actuaciones tenidas a la vista no luce acompañado el certificado del Registro Nacional de Establecimiento (RNE) ni el del Registro Nacional de Producto Alimenticio (RNPA) respecto de la marca Marolio.

No se advierten observaciones al respecto.

Finalmente, se resalta que con fecha 16 de abril de 2020 fue emitida la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 185 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo, suspendiendo en el marco del sumario administrativo y hasta la finalización del mismo, la ejecución del procedimiento contractual aquí analizado, en razón del interés público comprometido.

Expediente EX -2020-18518774-APN-DCYC#MDS: Adquisición de fideos semolados

Que por el expediente de referencia tramitó la adquisición de fideos semolados, iniciado con fecha 22 de marzo de 2020 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 1 – Alfredo Andrés Gaudino, Coordinador).

Ello con motivo del requerimiento efectuado por el Sr. Secretario de Articulación de Política Social, Gonzalo Calvo (Orden 2), a efectos de instrumentar el procedimiento de selección para atender

la emergencia en el marco de los establecido en el Decreto N° 260/2020 y 287/2020, e instrumentado mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020, es decir, la contratación directa por emergencia.

Se solicitó de esta manera la compra de 1.700.000 kg. de fideos semolados, estimándose el gasto en la suma total de \$ 145.860.000, sin que obre constancia alguna de cómo se efectuó dicha estimación.

El argumento radicó en que con motivo de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19, resultaba conveniente dotar de los alimentos imprescindibles a la población en situación de vulnerabilidad.

Refirió que mediante el art. 14 del Decreto N° 260/2020 ese Ministerio de Desarrollo Social debía proveer los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos se brindara de conformidad con las recomendaciones emanadas de la emergencia precitada.

Asimismo, que mediante Resolución MDS N° 102/2020 se dispusieron distintas medidas en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el hambre” tendientes a mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y que por medio del Memo ME-2020-17753932-APN-SAPS#MDS se había requerido a la Secretaría de Inclusión Social que indicara la composición básica de módulos de asistencia alimentaria



para esta emergencia, detallando las especificaciones técnicas de cada producto.

Finalmente acompañó una nómina de empresas a ser invitadas a la respectiva compulsa, entendiendo que las mismas contaban con antecedentes, idoneidad y capacidad para dar respuesta a dicho requerimiento.

Dichas empresas fueron las siguientes:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- ALISEC SAC
- BLUE CATERING SA
- COPACABANA SA
- EQUIS QUINCE SA
- FORAIN SA
- LOS AGRO ANDINO SA
- NOMEROBO SA
- SOL GANADERA SRL
- TEYLEM SA

Véase que nuevamente se consideró invitar a Nomerobo S.A. quien, conforme el registro del portal de compras de la ONC adjunto en el Orden 2, registraba sanciones por incumplimientos contractuales; así como a Alimentaria Correntina SRL, la cual obra inscripta en el SIPRO en el rubro alimentos, clase arroz, conforme las constancias del portal de contrataciones de la Oficina Nacional de Contrataciones agregado en las actuaciones administrativas.

De modo que, prestando conformidad la Directora General de Administración (Marina Erroitzarena), el mismo 22 de marzo de 2020, se dio impulso a las actuaciones, autorizando a la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda), a habilitar días inhábiles y a realizar las invitaciones pertinentes en dichos días, ello con motivo de la urgencia y necesidad de celeridad del trámite (Orden 3).

Así, fue formalizado la reserva presupuestaria del gasto pertinente por la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria el 23 de marzo de 2020 (Orden 6) por la suma de \$ 145.860.000 (Orden 4).

Acto seguido, se consignaron las condiciones que regirían la contratación de acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Ordenes 8 y 13), por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda – Orden 9 y 14) con la conformidad de la Secretaría de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo – Orden 11 y 16).

En lo que a este análisis importa se destaca que se requería la adquisición de 1.700.000 kilogramos de fideos semolados en paquetes de 500 gramos cada uno; por su parte se permitió la cotización parcial del 20 % o múltiplos de 20 % para el renglón (punto 3), y que no se admitirían ofertas variantes – alternativas (punto 4).

Se estableció por razones de urgencia que se aceptarían varias marcas para cada cotización realizada, ya sea base o alternativas siempre y cuando se cotizaran al mismo precio (punto 11).



En relación al lugar de entrega se dispuso que el 70 % de lo adjudicado debía entregarse en el depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Partido de Vicente López, Pcia. de Bs. As.; y el 30 % de los adjudicado en el depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo, Pcia. de Tucumán (punto 7), siendo el plazo de entrega de 15 días corridos contados a partir de la notificación de la orden de compra por vía electrónica (punto 8).

Se consignó que la entrega debía ser en pallets no descartables, sino en tipo arlog de idéntica cantidad, con sus correspondientes esquineros, en packs de cartón o polietileno (punto 9) y que el flete, entrega y estibaje sería por cuenta y cargo del adjudicatario (punto 10).

Finalmente que el pago se efectuaría dentro de los 15 días corridos contados a partir del día siguiente al de la incorporación del Acta emitida por la Comisión de Recepción Definitiva de bienes y servicios (punto 21).

Entonces, consultada la nómina de proveedores del rubro correspondiente a adquirir inscriptos en el SIPRO en los términos del art. 3 inc. a) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. a) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 (Ordenes 18/28), se procedió a efectuar las invitaciones pertinentes con fecha 26 de marzo de 2020 a las siguientes empresas, fijándose como fecha límite para la presentación de las ofertas y acto de apertura de las mismas el 27 de marzo de 2020 (de conformidad al art. 3 inc. b) de la Decisión

Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. b) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020) – Órdenes 29/38:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- BLUE CATERING S.A.
- ALISEC S.A.
- COPACABANA S.A.
- EQUIS QUINCE S.A.
- FORAIN S.A.
- NOMEROBO S.A.
- SOL GANADERA S.R.L.
- TEYLEM S.A.

Asimismo, el 23 de marzo de 2020 fue requerido a la SIGEN informe el precio testigo correspondiente al requerimiento (Mariano Manuel Rueda, Director de Compras – Orden 39/40), informe que fue suministrado con fecha 27 de marzo de 2020 (Orden 47/48), donde se consignó como precio unitario la suma de \$ 84,39 iva incluido (7%) (unidad de medida kg), total \$ 143.463.000,00.

Fue aclarado que los valores contemplaban el efecto financiero establecido en el pliego de bases y condiciones particulares respecto de los plazos de mantenimiento de oferta, entrega, recepción definitiva y pago, calculado en base a la Tasa Activa Nominal Anual Vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Asimismo, con relación a los gastos de flete, entrega y estibaje a los lugares de entrega indicados, en forma complementaria al



precio testigo de la mercadería expuesto, y con las limitaciones allí expuestas, se proporcionó el costo aproximado del flete y el pallet por kilo: para entregas en Villa Martelli, ascendería por ambos conceptos a \$ 0,90 por kilo de mercadería; y para entregas a Tafí Viejo, Pcia. de Tucumán, a \$ 5,80 por kilo de mercadería. Para el cálculo fue considerado la tarifa vigente de CATAC a camión completo de 27,5 toneladas hasta Villa Martelli (20 km) o hasta Tafi Viejo (1265 km) y el valor del pallet Arlog nuevo normalizado para 1.100 kg, contemplando el efecto financiero establecido en el pliego respecto de los plazos de mantenimiento de oferta y pago, calculado en base a la tasa activa nominal anual vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Ahora, surge del acta de apertura de ofertas (Orden 43) que se presentaron las siguientes empresas:

- COPACABANA S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades, por el precio unitario de \$ 84,77, total \$ 28.821.800 (unidad de medida kg). Ofreció las marcas Pastasole y/o Marolio (Orden 46).
- SOL GANADERA S.R.L., ofertando la cantidad de 340.000 unidades, por el precio unitario de \$ 85,76, total \$ 29.158.400 (unidad de medida kg). Ofreció las marcas Doña Luisa, Marolio, Sua Pasta, Santa Isabel o Bernabeu (Orden 44).

- FORAIN S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades, por el precio unitario de \$ 84, total \$ 28.560.000 (unidad de medida kg). Ofreció las marcas Aldente de Molinos Tres Arroyos SA y/o Pastasole y/o Invicta (Orden 45).

Seguidamente se dio intervención a las áreas competentes a los fines de la evaluación de las ofertas.

Así, fue emitido el Informe técnico por la Dirección de Planificación y Evaluación el 27 de marzo de 2020 (Patricia Hartenstein – Orden 52) quien sostuvo que todas las muestras cumplían con lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares siendo fideos secos, exceptuando a las marcas Marolio y Don Bernabeu. Dicho informe fue compartido por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (Karina Yarochevski – Orden 53).

Seguidamente se evaluaron las ofertas emitiéndose por el Secretario de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo), el Director de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) y la Coordinadora de Rendición de Cuentas (Mariana Noelí Fernández) del 30 de marzo de 2020 (Orden 61), recomendándose adjudicar a FORAIN S.A., 340.000 kilogramos de fideos semolados marcas Invicta y/o Aldente y/o Pastasole en paquetes de 500 grs., por el precio unitario de \$ 84, total \$ 28.560.000; a COPACABANA S.A., 340.000.000 kilogramos de fideos semolados marca Pastasole en paquetes de 500 grs., por el precio unitario \$ 84,77, total \$ 28.821.800; y a SOL GANADERA



S.R.L., 340.000 kilogramos de fideos semolados marcas Doña Luisa y/o Sua Pasta en paquetes de 500 grs., por el precio unitario de \$ 85,76, total \$ 29.158.400.

Por su parte se aconsejó desestimar las ofertas presentadas por SOL GANADERA S.R.L. respecto a la marcas Marolio y Bernabeu por no ser fideos secos semolados y respecto a la marca Santa Isabel por no haber presentado foto del producto cotizado; y a la oferta presentada por COPACABANA S.A. respecto de la marca Marolio por no ser fideos semolados.

Así fue sometido a consideración el proyecto de conclusión del procedimiento, pronunciándose el servicio jurídico mediante el dictamen jurídico de fecha 30 de marzo de 2020, sin observaciones de índole jurídica suscripto por el Director General de Asuntos Jurídicos (Andrés Espínola – Orden 64).

De modo que, fue dictada la Resolución N° 152 de fecha 31 de marzo de 2020 suscripta por el Señor Ministro Daniel Arroyo (Orden 66).

Mediante dicho acto administrativo se autorizó a efectuar la contratación directa por emergencia COVID-19 con el objeto de la adquisición de 1.700.000 unidades de fideos semolados en presentación de 500 grs.; se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y lo actuado en el marco de dicho procedimiento; y se adjudicó la misma por la suma total de \$ 86.540.200 a las siguientes firmas:

- SOL GANADERA S.R.L., 340.000 paquetes de fideos semolados de 500 gramos cada uno, marca Doña Luisa / Sua Pasta, precio unitario de \$ 85,76, total adjudicado \$ 29.158.400;
- COPACABANA S.A., 340.000 envases de paquetes semolados de 500 gramos cada uno, marca Pastasole, por el precio unitario \$ 84,77, total adjudicado \$ 28.821.800.
- FORAIN S.A., 340.000 envases de paquetes semolados de 500 gramos cada uno, marcas Aldente / Pastasole, por el precio unitario \$ 84, total adjudicado \$ 28.560.000.

Asimismo se declaró desierta la cantidad de 680.000 unidades de paquetes de fideos semolados en presentación de 500 gramos cada uno y se desestimaron las propuestas de las firmas SOL GANADERA SRL respecto de las marcas Marolio, Bernabeu y Santa Isabel y de COPACABANA SA respecto de la marca Marolio por no cumplir las especificaciones técnicas solicitadas.

Posteriormente fue emitida la Resolución N° 159 de fecha 2 de abril de 2020 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo (Orden 72), mediante la cual se rectificaron errores materiales de los que adolecía la Resolución N° 152/2020, por cuanto se adjudicó envases de fideos semolados de 500 gramos cuando la unidad de medida establecida en el Pliego y las ofertas recibidas fueron por kilogramo de fideos semolados, presentación en envases de 500 gramos. Asimismo por



cuanto se había omitido consignar en la adjudicación de la firma FORAIN SA, la marca Invicta, conforme su cotización (Orden 68).

De modo que, por el último acto administrativo se desestimaron las propuestas de las firmas SOL GANADERA SRL respecto de las marcas Marolio por no ser fideos semolados y no haber presentado foto del producto, respecto de la marca Bernabeu por no ser fideos semolados y respecto de la marca Santa Isabel por no haber presentado foto del producto; y la propuesta de COPACABANA SA respecto de la marca Marolio por no ser fideos semolados y por no haber presentado foto del producto.

Asimismo se adjudicó a:

- SOL GANADERA S.R.L., 340.000 kilogramos de fideos semolados en presentación de paquetes de 500 gramos, marca Doña Luisa / Sua Pasta, precio unitario de \$ 85,76, total adjudicado \$ 29.158.400;
- COPACABANA S.A., 340.000 kilogramos de fideos semolados en presentación de paquetes de 500 gramos cada uno, marca Pastasole, por el precio unitario \$ 84,77, total adjudicado \$ 28.821.800.
- FORAIN S.A., 340.000 kilogramos de fideos semolados en presentación de paquetes de 500 gramos, marcas Aldente / Pastasole y/o

Invicta, por el precio unitario \$ 84, total adjudicado \$ 28.560.000.

Finalmente, 3 de abril de 2020 fueron libradas las correspondientes órdenes de compra a las empresas adjudicatarias por el Director de Compras y Contrataciones (Ordenes 79/81) así como las debidas notificaciones a los mismos (Ordenes 82/84).

Posteriormente el 6 de abril de 2020 fueron publicadas en el Boletín Oficial las Resoluciones N° 152/2020 y 159/2020 (Ordenes 85 y 86) en los términos del art. 8 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020, no obrando constancia de la difusión en la web de la Oficina Nacional de Contrataciones de las adjudicaciones efectuadas, en los términos de la norma ut supra citada, así como tampoco luce constancia que fuera informado a la SIGEN el resultado de la ofertas seleccionadas conforme lo exige el art. I.e del Anexo II de la Resolución SIGEN N° 36-E/2017.

No obstante ello se destaca que, al momento de la formulación de esta denuncia, en ambos casos no habría vencido el plazo de 10 días desde la notificación de acuerdo a la normativa.

Tampoco obran en las actuaciones tenidas a la vista constancia de pagos efectuados ni de recepción de los bienes, correspondiendo verificar si en forma previa al libramiento del pago (en el caso que lo hubiera) el organismo constató la habilidad para contratar de los adjudicatarios en los términos del art. 7 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 y de la Resolución General AFIP N° 4164-E/2017.



Ello en consonancia con el art. 28 del Decreto N° 1023/2001 que prohíbe contratar con la Administración Nacional las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (inc. f).

Ahora bien, más allá de las consideraciones expuestas en el acápite relativo a las conclusiones respecto a estos procedimientos de selección, cabe destacar que aquí tampoco los oferentes adjudicatarios cumplieron con la totalidad de las exigencias para poder contratar con el Estado Nacional, al no haber presentado el Programa de Integridad en los términos de los arts. 22, 23 y 24 de la Ley N° 27.401, remitiéndonos respecto a esta cuestión, con motivo de celeridad, al análisis efectuado en la contratación directa por emergencia cuyo objeto fue la adquisición de aceite.

Por otra parte las firmas COPACABANA SA y FORAIN S.A. no habrían cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos en el Pliego, sin que obren observaciones por las áreas competentes al respecto.

Concretamente, de las actuaciones tenidas a la vista no luce acompañado el certificado del Registro Nacional de Producto Alimenticio (RNPA) respecto de la marca Pastasole, sino que ambos oferentes acompañaron la Solicitud de registro pertinente el cual obra sin fecha (ver Ordenes 57 y 58).

No se advierten observaciones al respecto.

Por otro lado, cabe resaltar que se advierte que dentro de la oferta presentada por la firma FORAIN S.A. lucen dos

declaraciones juradas, una de mantenimiento de la oferta y otra sobre competencia de los Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en CABA, pero sobre la empresa Tylem S.A. (suscriptas por el presidente Eduardo Martinez), lo que no obstante será detallado en el acápite correspondiente (Orden 45).

Finalmente, corresponde destacar que si bien fueron adjudicadas las ofertas efectuadas por las firmas SOL GANADERA SRL y COPACABANA SA con valores por encima del precio testigo suministrado por la SIGEN, los mismos no superaban el 10 % de dicho precio testigo.

De suyo, la Resolución SIGEN N° 36-E/2017, exige que se propulse un mecanismo formal de mejora de precios cuando la oferta preseleccionada excediera el precio testigo informado por encima del 10 % (art. I.d del Anexo II).

El mismo criterio es sostenido en la Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 48/2020, disponiéndose que cuando fuere necesario se podrá pedir mejora de precios a la oferta más conveniente, agregando que se debe impulsar dicho mecanismo cuando la oferta preseleccionada supere el precio informado por la SIGEN por encima del 10 %, ello a los efectos de alinear la mejor oferta con los valores que se informan (punto 3 g Anexo).

Todo esto más allá de las consideraciones que se efectuarán infra.

Finalmente, se resalta que con fecha 16 de abril de 2020 fue emitida la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N°



185 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo, suspendiendo en el marco del sumario administrativo y hasta la finalización del mismo, la ejecución del procedimiento contractual aquí analizado, en razón del interés público comprometido.

Expediente EX -2020-18516743-APN-DCYC#MDS: Adquisición de azúcar común tipo “A”

Que por el expediente de referencia tramitó la adquisición de azúcar común tipo “A”, siendo iniciado con fecha 22 de marzo de 2020 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 1 – Alfredo Andrés Gaudino, Coordinador).

Ello con motivo del requerimiento efectuado por el Sr. Secretario de Articulación de Política Social, Gonzalo Calvo (Orden 2), a efectos de impulsar el procedimiento de selección para atender la emergencia en el marco de los establecido en el Decreto N° 260/2020 y 287/2020, e instrumentado mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020, es decir, la contratación directa por emergencia.

Se solicitó de esta manera la compra de 1.700.000 kg. de azúcar, estimándose el gasto en la suma total de \$ 126.140.000, no obrando en las actuaciones constancias de cómo se efectuó dicha estimación.

El argumento radicó en que con motivo de emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19, resultaba conveniente abastecer de manera

inmediata las necesidades producidas a la población en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar impactos más gravosos.

Refirió que mediante el art. 14 del Decreto N° 260/2020 ese Ministerio de Desarrollo Social debía proveer los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos se brindara de conformidad con las recomendaciones emanadas de la emergencia precitada.

Asimismo, que mediante Resolución MDS N° 102/2020 se dispusieron distintas medidas en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el hambre” tendientes a mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y que por medio del Memo ME-2020-17753932-APN-SAPS#MDS se había requerido a la Secretaría de Inclusión Social que indicara la composición básica de módulos de asistencia alimentaria para esta emergencia, detallando las especificaciones técnicas de cada producto.

Finalmente acompañó una nómina de empresas a ser invitadas a la respectiva compulsa, entendiendo que las mismas contaban con antecedentes, idoneidad y capacidad para dar respuesta a dicho requerimiento.

Dichas empresas fueron las siguientes:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- ALISEC SAC
- BLUE CATERING SA



- COPACABANA SA
- EQUIS QUINCE SA
- FORAIN SA
- LOS AGRO ANDINO SA
- NOMEROBO SA
- SOL GANADERA SRL
- TEYLEM SA

Véase que, al igual que en los otros expedientes analizados, se consideró invitar a Nomerobo S.A. quien, conforme el registro del portal de compras de la ONC adjunto en el Orden 2, registraba sanciones por incumplimientos contractuales; así como a Alimentaria Correntina SRL la cual solo se encuentra inscripta en el SIPRO en el rubro alimentos, clase arroz; y a ALISEC SAC cuando no se encuentra registrada en el rubro alimentos / azúcares (conforme surge de las constancias impresas del portal de compras de la Oficina Nacional de Contrataciones – SIPRO).

De modo que, prestando conformidad la Directora General de Administración (Marina Erroitzarena), el mismo 22 de marzo de 2020, se dio impulso a las actuaciones, autorizando a la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda), a habilitar días inhábiles y a realizar las invitaciones pertinentes en dichos días, ello con motivo de la urgencia y necesidad de celeridad del trámite (Orden 3).

Así, fue formalizado el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto pertinente por la Dirección de

Programación y Ejecución Presupuestaria el 23 de marzo de 2020 (Orden 6) por la suma de \$ 126.140.000 (Orden 4).

Acto seguido, se consignaron las condiciones que regirían la contratación de acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Ordenes 8 y 13), por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda – Orden 9 y 14) con la conformidad de la Secretaría de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo – Orden 11 y 16).

En lo que a este análisis importa se destaca que se requirió la adquisición de azúcar común tipo “A” en presentación de 1 kg; asimismo se permitió la cotización parcial del 20 % o múltiplos de 20 % para el renglón (punto 3), y que no se admitirían ofertas variantes – alternativas (punto 4).

Se estableció por razones de urgencia que se aceptarían varias marcas para cada cotización realizada, ya sea base o alternativas siempre y cuando se cotizaran al mismo precio (punto 11).

En relación al lugar de entrega se dispuso que el 70 % de lo adjudicado debía entregarse en el depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Partido de Vicente López, Pcia. de Bs. As.; y el 30 % de los adjudicado en el depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo, Pcia. de Tucumán (punto 7), siendo el plazo de entrega de 15 días corridos contados a partir de la notificación de la orden de compra por vía electrónica (punto 8).



Se consignó que la entrega debía ser en pallets no descartables, sino en tipo arlog con sus correspondientes esquineros, en packs de cartón o polietileno, todos con las mismas cantidades de unidades (punto 9) y que el flete, entrega y estibaje sería por cuenta y cargo del adjudicatario (punto 10).

Finalmente que el pago se efectuaría dentro de los 15 días corridos contados a partir del día siguiente al de la incorporación del Acta emitida por la Comisión de Recepción Definitiva de bienes y servicios (punto 22).

Entonces, consultada la nómina de proveedores del rubro correspondiente a adquirir inscriptos en el SIPRO en los términos del art. 3 inc. a) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. a) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 (Ordenes 18/28), se procedió a efectuar las invitaciones pertinentes con fecha 24 de marzo de 2020 a las siguientes empresas, fijándose como fecha límite para la presentación de las ofertas y acto de apertura de las mismas el 25 de marzo de 2020 (de conformidad al art. 3 inc. b) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. b) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020) – Órdenes 29/38:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- BLUE CATERING S.A.
- ALISEC S.A.
- COPACABANA S.A.
- EQUIS QUINCE S.A.

- FORAIN S.A.
- NOMEROBO S.A.
- SOL GANADERA S.R.L.
- TEYLEM S.A.

Asimismo, el 23 de marzo de 2020 fue requerido a la SIGEN informe el precio testigo correspondiente al requerimiento (Mariano Manuel Rueda, Director de Compras – Orden 39/41), informe que fue suministrado con fecha 25 de marzo de 2020 (Orden 67/68), donde se consignó como precio unitario la suma de \$ 58,49 iva incluido, total \$ 99.433.000.

Fue aclarado que los valores contemplaban el efecto financiero establecido en el pliego de bases y condiciones particulares respecto de los plazos de mantenimiento de oferta, entrega, recepción definitiva y pago, calculado en base a la Tasa Activa Nominal Anual Vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Asimismo, con relación a los gastos de flete, entrega y estibaje a los lugares de entrega indicados, en forma complementaria a los precio testigo de la mercadería expuesto y con las limitaciones allí expuestas, se proporcionó el costo aproximado del flete y el pallet por kilo: para entregas en Villa Martelli, ascendería por ambos conceptos a \$ 0,90 por kilo de mercadería; y para entregas a Tafí Viejo, Pcia. de Tucumán, a \$ 5,80 por kilo de mercadería. Para el cálculo fue considerado la tarifa vigente de CATAC a camión completo de 27,5 toneladas hasta Tafi Viejo (1265 km) o Florida Oeste (20 km) y el valor del pallet Arlog nuevo normalizado para 1.100 kg, contemplando el



efecto financiero establecido en el pliego respecto de los plazos de mantenimiento de oferta y pago, calculado en base a la tasa activa nominal anual vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Por su parte, el 24 de marzo fue emitida Circular Modificatoria de las cláusulas del Pliego, modificándose la forma de presentación de la oferta (requiriéndose que sea vía electrónica y no presencial) y eliminándose la solicitud de muestras (Orden 42 – Cecilia María Lavot, Secretaria de Gestión Administrativa); circular que fue notificada a los invitados en la misma fecha (Ordenes 43/52).

Ahora, surge del acta de apertura de ofertas (Orden 55) que se presentaron las siguientes empresas:

- ALIMENTOS GENERALES S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades de azúcar de 1 kg., por el precio unitario de \$ 75,20, total \$ 25.568.000. Cotizó la marca La Muñeca (Orden 56).
- COPACABANA S.A., ofertando la cantidad de 340.000 unidades de azúcar de 1 kg, por el precio unitario de \$ 74,97, total \$ 25.489.800. Ofreció las marcas Sol Tucumano y/o La Muñeca (Orden 57).

Seguidamente se dio intervención a las áreas competentes a los fines de la evaluación de las ofertas.

Así, fue emitido el Informe técnico por la Dirección de Planificación y Evaluación el 26 de marzo de 2020 (Patricia

Hartenstein – Orden 61) quien sostuvo que todas las muestras cumplían con lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares exceptuando a la marca Sol Tucumano presentada por la firma COPACABANA S.A. por no contener la leyenda SIN TACC. Dicho informe fue compartido por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (Karina Yarochevski – Orden 62) y por la Secretaría de Inclusión Social (Laura Alonso – Orden 64).

Por su parte, fue requerido a los oferentes por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) con fecha 26 de marzo de 2020 una mejora de precio, en razón de superar las ofertas presentadas el precio testigo informado por la SIGEN (Ordenes 70/71), informando el 27 de marzo de 2020 ALIMENTOS GENERALES S.A. que no estaban en condiciones de mejorar el precio del producto ofrecido (Orden 72), sin que obre presentación por parte de COPACABANA S.A.

De modo que en virtud de continuar excedido el margen de tolerancia sobre el precio testigo suministrado por la SIGEN, es que la Secretaría de Articulación de Políticas Sociales (Gonzalo Calvo) el 27 de marzo de 2020, en su carácter de unidad requirente, consideró meritoria la justificación de excedencia con motivo de ser necesario para ese Ministerio contar con el insumo objeto de las actuaciones, ello con sustento en la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19 y a fin



de poder llevar adelante los compromisos a cargo de ese Ministerio de Desarrollo Social (Orden 76).

Así las cosas, y continuando con la tramitación de las actuaciones, en el Informe de Evaluación de las Ofertas suscripto por el Secretario de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo), el Director de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) y la Coordinadora de Rendición de Cuentas (Mariana Noelí Fernandez) del 30 de marzo de 2020 (Orden 82), se recomendó adjudicar a COPACABANA S.A., 340.000.000 kilogramos de azúcar común tipo “A”, marca La Muñeca en estuches de 1 kg., por el precio unitario \$ 74,97, total \$ 25.489.800; y a ALIMENTOS GENERALES S.A. 340.000 kilogramos de azúcar común tipo “A”, marca La Muñeca en estuches de 1 kg por el precio unitario de \$ 75,20, total \$ 25.568.000.

Por su parte se aconsejó desestimar la oferta presentada por COPACABANA SA respecto a la marca Sol Tucumano por cuanto faltaba la leyenda SIN TACC.

De modo que previo dictámenes jurídicos del 31 de marzo de 2020 (Orden 85) y del 2 de abril de 2020 (Orden 90) sin observaciones de índole jurídica emitidos por el Director General de Asuntos Jurídicos (Andrés Espínola), fue dictada la Resolución N° 155 de fecha 2 de abril de 2020 suscripta por el Señor Ministro Daniel Arroyo (Orden 92).

Mediante dicho acto administrativo se aprobó la contratación directa por emergencia COVID-19 con el objeto de la adquisición de 1.700.000 kilogramos de azúcar común tipo “A” en

envases de 1 kilogramo cada uno; el Pliego de Bases y Condiciones Particulares junto con la Circular Modificatoria y lo actuado en el marco de dicho procedimiento; y se adjudicó la misma por la suma total de \$ 51.057.800 a las siguientes firmas:

- COPACABANA S.A., 340.000 kilogramos de azúcar común tipo “A” en presentación de estuches de 1 kg. cada uno, marca La Muñeca, por el precio unitario \$ 74,97, total adjudicado \$ 25.489.800.
- ALIMENTOS GENERALES S.A., 340.000 kilogramos de azúcar común tipo “A” en presentación de estuches de 1 kg. cada uno, marca La Muñeca, por el precio unitario \$ 75,20, total adjudicado \$ 25.568.000.

Asimismo se declaró desierta la cantidad de 1.020.000 kilogramos de azúcar, por no haberse obtenido ofertas y se desestimó la oferta presentada por COPACABANA SA respecto de la marca Sol Tucumano en consonancia con el dictamen de evaluación.

Finalmente, 2 de abril de 2020 fueron libradas las correspondientes órdenes de compra a las empresas adjudicatarias por el Director de Compras y Contrataciones (Ordenes 99/100) así como las debidas notificaciones a los mismos el 3 de abril de 2020 (Ordenes 101/102).

Posteriormente el 6 de abril de 2020 fue publicada en el Boletín Oficial la Resolución N° 155/2020 (Orden 103) en los



términos del art. 8 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020, no obrando constancia de la difusión en la web de la Oficina Nacional de Contrataciones de las adjudicaciones efectuadas, en los términos de la norma ut supra citada, así como tampoco luce constancia que fuera informado a la SIGEN el resultado de la ofertas seleccionadas conforme lo exige el art. I.e del Anexo II de la Resolución SIGEN N° 36-E/2017.

No obstante ello se destaca que en ambos casos, al momento de la formulación de esta denuncia, no habría vencido el plazo de 10 días desde la notificación de acuerdo a la normativa.

Tampoco obran en las actuaciones tenidas a la vista constancia de pagos efectuados ni de recepción de los bienes, correspondiendo verificar si en forma previa al libramiento del pago (en el caso que lo hubiera) el organismo constató la habilidad para contratar de los adjudicatarios en los términos del art. 7 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 y de la Resolución General AFIP N° 4164-E/2017.

Ello en consonancia con el art. 28 del Decreto N° 1023/2001 que prohíbe contratar con la Administración Nacional las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (inc. f).

Ahora bien, más allá de las consideraciones expuestas en el acápite relativo a las conclusiones respecto a estos procedimientos de selección, cabe destacar que los oferentes adjudicatarios no cumplieron con la totalidad de las exigencias para poder contratar con el Estado Nacional, al no haber presentado el

Programa de Integridad en los términos de los arts. 22, 23 y 24 de la Ley N° 27.401, remitiéndonos respecto a esta cuestión, con motivo de celeridad, al análisis efectuado en la contratación directa por emergencia cuyo objeto fue la adquisición de aceite.

Por otro lado se destaca que si bien no obra presentada por la oferente ALIMENTOS GENERALES S.A. la declaración jurada de intereses - Decreto N° 202/2017 conforme fuera requerida por el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, la Comunicación General ONC N° 76/2017 prescribe que “en los procedimientos de selección que se realicen por el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, COMPR.AR, la obligación de presentar la Declaración Jurada de Intereses se tendrá por cumplida una vez presentada y actualizada en el SIPRO”.

De las constancias obrantes del SIPRO de la aludida firma (Orden 80) emerge que la DDJJ Intereses vencería el 31/03/2021, por lo que se entendería que la misma se encuentra vigente.

Finalmente, se resalta que con fecha 16 de abril de 2020 fue emitida la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 185 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo, suspendiendo en el marco del sumario administrativo y hasta la finalización del mismo, la ejecución del procedimiento contractual aquí analizado, en razón del interés público comprometido.

Expediente EX -2020-18518445-APN-DCYC#MDS: Adquisición de lentejas secas



Que por el expediente de referencia tramitó la adquisición de lentejas secas, siendo iniciado con fecha 22 de marzo de 2020 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 1 – Alfredo Andrés Gaudino, Coordinador).

Ello con motivo del requerimiento efectuado por el Sr. Secretario de Articulación de Política Social, Gonzalo Calvo (Orden 2), a efectos de impulsar el procedimiento de selección para atender la emergencia en el marco de los establecido en el Decreto N° 260/2020 y 287/2020, e instrumentado mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020, es decir, la contratación directa por emergencia.

Se solicitó de esta manera la compra de 1.700.000 kg. de lentejas, estimándose el gasto en la suma total de \$ 286.960.000, sin que obren constancias en las actuaciones de cómo se obtuvo dicha estimación del costo.

El argumento radicó en que con motivo de emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19, resultaba conveniente abastecer de manera inmediata las necesidades producidas a la población en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar impactos más gravosos.

Refirió que mediante el art. 14 del Decreto N° 260/2020 ese Ministerio de Desarrollo Social debía proveer los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos se

brindara de conformidad con las recomendaciones emanadas de la emergencia precitada.

Asimismo, que mediante Resolución MDS N° 102/2020 se dispusieron distintas medidas en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el hambre” tendientes a mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y que por medio del Memo ME-2020-17753932-APN-SAPS#MDS se había requerido a la Secretaría de Inclusión Social que indicara la composición básica de módulos de asistencia alimentaria para esta emergencia, detallando las especificaciones técnicas de cada producto.

Finalmente acompañó una nómina de empresas a ser invitadas a la respectiva compulsa, entendiendo que las mismas contaban con antecedentes, idoneidad y capacidad para dar respuesta a dicho requerimiento.

Dichas empresas fueron las siguientes:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- ALISEC SAC
- BLUE CATERING SA
- COPACABANA SA
- EQUIS QUINCE SA
- FORAIN SA
- LOS AGRO ANDINO SA
- NOMEROBO SA
- SOL GANADERA SRL



- TEYLEM SA

Véase que se consideró invitar a Nomerobo S.A. quien, conforme el registro del portal de compras de la ONC adjunto en el Orden 2, registraba sanciones por incumplimientos contractuales; y a Alimentaria Correntina SRL la cual sólo se encuentra inscripta en el SIPRO en el rubro alimentos, clase arroz (conforme surge de las constancias impresas del portal de compras de la Oficina Nacional de Contrataciones – SIPRO).

De modo que, prestando conformidad la Directora General de Administración (Marina Erroitzarena), el mismo 22 de marzo de 2020, se dio impulso a las actuaciones, autorizando a la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda), a habilitar días inhábiles y a realizar las invitaciones pertinentes en dichos días, ello con motivo de la urgencia y necesidad de celeridad del trámite (Orden 3).

Así, fue formalizado el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto pertinente por la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria el 23 de marzo de 2020 (Orden 6) por la suma de \$ 286.960.000 (Orden 4).

Acto seguido, se consignaron las condiciones que regirían la contratación de acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Ordenes 8 y 13), por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda – Orden 9 y 14) con la conformidad de la Secretaría de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo – Orden 11 y 16).

En lo que a este análisis importa se destaca que se requirió la adquisición de lentejas secas en presentación de envases de hasta 500 gramos; asimismo se permitió la cotización parcial del 20 % o múltiplos de 20 % para el renglón (punto 3), y que no se admitirían ofertas variantes – alternativas (punto 4).

Se estableció por razones de urgencia que se aceptarían varias marcas para cada cotización realizada, ya sea base o alternativas siempre y cuando se cotizaran al mismo precio (punto 11).

En relación al lugar de entrega se dispuso que el 70 % de lo adjudicado debía entregarse en el depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Partido de Vicente López, Pcia. de Bs. As.; y el 30 % de los adjudicado en el depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo, Pcia. de Tucumán (punto 7), siendo el plazo de entrega de 15 días corridos contados a partir de la notificación de la orden de compra (punto 8).

Se consignó que la entrega debía ser en pallets no descartables, sino en tipo arlog con sus correspondientes esquineros, en packs de cartón o polietileno, todos con las mismas cantidades de unidades (punto 9) y que el flete, entrega y estibaje sería por cuenta y cargo del adjudicatario (punto 10).

Finalmente que el pago se efectuaría dentro de los 15 días corridos contados a partir del día siguiente al de la incorporación del Acta emitida por la Comisión de Recepción Definitiva de bienes y servicios (punto 21).



Entonces, consultada la nómina de proveedores del rubro correspondiente a adquirir inscriptos en el SIPRO en los términos del art. 3 inc. a) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. a) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 (Ordenes 18/28), se procedió a efectuar las invitaciones pertinentes con fecha 25 de marzo de 2020 a las siguientes empresas, fijándose como fecha límite para la presentación de las ofertas y acto de apertura de las mismas el 26 de marzo de 2020 (de conformidad al art. 3 inc. b) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. b) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020) – Órdenes 29/38:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- BLUE CATERING S.A.
- ALISEC S.A.
- COPACABANA S.A.
- EQUIS QUINCE S.A.
- FORAIN S.A.
- NOMEROBO S.A.
- SOL GANADERA S.R.L.
- TEYLEM S.A.

Asimismo, el 23 de marzo de 2020 fue requerido a la SIGEN informe el precio testigo correspondiente al requerimiento (Mariano Manuel Rueda, Director de Compras – Orden 39/41), informe que fue suministrado con fecha 26 de marzo de 2020 (Orden 44/45),

donde se consignó como precio unitario la suma de \$ 157,60 iva incluido, total \$ 267.920.000.

Fue aclarado que los valores contemplaban el efecto financiero establecido en el pliego de bases y condiciones particulares respecto de los plazos de mantenimiento de oferta, entrega, recepción definitiva y pago, calculado en base a la Tasa Activa Nominal Anual Vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Asimismo, con relación a los gastos de flete, entrega y estibaje a los lugares de entrega indicados, en forma complementaria a los precio testigo de la mercadería expuesto y con las limitaciones allí establecidas, se proporcionó el costo aproximado del flete y el pallet por kilo: para entregas en Villa Martelli, ascendería por ambos conceptos a \$ 0,90 por kilo de mercadería; y para entregas a Tafí Viejo, Pcia. de Tucumán, a \$ 5,80 por kilo de mercadería. Para el cálculo fue considerado la tarifa vigente de CATAC a camión completo de 27,5 toneladas hasta Tafi Viejo (1265 km) o Florida Oeste (20 km) y el valor del pallet Arlog nuevo normalizado para 1.100 kg, contemplando el efecto financiero establecido en el pliego respecto de los plazos de mantenimiento de oferta y pago, calculado en base a la tasa activa nominal anual vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Ahora, surge del acta de apertura de ofertas (Orden 46) que se presentaron las siguientes empresas:

- COPACABANA S.A., ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de lentejas, por el precio unitario de \$ 166,74, total \$ 56.691.600.



Ofreció las marcas Etnia en paquetes de 400 o 500 grs. y/o Acebal en paquetes de 500 grs. y/o Agromar en paquetes de 400 o 500 grs. y/o Monarca en paquetes de 400 grs. y/o Olinto en paquetes de 400 grs. (Orden 48).

- M.H. ACCURSO SRL, ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de lentejas en envases de 500 grs., por el precio unitario de \$ 195, total \$ 66.300.000. Ofreció las marcas Accurso-Aurelia en paquetes de 500 grs. y Aurelia y Carmencita en paquetes de 400 grs. (Orden 47).
- FORAIN S.A., ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de lentejas, por el precio unitario de \$ 168,80, total \$ 57.392.000. Ofreció las marcas Agromar, Laya y/o Del Agricultor (Orden 49).

Seguidamente se dio intervención a las áreas competentes a los fines de la evaluación de las ofertas.

Así, fue emitido el Informe técnico por la Dirección de Planificación y Evaluación el 27 de marzo de 2020 (Patricia Hartenstein – Orden 53) quien sostuvo que todas las muestras cumplían con lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares. Dicho informe fue compartido por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (Karina Yarochevski – Orden 54).

Por su parte, fue requerido al oferente M.H. ACCURSO SRL por la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) con fecha 29 de marzo de 2020 una mejora de precio, en razón de superar la oferta presentada el precio testigo informado por la SIGEN (Orden 59). Dicho oferente habría formulado una mejora de oferta por el precio unitario de \$ 170 conforme surge del Informe de Evaluación de las mismas (Orden 64), no obstante no obra agregada a las actuaciones tenidas a la vista dicha mejora de precios presentada por el mismo (ver Orden 60).

Así las cosas, y continuando con la tramitación de las actuaciones, en el Informe de Evaluación de las Ofertas suscripto por el Secretario de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo), el Director de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) y la Coordinadora de Rendición de Cuentas (Mariana Noelí Fernández) del 30 de marzo de 2020 (Orden 64) y del 2 de abril de 202 (Orden 72), se recomendó adjudicar a FORAIN SA 340.000 kilogramos de lentejas, marcas Laya en envases de 400 grs. y/o Del Agricultor en envases de 400 grs., por el precio unitario de \$ 168,80, total \$ 57.392.000; a COPACABANA S.A., 340.000.000 kilogramos de lentejas, marcas Acebal en envases de 500 grs. y/o Etnia en envases de 400 y 500 grs. y/o Agromar en envases de 500 grs. y/o Monarca en envases de 500 grs. y/o Olinto en envases de 400 grs., por el precio unitario \$ 166,74, total \$ 56.691.600; y a M.H. ACCURSO SRL 340.000 kilogramos de lentejas, marca Accurso en envases de 500 grs. y/o Aurelia en envases de 400 y



500 grs. y/o Carmencita en envases de 500 grs., por el precio unitario de \$ 170 según mejora de oferta, total \$ 57.800.000.

Por su parte se aconsejó desestimar las ofertas presentadas por FORAIN SA respecto a la marca Agromar y a la oferta de COPACABANA SA también respecto a la marca Agromar en envases de 400 grs. por no haber presentado foto del producto cotizado.

De modo que previo dictámenes jurídicos del 31 de marzo de 2020 (Orden 67) y del 2 de abril de 2020 (Orden 74) sin observaciones de índole jurídica emitidos por el Director General de Asuntos Jurídicos (Andrés Espínola), fue dictada la Resolución N° 157 de fecha 2 de abril de 2020 suscripta por el Señor Ministro Daniel Arroyo (Orden 76).

Mediante dicho acto administrativo se aprobó la contratación directa por emergencia COVID-19 con el objeto de la adquisición de 1.700.000 kilogramos de lentejas secas en envases con un contenido de hasta 500 gramos cada uno; el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y lo actuado en el marco de dicho procedimiento; y se adjudicó la misma por la suma total de \$ 171.883.600 a las siguientes firmas:

- COPACABANA S.A., 340.000 kilogramos de lentejas en envases de 500 grs. cada uno, marcas Acebal y/o Etnia y/o Agromar y/o Monarca y/o en envases de 400 grs. cada uno marcas Etnia y/o Olinto, por el precio unitario \$ 166,74, total adjudicado \$ 56.691.600.

- FORAIN S.A., 340.000 kilogramos de lentejas en envases de 400 grs. cada uno, marcas Laya y/o Del Agricultor, por el precio unitario \$ 168,80, total adjudicado \$ 57.392.000.
- M.H. ACCURSO SRL, 340.000 kilogramos de lentejas en envases de 500 grs. cada uno, marcas Accurso y/o Aurelia y/ en envases de 400 grs. cada uno marca Aurelia y/o Carmencita, por el precio unitario \$ 170, total adjudicado \$ 57.800.000.

Asimismo se declaró desierta la cantidad de 680.000 kilogramos de lentejas, por no haberse obtenido ofertas y se desestimó las ofertas presentadas por FORAIN SA respecto de la marca Agromar y de COPACABANA SA respecto de la marca Agromar en envases de 400 grs., en consonancia con el dictamen de evaluación.

Finalmente, 3 de abril de 2020 fueron libradas las correspondientes órdenes de compra a las empresas adjudicatarias por el Director de Compras y Contrataciones (Ordenes 83/85) así como las debidas notificaciones a los mismos (Ordenes 86/88).

Posteriormente el 6 de abril de 2020 fue publicada en el Boletín Oficial la Resolución N° 157/2020 (Orden 89) en los términos del art. 8 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020, no obrando constancia de la difusión en la web de la Oficina Nacional de Contrataciones de las adjudicaciones efectuadas, en los términos de la norma ut supra citada, así como tampoco luce constancia que fuera



informado a la SIGEN el resultado de la ofertas seleccionadas conforme lo exige el art. I.e del Anexo II de la Resolución SIGEN N° 36-E/2017.

No obstante ello se destaca que en ambos casos, al momento de la formulación de esta denuncia, no habría vencido el plazo de 10 días desde la notificación de acuerdo a la normativa.

Tampoco obran en las actuaciones tenidas a la vista constancia de pagos efectuados ni de recepción de los bienes, correspondiendo verificar si en forma previa al libramiento del pago (en el caso que lo hubiera) el organismo constató la habilidad para contratar de los adjudicatarios en los términos del art. 7 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 y de la Resolución General AFIP N° 4164-E/2017.

Ello en consonancia con el art. 28 del Decreto N° 1023/2001 que prohíbe contratar con la Administración Nacional las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (inc. f).

Ahora bien, más allá de las consideraciones expuestas en el acápite relativo a las conclusiones respecto a estos procedimientos de selección, cabe destacar que los oferentes adjudicatarios no cumplieron con la totalidad de las exigencias para poder contratar con el Estado Nacional, al no haber presentado el Programa de Integridad en los términos de los arts. 22, 23 y 24 de la Ley N° 27.401, remitiéndonos respecto a esta cuestión, con motivo de celeridad, al análisis efectuado en la contratación directa por emergencia cuyo objeto fue la adquisición de aceite.

En lo concerniente a los montos adjudicados, corresponde destacar que si bien fueron adjudicadas las ofertas presentadas con valores por encima del precio testigo suministrado por la SIGEN, los mismos no superan el 10 % de dicho precio testigo, en consonancia con la Resolución SIGEN N° 36-E/2017 y la Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 48/2020.

Por otra parte, se observa que la firma FORAIN S.A. no habría cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos en el Pliego, sin que obren observaciones por las áreas competentes al respecto.

Concretamente, de las actuaciones tenidas a la vista no luce acompañado el certificado del Registro Nacional de Establecimiento (RNE) o provincial, respecto de la marca Del Agricultor (ver Orden 49).

No se advierten observaciones al respecto.

Por otro lado, cabe resaltar que se advierte que dentro de la oferta presentada por la firma FORAIN S.A. lucen dos declaraciones juradas, una de mantenimiento de la oferta y otra sobre competencia de los Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en CABA, pero sobre la empresa Tylem S.A. (suscriptas por el presidente Eduardo Martinez), lo que no obstante será detallado en el acápite correspondiente (Orden 49).

Finalmente, se resalta que con fecha 16 de abril de 2020 fue emitida la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 185 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo, suspendiendo en el marco



del sumario administrativo y hasta la finalización del mismo, la ejecución del procedimiento contractual aquí analizado, en razón del interés público comprometido.

Expediente EX -2020-18518197-APN-DCYC#MDS: Adquisición de arroz pulido o arroz blanco tipo largo fino o mediano

Que por el expediente de referencia tramitó la adquisición de arroz pulido o arroz blanco tipo largo fino o mediano, siendo iniciado con fecha 22 de marzo de 2020 por la Dirección de Compras y Contrataciones (Orden 1 – Alfredo Andrés Gaudino, Coordinador).

Ello con motivo del requerimiento efectuado por el Sr. Secretario de Articulación de Política Social, Gonzalo Calvo (Orden 2), a efectos de instrumentar el procedimiento de selección para atender la emergencia en el marco de los establecido en el Decreto N° 260/2020 y 287/2020, e instrumentado mediante la Decisión Administrativa N° 409/2020, es decir, la contratación directa por emergencia.

Se solicitó de esta manera la compra de 1.700.000 kg. de arroz, estimándose el gasto en la suma total de \$ 116.960.000, sin que obren constancias en las actuaciones de cómo se obtuvo dicha estimación del costo.

El argumento radicó en que con motivo de emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el

coronavirus COVID-19, resultaba conveniente abastecer de manera inmediata las necesidades producidas a la población en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar impactos más gravosos.

Refirió que mediante el art. 14 del Decreto N° 260/2020 ese Ministerio de Desarrollo Social debía proveer los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos se brindara de conformidad con las recomendaciones emanadas de la emergencia precitada.

Asimismo, que mediante Resolución MDS N° 102/2020 se dispusieron distintas medidas en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el hambre” tendientes a mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y que por medio del Memo ME-2020-17753932-APN-SAPS#MDS se había requerido a la Secretaría de Inclusión Social que indicara la composición básica de módulos de asistencia alimentaria para esta emergencia, detallando las especificaciones técnicas de cada producto.

Finalmente acompañó una nómina de empresas a ser invitadas a la respectiva compulsa, entendiendo que las mismas contaban con antecedentes, idoneidad y capacidad para dar respuesta a dicho requerimiento.

Dichas empresas fueron las siguientes:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- ALISEC SAC



- BLUE CATERING SA
- COPACABANA SA
- EQUIS QUINCE SA
- FORAIN SA
- LOS AGRO ANDINO SA
- NOMEROBO SA
- SOL GANADERA SRL
- TEYLEM SA

Véase que se consideró una vez más invitar a Nomerobo S.A. quien, conforme el registro del portal de compras de la ONC adjunto en el Orden 2, registraba sanciones por incumplimientos contractuales.

De modo que, prestando conformidad la Directora General de Administración (Marina Erroitzarena), el mismo 22 de marzo de 2020, se dio impulso a las actuaciones, autorizando a la Dirección de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda), a habilitar días inhábiles y a realizar las invitaciones pertinentes en dichos días, ello con motivo de la urgencia y necesidad de celeridad del trámite (Orden 3).

Así, fue formalizado el registro preventivo del crédito legal para atender el gasto pertinente por la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria el 23 de marzo de 2020 (Orden 6) por la suma de \$ 116.960.000 (Orden 4).

Acto seguido, se consignaron las condiciones que regirían la contratación de acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Ordenes 8 y 13), por la Dirección de Compras y

Contrataciones (Mariano Manuel Rueda – Orden 9 y 14) con la conformidad de la Secretaría de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo – Orden 11 y 16).

En lo que a este análisis importa se destaca que se requirió la adquisición de 1.700.000 kilos de arroz en envases de hasta 1 kilo; por su parte se permitió la cotización parcial del 20 % o múltiplos de 20 % para el renglón (punto 3), y que no se admitirían ofertas variantes – alternativas (punto 4).

Se estableció por razones de urgencia que se aceptarían varias marcas para cada cotización realizada, ya sea base o alternativas siempre y cuando se cotizaran al mismo precio (punto 11).

En relación al lugar de entrega se dispuso que el 70 % de lo adjudicado debía entregarse en el depósito de Villa Martelli, ubicado en Gervasio Posadas y San Martín, Villa Martelli, Partido de Vicente López, Pcia. de Bs. As.; y el 30 % de los adjudicado en el depósito de Tafi Viejo, sito en Av. Independencia y Costello, Tafi Viejo, Pcia. de Tucumán (punto 7), siendo el plazo de entrega de 15 días corridos contados a partir de la notificación de la orden de compra (punto 8).

Se consignó que la entrega debía ser en pallets no descartables, sino en tipo arlog con sus correspondientes esquineros, en packs de cartón o polietileno, todos con las mismas cantidades de unidades (punto 9) y que el flete, entrega y estibaje sería por cuenta y cargo del adjudicatario (punto 10).



Finalmente que el pago se efectuaría dentro de los 15 días corridos contados a partir del día siguiente al de la incorporación del Acta emitida por la Comisión de Recepción Definitiva de bienes y servicios (punto 21).

Entonces, consultada la nómina de proveedores del rubro correspondiente a adquirir inscriptos en el SIPRO en los términos del art. 3 inc. a) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. a) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 (Ordenes 18/28), se procedió a efectuar las invitaciones pertinentes con fecha 25 de marzo de 2020 a las siguientes empresas, fijándose como fecha límite para la presentación de las ofertas y acto de apertura de las mismas el 26 de marzo de 2020 (de conformidad al art. 3 inc. b) de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y art. 3 inc. b) del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020) – Órdenes 29/38:

- ALIMENTARIA CORRENTINA SRL
- ALIMENTOS GENERALES S.A.
- BLUE CATERING S.A.
- ALISEC S.A.
- COPACABANA S.A.
- EQUIS QUINCE S.A.
- FORAIN S.A.
- NOMEROBO S.A.
- SOL GANADERA S.R.L.
- TEYLEM S.A.

Asimismo, el 23 de marzo de 2020 fue requerido a la SIGEN informe el precio testigo correspondiente al requerimiento (Mariano Manuel Rueda, Director de Compras – Orden 39/41), informe que fue suministrado con fecha 26 de marzo de 2020 (Orden 55 y 57), donde se consignó como precio unitario la suma de \$ 61,59 iva incluido, total \$ 104.703.000.

Fue aclarado que los valores contemplaban el efecto financiero establecido en el pliego de bases y condiciones particulares respecto de los plazos de mantenimiento de oferta, entrega, recepción definitiva y pago, calculado en base a la Tasa Activa Nominal Anual Vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.

Asimismo, con relación a los gastos de flete, entrega y estibaje a los lugares de entrega indicados, en forma complementaria a los precio testigo de la mercadería expuesto y con las limitaciones allí establecidas, se proporcionó el costo aproximado del flete y el pallet por kilo: para entregas en Villa Martelli, ascendería por ambos conceptos a \$ 0,90 por kilo de mercadería; y para entregas a Tafí Viejo, Pcia. de Tucumán, a \$ 5,80 por kilo de mercadería. Para el cálculo fue considerado la tarifa vigente de CATAC a camión completo de 27,5 toneladas hasta Villa Martelli (20 km) o hasta Tafi Viejo (1265 km) y el valor del pallet Arlog nuevo normalizado para 1.100 kg, contemplando el efecto financiero establecido en el pliego respecto de los plazos de mantenimiento de oferta y pago, calculado en base a la tasa activa nominal anual vencida (TNA) del Banco de la Nación Argentina.



Ahora, surge del acta de apertura de ofertas (Orden 44) que se presentaron las siguientes empresas:

- COPACABANA S.A., ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de arroz, por el precio unitario de \$ 68,77, total \$ 23.381.800. Ofreció las marcas Monarca, Don Bernardo, Chajarí, Valderrey, Castellón (Orden 45).
- ALIMENTOS GENERALES S.A., ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de arroz, por el precio unitario de \$ 68,20, total \$ 23.188.000. Ofreció las marcas Ñangapiri y/o El Grande (Orden 46).
- TEYLEM S.A., ofertando la cantidad de 340.000 kilogramos de arroz, por el precio unitario de \$ 68, total \$ 23.120.000. Ofreció las marcas Don Marcos y/o Molinos Ala y/o 53 y/o Apóstoles (Orden 47).

Seguidamente se dio intervención a las áreas competentes a los fines de la evaluación de las ofertas.

Así, fue emitido el Informe técnico por la Dirección de Planificación y Evaluación el 27 de marzo de 2020 (Patricia Hartenstein – Orden 51) quien sostuvo que todas las muestras cumplían con lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares. Dicho informe fue compartido por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (Karina Yarochevski – Orden 52).

Así las cosas, y continuando con la tramitación de las actuaciones, en el Informe de Evaluación de las Ofertas suscripto por el Secretario de Articulación de Política Social (Gonzalo Calvo), el Director de Compras y Contrataciones (Mariano Manuel Rueda) y la Coordinadora de Rendición de Cuentas (Mariana Noelí Fernández) del 30 de marzo de 2020 (Orden 62), se recomendó adjudicar a TEYLEM SA 340.000 kilogramos de arroz pulido o arroz blando tipo fino o mediano, marcas Don Marcos y/o Molino Ala y/o 53, por el precio unitario de \$ 68, total \$ 23.120.000; a ALIMENTOS GENERALES SA 340.000 kilogramos de arroz pulido o arroz blando tipo fino o mediano, marca Ñangapiri, por el precio unitario de \$ 68,20, total \$ 23.188.000; y a COPACABANA SA, 340.000 kilogramos de arroz pulido o arroz blando tipo fino o mediano, marcas Monarca y/o Don Bernardo y/o Chajarí y/o Valderey y/o Castellón, por el precio unitario de \$ 68,77, total \$ 23.381.800

Por su parte se aconsejó desestimar las ofertas presentadas por TEYLEM SA respecto de la marca apóstoles y a la oferta de ALIMENTOS GENERALES SA respecto de la marca El Grande, en ambos casos por no haber presentado foto.

De modo que previo dictamen jurídico del 2 de abril de 2020 (Orden 65) sin observaciones de índole jurídica emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos (Andrés Espínola), fue dictada la Resolución N° 158 de fecha 2 de abril de 2020 suscripta por el Señor Ministro Daniel Arroyo (Orden 67).



Mediante dicho acto administrativo se aprobó la contratación directa por emergencia COVID-19 con el objeto de la adquisición de 1.700.000 kilogramos de arroz pulido o arroz blanco tipo largo fino o mediano en envases de 1 kg cada uno; el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y lo actuado en el marco de dicho procedimiento; y se adjudicó la misma por la suma total de \$ 69.689.800 a las siguientes firmas:

- TEYLEM SA., 340.000 kilogramos de arroz, marcas Don Marcos y/o Molinos Ala y/o 53, por el precio unitario \$ 68, total adjudicado \$ 23.120.000.
- ALIMENTOS GENERALES SA., 340.000 kilogramos de arroz, marca Ñangapiri, por el precio unitario \$ 68,20, total adjudicado \$ 23.188.000.
- COPACABANA SA., 340.000 kilogramos de arroz, marcas Monarca y/o Don Bernardo y/o Chajarí y/o Valderey y/o Castellón, por el precio unitario \$ 68,77, total adjudicado \$ 23.381.800.

Asimismo se declaró desierta la cantidad de 680.000 kilogramos de arroz, por no haberse obtenido ofertas y se desestimó las ofertas presentadas por ALIMENTOS GENERALES SA respecto de la marca El Grande y de TEYLEM SA respecto de la marca Apóstoles, en consonancia con el dictamen de evaluación.

Finalmente, 3 de abril de 2020 fueron libradas las correspondientes órdenes de compra a las empresas adjudicatarias por el Director de Compras y Contrataciones (Ordenes 74/76) así como las debidas notificaciones a los mismos el mismo 3 de abril de 2020 (Ordenes 77/79).

Posteriormente el 6 de abril de 2020 fue publicada en el Boletín Oficial la Resolución N° 158/2020 (Orden 80) en los términos del art. 8 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020, no obrando constancia de la difusión en la web de la Oficina Nacional de Contrataciones de las adjudicaciones efectuadas, en los términos de la norma ut supra citada, así como tampoco luce constancia que fuera informado a la SIGEN el resultado de la ofertas seleccionadas conforme lo exige el art. I.e del Anexo II de la Resolución SIGEN N° 36-E/2017.

No obstante ello se destaca que en ambos casos, al momento de la formulación de esta denuncia, no habría vencido el plazo de 10 días desde la notificación de acuerdo a la normativa.

Tampoco obran en las actuaciones tenidas a la vista constancia de pagos efectuados ni de recepción de los bienes, correspondiendo verificar si en forma previa al libramiento del pago (en el caso que lo hubiera) el organismo constató la habilidad para contratar de los adjudicatarios en los términos del art. 7 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020 y de la Resolución General AFIP N° 4164-E/2017.

Ello en consonancia con el art. 28 del Decreto N° 1023/2001 que prohíbe contratar con la Administración Nacional las



personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (inc. f).

Ahora bien, más allá de las consideraciones expuestas en el acápite relativo a las conclusiones respecto a estos procedimientos de selección, cabe destacar que aquí tampoco los oferentes adjudicatarios cumplieron con la totalidad de las exigencias para poder contratar con el Estado Nacional, al no haber presentado el Programa de Integridad en los términos de los arts. 22, 23 y 24 de la Ley N° 27.401, remitiéndonos respecto a esta cuestión, con motivo de celeridad, al análisis efectuado en la contratación directa por emergencia cuyo objeto fue la adquisición de aceite.

En lo concerniente a los montos adjudicados, corresponde destacar que si bien fueron adjudicadas las ofertas presentadas con valores por encima del precio testigo suministrado por la SIGEN, los mismos no superan el 10 % de dicho precio testigo, en consonancia con la Resolución SIGEN N° 36-E/2017 y la Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 48/2020.

Finalmente, se resalta que con fecha 16 de abril de 2020 fue emitida la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 185 suscripta por el Ministro Daniel Arroyo, suspendiendo en el marco del sumario administrativo y hasta la finalización del mismo, la ejecución del procedimiento contractual aquí analizado, en razón del interés público comprometido.

iii. c) de los precios

Ahora bien, como primera cuestión a considerar resulta ser que los procedimientos de selección fueron adjudicados, en algunos casos, por encima del precio testigo proporcionado por la SIGEN (aceite y azúcar), pero en todos los procedimientos descriptos se culminó contratando desconociendo los propios precios máximos dispuestos por el Estado Nacional.

Concretamente respecto a los procedimientos que fueron adjudicados a ofertas por encima del 20 % del precio testigo informado por la SIGEN, si bien, la autoridad administrativa puede apartarse de dichos valores incluyendo en el acto administrativo los motivos debidamente fundados (art. I.d del Anexo II Resolución SIGEN N° 36-E/2017), dicha facultad se encuentra limitada por principios jurídicos fundamentales del ordenamiento, en particular, por el de razonabilidad (Cassagne Juan Carlos en “El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa”, Editorial IBdeF, 2016, pág. 271 y ss).

Es que además de excederse el precio testigo, los montos ofertados y adjudicados superaron ampliamente los precios máximos publicados por el Ministerio de Desarrollo Productivo.

Así los precios máximos respecto a aceite mezcla comestible marca “Ideal” se establece en los \$ 98, el azúcar por su parte las “Domino” o “Ledesma” a un valor de \$50 ó \$56 mientras que el Arroz de la marca “Molinos Ala” se encuentra previsto en los \$ 68. Sin perjuicio de ello, debe indicarse que no se encontró respecto de las



lentejas y los fideos la valuación de los productos comparables a los fines de la presente.

Todo lo que confirma por lo menos en los casos de las contrataciones vinculadas al azúcar y el aceite comestible, la irrazonabilidad de las adjudicaciones formalizadas y determina la afectación al objeto o contenido del acto.

En este sentido, el art. 7 inc. f) de la Ley N° 19.549 prescribe que las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que la disposición del artículo 7° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en su inciso f) al prescribir que las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad que resulte de las normas respectivas que otorgan las facultades pertinentes al órgano de que se trata, evidencia una aplicación del principio de razonabilidad o justicia de los actos estatales. La falta de proporcionalidad entre el objeto del acto y los fines previstos en la ley vician el acto y también lo vicia un exceso entre lo que el acto decide y los hechos que lo motivan. Concluye así que la irrazonabilidad es un vicio del acto administrativo con múltiples hipótesis, entre ellas, la falta de proporcionalidad entre los medios que el acto adopta y los fines que persigue la ley que dio al Administrador las facultades que éste ejerce en el caso, o bien, entre los hechos acreditados y la decisión que en base a ellos se adopta, que tornan nulo el acto².

² Dictámenes PTN 102:226; 246:581.

Asimismo la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la competencia para determinar el precio de las contrataciones que celebre el Estado debe ejercitarse conforme con la finalidad en mira a la cual ella fue atribuida, la que en ese caso, es contratar al precio más conveniente y razonable³.

Sobre este tipo de actos, la doctrina entiende que ante la irrazonabilidad de la medida, resultante de la desproporción entre el objeto del acto y sus fines, no puede generar sino su nulidad absoluta⁴.

Va de suyo que entre los principios rectores a los que deben ajustarse las contrataciones (conf. art. 1 DA N° 409/2020 y art. 3 Decreto N° 1023/2001) se encuentra la eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado, es decir, lograr los objetivos con el menor costo posible⁵.

De manera que conforme este principio se exige la necesidad de evitar el mal uso del dinero público garantizando la idoneidad del contrato para la satisfacción de la necesidad real.

Este criterio fue corroborado posteriormente con el dictado de la Decisión Administrativa N° 472/2020 por la Jefatura de Gabinete de Ministros y por la Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 53/20202.

La primera de esas normas dispuso que en los procesos de compras que se lleven a cabo para atender la emergencia en el marco de los procedimientos de contratación de bienes y servicios

³ CSJN, 17/2/1998, "SA Organización Coordinadora Argentina", Fallos 321:174.

⁴ Cicero Nidia Karina, "Derecho Administrativo", Tomo I, La Ley, 2015, pág. 273 y ss.

⁵ Cicero Nidia Karina, "Derecho Administrativo" Tomo I, La Ley, 2015, pág. 20.



establecido por la Decisión Administrativa N° 409/2020, no podrá en ningún caso abonarse montos superiores a los precios máximos establecidos por la Resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo N° 100/2020 o aquellos que se dispongan en el futuro (art. 1).

Véase que se agregó en dicha norma que en los procesos de compra en los que se hubiera realizado el acto de adjudicación y hubiera obligaciones de pago pendientes de cumplimiento, también resultaba de aplicación la Resolución SCI N° 100/2020, procediéndose a pagar exclusivamente hasta el monto correspondiente a la aplicación de la mencionada resolución, respetando los precios máximos allí previstos (art. 3).

Estas prescripciones fueron reiteradas y ampliadas en la Disposición ONC N° 53/2020, modificatoria de la Disposición ONC N° 48/2020, en la cual se agregó que en las invitaciones se debía indicar que no se abonarán montos superiores a los precios máximos establecidos por la Resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo N° 100/2020 o aquellos que se dispongan en el futuro (art. 1° modificatorio del punto 3 d) Anexo Disposición ONC N° 48/2020).

En el mismo sentido, se dispuso que ante el mecanismo de mejora de precios, sin perjuicio del sistema de precios testigo, el organismo en ningún caso considerará ofertas por montos superiores a los precios máximos antes indicados, y que en caso que una o más cotizaciones excedan los precios máximos establecidos para los

bienes y/o servicios de que se trate, el organismo solicitará mejora de precios a fin de brindar a los oferentes interesados la posibilidad de adecuar sus propuestas, caso contrario resultarán desestimadas (art. 2 modificatorio del punto 3 g) Disp. ONC N° 48/2020).

De modo que prohibió la realización de adjudicaciones por montos superiores a los precios máximos establecidos por la Resolución SCI N° 100/2020 o aquellos que se dispongan en el futuro (art. 3 modificatorio del punto 3 h) Disp. ONC N° 48/2020), y que en ningún caso podrán abonarse montos superiores a los indicados (art. 4 modificatorio del punto 7 Disp. ONC N° 48/2020).

Ahora bien, las propias normas que regularon el procedimiento aplicable a las contrataciones de bienes y servicios en el marco de la emergencia dispuesta por el Decreto N° 260/2020 habilitó un procedimiento “de excepción”, a fin de poder concretar el interés público perseguido.

Así, se dispuso que en los casos en los que el procedimiento de contratación resultara fracasado o desierto, el titular de la jurisdicción, entidad u organismo, podría seleccionar de forma directa al proveedor o los proveedores a los efectos de satisfacer la necesidad (art. 4 DA N° 409/2020 y punto 4 del Anexo de la Disposición ONC N° 48/2020).

De modo que, a fin de poder cumplir con la finalidad buscada mediante estas contrataciones, para la satisfacción del interés público pretendido, hubiera correspondido decretar fracasado los procedimientos, por resultar antieconómicos, procediendo en los



términos del art. 4 de la Decisión Administrativa N° 409/2020 y punto 4 del Anexo de la Disposición de la ONC N° 48/2020, esto es, seleccionando en forma directa a proveedores a fin de la adquisición de los bienes en cuestión.

Conclusión a la que se arriba, ante la gran cantidad de proveedores inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (portal de la Oficina Nacional de Contrataciones) en cada uno de los rubros involucrados.

Véase que conforme las constancias consultadas en el Portal de Compras de la ONC⁶, surge que con relación al aceite estarían inscriptos aproximadamente 231 proveedores, en azúcar 240 proveedores, en el caso de los fideos 226 inscriptos aproximadamente, en legumbres alcanzan los 206 proveedores, y en arroz se observaron 237 inscriptos, en todos los casos las cifras resultan ser aproximadas al momentos de la compulsa.

Entonces, no caben dudas que se vulneró la finalidad perseguida por las contrataciones, esto es, la obtención de la oferta más conveniente para el organismo contratante (art. 15 Decreto N° 1023/2001). Es que los actos de adjudicación adolecerían de un vicio en el elemento finalidad, siendo por ende nulos de nulidad absoluta e insanable (art. 7 y 14 inc. b Ley N° 19.549).

El fin desviado puede responder a la búsqueda de un interés personal del agente o de un tercero, así como derivar de la indebida gestión de un interés público diferente del que debe justificar el

⁶ <https://comprar.gob.ar/PLIEGO/BuscarProveedorCiudadano.aspx>

dictado del acto, pues los agentes no tienen a su cargo la gestión indiferenciada de las distintas exigencias del interés público⁷.

Finalmente se destaca que conforme los términos del art. 14 del Decreto N° 1023/2001 los funcionarios que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones resultan ser responsables por los daños ocasionados que por su dolo, culpa o negligencia causaren al Estado Nacional con motivo de las mismas.

Cabe destacar que no obstante la exclusión del régimen de contrataciones del Estado Nacional a las contrataciones desarrolladas en el marco de la emergencia, el Régimen de Contrataciones aprobado por el Decreto N° 1023/2001 contiene principios generales aplicables a los procedimientos de selección en general, ello más allá que importa la ley general que rige los mismos.

Amén que por la Decisión Administrativa N° 409/2020 se estableció expresamente que la gestión de los procedimientos de selección llevados a cabo en el marco de la emergencia debían ajustarse a los principios generales dispuestos en el art. 3 del Decreto N° 1023/2001, entre los que se encuentra la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones (inciso e).

iv.- ANÁLISIS JURÍDICO PENAL

a- de la valoración de los hechos

⁷ Comadira Julio Rodolfo, Escola Hector Jorge y Comadira Julio Pablo en “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, Abeledo Perrot, pág. 456 y ss.



Efectuado el estudio de las actuaciones administrativas, debemos desarrollar los argumentos que motivan la presente denuncia, a fin de que se forme la pertinente encuesta que en definitiva, determine si los hechos aquí ventilados son merecedores de un reproche penal.

Para tal fin, primeramente debe indicarse como bien se destacó, que el procedimiento aplicado para la compra por emergencia de bienes y servicios no resulta irregular, es decir que estaba habilitado en la normativa vigente.

Sin perjuicio de ello, se advierte que los procedimientos de contratación estudiados no fueron llevados a cabo en legal forma por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, quienes con las infracciones indicadas permitieron distintas irregularidades que conllevaron a la afectación del proceso de compras desviando la finalidad del mismo.

Efectivamente, en primer lugar debemos mencionar que la selectividad en las invitaciones efectuadas por la cartera ministerial permitió o determinó que cinco voluminosas compras, con condiciones especiales –véase plazos de entrega y pagos por ejemplo- recayeran prácticamente en manos de dos o tres grupos de oferentes.

Véase que del estudio de los informes de NOSIS, VERAZ y la IGJ, se pudo determinar la vinculación de las siguientes empresas:

TEYLEM – FORAIN- EQUIS QUINCE- BLUE CATERING -Conformación del GRUPO L-

En el caso de las firmas Teylem S.A. y Forain S.A. sus accionistas son la familia –OMITIDO-. Efectivamente comparten domicilio –OMITIDO-, y los abonados telefónicos –OMITIDO-. También las coincidencias halladas abarcan a los apoderados, en este caso las personas de –OMITIDO- y –OMITIDO-, además de la escribana –OMITIDO- quien interviene en distintas escrituras relacionadas con las asambleas de las citadas empresas.

En igual sentido, Blue Catering comparte el domicilio en la Calle –OMITIDO-y el teléfono –OMITIDO-, sin perjuicio de registrar en las bases compulsadas otros titulares y/o responsables.

Con relación a Equis Quince S.A., se observó que –OMITIDO- (Apoderado de Teylem S.A.) registra como antecedente de empleador a la Empresa Equis Quince, al igual que –OMITIDO-.

Se registró también que el presidente de Forain S.A. sería presidente de Equis Quince S.A.

Todo ello sin dejar de lado que, en las contrataciones relativas a la adquisición de fideos semolados y lentejas secas, dentro de la oferta presentada por la firma FORAIN S.A. lucen dos declaraciones juradas: una de mantenimiento de la oferta y otra sobre competencia de los Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en CABA, pero sobre la empresa Teylem S.A., agregándose que la firma TEYLEM SA no cotizó en las mismas.

En este entendimiento, puede concluirse que en principio estas empresas forman parte del Grupo L habida cuenta que en



la dirección de la página web de dicho grupo económico (<http://www.grupolargentina.com/index.php>) se observa que la denominación “Grupo La Argentina” se encuentra en el correo electrónico registrado, a su vez, de la firma Equis Quince S.A. (comercial.equisquince@grupolargentina.com).

Asimismo, en la mencionada página del Grupo L se consigna como teléfono de la Planta de Ciudadela el abonado – OMITIDO- utilizado por las otras empresas del grupo.

A mayor abundamiento debe indicarse que la empresa Blue Catering S.A. figura como parte del Grupo L en la citada página de internet.

Por otro lado, encontramos el grupo de las empresas:

SOL GANADERA SRL – ALIMENTOS GENERALES S.A.

Ambas firmas resultan ser propiedad de la familia – OMITIDO-, por cuanto –OMITIDO- y –OMITIDO- son los cuotapartistas de Sol Ganadera SRL, en tanto –OMITIDO- y – OMITIDO- figuran en los informes de NOSIS como dueños de Alimentos Generales S.A., además de compartir domicilio en – OMITIDO-, y teléfono –OMITIDO-.

No resulta tan contundente, pero por lo menos merece su mención, el hecho de haberse determinado que la firma ALISEC SAC fue inscripta en el SIPRO el 5/12/2016, mientras que Alimentos Generales S.A. lo hizo el 22/11/2016 y Sol Ganadera SRL el 16/12/2016. Además, todas empresas en sus coetáneas adhesiones al

citado registro indicaron dominio del correo electrónico el correspondiente a la firma Yahoo es decir @yahoo.com.ar.

Finalmente, la compulsua efectuada por la Procuraduría determinó otra vinculación societaria entre:

COPACABANA SA – NOMEROBO SA

Estas empresas no sólo poseen sus directores y responsables de apellido –OMITIDO-, sino que también se verificó que registran el mismo domicilio en la calle –OMITIDO- de esta ciudad, a la vez que para sus escrituras contrataron los servicios del mismo escribano es decir –OMITIDO-.

De ninguna manera las mentadas relaciones empresariales o vinculación empresaria resulta ser merecedora de reproche, pero cuando el esquema podría ser utilizado para simular competencia en distintas contrataciones públicas, la conducta ya no resulta ser ajena a los prismas del derecho represivo.

En efecto, como se puede observar del análisis, en las compras por emergencia bajo estudio se aparenta haber invitado a una gran cantidad de empresas, de hecho primero se sugieren once firmas y después se invita a diez de ellas **sin haber justificado por qué en todas las contrataciones no se incluyó a la firma Los Agro Andino S.A.** como fuera sugerido por el sector requirente, pero en definitiva, cuando se traspasa el velo de los nombres societarios se advierte que en realidad se estaba invitando a tres o cuatro manos por decirlo de algún modo.

Agregándose que en el caso de las invitaciones cursadas a la firma Alimentaria Correntina SRL, las mismas, con



excepción del proceso de selección tendiente a adquirir arroz, no habrían tenido resultado favorable, por cuanto dicha empresa únicamente se encontraba registrada en el SIPRO en el rubro alimentos, clase arroz.

Si bien ello *per se* no es un incumplimiento por cuanto la norma solo exige la invitación a por lo menos tres posibles oferentes⁸, lo cierto es que resulta ser un ardid para que no pueda advertirse lo que ocurriría después, es decir, la entrega de las cinco contrataciones a solo tres grupos económicos.

Recuérdese entonces que las empresas adjudicadas fueron Copacabana S.A. Alimentos Generales SA, Forain SA, Sol Ganadera SRL, Tylem SA y M.H. Accurso SRL.

Esto no solo acredita la afectación al art. 3 del Decreto 1023/2001 en cuanto postula como principio rector de las contrataciones públicas la concurrencia, sino que tiene una clara y efectiva incidencia en los precios por los cuales el Estado puede llegar a contratar.

Va de suyo, que la participación de pocas empresas asiduas oferentes y adjudicatarias de contrataciones públicas posibilitan acuerdos que, en definitiva, terminan conspirando contra el objetivo de competencia que tiene como fin ulterior la obtención de un mejor precio por parte del Estado.

En este punto de la denuncia, debe indicarse que casualmente la estipulación del costo efectuado por el Ministerio al momento de iniciar la compra de Arroz llevó a sostener que el kilo podía

⁸ Decisión Administrativa N° 409/2020 y Disposición ONC N° 48/2020.

valer 68,80 pesos, cuando la SIGEN informó el precio testigo en \$61, pero las ofertas fueron todas en el orden de los \$68 a \$68,77.-

En el caso del azúcar, el precio estimado por el Organismo fue de \$ 74,20 por kilo mientras que la SIGEN informó el precio testigo en \$ 58,49, y las ofertas oscilaron entre los \$74,97 y los \$75,20.

Las lentejas, para el Ministerio fueron estimadas en \$168,80 el kg, la SIGEN informó el precio testigo en \$ 157,60, mientras que las ofertas fueron de \$166,74 a \$170 (tras la mejora de precio efectuada por la empresa M.H. ACCURSO que por cierto no fue invitada, sino que se presentó directamente).

En el caso del aceite, vemos que el precio estimado fue de \$ 168,58 por unidad de 1,5 litros, siendo suministrado por la SIGEN el precio testigo de \$ 131,20, mientras que ofertas (con mejoras) oscilaron entre \$157,80 a \$166,58.-

Finalmente, en el caso de los fideos, la estimación ministerial fue de \$85,80 por kilo, la SIGEN informó el precio testigo de \$84,39, y las ofertas fueron entre \$ 84 y \$85,76.-

Aquí es donde claramente se advierte la finalidad de las prescripciones legales a la hora de regular las compras del Estado – concurrencia a los efectos de obtener una oferta más conveniente para el Estado-. Ya que a los fines de simular el cumplimiento de la concurrencia se invitó a varias firmas que como se demostró correspondían a tres grandes grupos, es decir se participó encubiertamente a tres empresas.



TEYLEM S.A.	"GRUPO L"
FORAIN S.A.	
EQUIS QUINCE S.A.	
BLUE CATERING S.A.	
SOL GANADERA S.R.L.	-OMITIDO-
ALIMENTOS GENERALES S.A.	
COPACABANA S.A.	Directores y domicilios
NOMEROBO S.A.	

A lo que se agrega que la firma Alimentaria Correntina SRL también invitada a ofertar en todos los procedimientos de selección, al estar sólo inscripta en el SIPRO en el rubro alimentos / arroz, únicamente se podría haber presentado al proceso de compra tendiente a la adquisición de dicho bien.

De modo que se vio afectada de esta manera la concurrencia y competencia, principios rectores a los que se debe ajustar la gestión de las contrataciones (art. 3 Decreto N° 1023/2001).

Es que la concurrencia tiene por objeto lograr que al procedimiento contractual se presente la mayor cantidad posible de oferentes, porque si lo que la Administración pretende, para satisfacer en la mejor forma sus intereses públicos, es contratar con el particular que ofrezca las mejores garantías para el cumplimiento del objeto contractual, es necesario que a la compulsa hayan podido acudir todos

los interesados en participar que estén capacitados para brindar la prestación requerida. Porque lo que la Administración logra mediante este principio es seleccionar la mejor oferta para contratar con quien la presentó⁹.

De este modo se permite la oposición, es decir un procedimiento selectivo que da lugar a que se comparen y evalúen las distintas ofertas, para escoger de entre ellas la más conveniente.

Cabe destacar que estos principios se encuentran consagrados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 26.097, al disponer que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción (art. 9).

En concordancia, la Ley N° 25.188 de Ética Pública exige que se observen en los procedimientos de contrataciones públicas los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad.

Como se observa en todos los casos los precios ofrecidos por los oferentes coinciden prácticamente con los precios estimados por el Organismo, encontrándose por encima de los montos informados por la SIGEN, **advirtiéndose con mayor claridad en los casos del aceite y azúcar**, en los cuales el Ministerio directamente estimó precios muy por encima del precio de mercado, y los oferentes

⁹ Comadira Julio Rodolfo, Escola Hector Jorge y Comadira Julio Pablo en "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Abeledo Perrot, pág. 826 y ss.



casualmente no lo cuestionaron con ofertas superadoras en el sentido económico, sino todo lo contrario lo tomaron como base de la oferta.

Cabe reiterar que no luce acreditado en cada uno de los expedientes por los cuales tramitaran estas contrataciones directas por emergencia, la justificación de cada una de las estimaciones de costos efectuadas.

Tal circunstancia, claramente conlleva no solo a la necesidad de denunciar los hechos, sino también a continuar la investigación a los fines de determinar la eventual connivencia entre los funcionarios involucrados y los particulares, que para este estadio incipiente parece vislumbrarse.

Máxime cuando las ofertas resultan ser similares en cantidades de productos –todas son por el mínimo permitido en el pliego- y valores, lo que nos permitiría considerar que tiene un idéntico giro comercial o bien que existió un acuerdo previo.

Pero ello nos deja a la orilla de otro elemento de los hechos a analizar, esto es, los precios por los cuales se adjudicó en el caso de las compras de azúcar y aceite.

El tópico, como uno de los nudos trascendentales de la denuncia, ha tenido hasta el momento distintos enfoques, desde su irrazonabilidad en el propio acto administrativo, hasta la esquematización para su aparente competencia dentro de proceso de compra del Estado.

Véase que a los fines de poder conformar un precio desde el cual valorar, por lo menos en este momento inicial de la

denuncia, se cuenta con los precios informados por la propia SIGEN, y por el otro con los propios precios establecidos por el Estado comprador para la venta minorista de esos productos, en mérito de ser el propio Estado quien más allá de su división organizativa está imponiendo cuales son los valores máximos por los cuales deben ser comercializados esos bienes y por ende ser adquiridos.

En este sentido, como fuera indicado anteriormente, en todos los casos la SIGEN suministró los precios testigos, y en el caso que las ofertas superaran ese valor en un 10%, se debería propulsar un mecanismo de mejora de precios, el cual sí se hizo, pero con magros resultados, justificándose no obstante la adjudicación de ofertas por sobre el precio testigo informado¹⁰.

La aludida excepción como en todo procedimiento administrativo debe no solo estar justificada sino también acreditados los hechos que se invocan.

Por otro lado, también se han analizado los precios máximos¹¹ establecidos por el Gobierno Nacional; respecto de los cuales esta Procuraduría ha podido identificar tres de los productos, (aceite, azúcar y arroz), no pudiendo encontrar productos de las mismas características que los licitados con relación a los fideos y las lentejas, razón por la cual en estos últimos casos se han compulsado aleatoriamente portales de distintos supermercados minoristas¹².

¹⁰ Resolución SIGEN NRo. 36-E/2017, Anexo I.d.

¹¹ <https://preciosmaximos.argentina.gob.ar/#/provincia/Buenos%20Aires>

¹² <https://www.cotodigital3.com.ar/sitios/cdigi/myaccount/login.jsp#>;
<https://www.carrefour.com.ar/>



Además de ello, a los fines de poder determinar la razonabilidad o no de los precios por los cuales el Estado adjudicó en las compras cuestionadas, se les recibió declaración testimonial a distintos productores de aceite y azúcar.

Así, en el caso del aceite comestible se obtuvieron los dichos de –OMITIDO-¹³, representante de la firma Tanoni Hnos. SA, comercializadora de una de las marcas ofrecidas por los oferentes y adjudicados, es decir el aceite mezcla “INDIGO”, quien claramente concluyó que el valor de su producto en las condiciones licitadas tenía un valor de \$95 o \$96 la unidad, con impuestos incluidos y entrega en Buenos Aires en pallet de 55 cajas de 12 unidades cada una.

Aclaró el testigo que efectivamente había sido contactado por la firma Copacabana S.A. –adjudicada en la licitación de aceite- para la compra de doscientas mil unidades aproximadamente y que los valores acordados para la operación habían sido los antes indicados.

Conteste con ello fue el relato brindado por –OMITIDO-¹⁴, quien indicó que efectivamente la marca de aceites “Casaliva” que comercializa la empresa Oligra Sudamericana SA que el nombrado representa, para el caso de recibir un pedido de trescientas cuarenta mil unidades, las mismas tienen un costo final con impuestos incluidos de \$ 82,28 puesto en la Provincia de Buenos Aires y de 87,00 puesto en la Provincia de Tucumán.

¹³ Ver acta de declaración testimonial recibida a –OMITIDO-y agregada en el legajo de prueba.

¹⁴ Ver acta de declaración testimonial recibida a –OMITIDO-y agregada en el legajo de prueba.

En cuanto a las condiciones de pago, aclaró que los importes obedecían a valores preestablecidos para compras de esas cantidades y con un pago a quince días.

De igual modo se expidió –OMITIDO–, quien en su carácter de Director de Planificación Comercial de la firma Molinos Río de la Plata, aclaró que el aceite mezcla marca “Ideal” es comercializado en el canal de distribuidoras por donde operan con la empresa Copacabana S.A. a un valor con impuestos incluidos de \$83,43, y con la logística de entrega incluida.

En cuanto al modo de pago, especificó que este canal de venta prevé un sistema de 15 días corridos a partir de la entrega de la mercadería.¹⁵

Aquí se ha obtenido una considerable diferencia con el precio informado por SIGEN, por cuanto el órgano de control estipuló que el precio testigo ascendía a los \$ 131,02.

Las cifras no son tan distintas cuando se toma el valor minorista de estos productos ya que ambos testigos informaron un valor aproximado de venta al público minorista cercano a los \$ 120 o \$ 130.

Pero como puede observarse ninguno de estos valores se acerca a los \$ 168,58 establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social como estimación de costos por unidad para la compra de aceite, o los 157,80 adjudicados a la firma Sol Ganadera SRL, los \$ 166,58 acordados con Tylem o bien los \$ 158,67 a los que se les decidiera comprar a la firma Copacabana S.A.

¹⁵ Ver acta de declaración testimonial recibida a –OMITIDO– y agregada en el legajo de prueba



Pero la comparación resulta ser más llamativa cuando se tiene en cuenta que el programa del Gobierno Nacional de precios máximos estipula que el aceite ideal no podría ser comercializado a más de \$ 98 pesos.

Es aquí, donde claramente se advierte la posibilidad de haberse adjudicado a las tres firmas mencionadas con un valor holgadamente por encima al de mercado.

En síntesis, los productores venden a los intermediarios el aceite marca Ideal a \$ 83,40, marca Casaliva a \$ 82.28 y marca Indigo entre \$ 95 y \$96. Precios finales con impuestos incluidos.

Sin embargo, el Estado adjudicó esas mismas marcas en las sumas de \$ 157,80, \$ 158,67 y \$ 166,58, en las mismas condiciones de cantidades, plazo de pago y lugares de entrega.

La diferencia llega al 100% en alguno de los casos.

Tal cuestión no supera ningún razonamiento de sentido común.

En este punto, no puede dejar de mencionarse que el Estado viene efectuando anuncio y campaña¹⁶, es más dictó un Decreto de Necesidad y Urgencia para facultar a las intendencias en el control y clausura y decomiso de mercaderías de los comercios que comercialicen por encima de los valores máximos establecidos, ello a los fines de poder controlar los costos de las canastas básicas y evitar abusos por parte de

¹⁶<https://www.infobae.com/sociedad/2020/03/25/por-sobrepuestos-en-alimentos-clausuraron-12-supermercados-y-sancionaron-a-comercios-en-distintos-puntos-del-pais/>,
<https://www.pagina12.com.ar/254911-clausuran-un-supermercado-por-subas-desmedidas>

los integrantes de la cadena de venta de productos alimenticios entre otros¹⁷.

En esta inteligencia, debe interpretarse que si el propio Estado moviliza su aparatología a los fines de que los productos no superen los valores que se consideran ajustados, mal puede, aunque existan razones de emergencia, convalidar la compra con un sobreprecio del 62% aproximadamente en el valor de la botella de 1.5 litros de aceite mezcla marca “Ideal” como le fuera adjudicado a la empresa Copacabana S.A.

Lógica mediante, lejos de haber adjudicado a las empresas Tylem S.A., Sol Ganadera SRL, o Copacabana S.A., debiera haber procedido a sancionar a las mismas por comercializar los productos por sobre los valores estipulados en el programa precios máximos, conforme lo viene proponiendo por otros canales del propio Estado.

En efecto, el art. 3 de la Resolución de la Secretaría de Comercio Interior N° 100/2020 establece para todos los distribuidores, productores y comercializadores alcanzados por la Ley N° 20.680, como precios máximos de venta de cada producto incluido en los arts. 1 y 2 de dicha resolución, los precios de venta a: consumidores, hipermercados, supermercados, almacenes, mercados, autoservicios, mini mercados minoristas y/o supermercados mayoristas, según corresponda, vigentes al día 6 de marzo de 2020.

¹⁷ Ver Decreto N° 351/2020 publicado en el Boletín Oficial el 6 de abril de 2020.



Es decir, que lo que se regula es el precio de venta indistintamente quien resulte ser el comprador en la cadena.

Esta situación también se verificó en el caso del **azúcar**, en tanto, tal cual fuera estimado, las empresas ofertaron y fueron adjudicadas por un valor de \$74,97 y \$75,20 la unidad de un kilogramo, cuando la SIGEN había cotizado la misma unidad en \$58,49, inclusive por encima del valor del programa de precios máximos que prevé el azúcar, por ejemplo, marca “Domino” en un valor de \$50.-

Recibida que fue la declaración de –OMITIDO–, socio gerente de la firma Comercializadora del NOA SRL, se determinó que dicha empresa es la elaboradora y fraccionadora del azúcar marca “La Muñeca”, la cual le fuera vendida a la firma Copacabana S.A. en el mes de marzo del corriente año a un precio de 46.58 pesos IVA incluido.

Sobre la logística, el testigo aclaró que debía retirarse la mercadería de la planta que la empresa tiene ubicada en el partido de Tigre, Provincia de Buenos Aires.¹⁸

Si bien dichos números resultan suficientes a la hora de contemplar la posibilidad de un sobreprecio, lo cierto es que conforme lo informara la Oficina Nacional de Contrataciones a requerimiento de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, la empresa Copacabana S.A. con fecha 7 de febrero de 2020, fue adjudicada en una compra¹⁹ del propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por la cantidad de 480.000 kilos de azúcar marca “La

¹⁸ Ver acta de declaración testimonial recibida a –OMITIDO–y agregada en el legajo de prueba

¹⁹ Ver resolución Resol2029-23-APN-SGA#MDS en el Expediente Ex2019-84601299-APN-DCYC#MSYDS.

muñeca” –idéntico producto que en el hecho aquí denunciado- pero en esa ocasión a un valor de \$57,17 la unidad.

Es decir, que no sólo el Ministerio de Desarrollo Social conocía el valor real del producto, sino que la empresa oferente tenía plena conciencia del abultado monto por el cual había ofertado, que se recalca, en clara sintonía con el resto de los oferentes y sobre todo el precio estimado por el Organismo al momento de lanzar la compra por emergencia.

Así es que el productor de la marca de azúcar La Muñeca, vende a los intermediarios el paquete de 1 Kg a \$46.58, mientras que el Estado adjudicó esa misma marca a \$ 74,97 y a \$ 75,20 en las mismas condiciones de cantidades y plazo de pago.

Impactante.

Así las cosas, puede concluirse que los elementos colectados por esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas permiten fundadamente materializar la presente denuncia, máxime cuando se han verificado las irregularidades antes destacadas que a todas luces resultan ser suficientes para dar inicio a un proceso penal.

En el escaso tiempo que llevó la investigación preliminar se tomó conocimiento que desde distintos sectores se intentó justificar las diferencias de precios en dos factores, uno fue la logística y el restante en el costo financiero de operar con el Estado que, si bien estipuló en las condiciones particulares de las contrataciones el pago a



15 días de la entrega podría ver demorado sus retribuciones en la realidad²⁰.

Sobre estas circunstancias también debe aclararse que, la SIGEN estableció un costo de \$0.98 pesos en los productos entregados en la Provincia de Buenos Aires, mientras que el flete a la Provincia de Tucumán lo estipuló en \$5,80 por bulto.

Inicialmente, no está aclarado por qué la estimación se efectúa desde proveedores ubicados en Capital Federal, cuando a una contratación pueden presentarse proveedores de todo el país, o bien en el caso del azúcar haberse adquirido a eventuales oferentes de la propia Provincia de Tucumán, conocida productora de ese bien.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que el citado testigo –OMITIDO- de la firma Oligra Sudamericana SA, corroboró que para el caso de ser requerida la entrega en la Provincia de Tucumán al valor de la unidad habría que agregarle aproximadamente unos \$ 5 en su precio, mientras que en CABA y Gran Buenos Aires, no tenía costo alguno.

Esta información, de la SIGEN corroborada por el aludido testigo, determina que de ninguna manera los precios adjudicados en los productos de azúcar y aceite se vieron encarecidos por el costo de logística.

²⁰ https://puntobiz.com.ar/noticias/val/129750/val_s/38/sobrepuestos-de-50-en-la-compra-de-alimentos-que-dijo-el-gobierno.html.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-problema-no-son-compras-son-ventas-nid2355181>.
https://www.clarin.com/politica/empresas-sobrepuestos-accionistas-cruzados-excusas-increibles_0_hxNoRY8LF.html

Tampoco se verificaría al caso el costo financiero, en la especulación de que el Estado “es un mal pagador”, ello básicamente por dos argumentos.

Primero, porque si ello fuera así, tanto las lentejas, el arroz y los fideos también debieran haber reflejado semejante diferencia entre los precios establecidos por SIGEN y los precios máximos, pero de momento no fue acreditado.

Claramente no puede interpretarse que los oferentes conocían que unas compras serían pagadas en tiempo y forma conforme el pliego de bases y condiciones particulares, es decir a los 15 días, pero que en el caso del aceite y el azúcar sí conllevarían una demora en el pago que imponía el aumento de sus costos con fines de mantener la ecuación económica financiera de la oferta.

En esa línea de pensamientos, tendríamos que especular que Copacabana S.A. sabía al momento de ofertar, que la adjudicación del Ministerio de Desarrollo Social del mes de febrero de 2020 antes citada, sería pagada en tiempo y forma ya que cotizó el azúcar en el orden de los \$ 57,17, y que la compra aquí investigada vería demorado su pago por cuanto la pretendió facturar a \$ 74,97 (ello más allá de los escasos dos meses que separan una contratación de otra).

Finalmente, con relación a lo que se viene argumentando cabe destacar que el Estado Nacional, conforme el procedimiento de compra aplicable a estos casos, en el supuesto que declarara fracasada la compra por antieconómica –los precios no se ajustan al mercado por ejemplo- o algún otro motivo, tenía habilitada la



posibilidad de efectuar una compra directa sin proceso de compra. Es decir contactar un productor u otra empresa inscripta como proveedor del Estado y negociar directamente la adquisición de los productos a un precio más conveniente²¹.

Como se viene sosteniendo hasta el momento, a los fines de materializar la *notitia criminis* los elementos colectados, confrontados con posibles elementos de justificación, permiten arribar a la conclusión de la necesidad de someter a conocimiento de la justicia penal los hechos aquí ventilados.

Ello en mérito de haberse llegado a la conclusión que existen elementos para investigar si efectivamente desde el Ministerio de Desarrollo Social y las empresas existió un acuerdo previo para las adjudicaciones investigadas con la aplicación de los sobrepuestos consignados.

Máxime cuando el propio Ministerio mediante RESOL-2020-185-APN-MDS, en el marco del expediente EX - 202026300756-APN-DCY-2020-185-APN-MDS ha resuelto suspender la ejecución de los procedimientos contractuales aquí denunciados –entre otras- lo que corrobora la necesidad de proceder a su inmediata investigación.

b. De la significación jurídica.

Teniendo en cuenta el análisis efectuado, los hechos aquí descriptos, podrían resultar constitutivos de los delitos de

²¹ Véase Decisión Administrativa 409/2020 y Disposición ONC 48/2020.-

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 dicha significación puede darse al caso la aplicación de la figura de negociaciones incompatibles con la función pública, conforme se explicará seguidamente, ello más allá de otra calificación que pudiera corresponder tras sustanciarse la pertinente investigación.

Efectivamente, como puede observarse en la maniobra estudiada, se puede verificar que en el marco de las cinco contrataciones se dio la concentración de compras prácticamente a tan solo tres oferentes por un monto total de \$ 543.408.400.

Para ello, se habría argüido un esquema de concurrencia simulado en la invitación de distintas empresas pero que en realidad pertenecían a los mismos grupos económico, concentrando de ésta forma las adjudicaciones. Todos los oferentes invitados fueron adjudicados.

Ello, no solo afecta a los principios legales de las contrataciones del Estado como fuera indicado, sino que claramente atenta contra la posibilidad de obtener un precio justo por los bienes que se pretendían adquirir en este caso motivados en la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del virus COVID -19.

Así, las adjudicaciones cuestionadas no solo generaron un beneficio a las empresas adjudicadas, sino a su vez se habría identificado una ganancia superlativa al aplicarse al caso del



aceite comestible y el azúcar un sobreprecio que supera prácticamente el 62%.

En este punto, se insiste en que la maquinación consistió en simular un procedimiento de compras legal por parte del Ministerio de Desarrollo Social, cuando en realidad no lo fue y permitió favorecer a determinados intermediarios, adjudicándose productos a precios inflados, con el consecuente perjuicio al erario público.

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

Respecto del caso en estudio, habida cuenta que la afectación presupuestaria es llevada adelante por la Cartera Ministerial citada 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 garantizan las operaciones bajo estudio.

Abonando a la teoría de la administración fraudulenta hasta aquí analizada, queda claro que la modalidad con la que se habría perfeccionado el fraude es mediante la infidelidad de los funcionarios públicos intervinientes en el proceso, quienes con la coautoría de empresarios, generaron el mecanismo defraudatorio para obtener un beneficio mayor e ilegítimo para el cumplimiento de una necesidad que el Estado debía satisfacer.

Lo que se quiere preservar a través de lo que se conoce como el tipo de abuso o infidelidad es, además del patrimonio, la

confianza en la lealtad del derecho y el tráfico económico, pues la infidelidad punible abarca no solamente el perjuicio patrimonial producido a través del quebrantamiento de la confianza sino al mismo tiempo la ruptura de la confianza mediante la lesión del patrimonio.

En este punto, se observa que desde la gestación de los expedientes de compra se intentó simular una gran participación de firmas mediante la invitación de diez posibles oferentes cuando en realidad eran tan solo tres para cinco contrataciones –Véase que M.H. Accurso SRL ofertó sin ser invitada, cuestión que está legalmente permitida-, además de estimarse precios siempre por sobre los contemplados por la propia SIGEN, mismos importes que fueran ofertados por las empresas que se presentaron.

En definitiva, la simulación del cumplimiento de los principios legales de las contrataciones para adquirir bienes y servicios por el Estado Nacional, ocasionando la concentración del beneficio y el sobreprecio en productos adquiridos por el Ministerio.

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”²²

Esta afectación al bien jurídico, debe considerarse en la posibilidad, como en el caso bajo estudio, que distintos funcionarios 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.”²³*

En este sentido, resulta necesario destacar que de ninguna manera la tramitación indebida del proceso podría haberse dado sin la intervención de funcionarios que hayan actuado contrario a lo que la norma exige, es decir, evitando los principios fundamentales de las contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios.

²² D’Alessio Andrés José, “Código Penal de la Nación” Tomo II, Ed. La Ley, Segunda Edición, año 2009, Pág. 1227

²³ 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

A su vez se destaca la afectación a Ley 25.188, en su artículo 2° al menos en cuanto a 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....”.

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...*”²⁴

En el conocimiento que la figura legal escogida para su consumación exige el perjuicio económico, si bien existen distintas teorías en los casos de corrupción en cuanto que la mera ineficiencia en la compra con la ausencia de la prestación de la necesidad del Estado podría contemplarse como el perjuicio que exige el tipo, lo cierto es que

²⁴ 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.



deberá ser el devenir de la investigación la que determine si efectivamente el Estado ha efectuado erogaciones o si los compromisos asumidos al perfeccionarse el contrato mediante las órdenes de compra le genera algún tipo de gasto o responsabilidad.

En este sentido cabe destacar que se ha dicho que *“...un Estado corrupto y débil, resultan perjudicados los sectores más vulnerables, cuyos integrantes se benefician precisamente de esa actividad estatal, la que no puede ser reemplazada en forma privada por carecerse de los recursos económicos suficientes para ello, lo que configura de este modo una flagrante violación de los Derechos Humanos básicos, afectándose la educación pública, la enseñanza gratuita, el acceso adecuado y eficiente a la educación pública entre otros...”*²⁵

El concepto se cierra en función de lo manifestado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto de la preocupación por el hecho de que el fenómeno de la corrupción y la transferencia de fondos de origen ilícito atentan gravemente contra el disfrute de los derechos humanos, ya sean económicos, civiles, políticos, sociales y culturales, y en particular el desarrollo de los derechos humanos.²⁶

El estudio aquí efectuado no puede dejar de contemplar el concurso aparente de leyes²⁷, con la figura prevista en el art. 265 del

²⁵ Kapustik, Lucas Liendro, “Los delitos contra la administración pública y la corrupción de los funcionarios”, Ed. Huellas Ediciones, Buenos Aires, 2018, pág. 290.

²⁶ Kapustik, Lucas Liendro, ob cit pág. 290/91.

²⁷ “Esta figura se da cuando, a pesar de que a primera vista son varios los tipos que concurren y bajo los causales se subsume el hecho, en virtud de su respectivo contenido y de diversas sanciones

Código Penal de la Nación, es decir en la figura de negociaciones incompatibles.

En este sentido cabe recordar que la estructura típica de la citada figura legal, conforme el entendimiento del Dr. Sancinetti requiere:

“El tipo objetivo presenta los siguientes elementos: a) calidad especial de autor (funcionario público, art. 77, CP arg.); b) actuar en actos preparatorios o ejecutivos de un contrato administrativo u otra operación de contenido económico; c) que la actuación sea realizada en ejercicio o con ocasión de las funciones asignadas.

Tipo subjetivo Lo constitutivo del injusto solo aparece con claridad en el tipo subjetivo: a) el funcionario debe actuar con conocimiento de los elementos del tipo objetivo (dolo); y b) con desviación de poder, es decir: persiguiendo una finalidad de beneficio para sí o para otro, condicionando la voluntad negocial de la Administración según este interés no administrativo (elemento subjetivo del tipo).”

A los efectos de verificar la existencia del tipo penal objetivo, podemos indicar que hay varios funcionarios intervinientes, que desarrollaron con capacidad funcional los hechos aquí investigados, incluso el propio ministro al momento de concretar y suscribir las adjudicaciones. Pero será materia pesquisitiva la determinación de las responsabilidades, autorías o participaciones en los mismos.

existente entre ello sólo uno, que desplaza al otro u otros, resulta aplicable, por ser el que más particularizadamente contempla la totalidad de las modalidades del hecho, agotando su contenido de injusto y culpabilidad...” Caramuti, Carlos S. #Concurso de Delitos”, Tercera Edición Ed. Hammurabi, Buenos Aires, marzo de 2018, pág. 159.



Desde ya el funcionario que requiere el tipo penal por especialidad estaría dado por cualquiera de los agentes de la administración que participaron en las contrataciones y que tuvieron la capacidad de incidir en las adquisiciones de bienes.

En este sentido, cabe recordar que conforme el art. 77 del Código Penal de la nación, son funcionarios o empleados públicos todos los que participan accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, entendiéndose por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos (art. 1, segundo párrafo Ley N° 25.188).

Cumplida la exigencia de la especialidad es decir la intervención de un funcionario, se vio que los hechos analizados resultan ser contrataciones que cumplen con otro de los elementos que dicha intervención funcional se de en el marco de una operación económica.

Va de suyo que las intervenciones de los funcionarios que fueron mencionados a la largo del análisis de los expedientes se originaron en mérito de la designación de atribuciones y competencias dentro de la administración.

En este sentido, el profesor Sancinetti consideró *“Lo que sucede es que la actuación administrativa se convierte en prohibida, precisamente si está precedida por el interés particular; aunque*

objetivamente quizá el funcionario podría haber realizado lícitamente el mismo acto si no hubiera sido porque perseguía tal finalidad espuria”.

No resulta inoficiosa la aclaración del jurista, en cuanto que los contratos analizados no resultan ser ilegítimos o ilegales, empero, conforme se viene analizando, las irregularidades detectadas sí podrían conllevar la ilegitimidad del procedimiento, viciado en cuanto a las decisiones en intereses por fuera de los que es la voluntad del propio Estado.

Está claro, que de corroborarse lo dicho hasta el momento, ha existido un desdoblamiento de la personalidad del o los funcionarios quienes por beneficiar a terceros han representado a lo largo de los procedimientos de compra, intereses de aquéllos en el ejercicio de sus funciones

El profesor Soler, a su tiempo consideró *“El bien jurídico protegido por la figura es “el fiel y debido desempeño de las funciones de la administración en sentido amplio de manera que la actuación de los órganos no sólo sea imparcial, sino que se encuentre a cubierto de toda sospecha de parcialidad”*²⁸.

Por su parte la jurisprudencia ha considerado *“Es que la figura prevista por el artículo 265 del Código Penal, en tanto apunta al funcionario público que desdobra su personalidad y, a la par de representar al Estado, actúa como parte interesada. Si algo emerge de la conducta de esos funcionarios es una sospecha de parcialidad a favor del interés de la empresa prestadora. El resultado es el desvío de poder*

²⁸ Soler, Sebastián Derecho Penal Argentino, Ed. TEA 1992, Tomo V, pág. 246



*en desmedro del necesario interés unilateral que debe arrimar toda actuación de un órgano estatal, procediendo con tendencia beneficiante, condicionando la voluntad negocial de la administración por la inserción de un interés particular*²⁹

Desde ya la maniobra bajo estudio se encontraría consumada, en tanto el tipo penal solo exige que el autor se interese en el contrato, no requiriendo en la especie ningún otro requisito.

En efecto, más allá que las contrataciones en algunos casos podrían haber tenido algún tipo de efecto, lo cierto es que la figura de las negociaciones incompatibles no exige tal elemento como un requisito objetivo tipo.

Así la jurisprudencia consideró *“Como se observa, el tipo penal escogido no requiere un perjuicio económico para la Administración Pública, exigencia que sí añaden las figuras de defraudación (Título VI "Delitos contra la propiedad", Capítulo IV, del Código Penal), y que se satisface, incluso, con una alteración perjudicial de la relación interna entre activo y pasivo.”*³⁰

Entonces deberá ser la pesquisa la que determine la autoría, coautoría y algún tipo de participación en el hecho en el caso de considerar que corresponde la calificación del delito de negociaciones incompatibles.

²⁹ C.F.C.C. Sala I, C.N° "38.401 "Incidente de apelación de Alzogaray, María Julia" y sus citas, reg. nro. 1489, rta. el 20/12/05.

³⁰ C.F.Crim Corre., Sala I, " MENDEZ DIZ, Jorge y otros s/ procesamiento ", causa nro. 1082, rta. El 19/09/07

Continuando con este lineamiento, para el caso que se entienda que los hechos efectivamente constituyen la figura prevista en el art. 265 del C.P., debe destacarse que de conformidad a las prescripciones de la Ley 27.401 deberá considerarse la participación de las empresas como sujetos pasivos del proceso.

En efecto, la citada norma, haciéndose eco de los distintos reclamos internacionales es vista como una nueva herramienta para la lucha contra la corrupción pública y privada.

Para ello, además de regular agencias anticorrupción u órganos internos de las empresas para autocontrol de actos corruptos – *compliance*- posibilita en el caso de los delitos de cohecho, tráfico de influencia, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionario, balances e informes agravados y las negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública la posibilidad de la responsabilidad empresarial.

Respecto de esta incorporación al proceso de las personas jurídicas se entendió que la responsabilidad en particular de las personas jurídicas aparece en el art. 2º, al señalar que será responsable de aquellos delitos antes reseñados los que hubieren sido realizados, directa o indirectamente con su intervención o en su nombre, interés o beneficio³¹.

Entonces, con motivo de la norma invocada y la posible calificación legal de negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, se deberá merituar la afectación al proceso de las empresas involucradas, es decir, ALIMENTOS GENERALES S.A.;

³¹ Castex Francisco, Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas y Compliance, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, Marzo 2018, pág. 27.



BLUE CATERING S.A., COPACABANA S.A.; EQUIS QUINCE S.A., FORAIN S.A.; NOMEROBO S.A.; SOL GANADERA S.R.L., y TEYLEM S.A.

c. 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.”³²

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*

³² Basílico Ricardo Angel, Todarello Guillermo “Negociaciones incompatibles con la función Pública”, Ed, Astrea, Buenos Aires, 2016, pág. 72.

*pertenece o a la que se presta servicio. Este carácter de desleal es el que hace que los actos se realicen en secreto o en un marco de discreción, provocando la transgresión de determinadas reglas de gobierno el que exista un acto de corrupción, entonces, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, el cual, precisamente, es el que resulta vulnerado*³³.

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.³⁴

Es en este contexto legal, que se considera deben entenderse los hechos bajo estudio y por esta razón es que se postulan

³³ Kapustik Lucas Liendro ob cit pág 284

³⁴ Colombo Marcelo, Honisch, Paula, “Delitos en las contrataciones públicas”, ED. Ad-Hoc, Bs. As., septiembre 2012, Pág. 33.



tanto las indagatorias como el embargo a los fines de poder aplicar las diligencias que el caso amerita.

v. HABILITACIÓN FERIA

En mérito de la gravedad institucional de los hechos aquí denunciados, su impacto social, la necesidad de realizar medidas de pruebas de carácter urgente y la posibilidad que los mismos puedan seguir causando efectos más allá de la suspensión dispuesta por RESOL-2020-185-APN-MDS, en el marco del expediente EX - 202026300756-APN-DCY-2020-185-APN-MDS, se solicita se habilite la feria extraordinaria dispuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante las Acordadas N° 4/2020 y 8 /2020.

Tal requisitoria, se ajusta a lo regulado por el art. 153 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, como así también el artículo 4to de la citada Acordada N° 4/2020 de la C.S.J.N.

En este Sentido la Corte Suprema de justicia de la Nación ha entendido que las razones de urgencia que determinan la habilitación del feriado judicial son aquellas que entrañan para los litigantes riesgo serio e inminente de ver alterados sus derechos para cuya tutela se requiere protección jurisdiccional. Por lo tanto, la intervención de los tribunales de feria tiende, en principio, a asegurar únicamente el futuro ejercicio de un derecho o el cumplimiento de medidas ya decretadas, motivo por el cual, para que proceda aquella habilitación, deben concurrir estrictamente los supuestos contemplados

por el art. 153 del Código Procesal, que -como se sabe son de excepción³⁵.

Por otro lado, no puede dejar de ponderarse que el artículo 23 del Código Penal de la Nación al regular sobre las medidas cautelares, en la órbita del derecho represivo están “destinadas a hacer cesar la comisión del delito o sus efectos, o a evitar que se consolide su provecho o a obstaculizar la impunidad de sus partícipes.”

Todo lo cual, no solo impone la formulación de la presente denuncia, sino también a su urgente tratamiento.

vi. DOCUMENTAL.

En el marco de la investigación preliminar se colectaron distintos elementos de prueba con los cuales se formó el pertinente legajo de prueba, el cual forma parte de la presente denuncia.

Así se ha incorporado a dicho legajo:

–OMITIDO–

vii. SOLICITUD DE MEDIDAS DE PRUEBA.

Sin perjuicio de las medidas efectuadas por esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas, se entiende

³⁵ CNCiv., Sala de FERIA, “M., V. c/C., G. L. s/incidente de familia”, del 31/7/2015, y sus citas, entre muchos otros



que resultarían conducentes y útiles –art. 199 del C.P.P.N.- la producción de las pruebas que a continuación se detallan:

–OMITIDO–

viii. COMENTARIOS FINALES

Por último, se hace saber que en el marco de la investigación preliminar que motiva esta presentación la Dra. Silvina Martínez ha efectuado una ampliación de denuncia con relación a otras contrataciones en el marco de la emergencia sanitaria dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional, las cuales se analizaran en dicho legajo.

Asimismo, esta PIA se ha constituido como parte acusadora en el sumario administrativo iniciado por el Ministro de Desarrollo Social a requerimiento de este Ministerio Público Fiscal, por lo que, de producirse avances de interés para la investigación penal, serán puestos en conocimiento de V.S.

Procuraduría de Investigaciones Administrativas, 20 de abril de 2020.



MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

SERGIO L. RODRÍGUEZ

Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas

Procuraduría de Investigaciones Administrativas

Tte. Gral. Juan Domingo Perón 2455 - C.P.: C1040AAM

Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Tel.: +54 5411 49595910

www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar