



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

1

B.O. N° 546 de fecha 8/09/95.

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el Expediente F.E. N° 007/95, caratulado "s/PRESUNTAS IRREGULARIDADES PAVIMENTACION CALLE GDOR. PAZ DE USHUAIA", el que se iniciara como consecuencia de la presentación efectuada por el Señor Presidente del Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia en representación de dicho Cuerpo, mediante Nota N° 75/95 LETRA: P.C.D. de fecha 20 de enero del corriente año (fs. 1/8), adjuntando a dicha nota diversa documentación (fs. 9/111).

Luego de agregados los distintos requerimientos e informes peticionados por este organismo con el objeto de llevar adelante su investigación, y habiendo recepcionado el último de ellos el 18 de julio del corriente, la Nota N° 121/95 LETRA: S.H., a la que se adjunta la Nota D.G.R. N° 912/95, la nota s/n del Sub Director de Fiscalización y el Informe suscripto por el Inspector de la Dirección General de Rentas Enrique do Pazo - el que adjuntó documentación -, ello en respuesta a sucesivos pedidos oportunamente efectuados por esta Fiscalía de Estado, me encuentro en condiciones de proceder a emitir dictamen, conforme se expone seguidamente.

Corresponde puntualizar que la presentación del Sr. Presidente del Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia ha sido realizada en virtud de las acciones que se le encomendaran mediante la Resolución C.D. N° 446/94 dada en sesión ordinaria de fecha 28/12/94 (fs. 10).

A efectos de otorgar una mayor claridad al análisis a efectuar en el presente dictamen, he de abordar la cuestión en primer término en forma general, para posteriormente analizar individualmente las contrataciones realizadas con distintos contratistas.

#### CAPITULO I:

##### CONSIDERACIONES DE CARACTER GENERAL:

El Departamento Ejecutivo Municipal, conforme surge de las presentes actuaciones, en el año 1993 decidió - sin que ello

implique considerar correcto el procedimiento empleado - concretar la obra de pavimentación de un sector de la calle Gdor. Paz de la ciudad de Ushuaia, ejecutando la misma por administración conforme se indica en el punto II (fs. 240) del informe de fs. 236/264.

En primer término, cabe puntualizar que de acuerdo al artículo 69 de la Ley Territorial N° 236 "Corresponde al Concejo autorizar la construcción de obras públicas municipales, su mantenimiento y conservación según las modalidades siguientes: ...".

Como consecuencia de dicha prescripción legal, contenida nada menos que en la Ley Orgánica de los Municipios, se requirió al Ejecutivo Municipal que informara si el mismo había solicitado la pertinente autorización al Concejo Deliberante.

La respuesta a dicha consulta necesita ser analizada detenidamente.

Comienza diciendo "Que si bien no hubo pedido y por lo tanto autorización expresa al Concejo ..." (fs. 239, pto I) (el subrayado es del suscripto). Más allá de la defectuosa redacción de la respuesta - correspondía "autorización expresa del Concejo" y no "al Concejo" -, lo transcripto implica un expreso reconocimiento no sólo de ausencia de autorización, sino que ni siquiera se solicitó la misma.

Inmediatamente la nota señala las razones que a criterio del Departamento Ejecutivo Municipal hacían innecesario solicitar autorización: "... la misma era innecesaria ya que la obra de calle Gobernador Paz , fue una obra realizada por el Municipio por el Sistema de Administración y en este caso los gastos que se realizan o se realizaron se encuentran comprendidos en el Presupuesto Municipal y la autorización se realizó. a través de la Ordenanza de Aprobación del Presupuesto General del Ejercicio, tal como lo establece el Artículo 6° de la Ley N° 6 de Contabilidad. "La promulgación de la Ley de Presupuesto implicará el ejercicio de la Atribución del Poder Ejecutivo, para Decretar el uso de las



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

autorizaciones para gastos, y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento." (fs. 239).

Dicha afirmación carece de sustento alguno.

En efecto, más allá de la aprobación del presupuesto, el legislador ha querido establecer a través del artículo 69 que toda - más adelante analizaré este aspecto - obra que emprenda el Ejecutivo Municipal cuenta con una autorización expresa del Concejo Deliberante, prescripción legal que aquel Departamento no puede pretender desnaturalizar a través de la simple remisión a la aprobación del Presupuesto.

Resulta tan clara la prescripción legal, que es sumamente dificultoso entender como se puede afirmar que lo que allí se dispone en realidad no se dispone, o que lo establecido tiene aplicación sólo en algún caso aislado.

Asimismo resulta oportuno recordar que aún en el caso que se pretendiera considerar como contradictorio lo establecido por el art. 69 de la Ley 236 y la Ley Territorial N° 6 - lo que no es así, pues se refieren a cuestiones diferentes -, es necesario recordar que la Ley Territorial N° 236 - Ley Orgánica de las Municipalidades -, salvo la Constitución Provincial, en materia de normas de carácter provincial tiene preeminencia respecto toda otra, lo que surge no sólo de su carácter de Ley Orgánica de los Municipios, sino inclusive de su texto.

En tal sentido, he de transcribir un artículo que expresamente hace referencia a la preeminencia natural de la Ley 236 - por ser, reitero, la ley orgánica de los municipios -, el que incluso está contenido en la parte referida a obras públicas, como una disposición de carácter general sobre dicho tema:

"Artículo 139°.- Las Municipalidades en todo lo referente a obras públicas y adquisiciones deberán ajustarse a las prescripciones de la presente Ley, a las ordenanzas que dicte el Concejo y supletoriamente se tornarán de aplicación las normas vigentes a nivel territorial.

Continúa la respuesta: "... Cuando el Artículo 69 de la Ley 236 dice: "Corresponde al Concejo autorizar ...", no establece de que modo se expresa por cada Obra, o en forma genérica como ya lo detallamos en el presente a través de la Ordenanza de Presupuesto pero además la letra de las Leyes o normas debe leerse en forma total y respecto al tema obra debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 26º, donde dice que "la ejecución de las Obras Públicas Municipales corresponden al Departamento Ejecutivo" y sólo requiere autorización expresa del Concejo en aquellos casos que dado el Sistema de Licitación en el 2º llamado concurriera un solo proponente o sea que el requerimiento de autorización expresa Artículo 127 Ley 236 es una excepción a la regla general; y también deberá leerse el artículo 130º donde dice que toda Obra a ejecutarse por Administración Directa deberá contar con la siguiente documentación y en ningún caso se refiere a la autorización expresa del Concejo Deliberante." (fs. 239/240).

Con respecto a lo transcripto precedentemente - de redacción confusa - caben formular las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la duda que plantea el Ejecutivo Municipal en cuanto a cómo se materializa la autorización prevista en el artículo 69 de la Ley Territorial N° 236, esto es si opera con la aprobación del Presupuesto o necesita aprobación expresa de cada obra, no resulta aceptable.

En efecto, la mera inclusión de un artículo con la redacción del 69, nos está indicando - y cuesta creer que no lo comprenda el Ejecutivo Municipal - que cada obra debe tener una autorización expresa del Concejo Deliberante.

En cuanto a la relación que hace el Ejecutivo Municipal de los artículos 126 - no 26 como indica el Ejecutivo Municipal - y 127 resulta antojadiza y carente de lógica y fundamentación alguna, no encontrando explicación a las razones por las cuales se



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

pretende limitar la autorización expresa prevista en el artículo 69 de la Ley 236 para toda obra pública, a un caso específico.

Por último, respecto la no inclusión en el artículo 130 de la autorización del Concejo Deliberante, cuya cita pareciera indicar que para el Ejecutivo Municipal nunca corresponde la citada autorización - lo que se contradice con lo antes afirmado por el mismo, en que sólo es admisible en un caso -, debo señalar que la omisión resulta a todas luces razonable por elementales motivaciones de técnica legislativa.

En efecto, no es el artículo 130 el apropiado para disponer la obligación de obtener autorización del Concejo Deliberante en cada obra que emprenda el Ejecutivo Municipal.

Más aún, teniendo en cuenta que la citada autorización ya ha sido expresamente dispuesta en la parte pertinente, no resulta razonable pretender que también en el art. 130 - que reitero se refiere a otros aspectos - se previera, a no ser que contrariando toda lógica y técnica legislativa, se pretenda reiterar innecesariamente en distintos artículos, algo que en la parte pertinente ya ha sido dispuesto clara y expresamente.

Otro aspecto a analizar en forma general, es el referente a la modalidad adoptada para la ejecución de la obra, y los recaudos que en tal caso deben adoptarse de acuerdo a la Ley Territorial N° 236, ello sin perjuicio de lo que la normativa específica establezca.

Tanto en el punto I (fs. 239) como en el II (fs. 240) del Informe de fs. 236/264 se informa que la obra fue realizada por administración.

La ejecución de la obra por administración se encuentra prevista en el inciso 1º del artículo 69 de la Ley Territorial N° 236 que dice: "... Por ejecución directa con fondos de la Municipalidad ...".

La citada ley no define cuándo una obra es "por Administración", correspondiendo remitirse a la Ley Nacional de Obras Públicas - Ley N° 13.064 vigente en el ámbito municipal.

En efecto, el artículo 14 de la ley de provincialización (N° 23.775) determinó que: "Las normas del territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, mantendrán su validez en el nuevo estado, mientras no fueren derogadas o modificadas por la Constitución de la nueva provincia, la presente ley, o la Legislatura Provincial, en cuanto sean compatibles con su autonomía".

Quedaba claro entonces que, para evitar un vacío normativo, toda la legislación que a esa fecha (10/05/90) estuviere vigente en el Territorio Nacional continuaría siendo aplicable en el nuevo Estado, en tanto no se contrapusiera con la Constitución y leyes provinciales a dictarse.

Han sido numerosos los casos de normas nacionales que continuaron y aún continúan en vigencia en la Provincia, citando, a simple título ilustrativo, las leyes 22.140 (Régimen Jurídico Básico de la Función Pública), 13.064 (Obras Públicas), 19.549 (Procedimientos Administrativos hasta la entrada en vigencia de la ley provincial N° 141) entre muchas otras.

Este es un hecho indiscutido, consentido y aplicado por todos los órganos de la Provincia.

Por otra parte, también ha sido el criterio receptado por nuestro máximo Tribunal de Justicia Provincial, al sostener: "... cabe señalar que el artículo 14 de la ley 23.775 al decir "las normas del Territorio Nacional (...) vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, mantendrán su validez en el nuevo estado ..." REQUIERE SER INTERPRETADO ATENDIENDO A LA FINALIDAD CON QUE FUE ESTABLECIDO, TODA VEZ QUE UNA INTERPRETACION MERAMENTE LITERAL PUEDE RESULTAR MARCADAMENTE ANTISISTEMATICA. En efecto, si se considerara que "las normas del Territorio" son sólo aquellas



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

dictadas por la Legislatura Territorial o por el Congreso de la Nación actuando como Legislatura local para la Capital Federal y Territorios Federales SE PRODUCIRIA UNA LAGUNA DE DERECHO INCONMENSURABLE QUE DEJARIA SIN BASAMENTO LEGAL UN SINNUMERO DE ACTIVIDADES PRACTICAS QUE SE DESARROLLAN EN EL AMBITO DE LA PROVINCIA. Si por el contrario, se admite, como lo efectúa el juez preopinante en posición que comparto, que la expresión legal, REFIERE A TODAS LAS NORMAS QUE SE APLICABAN EN EL AMBITO PROVINCIAL, INDEPENDIENTEMENTE DE SU AUTORIDAD DE CREACION, SE MANTIENE LA VIGENCIA DE UN PLEXO JURIDICO QUE, PAULATINAMENTE PODRA O NO SER MODIFICADO POR LAS AUTORIDADES PROVINCIALES, SIN PONER A TODO EL ACCIONAR ADMINISTRATIVO EN EL RIESGO DE LA ACTUACION ILEGAL. EN SUMA, EL PROCESO DE PROVINCIALIZACION, CON SU CONSECUENTE TRANSFERENCIA DE ADMINISTRACIONES REQUIRIO - COMO UNICA POSIBILIDAD RAZONABLE - MANTENER EL ESQUEMA NORMATIVO VIGENTE A LA FECHA DEL DICTADO DE LA LEY 23.775" (véase voto del Dr. Omar Carranza en fallo del 20/10/94 dictado en autos "Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur c/Cooperativa Limitada de Electricidad, Consumo, Crédito y Vivienda de Ushuaia s/Lanzamiento, Causa N° 13/94 STJ).

Lamentablemente, la ley nacional 13.064 no da un concepto de obra por administración, lo que considero de importancia teniendo en cuenta las características de la obra aquí analizada.

Sin perjuicio de ello, considero pertinente transcribir algunas definiciones respecto las "obras por administración".

La Ley N° 6.021 de la Pcia. de Buenos Aires, en su artículo 67 dice: "Considérase obra por Administración aquella en que la Provincia adquiriendo los materiales, equipos y herramientas, designando y/o contratando mano de obra y alquilando todos aquellos elementos necesarios para la ejecución de los trabajos, toma a su cargo la dirección y ejecución de los mismos

por intermedio de sus reparticiones." ("Régimen Legal de las Obras Públicas", MO, p. 64).

La Ley N° 5.188 de la Pcia. de Santa Fé dice en su art. 14: "En las obras por administración la dirección y ejecución de los trabajos se realizará por intermedio de las reparticiones del Ministerio de Obras Públicas o entes autárquicos que lo integran ..." (obra citada, ps. 64/65).

La Ley Orgánica Municipal de Pcia. de Buenos Aires que sí define la obra pública por administración - a diferencia de la Ley Territorial N° 236 - dice: "Considérase obra por administración aquella en que la municipalidad toma a su cargo la dirección y ejecución de los trabajos por intermedio de sus organismos, así como también la adquisición, provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, equipos, aparatos, instalaciones, materiales, combustibles, lubricantes, energía, herramientas y demás elementos necesarios, afectando personal municipal o contratando mano de obra ...". ("El contrato de obra pública", O. M. Bezzi, p. 28).

Habiendo transcripto algunas definiciones respecto lo que se entiende como obra por administración, no puedo omitir asentar mi opinión en cuanto a que en principio resulta sumamente dificultoso aceptar el criterio del Ejecutivo Municipal de encontrarnos ante dicha modalidad en el presente caso.

Ello así, pues conforme surge de la documentación arrojada a estas actuaciones, con las limitaciones que implica el no contar con un informe detallado y pormenorizado de costo total de la obra (no sólo lo gastado en contrataciones con terceros), surgiría que sólo una pequeña parte de la obra habría sido encarada por el Municipio a través de sus equipos y personal.

Por lo expresado, considero que en la instancia pertinente deberá profundizarse el análisis de la presente cuestión, pues de no encuadrar la obra en la modalidad de "por administración", indudablemente ello implicaría encontrarnos ante





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

un mayor grado de irregularidades que las que a lo largo del presente dictamen he de puntualizar.

Sin perjuicio de lo expresado en los párrafos precedentes, he de continuar el análisis de las presentes actuaciones con la hipótesis de encontrarnos efectivamente ante una obra por administración, tal lo afirmado por el Ejecutivo Municipal.

Los artículos que fijan los recaudos a cumplir en caso de obras por administración, son el art. 130 y el art. 131 de la Ley Territorial N° 236.

El art. 130 dice: "Toda obra a ejecutarse por administración directa deberá contar con la siguiente documentación:

- 1º - Planes generales y detalles del proyecto.
- 2º - Cómputos métricos y presupuesto total.
- 3º - Memoria descriptiva.
- 4º - Término probable de ejecución de los trabajos.
- 5º - Plan de ejecución de los planes, indicando costo de los materiales, equipos, herramientas y demás gastos."

Respecto al cumplimiento de dichas prescripciones, el Ejecutivo Municipal ha afirmado que "... existe respaldo en un proyecto, elaborado por la Municipalidad y que contiene un cálculo de gastos ..." (Punto I, fs. 239), remitiendo según se indica en el punto IV (fs. 240) "... copia autenticada de carpeta técnica o anteproyecto de obra ...", el que obra como anexo II.

Debo aclarar que lo que se señala como "proyecto" no sería otra cosa que la "carpeta técnica", que en mi opinión dista largamente de cumplir acabadamente con lo que debería ser un "proyecto", sin perjuicio de puntualizar la necesidad que ello sea evaluado en la instancia pertinente a través de la opinión de peritos.

Con respecto a dicha "carpeta técnica" caben formular numerosas observaciones.

La primera está vinculada a que aparentemente ha tramitado como expte. sin Letra, sin número y sin año. Tampoco se ha indicado la fecha de inicio del mismo, ni quien ha sido el iniciador, y por último, sin que surja razón alguna se le habría dado carácter de RESERVADO.

Con referencia a esto último, cabe señalar que el Decreto 4144/86 aplicable en la Administración Pública Pcial. - Decreto Pcial. N° 298/92 - estableció que "El Subsecretario del área donde se inicie la tramitación de la documentación administrativa, o el titular del ente, en su caso, podrán mediante decisión fundada y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, asignarle carácter de "secreto" o "reservado" con estricta sujeción a lo que, sobre el particular, establezcan las "normas en vigor."

Sin bien dichas normas se refieren a la Administración Pública Pcial., el mecanismo para otorgar a una tramitación el carácter de "secreta" o "reservada" debe tener pautas, pues nunca podría quedar sujeto a la simple voluntad o capricho del funcionario, sin necesidad que este fundamente debidamente su decisión.

En el presente caso, no hay siquiera un renglón suscripto por algún funcionario que otorgue a la tramitación el carácter de reservada - menos pensar en una fundamentación de tal decisión, la que tampoco se da en el Informe de fs. 236/264, sólo la palabra "RESERVADO" en la carátula del expediente, lo que carece de todo valor.

Por otra parte, debo manifestar mi opinión, en cuanto a que no encuentro aún cuando me esfuerce - ocurre que en realidad no la hay -, razón alguna que pueda justificar en el caso de la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, el otorgar a la tramitación el carácter de RESERVADO. No obstante no existir documentación alguna que merezca dicho carácter, al menos sería



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

menos insólito que se hubiera dado dicho carácter a alguna pieza en particular y no a todas.

Aún respetando los procedimientos pertinentes - lo que no ha ocurrido -, puede tener algún sentido declarar "RESERVADO" un expte. como el aquí analizado, en el cual obran los antecedentes para la realización de una obra pública de pavimentación?

Puede haber alguna razón que justifique calificar de reservado el Informe D.E.y P. N° 135/93 que por otra parte se encuentra en otro expte. sin tal carácter?

Y respecto el Informe D.E.y P. 131/93 (que también obra en otro expte. sin tal carácter)?

Y respecto la documentación obrante a fs. 143? A fs. 144? A fs. 145/146? etc.

De ser cierto que el expte. se tramitó como "RESERVADO", debería concluir que se daría el caso que ninguno de los contratistas de la obra tuvo conocimiento del contenido del mismo (aquí cabe puntualizar que igual conclusión debiera surgir de la lectura de distintos contratos suscriptos), lo que escapa a toda lógica.

Asimismo, en apoyo de las consideraciones efectuadas entiendo importante puntualizar que el procedimiento de contratación - del cual forman parte en este caso los antecedentes de la obra a realizarse - , no se sustrae ni es ajeno al "procedimiento administrativo", razón por la cual cabe aplicar a la actividad administrativa preparatoria de los contratos las normas y principios que rigen en materia de procedimiento administrativo.

En tal sentido, resulta importante traer a colación lo establecido por el Decreto reglamentario de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo - Ley N° 19.549 (vigente en la Pcia. hasta la sanción de la ley provincial sobre la materia, conforme al artículo 14 de la ley de provincialización N° 23.775 y fallo

del S.T.J. en autos "Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur c/Cooperativa Limitada de Electricidad, Consumo, Crédito y Vivienda de Ushuaia s/Lanzamiento, Causa N° 13/94), y la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia - Ley Pcial N° 141 vigente a partir de mediados de 1994, en lo referente a actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que fueran declarados reservados.

El decreto nacional establece en el artículo 38 que la declaración de reserva o secreto de actuaciones, diligencias, informes o dictámenes se realizará mediante resolución fundada del respectivo subsecretario del Ministerio o titular del ente descentralizado de que se trate, a pedido de órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, surgiendo de su texto en forma clara su carácter de excepción.

Ello así, pues no puede ser otro el criterio a seguir en el marco de una organización republicana, en la cual la publicidad de los actos de gobierno constituye una característica esencial.

En cuanto a la Ley Pcial. N° 141, sobre el particular ha establecido que la declaración de "reserva" o "secreto" tiene carácter de excepción, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, instrumentándose mediante resolución fundada del superior.

Con un espíritu concordante con lo establecido por la ley, el decreto reglamentario ha prescripto que "Sólo los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, los ministros del Poder Ejecutivo, los titulares de entes autárquicos, el Fiscal de Estado y los titulares del Tribunal de Cuentas pueden declarar reservadas o secretas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes en los términos del artículo 47° de la Ley".

En síntesis, entiendo que no se puede considerar que el expte. remitido como carpeta técnica haya tenido el carácter de reservado, pues nunca se le dió tal carácter - la simple inscripción "RESERVADO" en la carátula no es suficiente -, siendo



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

importante señalar que no habiéndosele otorgado a las actuaciones allí contenidas Letra, número y año; y no haberse identificado el iniciador ni la fecha de inicio; dicha documentación carece de todo valor para sostener que se haya tramitado un expte. previo a la decisión de realizar la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz - deberá tenerse presente que no obstante los términos de la Resolución C.D. N° 277/94, en aquél momento el Ejecutivo Municipal no remitió el expte. "Carpeta Técnica" -, a no ser que ello pueda ser debidamente probado a través de registros llevados en debida forma, constancia que indudablemente de existir ya tendrían que haber sido remitidos a esta Fiscalía de Estado, atento los términos de los requerimientos efectuados por la misma a la Municipalidad de Ushuaia. Ello desde ya, sin perjuicio que la documentación allí contenida pueda ser considerada como válida individualmente, en la medida en que ello quede fehacientemente acreditado a través de los registros que en cada caso correspondan (registros de notas, informes, etc.).

En ese sentido, considero de relevante importancia la acreditación fehaciente de la fecha de las decisiones contenidas a fs. 143 y del acta de inicio de fs. 144, lo que no ha acontecido pese a los requerimientos efectuados.

Por último, aún cuando el expte. hubiera tenido el carácter de reservado, es obvio señalar que ello no impide la necesidad de que quede debidamente acreditado a través de los registros pertinentes la fecha en que el mismo fue iniciado, como así también su identificación, pues caso contrario carecerá de todo valor.

Respecto la documentación obrante a fs. 143 - cuya existencia, reitero, deberá ser acreditada fehacientemente -, debo señalar que la decisión allí contenida en mi opinión no ha sido correctamente instrumentada.

Ello así, pues entiendo que razones de orden administrativo hacen aconsejable el dictado de un acto

administrativo expreso a través del cual se instrumente claramente la decisión de iniciar una obra (obsérvese que por ejemplo ante la ausencia de dicho acto, nos encontramos con contradicciones respecto el exacto objeto de la misma).

En cuanto a la "Carpeta técnica" debo hacer una observación de suma importancia, que en cierto modo ya se visualiza en las expresiones precedentes.

Al solicitarse al Intendente Municipal la documentación que indica el artículo 130 de la Ley 236, se puntualizó que "... Dicha documentación deberá estar acompañada de copia de los registros que permitan acreditar la fecha de confección de dicha documentación".

Dicha previsión tiene un objetivo obvio, cual es el de evitar la elaboración actual de documentación o exptes. que no se confeccionaron en el momento en que debió hacerse.

De tal modo, que la acreditación a través de los registros, dá la seguridad respecto la real existencia de la documentación y/o exptes. al momento en que estos debieron confeccionarse.

En el caso bajo análisis, lamentablemente el Ejecutivo Municipal se ha limitado a remitir documentación sin hacer referencia alguna a lo antes indicado - acreditación mediante registros -, razón por la cual, en mi opinión la documentación remitida en un expediente sin letra, número, año, fecha de iniciación, iniciador, y de carácter RESERVADO sin justificación alguna, fundamentalmente no acredita la existencia de dicho expediente y de la totalidad de la documentación contenida en el mismo al momento de emprender la obra y por lo tanto al menos una aproximación al cumplimiento de la prescripción contenida en el artículo 130 de la ley 236.

Huelga decir que la inexistencia de un expte. en donde se encuentre la totalidad de los antecedentes necesarios para la obra, además de constituir una imprevisión inaceptable,



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

constituiría el incumplimiento de lo prescripto en el art. 130 de la Ley Territorial N° 236.

Pero sin perjuicio de ello, deseo hacer alguna referencia a la documentación que se encuentra en la "Carpeta técnica" y con la cual se pretende dar por cumplimentado lo establecido en el artículo 130 de la Ley Territorial N° 236.

Dicho artículo hace mención, tal como ya he dicho, de los planos generales y detalles del proyecto; cómputos métricos y presupuesto total; memoria descriptiva; término probable de ejecución de los trabajos; y plan de ejecución de los planes, indicando costo de los materiales, equipos, herramientas y demás gastos.

Un plano, sería conforme a MO "... la representación gráfica en una superficie, y mediante procedimientos técnicos, de la construcción proyectada. Constituye, juntamente con el presupuesto, la base principal del contrato de construcción sobre la cual habrá de elaborarse este último." ("Régimen legal de las Obras Públicas", p. 195).

Dicho requisito, aún cuando se acreditare fehacientemente la fecha del supuesto expediente denominado "Carpeta Técnica", considero que no se ha cumplimentado, pues la documentación que obra en esta última entiendo que no resulta suficiente. Desde ya que con respecto a este punto, deseo señalar la necesidad que oportunamente se requieran informes periciales, a efectos de contar con la opinión de los técnicos en la materia.

En cuanto a los detalles del proyecto que se daría a través de lo que MO denomina "Planilla de detalles", éstos serían "... estudios o descripciones gráficas en especial, de partes determinadas de los planos generales." (obra citada, p. 195), estudios que en su caso se podrían llegar a considerar cumplidos en la denominada "Carpeta técnica".

El cómputo métrico conforme a MO "Constituye la cuenta o cálculo del monto de obra de cada partida en que se ha dividido y

agrupado el presupuesto, expresado en la unidad métrica respectiva.", en tanto el presupuesto "es la apreciación anticipada, lo más exacta posible, del costo de una obra.", requisitos que el Ejecutivo Municipal supone haber cumplimentado a través de la documentación obrante a fs. 128/129 de la Carpeta Técnica, lo que al igual que con el plano de detalles y la memoria descriptiva, en mi opinión debiera ser objeto de análisis por parte de un perito en la materia.

MO define a la Memoria descriptiva como "... un conjunto de explicaciones que acompañan al proyecto a los fines de fundamentarlo en todas sus partes, aclarando especialmente la interpretación de los planos ... En esta pieza se hace mención, generalmente, al objeto de la construcción proyectada, elección y descripción del terreno o la localidad en que se levantará la obra, calidad del terreno, características del proyecto, detalles de la construcción, condiciones planimétricas del lugar de emplazamiento, las fuentes o yacimientos más cercanos de material, medios de comunicación, todos los elementos de juicio que se han utilizado para la elaboración del proyecto, etc." (obra citada, ps. 195/196).

Con respecto a este requisito, para el caso que se pruebe fehacientemente su existencia previa al inicio de la obra - como el resto de la documentación que no tiene el carácter de prueba fehaciente y obra en lo que el Ejecutivo Municipal denomina "Carpeta técnica" -, deberá analizarse al igual que con los demás requisitos, si realmente se cumple con los mismos, ello tal como ya he expresado recurriendo a peritos en la materia.

Respecto al término probable de ejecución de los trabajos, se observa que de acuerdo al Informe D.E.y P. N° 135/93 el mismo fue fijado para la primera etapa en 90 días corridos.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Dicho plazo, no fue rectificado - al igual que el resto de la documentación previa a la obra - no obstante haberse modificado los trabajos a ejecutar, y fue largamente superado.

Por último en cuanto al plan de ejecución de los planes, indicando costo de los materiales, equipos, herramientas y demás gastos, también entiendo que ello no ha sido debidamente cumplimentado pues aún aceptando como válida la documentación obrante en la denominada "Carpeta técnica", la misma no resulta completa en cuanto a lo aquí exigido, sin perjuicio de lo cual, en esta materia desde ya también se requerirá de los servicios de un perito.

En cuanto a la inexistencia de un "expediente madre" el Ejecutivo Municipal en el punto V (fs. 240) del informe de fs. 236/264 reconoce su inexistencia sin ensayar justificación alguna, para a continuación señalar que no obstante ello existió la carpeta técnica a que me he referido anteriormente.

Otra observación cabe realizar con relación a lo actuado respecto lo establecido en la primera parte del artículo 131 de la Ley Territorial N° 236.

Allí se puede leer: "Los trabajos por administración serán ejecutados bajo la dirección técnica de un profesional de la Municipalidad o del Territorio o del que se contratara para tales fines ...".

Dicha prescripción legal motivó que la Fiscalía de Estado requiriera el nombre del Director técnico de la obra, solicitando asimismo se adjuntara copia del acto administrativo pertinente.

La respuesta, dada por el Ejecutivo Municipal a través del informe de fs. 236/264, lamentablemente como muchas otras ha sido deficiente y confusa.

En efecto, de la misma surgiría más claramente que los Ing. Carlos FRESL y Jaime POSLEMAN tuvieron el carácter de

Directores Técnicos de la Obra no resultando tan claro el papel desempeñado por el Ing. Pablo BANDI.

A la redacción confusa, debe sumarse que no se remitieron a este organismo de control los actos administrativos tal como se había requerido, pues la única documentación relacionada con lo aquí tratado es el acta de inicio de obra obrante a fs. 144 de la "carpeta técnica" remitida por el Ejecutivo Municipal, que en su último párrafo dice: "... Se encuentran presentes Funcionarios Municipales del Area dejando la Dirección de la Obra a cargo del Sr. Inspector de Obra Ing. Carlos FRESL." (extrañamente, no se observa la firma de ninguno de los "Funcionarios Municipales" supuestamente presentes - ni tampoco la del Ing. Fresl -, salvo desde ya, la del Subsecretario de Servicios Públicos).

En primer término, debo señalar que teniendo en cuenta que no ha quedado acreditada la fecha de confección de la "carpeta técnica" a mi juicio el acta de inicio de obra obrante a fs. 144 de la misma carece de valor probatorio, a no ser que existan registros que acrediten en forma fehaciente la fecha de confección de la citada acta de inicio.

Por otra parte, debo señalar que el acta de inicio no es el instrumento idóneo para designar Director Técnico al Sr. Carlos FRESL sino que debería haberse dictado una Resolución o Disposición por parte de la autoridad competente con dicho objeto, que a simple título de ejemplo podría decir: "Designar al Agente ... Carlos FRESL, como Director Técnico de la Obra "Pavimentación calle Gobernador Paz" que se ejecuta por administración, a partir del ...", criterio que también debería seguirse en materia de inspectores de obra.

También debo resaltar que sorprende que se informe que el Ing. FRESL haya sido el Director Técnico de la obra teniendo en cuenta que su actuación, al menos documentada, ha sido nula.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Asimismo, respecto al Ing. Jaime POSLEMAN, ningún elemento se ha arrojado en la respuesta, que justifique su mención como Director Técnico de la obra.

No obstante ello, debo puntualizar que en una de las contrataciones el Ejecutivo Municipal lo menciona como Director Técnico - junto a otras responsabilidades - tema sobre el cual me explayaré al analizar el caso particular, aunque adelantando que no se arrojó prueba alguna en tal sentido, además de no ser aceptable la información dada por las razones que allí expondré.

En cuanto al Ing. BANDI tampoco se ha arrojado documentación alguna que permita suponer que efectivamente ha sido Director Técnico de la Obra.

En síntesis se ha citado a dos o tres (en caso de sumarse el Ing. BANDI, aunque todo indica que sólo habría sido inspector) personas como Directores de Obra pero respecto ninguno de ellos se han arrojado los elementos probatorios de dicha afirmación.

Por lo tanto nos encontraríamos ante un nuevo grave incumplimiento de la normativa vigente, específicamente del artículo 131 de la Ley Territorial N° 236.

Hasta aquí he efectuado consideraciones de carácter general vinculadas al claro incumplimiento de normas previstas por la Ley Orgánica de Municipios en materia de obra pública - diría, lamentablemente, de casi todas; verbigracia arts. 69; 130; 131 -.

Seguidamente efectuaré unas pocas consideraciones de carácter general referidas a la forma en que se desarrolló la ejecución de la obra, cuestión que será abordada con mayor profundidad al analizar cada una de las contrataciones.

Mediante Nota F.E. N° 046/95 solicité al Ejecutivo Municipal informara en forma detallada el personal de la Municipalidad que había sido afectado a la obra y, para el caso de haberse contratado personas para la misma, también un detalle acompañado de la documentación pertinente.

A dicho requerimiento el Ejecutivo Municipal respondió a través de los puntos VIII y IX (fs. 241) del Informe de fs. 236/264.

Respecto al primer punto, se afirma que "... difícil sería precisar y en ningún caso se procede de esta forma que a diario se lleve un registro de asignaciones de tareas específicas cuando al pertenecer a las cuadrillas específicas, por lo general a una misma persona le corresponde realizar diferentes tareas, en distintas Obras en un mismo día ...".

Al respecto disiento con lo afirmado por el Ejecutivo Municipal pues es de suponer que las cuadrillas específicas deben tener al menos un parte respecto las tareas realizadas y desde ya es de suponer que debe saberse quienes componen la misma.

En cuanto al punto IX del Informe dice: "No se tomó personal específicamente para la obra, si se afectó esporádicamente y rotativamente personal del programa "Pavimentación en sectores varios" del PIT, no llevándose registro específico de las personas afectadas en algún momento de la Obra Calle Gobernador Paz."

Con respecto a dicha respuesta, cabe señalar que tampoco resulta aceptable que personas incluídas en el PIT hayan realizado tareas en la obra de pavimentación, sin que se encuentre debidamente probada la prestación de dichos servicios.

Lo hasta aquí expuesto, podríamos sintetizarlo en:

a) Ausencia de la autorización del Concejo Deliberante prescripta por el artículo 69 de la Ley Territorial N° 236 en materia de obras públicas, la que ni siquiera fue solicitada por el Ejecutivo Municipal (véanse páginas 2 a 5 del presente);

b) Incumplimiento de los recaudos exigidos por la Ley Territorial N° 236 para obras por administración (páginas 5 a 20 del presente);

c) No se ha acreditado en forma fehaciente la existencia de la denominada "Carpeta Técnica" como mínimo en el curso del año



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

1993, como así también de parte de la documentación obrante en el mismo (páginas 12 a 15 del presente);

d) De salvarse la observación anterior - en la instancia pertinente -, violación de normas en lo relativo al otorgamiento del carácter de RESERVADA a documentación administrativa (páginas 9 a 13 del presente);

e) Ausencia de un acto administrativo expreso que instrumente claramente la decisión de realizar la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, precisando el objeto de la misma (páginas 13 y 14 del presente);

f) Incumplimiento total, o en su defecto parcial, de los requisitos prescriptos por el artículo 130 de la Ley Territorial N° 236 (páginas 15 a 16 del presente);

g) Incumplimiento de lo prescripto en la primera parte del artículo 131 de la Ley Territorial N° 236 (páginas 17 a 19 del presente);

h) Imposibilidad del Ejecutivo Municipal de determinar el personal del Municipio y el correspondiente al Programa de Pavimentación del PIT que fue afectado a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz (páginas 19 y 20 del presente).

Por último, deberá tenerse presente la necesidad de profundizar el análisis respecto si efectivamente nos encontramos ante una obra por administración, tal como afirma el Ejecutivo Municipal, agravándose notoriamente las irregularidades en el caso que se llegare a una conclusión contraria.

Habiendo finalizado con las observaciones de carácter general, varias de suma importancia pues reflejan el incumplimiento, fundamentalmente, de las prescripciones que en materia de obra pública ha previsto la Ley Orgánica de los Municipios - Ley Territorial N° 236, he de proceder seguidamente a analizar cada una de las contrataciones realizadas con motivo de la pavimentación de la calle Gdor. Paz. de la ciudad de Ushuaia.

CAPITULO II:CONTRATACIONES CON ANGEL MASCIOTRA E HIJOS:

Con esta empresa se realizaron 3 contrataciones.

PUNTO 1): La primera de ellas estaría dada en el alquiler de una retro-excavadora hydromac sobre orugas (incluido operario y combustible), cuya utilización se habría realizado desde el 23/12/93 hasta el 18/01/94.

Consultado el Ejecutivo Municipal respecto si se había solicitado presupuesto a la empresa, la misma respondió que se hizo en forma personal y verbal por las razones que se indican en el punto XV (fs. 242) del informe remitido a esta Fiscalía de Estado en respuesta a la Nota F.E. N° 046/95.

Con respecto a dicho punto, debo señalar que allí se indican un conjunto de razones a través de las cuales se dan causales que permitirían la contratación directa, pero respecto lo cual cabe formular dos apreciaciones.

La primera es que del conjunto de razones que allí se indican, ninguna se invocó en el acto administrativo mediante el cual se contrató a la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS (art. 6° ley nacional N° 13064).

Ello significa que el Ejecutivo Municipal, o está invocando causales que al momento de la contratación no se tuvieron en cuenta por lo que su mención carece de validez; o incurrió en omisiones al momento de dictarse el acto, al no indicar en el acto administrativo causales que a su criterio justificaban la contratación directa - en cuyo caso el acto administrativo no se dictó correctamente -.

En cuanto a la segunda observación, se vincula a que en la respuesta se plantean lo que entiendo son justificaciones respecto la contratación directa, pero no de la ausencia de solicitud de presupuesto, la que entiendo, igualmente debió realizarse por escrito.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Otra cuestión a analizar es la respuesta dada en el punto XVI del Informe del Ejecutivo Municipal (fs. 242).

Ella se encuentra motivada en una pregunta realizada por esta Fiscalía de Estado, respecto los desperfectos mecánicos que impidieron la utilización de una retroexcavadora del Municipio, como asimismo respecto las acciones emprendidas para solucionar los desperfectos y la fecha en que la máquina se encontró en condiciones de ser utilizada.

El origen de dicha pregunta fue la nota de fs. 26 suscripta por el Subsecretario de Servicios Públicos Daniel Aguilar, quien textualmente decía "... Es así como se había previsto la afectación continua de una retroexcavadora municipal, para la ejecución de las tareas de movimiento de suelo y del zanjeo necesario para la construcción de pluviales proyectados.

Lamentablemente por desperfectos mecánicos la mencionada máquina ha sido retirada del servicio, no siendo factible hasta el momento contar con un diagnóstico preciso de los alcances del inconveniente, como así tampoco estimar el tiempo que demandará la reparación ...".

La respuesta del Ejecutivo Municipal, que plantea algunas dudas, es que "Resulta imposible Señor Fiscal dar explicaciones de lo que no existe. No podemos indicar desperfectos de una retroexcavadora de las características a la contratada ya que esta Municipalidad no contaba entre su parque de maquinarias con una similar que pudiera cubrir las necesidades o requerimientos de esta Obra. A pesar que la pregunta se refiere a un informe que hiciera el señor Subsecretario, debemos decirle que esta aparente contradicción, surge atento a la marcha de la obra, dadas sus características se detecta la necesidad de contratar una maquinaria especial, que el Municipio no poseía en su parque vial."

En primer término, aún cuando la máquina que finalmente se hubiera contratado no fuera como la del Municipio que había

tenido problemas - lo que deberá ser probado -, es evidente que existía una retroexcavadora del Municipio con problemas, que es la citada por el Sr. Subsecretario de Servicios Públicos, y respecto cuyas acciones para su arreglo y puesta en funcionamiento, nada ha dicho el Ejecutivo Municipal (aunque más no sea a efectos de verificar la diligencia del mismo, podría haber respondido). Desde ya que de no probarse que la máquina contratada difirió de la con problemas, recobra mayor fuerza el requerimiento efectuado en cuanto a acciones emprendidas y fecha en que la retroexcavadora municipal se encontró en condiciones de funcionamiento.

Pero además resulta confusa la explicación dada por el Ejecutivo Municipal.

En efecto, la nota suscripta por el Sr. Subsecretario de Servicios Públicos, en la que se justifica porqué se contrata máquina retroexcavadora a la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS - problemas con retroexcavadora municipal -, está fechada el día 13/12/93, esto es diez días antes de la suscripción del contrato y catorce días después de la fecha del presupuesto.

Entonces, es posible que el presupuesto de fecha 29/11/93 corresponda a una máquina de distintas características que la indicada por el Sr. Subsecretario ? Indudablemente no.

Sólo quedaría la posibilidad que con posterioridad a dicha nota, se haya verificado que la máquina que finalmente se debía contratar era de otras características, pero en tal caso ello debió quedar debidamente asentado, constituyendo un antecedente de la contratación, y seguramente originado la presentación de un nuevo presupuesto, al encontrarnos alquilando una máquina de diferentes características.

Sin embargo, en la documentación adjuntada no hay constancia alguna en tal sentido, y lo que es más, el mismo decreto de autorización de la contratación cita como antecedente de la misma a la nota suscripta por el Subsecretario de Servicios





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Públicos en la que se alude a los problemas de la máquina retroexcavadora municipal (fs. 29).

Pero si ello no fuera suficiente, cabe señalar que cuando se realiza una segunda contratación con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS, nuevamente el Subsecretario de Servicios Públicos se refiere al tema en similares términos al manifestar en Nota N° 05/94 Letra: S.S.S.P. de fecha 10/02/94 "... Dada la imposibilidad de contar con la retroexcavadora municipal, por encontrarse en reparación..." (el subrayado es del suscripto) (fs. 3 del Anexo VIII), lo que se encuentra también reflejado en el Decreto Municipal N° 211/94 de fecha 04/03/94 (fs. 4 del Anexo VIII).

Por ello, quedan dos alternativas: o se contrató una máquina de iguales características que la con problemas en el Municipio - lo que pareciera teniendo en cuenta el cúmulo de antecedentes en tal sentido -, con lo que la respuesta de fs. 242 sería incoherente y habría que merituar seriamente la actitud del Ejecutivo Municipal al dar dicha información; o finalmente se contrató otra; pero en tal caso se daría la irregularidad que todos los antecedentes - presupuesto, nota que justifica la contratación; Decreto que autoriza la contratación, que es de la misma fecha del contrato y de inicio de los trabajos y antecedentes vinculados con la segunda contratación con la empresa - no estarían referidos a la retroexcavadora efectivamente contratada, con lo cual se habría contratado horas máquina de una retroexcavadora respecto a la cual ni siquiera se refiere el decreto que autoriza la contratación (además, por el mismo precio?).

En definitiva, sea cual fuere la verdad, en ambos casos nos encontramos ante una contratación irregular.

El día 13/12/93, el Jefe del Dpto. Contrataciones de la D.G.A.S.O.S.P. se dirige a la Dirección Gral de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas (fs. 28) a los fines que se

dé cumplimiento al Decreto Municipal N° 1394/92 de fecha 31/12/92 (fs. 266/267).

Inmediatamente se puede leer un "Autorizado. Ush., 14 dic. 93" suscripto por el Sr. Subsecretario de Obras y Servicios Públicos y luego "Tomado conocimiento y disp. Señor Sec. Eco. y F., pase a la Sec. de O. y S. Públ." suscripto aparentemente - pues se incurre en la omisión de colocar el sello respectivo como correspondía - por el entonces Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas, Sr. Nelson Oyarzún, lo que deberá verificarse.

Lo que sí surge de la documentación arrimada, es que quien firma no es el Secretario de Economía y Finanzas, motivo por el cual debo señalar que no se ha cumplido con lo prescripto por el Decreto Municipal N° 1394/92.

En efecto, dicho decreto dice: "VISTO: La Obra Pública proyectada por este Municipio para los períodos 1993/94/95, y;

CONSIDERANDO: Que resulta necesario un estricto seguimiento del Gasto Presupuestario y su compatibilización y equilibrio con los recursos financieros disponibles.

Que a tal fin es conveniente que todas las Licitaciones y/o Contrataciones referentes a Obras Públicas o insumos con destino a ellas o al funcionamiento de los distintos organismos municipales, sean autorizadas previamente por la Secretaría de Economía y Finanzas ...".

"ARTICULO 1º.- Toda Licitación Pública, Privada, Concurso de Precios o Contratación Directa de Obras Públicas que se efectúen bajo el régimen de la Ley Nacional N° 13.064, deberán tramitarse previa autorización de la Secretaría de Economía y Finanzas.

ARTICULO 2º.- Toda Licitación Pública, Concurso de Precios o Contratación Directa para servicios o provisión de insumos con destino a las obras públicas o al funcionamiento de los distintos organismos municipales, y que superen los montos establecidos para



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

cada caso el Artículo 1º) Inciso d) del Decreto Municipal N° 1353/92, deberán tener la autorización previa de la Secretaría de Economía y Finanzas.

ARTICULO 3º.- Concedida la autorización prevista en el Artículo 2º) del presente Decreto, las contrataciones serán tramitadas por intermedio de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas.

ARTICULO 4º.- Facúltase a la Contaduría General a rechazar toda tramitación que no se ajuste a lo establecido en el presente Decreto ...".

De la lectura del decreto transcrito en las partes pertinentes, surge claramente que es la Secretaría de Economía y Finanzas la que debe autorizar previamente las contrataciones que se indican en los artículos 1º y 2º.

Dicha autorización no puede emanar sino del Secretario de Economía y Finanzas, a no ser que se hubiera dictado una Resolución por parte de éste delegando total o parcialmente dicha autorización, lo que no ha ocurrido, pues no se ha arrojado documentación alguna en tal sentido, e inclusive toda la obrante en estas actuaciones indicaría lo contrario.

Por otra parte, de haberse instrumentado una decisión en tal sentido - lo que reitero, no ha ocurrido -, es indudable que jamás la autorización podría haber sido delegada a un "Secretario Privado".

Ello significa que la contratación se efectuó sin cumplir con lo establecido por el Decreto mencionado, cabiendo responsabilidad por ello tanto a quien suscribe el texto mencionado de fs. 28, como a quienes sabiendo o debiendo saber que no se había cumplido correctamente con lo prescripto en el Decreto antes mencionado, dieron curso a la contratación que se tramitaba.

En tal sentido, considero pertinente traer a colación el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (carácter de que goza el Decreto Municipal N° 1394/92).

El mismo implica la imposibilidad de omitir el cumplimiento de las prescripciones establecidas en un reglamento - por ejemplo la autorización previa prevista en el Decreto Municipal N° 1394/92 - a través de un acto de igual jerarquía pero de alcance individual - por ejemplo el Decreto Municipal N° 1429/93 -.

Por ello, el Ejecutivo Municipal no podrá justificar el incumplimiento de lo prescripto en el Decreto Municipal N° 1394/92 con el argumento de que la ausencia de autorización previa ha quedado subsanada al autorizarse la contratación a través de un acto de igual jerarquía - Decreto -, debiendo hacer notar que aún cuando el refrendo del Secretario de Economía y Finanzas en el Decreto Municipal N° 1429/93 no hubiera sido suficiente para regularizar la situación (recordar que la autorización debe ser previa), en este caso el mismo corresponde al Secretario de Obras y Servicios Públicos.

Continuando con la tramitación, el 23/12/93 se dicta el Decreto Municipal N° 1429/93 por el cual se autoriza la contratación de seiscientos (600) hs. de retroexcavadora sobre orugas para realizar trabajos en la calle Gdor. Paz por la suma de PESOS CUARENTA Y CINCO (\$ 45.-) la hora y por un monto total de PESOS VEINTISIETE MIL (\$ 27.000.-) (fs. 29/30).

También el 23/12/93 se suscribe el respectivo contrato, en el que entre otras cosas se establece el objeto del mismo; el monto a abonar por el alquiler; que el sistema de contratación es el de unidad de medida; y que forman parte del contrato, el expte. administrativo N° 4584-S-93, la ley nacional N° 13064 y sus decretos reglamentarios.

Con relación al contrato, considero importante resaltar que en mi opinión se ha omitido un detalle esencial en el objeto, cual es el de precisar las características de la retroexcavadora que se alquilaba (aunque esto podría pretenderse salvar con el presupuesto). De todas maneras deberá tenerse presente sobre el



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

tema la información de fs. 224, más aún si recordamos las manifestaciones vertidas a fs. 242 por el Ejecutivo Municipal.

Pero además, de la documentación arrimada - en forma groseramente desordenada - como Anexo I y del detalle de fs. 224 surge un interrogante, que deberá dilucidarse en la instancia pertinente, que es si las seiscientas (600) horas de retroexcavadora sobre orugas contratadas fueron efectivamente prestadas con dicho tipo de equipo - incluso en el presupuesto se indica retro-excavadora hydromac -, o si en la citada cantidad de horas se incluyeron las correspondientes a otro tipo, como por ejemplo pala cargadora - que no era lo contratado, y que podría tener un precio por hora diferente - lo que constituiría una nueva irregularidad.

El día 23/12/93 se habría iniciado la obra según el Acta de Inicio que obra a fs. 36 y que se encuentra suscripto por el Inspector Ing. Pablo Daniel Bandi, del que no obra acto administrativo de designación en tal sentido.

Asimismo debo hacer notar que en la presente contratación no se observa intervención de quien según el Ejecutivo Municipal fue designado Director Técnico de la obra, el Ing. Carlos Fresl.

Finalmente el 18/01/94 se labra el acta de medición N° 1 en el cual se indica que se ha realizado el 100% del trabajo (fs. 37), resultando interesante saber a qué pautas se ajustó el Ing. Bandi para realizar una certificación del 100%.

Aquí deseo puntualizar que llama la atención que tanto en el acta de inicio como en el acta de medición N° 1 se hable de "... la obra "CONTRATACION DE UNA RETROEXCAVADORA SOBRE ORUGA PARA REALIZAR TRABAJOS EN LA CALLE GOBERNADOR PAZ", pues en primer lugar entiendo que dicha contratación no constituye una obra, y en segundo lugar, de acuerdo a lo señalado por el Ejecutivo Municipal lo que se contrató fueron horas máquina y no una máquina retroexcavadora.

Otra observación está vinculada a la ausencia de planillas en donde haya quedado registrado el detalle de horas máquina utilizadas.

La respuesta dada en el punto XII (fs. 244) no resulta aceptable, pues lo allí indicado podría ser admisible cuando el contratista se obliga a un resultado, pero no en este caso.

Es posible que el Ejecutivo Municipal pretenda considerar que el acta de medición sin documentación respaldatoria alguna sea suficiente para acreditar la efectiva prestación de los servicios ? En mi opinión no. Aquí recobra fuerza el interrogante en cuanto a los elementos con que contó el Ing. Bandi para certificar el 100 %.

En cuanto a la última observación respecto la contratación analizada, aunque es válida para la totalidad, es que de acuerdo a lo informado por el Ejecutivo Municipal, no se cuenta en el mismo con un registro de ingreso de documentación.

La ausencia de dichos registros de por sí constituye una seria deficiencia administrativa, pero si a ello le sumamos que en numerosas oportunidades se observa que no se asienta la fecha de ingreso en la documentación (fs. 27), cabría preguntarle al Ejecutivo Municipal cómo se prueba que un procedimiento ha sido desarrollado en debida forma y sin irregularidades, si no se cumple con recaudos mínimos como los indicados.

La síntesis de lo aquí desarrollado sería la siguiente:

a) Invocación de causas para justificar la contratación directa que no están en el acto administrativo pertinente (página 22 del presente);

b) Ausencia de solicitud por escrito de lo a contratar (se afirma que fue verbal) (página 22 del presente);

c) Contradicción del Ejecutivo Municipal respecto las causas que motivaron la contratación de retroexcavadora sobre orugas (páginas 23 a 25 del presente);



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

d) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 25 a 28 del presente);

e) Falta de precisión en el contrato respecto del equipo contratado (páginas 28 y 29 del presente);

f) Se habrían computado como horas de alquiler de retroexcavadora sobre orugas, horas que en realidad corresponderían a uso de otro/s equipo/s - ejemplo pala cargadora - (página 29 del presente);

g) Ausencia de acto administrativo expreso de designación como inspector de la obra del Ing. Pablo Bandi, quien suscribió el acta de inicio y el acta de medición por el 100% de lo contratado (página 29 del presente);

h) Carencia de intervención del supuesto Director Técnico de la obra, Ing. Carlos Fresl (página 29 del presente);

i) Ausencia de planillas, registros, etc., que acrediten la efectiva utilización del equipo/s contratado/s (página 30 del presente);

j) Ausencia de registros respecto al ingreso de documentación (página 30 del presente).

PUNTO 2); La segunda contratación con la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS tramitó mediante el expte. O-724-94 (Anexo VIII).

A fs. 2 de dicho anexo, obra presupuesto de fecha 20/01/94 de la citada empresa.

Con respecto al mismo, cabe señalar que no se puede precisar su fecha de ingreso por no haber sido asentada, sumado a la ausencia de registro de ingreso a la que me he referido anteriormente.

Asimismo, de lo informado en el punto XXVI (fs. 244) del informe del Ejecutivo Municipal de fs. 236/264, surge que el pedido de presupuesto fue hecho verbalmente.

Con respecto a la respuesta contenida en dicho punto deseo formular una apreciación.

La misma es que al igual que en otras numerosas oportunidades - diría que es una constante -, el Ejecutivo Municipal ha utilizado un lenguaje lamentable y profundamente agresivo, pretendiendo dar a sus expresiones un aire de suficiencia, que a tenor de la documentación obrante en estas actuaciones y del informe de fs. 236/264, lejos se encuentra en condiciones de dar.

Específicamente en este caso - que no es de los de texto más agresivo, sino más bien irónico -, el mismo textualmente dice: "... En reiteradas oportunidades el Señor Fiscal pregunta con distintas palabras exactamente lo mismo, surgiendo como curiosidad cual es el objetivo que persigue con éste método. A pesar de lo manifestado reiteramos que el pedido de presupuesto se hizo verbalmente (remitirse a respuestas punto XV y XVIII).".

Al respecto quiero señalar que la reiteración de preguntas está relacionada a algo obvio, que es que se trata de distintas contrataciones.

Por otra parte, si hay un caso en que se justifica preguntar todos los aspectos separadamente para cada una de las contrataciones analizadas en esta investigación, es justamente el presente, teniendo en cuenta la diversidad de procedimientos que para similares contrataciones ha utilizado erróneamente el Ejecutivo Municipal.

Asimismo, es inexacto que se esté reiterando la respuesta como pareciera surgir de la segunda parte de la contestación, pues lo preguntado era requerido por primera vez respecto la contratación aquí analizada. En todo caso, la misma pregunta ya se había realizado pero para otra contratación, y como es lógico suponer aún no se tenía respuesta alguna.

Efectuada dicha aclaración, he de proseguir con el análisis de la contratación.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Aparentemente luego de la presentación del presupuesto de fecha 20/01/94, mediante Nota N° 05/94 Letra: S.S.S.P. de fecha 10/02/94 (esto es 20 días después de fechado el presupuesto, obsérvese la demora en tramitar la contratación), el Subsecretario de Servicios Públicos solicita la contratación de 1500 hs. de retroexcavadora sobre orugas a los efectos de "... acometer la ejecución de 450 metros de la obra "Pavimentación Calle Gdor. Paz", los cuales significan 18000 m3 de excavación y 18000 m3 de relleno, importando en consecuencia la necesidad de 900 hs. más 600 hs. respectivamente."

Luego señala la necesidad de contratar ante la reparación de la máquina retroexcavadora municipal (2° párrafo) y finaliza manifestando su deseo que "... se gestione la contratación solicitada con carácter de urgencia..."

Pareciera ser que ni el Subsecretario citado ni las demás partes intervinientes en la contratación tuvieron en cuenta dicho carácter - urgencia -, si tal como hemos visto la solicitud verbal de presupuesto se realizó como mínimo 20 días antes de la nota del Subsecretario y el Decreto de adjudicación se suscribió veintidós (22) días después.

Por ello, resulta poco comprensible lo afirmado por el Ejecutivo Municipal en el punto XXIX (fs. 245) del Informe de fs. 236/264.

En efecto, de su lectura surgiría que además de la razón invocada en el decreto respectivo para contratar en forma directa, ello - aunque no se especificó como correspondía - también se debía a razones de urgencia - incluso en el punto XXX se cita el artículo 9° inc. b) sin fundamento alguno -, efectuándose una serie de consideraciones que no vale la pena analizar.

Sólo he de señalar que los períodos de tiempo que median entre solicitud de presupuesto, nota del Subsecretario de Servicios Públicos y decreto de adjudicación, son suficientes para descalificar la invocación de urgencia.

Pero por otra parte, y esto deberá ser analizado por técnicos competentes, resulta extraño que algo que aparece como esencial en la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz., esto es los trabajos de retroexcavadora, que pareciera que serían de lo primeros a realizar, salvo el período 23/12/93-18/01/94 se habrían realizado recién a partir de marzo de 1994, esto es a más de TRES (3) meses del inicio de la obra.

De comprobarse que ello se debió a negligencia o impericia, desde ya también podría condicionar la invocación de la urgencia en otras contrataciones de la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz.

Continuando con el análisis de la 2ª contratación con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS, corresponde señalar que el mismo día de la nota del Subsecretario de Servicios Públicos, se solicita la apertura del expte. respectivo (fs. 1 del Anexo VIII) lo que se efectiviza al día siguiente.

Catorce días después de la solicitud del Señor Subsecretario de Servicios Públicos, el Sr. Intendente suscribe el Decreto Municipal N° 221/94 mediante el cual adjudica a la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS la ejecución de 1500 horas de retroexcavadora sobre orugas, por la suma de PESOS SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS (\$ 67.500.-) a razón de PESOS CUARENTA Y CINCO (\$ 45.-) la hora (fs. 4/5 del Anexo VIII).

Asimismo, por dicho decreto se aprueba el proyecto de contrato, autorizándose a que lo suscriba el Secretario de Obras y Servicios Públicos.

Con respecto a dicho decreto caben formular dos apreciaciones.

La primera es recordar que aquí nuevamente se señala como antecedente de la contratación la imposibilidad de contar con el equipo municipal - en la nota del Subsecretario de Servicios Públicos se aclara que por estar en reparaciones -, lo que torna



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

incomprensible lo afirmado en el punto XVI (fs. 242) al que ya me he referido.

Por otra parte, aún cuando pudieran ser admisibles ambos encuadres, se observa que mientras en la primer contratación con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS se invoca el art. 6º de la Ley Nac. 13064, en este caso se invoca el inc. a) del art. 9º de la citada ley.

Sería interesante que el Ejecutivo Municipal explicara el concepto de "circunstancias prácticas" a que hace referencia en el punto XXXI, y una vez ello realizado, cuáles son las "circunstancias prácticas" que conllevan a un diferente encuadre jurídico entre la 1º y 2º contratación.

Reitero, aún cuando en este caso ambos encuadres podrían ser válidos, ello demuestra una falta de uniformidad o ausencia de pautas en el manejo del Ejecutivo Municipal, que si bien en este caso puede no dar lugar a observaciones de carácter legal, sí lo ha dado en otras contrataciones.

La segunda consideración, está referida también a la ausencia de uniformidad.

En efecto, mientras por el art. 1º del Decreto Municipal 1429/93 (FS. 29/30) se autorizó la contratación con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS, por el mismo art. del Decreto Municipal N° 221/94 se adjudicó la ejecución de 1500 hs. de retroexcavadora a la mencionada empresa.

Finalmente el 9 de marzo de 1994 se suscribe el respectivo contrato (fs. 10/11).

En dicho contrato, vuelve a reiterarse en mi opinión el error al que aludiera en la anterior contratación, en cuanto a no especificarse claramente el tipo de retroexcavadora (es de suponer que no todas las retroexcavadoras sobre orugas tienen iguales prestaciones o rendimiento), lo cual considero una omisión de suma importancia, más aún cuando el presupuesto no tiene ninguna precisión en tal sentido (cabe señalar además, que a diferencia del presupuesto de fecha 29/11/93, no se hace referencia alguna a

operario y combustible, aunque respecto al operario debería tenerse presente la cláusula cuarta). ¿Qué hubiera pasado si la empresa ponía a disposición una retroexcavadora que no es la que se pretendía? ¿Con qué respaldo jurídico iba a contar el Ejecutivo Municipal para exigir otro tipo de retroexcavadora?

Corresponde señalar que en la presente contratación también se plantea la duda que deberá ser dilucidada en la instancia pertinente, respecto el aparente cómputo de horas de utilización de equipo/s no contratado/s en el total de 1500 hs. previsto en la cláusula 1º del contrato de fs. 6 del Anexo VIII (ver Anexo I, fs. 224 y fs. 13/14 del Anexo XIII).

Pero ello no es todo.

En efecto, de acuerdo a la cláusula 3º, "El presente Contrato tendrá un plazo de ejecución de NOVENTA (90) días corridos contados a partir del Acta de Inicio ..." (el subrayado es del suscripto) en tanto por la cláusula 6º, "LA MUNICIPALIDAD abonará a LA CONTRATISTA mensualmente los trabajos realizados a los treinta (30) días de presentadas la factura y el Acta de Medición respectivo, debidamente conformados." (el subrayado es del suscripto).

Ello motivó que se solicitara las respectivas Actas de Inicio y Medición, remitiéndose en respuesta, documentación que no era la solicitada.

Por otra parte, en el expte. respectivo, dichas actas no obran, razón por la cual todo indicaría que no se han confeccionado.

De ser así, ello implicaría una seria irregularidad, pues no se concibe el pago del alquiler sin el cumplimiento de dichos requisitos.

Asimismo, para el caso que se pretenda presentar la documentación arrojada como suficiente para el pago, es mi opinión que ello no cumple con lo establecido claramente en el respectivo contrato, como así también que deberá requerirse al Señor



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Subsecretario informe en virtud de qué norma él es quien presta conformidad de los trabajos - y el Inspector de obra?, y el Director Técnico previsto en la Ley Territorial N° 236? - y, en base a qué antecedentes (lo que obviamente deberá probar).

En síntesis, es mi opinión - de acuerdo a la documentación arrimada - que el pago a la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS se habría efectuado sin cumplir con requisitos esenciales establecidos en el contrato oportunamente suscripto.

También hay que señalar que conforme a la información suministrada por el Ejecutivo Municipal, debe recordarse que no cuenta el mismo con registro de documentación ingresada (punto XXV, fs. 244) y que tampoco cuenta con planillas, registros, etc. que acrediten la utilización de la retroexcavadora contratada.

Respecto ésto último, el Ejecutivo Municipal se remitió a lo afirmado en el punto XXII "... y constancias de autos ..." (pto. XXXIV, fs. 246).

En dicho punto XXII, el Ejecutivo Municipal señaló que no contaba con dichas planillas y/o registros, pues la utilización quedaba acreditada a través de las Actas de Medición (opinión que por las razones que ya fueran dadas no comparto), debiendo agregar que en este caso - tal como he dicho - ni siquiera se cuenta con acta de medición. En cuanto a la expresión "... constancias de autos ..." debo decir que no hay documentación alguna que pueda cumplir con los fines previstos en la documentación requerida por este organismo como constancia de acreditación de la utilización de retroexcavadora sobre orugas.

Por último, debo señalar que en la presente contratación, al igual que en la primera, se habría violado lo prescripto en el Decreto Municipal N° 1394/92, con la diferencia que en este caso no se observa siquiera la intención en algún momento de dar cumplimiento a dicha prescripción, pues no hay en todo el expte. referencia alguna al respecto.

Una síntesis referida a la segunda contratación con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS sería la siguiente:

a) Ausencia de criterio uniforme para encuadrar las contrataciones con ANGEL MASCIOTRA E HIJOS (página 35 del presente);

b) Ausencia de precisión en el contrato respecto el tipo de retroexcavadora sobre orugas contratada (páginas 35 y 36 del presente);

c) Posible cómputo como horas de alquiler de retroexcavadora sobre orugas, que en realidad correspondían a uso de otro/s equipo/s (ej.: pala cargadora) (página 36 del presente);

d) Ausencia del Acta de Inicio prevista en la cláusula 3ª del contrato (página 36 del presente);

e) Ausencia del Acta de Medición prevista en la cláusula 6ª del contrato (páginas 36 y 37 del presente);

f) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico de la obra Ing. Carlos Fresl (página 37 del presente);

g) Ausencia de planillas, registros, etc. que acrediten la efectiva utilización del equipo/s contratado/s (página 37 del presente);

h) Ausencia de registros respecto al ingreso de documentación (página 37 del presente);

i) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 37 del presente).

PUNTO 3): Mediante expte. C-2112/94 (Anexo XIII) tramitó otra de las contrataciones realizadas con la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS.

El 12/04/94 el Subsecretario de Servicios Públicos se dirige al Secretario del área "... a los efectos de solicitarle se contrate 1.500 horas de Retroexcavadora sobre oruga ..." (fs. 2



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

del Anexo XIII) lo que es autorizado por el Secretario de Obras y Servicios Públicos.

A fs. 3 obra presupuesto de la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS fechado también el 12/04/94.

El día 15/04/94 se solicita la confección del expte. respectivo (fs. 1 del Anexo XIII) lo que se efectiviza el 18/04/94.

Al día siguiente, el Jefe del Dpto. Contrataciones de la Dirección Gral. de Administración de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, remite las actuaciones a la Dirección Gral de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas a efectos de dar cumplimiento al art. 2º del Decreto Municipal N° 1394/92 (fs. 4 del Anexo XIII).

Dos días más tarde, el Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas señala: "Tomado conocimiento por parte del Señor Sec. Eco. y F., pase a la Sec. de O. y S. Públicos, para la continuidad del trámite ...".

Al respecto, debo señalar que lo suscripto por el Sr. Nelson Oyarzún carece de valor alguno.

En efecto, el Decreto citado establece que corresponde a la Secretaría de Economía y Finanzas autorizar toda contratación bajo el régimen de la Ley Nac. 13064.

Resulta obvio que el Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas resulta totalmente incompetente para otorgar la autorización requerida, careciendo de validez alguna el invocar supuestas órdenes de su superior.

Por ello debo decir que el no cumplimiento de un requisito expresamente previsto - autorización del Decreto 1394/92 - implica desde ya, que la contratación se ha hecho en forma irregular - inclusive no se encuentra la justificación, que en mi opinión no sería válida por ser posterior, de que el Secretario de Economía y Finanzas haya convalidado a través del Decreto de adjudicación, pues el mismo fue refrendado por el Secretario de

Obras y Servicios Públicos -, esto es en violación a la normativa vigente.

Asimismo, se observa que hubo diferentes criterios en cuanto a la Secretaría que debía realizar la tramitación, imponiéndose el criterio supuestamente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Y digo supuestamente, pues si bien el procedimiento empleado implicaría tramitación conforme a la Secretaría de Economía y Finanzas, el refrendo correspondió al Secretario de Obras y Servicios Públicos.

Al solicitarse al Ejecutivo Municipal las razones del mencionado intercambio de criterios, éste respondió (punto XLI, fs. 246) en forma por demás confusa, que nada ha aclarado.

Finalmente el 04/05/94 se dicta el Decreto Municipal N° 415/94, mediante el cual se adjudica - en la 1ª contratación se autorizaba - a la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS la ejecución de 1500 horas de retroexcavadora sobre orugas por la suma de PESOS SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS (\$ 67.500.-) a razón de PESOS CUARENTA Y CINCO (\$ 45.-) la hora.

Pero inmediatamente y a través del artículo 2º se establece: "Emítase la correspondiente Orden de Compra a través de la Dirección de Licitaciones y Compras."

Esto me llamó la atención, teniendo en cuenta que me encontraba ante una contratación con la empresa ANGEL MASCIOTRA E HIJOS de similares características que las dos anteriores, y en las cuales se habían suscripto los respectivos contratos, razón por la cual resulta de lo más extraño la utilización en este caso de "Orden de Compra".

Dicho interrogante fue planteado al Ejecutivo Municipal el cual respondió remitiéndose al punto XLI al que ya me he referido, cuya redacción no sólo es confusa sino que además es contradictoria con los antecedentes de la contratación.

Ello así pues luego de una explicación inaceptable, se señala que la contratación se respaldó en la necesidad de urgencia





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

y la calidad de único prestador (incisos c) y g) del art. 26 de la Ley Terr. N° 6).

Dicha invocación resulta insólita en cuanto de la simple lectura del Decreto Municipal N° 415/94 surge que la norma invocada es la ley nac. 13064, en su artículo 6°.

Pero lamentablemente aquí no terminan las irregularidades.

El 06/05/94 se confecciona la Orden de Compra N° 014/94 (fs. 8 del Anexo XIII).

El 18/05/94, desconociendo los motivos que originaron su confección, el Subsecretario de Servicios Públicos - a esta altura, debería preguntarse uno que ocurría con el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento, pregunta que también se plantea respecto de otras contrataciones en donde se observa sólo la activa actuación del Subsecretario de Servicios Públicos - emite el Informe S.S.S.P. N° 068/94, dirigido al Sr. Secretario - se supone que de su área -.

Allí, además de observar la invocación de razones que no se encuentran en el acto administrativo pertinente o en sus antecedentes - como correspondía -, con el objeto de justificar la contratación de la empresa, se lee algo de suma gravedad.

En efecto, textualmente se manifiesta que "... Si bien la solicitud de contratación fue efectuada el 15 de Abril, la empresa afectó dos máquinas desde el 4 de Marzo del corriente año a un ritmo de doce horas diarias en forma ininterrumpida ..." (fs. 9 del Anexo XIII).

Teniendo en cuenta dicha afirmación surgen numerosos interrogantes:

a) Es posible que habiéndose iniciado los trabajos el 04/03/94, recién el 12/04/94, es decir más de un mes después de iniciados, se inicie la tramitación de la contratación? En mi opinión no existe justificación alguna, y sería interesante

solicitarle al Ejecutivo Municipal, indique la norma que ampare un accionar como el observado.

b) Cómo se explica que el Subsecretario de Servicios Públicos Daniel Aguilar que suscribió el Informe S.S.S.P. N° 068/94, en el que se indica que los trabajos en realidad se iniciaron el 04/03/94, en nota de fecha 12/04/94 - a más de un mes de iniciados los trabajos - solicite la contratación de 1500 horas de retroexcavadora sobre oruga cuando en realidad parte de las mismas ya habían sido utilizadas?

c) En igual sentido cómo se explica el presupuesto de fs. 3 del Anexo XIII con fecha 12/04/94 cuando los trabajos habían comenzado el 04/03/94?

d) O la solicitud de cumplimiento del decreto municipal N° 1394/92 que está referida a una autorización previa para realizar contrataciones?

e) O la adjudicación del Decreto Municipal N° 415/94 - esto es a DOS MESES DE INICIADOS LOS TRABAJOS ? En todo caso, aún cuando no salvara la irregularidad cometida, no sería más ajustado a la realidad el aprobar lo actuado?

f) O la Orden de compra?

Por otra parte, a fs. 13 del Anexo XIII obra un nuevo informe del Subsecretario de Servicios Públicos el que se originó en una observación del Contador Gral. de la Municipalidad (fs. 12 del Anexo XIII).

Respecto a dicho informe, en el que se vuelven a plantear circunstancias con las cuales se pretende justificar lo injustificable, y que también se encuentra en contradicción con documentación obrante en el expte., sólo he de referirme a tres apreciaciones que se observan en el mismo.

La primera se refiere a la afirmación de que se habría afectado una pala cargadora Michigan, instalada en la cantera municipal para la obtención y carga del gran volumen de material



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

de relleno necesario para la obra, lo que quedaría corroborado a través del detalle que obra a fs. 14 del Anexo XIII.

Ello no es otra cosa que confirmar - las dudas surgen del Anexo I - que en el cómputo de horas de retroexcavadora presupuestado y contratado por el Municipio - nada se dice en el presupuesto, decreto, ni orden de compra respecto martillo y/o pala cargadora - hay horas que en realidad no corresponden a uso de retroexcavadora sobre orugas lo que constituye una irregularidad.

Aún más, ni siquiera en la factura en que sí se mencionan horas de martillo hidráulico - lo que no salva la irregularidad - se hace referencia alguna a alquiler de horas de pala cargadora (fs. 11 del Anexo XIII).

En segundo lugar, se afirma que "Realmente se priorizó el correcto avance de la obra en detrimento de una idealmente ajustada tramitación administrativa ..". Más allá de la defectuosa redacción, el suponer que la tramitación sólo se alejó de lo que "idealmente" debería haber sido me parece insólito. En todo caso sería más aproximado a la verdad, afirmar que la contratación no se ajustó en lo más mínimo a las normas que le resultaban aplicables.

Asimismo, en un estado de derecho resulta inadmisibile - y hasta grave en mi opinión - el presentar el tema analizado en términos tales que el cumplimiento de las normas jurídicas atente contra la eficiencia y eficacia, cualidades éstas que no obstante las continuas violaciones a la normativa vigente, no ha gozado la realización de la obra aquí analizada.

Dicho planteo es absolutamente falso, y debo agregar que las violaciones en que el Ejecutivo Municipal ha incurrido han sido groseras.

Una última reflexión está vinculada a la afirmación de que "... debe considerarse como una unidad a ambos contratos, independientemente de su instrumentación ...".

De ser así, la forma en que se han vulnerado las normas quedaría aún más evidente, pues se acreditaría más fehacientemente que las afirmaciones que se efectúan en las notas y actos administrativos obrantes en el Anexo XIII en su mayor parte no se ajustaron a los hechos, ello con pleno conocimiento de quienes los emitieron, y además quedaría descalificada al menos parte de la documentación obrante en el Anexo VIII.

También en tal caso, cabría preguntarse cómo se entiende que siendo contemporáneas las dos contrataciones, en una se suscriba contrato y en la otra se tramite mediante orden de compra? ¿Cómo entender que en un caso la contratación se haya instrumentado antes o apenas iniciados los trabajos - en este último caso igual es incorrecto - y en el otro se haya dejado transcurrir más de un mes? Evidentemente ello resulta inexplicable.

En el presente caso tampoco se ha contado con las planillas o registros que probaren la efectiva utilización de retroexcavadoras por la cantidad de horas contratadas, ni se ha observado participación alguna por parte del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Por último, resulta importante puntualizar que conforme al Informe (F.E.) N° 32/95 suscripto por el Inspector de la Dirección General de Rentas Enrique do Pazo (fs. 380/383), se ha observado la falta del comprobante de depósito por la retención efectuada a la factura N° 0000-315 tipo B de fecha 23/05/94 de la empresa MASCOTRA ANGEL E HIJOS con un monto de \$ 67.500.- (ver también detalle de fs. 384 y en general demás documentación adjuntada). Dicha irregularidad deberá ser analizada en la instancia pertinente.

La síntesis de la presente contratación sería la siguiente:



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

- a) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 39 y 40 del presente);
- b) Ausencia de uniformidad en contrataciones de similares características, al instrumentarse la presente a través de una orden de compra y no de contratos como en las otras dos contrataciones - que es lo que correspondía, más aún cuando los encuadres fueron en el marco de la ley 13.064 - con la misma empresa y similar objeto (página 40 del presente);
- c) Invocación de causas para la contratación directa que no obran en el decreto pertinente (páginas 41 y 42 del presente);
- d) Iniciación de la tramitación administrativa transcurrido más de un mes de la iniciación de los trabajos (páginas 41 y 42 del presente);
- e) Grave contradicción de la nota de fecha 12/04/94 (fs. 2 del Anexo XIII), del presupuesto de fs. 3 del Anexo XIII, de la Nota N° 85/94 de fs. 4 del Anexo XIII, del Decreto Municipal N° 415/94 (fs. 6 del Anexo XIII), y de la orden de compra N° 014/94 de fs. 8 del Anexo XIII, con los Informes SSSP N° 068/94 y 070/94 (páginas 42 a 44 del presente);
- f) Notorio apartamiento de la legislación aplicable a la contratación, invocando argumentos inaceptables (página 43 del presente);
- g) Cómputo de horas no correspondientes a uso de retroexcavadora sobre orugas en el cómputo de 1500 horas de utilización de retroexcavadora (páginas 42 y 43 del presente);
- h) Ausencia de planillas y/o registros que certifiquen la efectiva utilización de retroexcavadora sobre orugas (página 44 del presente);
- i) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 44 del presente);
- j) Agravamiento de las irregularidades en el presente expte., pero también en el O-724-94 de corroborarse lo afirmado

por el Subsecretario de Servicios Públicos en cuanto a que las contrataciones que tramitaran en los mismos constituirían una unidad (páginas 43 y 44 del presente);

k) Falta del comprobante de depósito por la retención efectuada a la factura presentada por la empresa (página 44 del presente).

### CAPITULO III:

#### CONTRATACIONES CON IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E.:

PUNTO 1): Mediante el Expte. O-234-94 (Anexo VII) tramitaron dos contrataciones con la mencionada empresa, una por la adquisición de dos unidades de Curacem en tambor por 200 lts., y otra por la provisión y colocación de hormigón elaborado.

Con respecto al curacem, aparentemente el día 13/01/94 el Secretario de Obras y Servicios Públicos (así esta fechada) solicita el mismo a IGLYS S.A. a través de la solicitud N° 017 (fs. 6 del Anexo VII).

Del mismo día es el vale de venta a terceros de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. UTE de fs. 6 del anexo citado.

El 31/01/94 IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. extiende la factura A N° 0000 00000055 la que habría ingresado en la Municipalidad el 08/02/94 (fs. 5 del anexo VII).

Finalmente el 28/03/94, el Intendente Municipal dicta la Resolución Municipal N° 48/94 (fs. 15/16 del anexo mencionado) mediante la cual aprueba el pago de la citada factura (conjuntamente con otra a la que me referiré seguidamente).

La otra factura es la A N° 0000 00000057 que obra a fs. 3 del anexo VII y respecto de la cual se han planteado dudas acerca de la real fecha de emisión, dudas que sin ninguna duda tienen incidencia en lo regular o no de la contratación.

En efecto, la factura está fechada el día 15/01/94, lo que implicaría que al igual que varias otras contrataciones



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

analizadas en el presente expte., constituiría una seria irregularidad, pues nos encontraríamos con que la tramitación se habría iniciado recién al presentarse la factura.

Pero además, tendríamos que una factura del 15/01/94 sería N° 0000 00000057, cuando otra de fecha posterior - concretamente el 31/01/94 -, tendría numeración anterior.

Esta aparente irregularidad, dió lugar a que esta Fiscalía requiriera aclaraciones a la empresa.

La respuesta textual fue que "La fecha de la factura A-0000-000057, que debió ser el 31 de Enero - 1993, y por error se escribió 15 de Enero - 1993".

Con respecto a dicha respuesta debo señalar que entiendo que lo afirmado deberá ser probado en la instancia pertinente a efectos de evitar toda duda respecto irregularidades, más aún cuando en la documentación de fs. 486 figura 15/01/94; como así también puntualizar que en dicha respuesta se ha deslizado un error, pues se indica en dos oportunidades el año 1993 cuando en realidad correspondía citar el año 1994.

Antes de proseguir con el análisis de la contratación, reitero que dilucidar definitivamente lo señalado en los párrafos precedentes es de suma importancia para las conclusiones a que se arribe.

Seguidamente continuaré con el análisis, el cual tomará como base la hipótesis más favorable, esto es que en la factura en realidad debió figurar el 31/01/94 (lo contrario implicará que las actuaciones administrativas habrían comenzado recién luego de presentada la factura por la empresa, lo que implica una gravísima irregularidad).

Tendríamos en tal caso, que el 18/01/94 se solicita la confección del expte. "Ejecución de hormigón en calle Gob. Paz". Al día siguiente el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento emite el Informe S.S.O.P. N° 01/94 mediante el cual el mismo

pretende justificar la contratación directa con la empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. (fs. 2 del anexo VII).

En primer término se observa en este caso la intervención del Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento, la que ha sido escasa en el conjunto de contrataciones realizadas por la obra de pavimentación de la calle Gdor Paz por razones que desconozco - generalmente ha actuado el Subsecretario de Servicios Públicos, entendiéndose que deberá verificarse si lo hizo este último en el marco de sus competencias -.

Asimismo, las consideraciones del informe tienden a presentar el hormigón elaborado por IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E., además de económico - lo que no está probado y no significa que sea el más económico - como el único en la ciudad de Ushuaia que desde el punto de vista técnico se elabora en forma controlada y bajo normas, pudiendo asegurarse la continuidad de entrega durante toda la temporada, en los volúmenes y tiempos que para cada caso se requieren, lo que llevó al Ejecutivo Municipal a encuadrar la contratación en el inciso d) del artículo 26 de la Ley Territorial N° 6 (Resolución Municipal N° 48/94, fs. 15/16 del Anexo).

En primer lugar considero necesario aclarar que la invocación del citado artículo sólo es posible mediante remisión de acuerdo a lo dispuesto por el inciso g) del artículo 9° de la ley nacional N° 13064.

Ello así, pues no cabe duda que la provisión y colocación de hormigón elaborado (conforme factura de fs. 3 del Anexo VII) debe encuadrarse en el marco de la ley de obras públicas, criterio que por otra parte ha sido sostenido por el entonces Procurador Municipal en otra contratación con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. (fs. 10/11 del Anexo XVIII).

Efectuada dicha aclaración, que considero importante pues implica la necesidad de dar cumplimiento a las prescripciones





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

contenidas en la ley nacional N° 13064, he de proseguir con el análisis de la presente contratación.

En tal sentido, debe analizarse seguidamente si se dan los presupuestos para encuadrar la contratación en el artículo 26 inciso d) de la Ley Territorial N° 6.

El citado inciso prevee la contratación directa "Para adquirir bienes cuya fabricación o propiedad sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello y no hubiere sustituto."

Por su parte, el decreto reglamentario - Dto. Trial. N° 292/72 dice: "La marca no constituye por sí, causal de exclusividad salvo que no haya sustitutos convenientes.

En todos los casos la determinación de que no existen sustitutos convenientes, deberá basarse en los correspondientes informes técnicos.

La contratación directa con un fabricante exclusivo, sólo corresponderá cuando éste se haya reservado el privilegio de la venta del artículo que elabore."

Entiendo que la simple lectura de lo antes transcripto y su cotejo con la documentación relacionada con la contratación aquí analizada, es suficiente para descalificar el encuadre dado por parte del Ejecutivo Municipal.

En primer término pareciera difícil que el hormigón elaborado por la empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. goce de la exclusividad o privilegio a que hace referencia el inciso analizado, lo que por otra parte en ningún momento ha sido acreditado.

Pero por otra parte, es importante señalar que aún en tal caso - lo que reitero no fue acreditado en la instancia pertinente - debe cumplirse otro presupuesto que es que no haya sustituto, determinación que deberá basarse en los correspondientes informes técnicos, lo que tampoco ha ocurrido.

Aún más, teniendo en cuenta las normas aplicables al caso, se solicitó al Ejecutivo Municipal a través de la Nota F.E.

Nº 046/95 que "Clarifique la afirmación del Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento en Informe S.S.O.P. Nº 01/94 en cuanto a que "... se evaluaron las distintas formas de adquisición del mismo y se arribó a la conclusión ..." (por ejemplo en qué consistió la evaluación; cómo se instrumentó la conclusión; etc.) adjuntando copia de la documentación pertinente." (pto. 70, fs. 119 vta.), y que "Remita copia de los antecedentes que condujeron a que en el Informe S.S.O.P. Nº 01/94 se afirmara que el hormigón elaborado por la Empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. era el más económico; que "... es desde el punto de vista técnico el único (en la ciudad de Ushuaia) que se elabora en forma controlada y bajo normas) ..."; y que con dicha empresa se podía asegurar la continuidad de entrega durante toda la temporada, en los volúmenes y tiempos que en cada caso se requiera." (pto. 71, fs. 119 vta).

La respuesta además de insólita (pto. LXX, fs. 250) - parece olvidarse que la exclusividad, como la urgencia o escasez deben ser objetivas -, no hace más que confirmar que se han incumplido claramente las prescripciones previstas legalmente, violándose la Ley de Contabilidad Territorial - Ley Territorial Nº 6.

Asimismo considero oportuno aclarar que el Ing. Sergio Jaime Posleman al momento de suscribir el Informe S.S.O.P. Nº 01/94 ocupaba un cargo político, motivo por el cual - al margen desde ya, que dicho informe no cumple mínimamente con las exigencias previstas - el mismo bajo ningún punto de vista puede considerarse como el/los "informe/s técnico/s" necesario/s, pues para ello debía emanar de las estructuras, oficinas, personas, etc. que detentan dicho carácter (incluso no se observa intervención alguna del supuesto Director Técnico, Ing. Carlos Fresl).

No puedo tampoco dejar de traer a colación la respuesta dada en el punto LXXVIII, donde se observa que el Ejecutivo Municipal parece no saber que es al mismo a quien corresponde



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

acreditar que se dan los presupuestos previstos por la ley - así se indica expresamente en la misma -, desde ya que previo a la contratación, y en donde por otra parte, sin fundamentación alguna y sin que haya habido mención alguna de los mismos en el expte. pertinente, cita una serie de incisos en sustento de la contratación, lo que resulta inaceptable. Es evidente que la justificación de las contrataciones debe efectuarse con carácter previo, y no se puede tomar dicho aspecto como un juego, en el que si lo que originariamente sostuvo no ha sido correcto, más de un año más tarde salga a invocar otras razones, reitero, sin fundamentación alguna pues se limita a su mención.

Volviendo al análisis del inciso invocado en la Resolución N° 048/94 creo apropiado transcribir lo siguiente, que está referido a la ley nacional, de redacción casi similar:

"Las leyes prevén también la excepción para la ejecución de trabajos amparados por patente o privilegio, o la adquisición de bienes cuya fabricación o venta sea exclusiva.

La tutela de la propiedad intelectual del oferente o de un privilegio otorgado de modo expreso, vuelve imposible el proceder por licitación, ya que solamente la persona, entidad o empresa que posee el privilegio de invención o fabricación, podría presentarse formulando ofertas. Desde luego no habría pluralidad de concurrentes, ni puja que hiciera posible el cumplimiento de las finalidades básicas perseguidas por la licitación.

Son condiciones para la excepción:

1. Que la prestación (obra, trabajo, servicio, suministro, etc.) se halle amparada legalmente por marca o patente, de acuerdo con el régimen de las mismas en cuanto a exclusividad, duración, etcétera. Ello deberá probarse documentadamente.
2. Que la necesidad de la Administración no pueda ser satisfecha igualmente con otros artículos, objetos o productos de distinta clase no sujetos a marca o patente, pues si eso fuera factible el precepto no sería aplicable.

3. Que la necesidad de la Administración únicamente pueda ser satisfecha por el titular de la "marca" o "patente" amparada, ya que si el objeto buscado o prestación requerida pudiese ser suministrado o efectuado también por otros fabricantes exclusivos amparados por marca o patente, la excepción legal no se aplica en tanto haya una pluralidad de oferentes de cosas o bienes todos igualmente amparados por privilegio. Consecuentemente el Reglamento de las Contrataciones del Estado (decr. 5720/72, art. 56, inc. 9º) hace notar que "la marca no constituye de por sí causal de exclusividad salvo que no haya sustitutos convenientes".

4. Que se acredite con informes y dictámenes técnicos, que "no existen sustitutos convenientes" de la marca requerida." (véase "La licitación pública"; DROMI, José Roberto; ps. 174/175).

Más allá de las normas en vigencia, debo decir que es evidente que el simple sentido común, debería dar por sabido en los integrantes del Ejecutivo Municipal que la decisión respecto al tipo de hormigón a utilizar, más aún cuando la elección del mismo implica una contratación directa - no olvidemos que ésta es una excepción a la regla de la licitación pública y por lo tanto debe estar debidamente fundada -, debería estar avalada por los informes técnicos pertinentes - no es posible que dicha decisión esté respaldada sólo por el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento, que no es un órgano técnico -, sino político.

En síntesis, reitero, considero que se ha invocado una causal para contratar en forma directa, cuando no estaban dados los presupuestos legales para dicha invocación.

Continuando con el trámite de la contratación, se observa a fs. 2 vta. del anexo VII que la misma fue autorizada el 24/01/94 supuestamente por el Secretario de Obras y Servicios Públicos - como en otras numerosas ocasiones, y se ha omitido colocar el sello identificario del que suscribe -.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Aceptando lo afirmado por la empresa en cuanto a que la real fecha de la factura debió ser 31/01/94, dicho día se confecciona la misma, la que habría sido presentada el 24/02/94.

Finalmente el 28/03/94 se dicta la Resolución Municipal N° 48/94 mediante la cual se aprueba el pago de la factura N° 057.

Respecto de dicha Resolución deseo efectuar dos observaciones.

La primera es simplemente recordar que en mi opinión no se ha cumplido con los recaudos necesarios para invocar el artículo 26 inc. d) de la Ley Territorial N° 6 por las razones que en párrafos anteriores he señalado.

En cuanto a la segunda, está vinculada a la extrañeza que me causó que el acto administrativo del Ejecutivo Municipal haya sido una Resolución y no un Decreto como ocurrió en las demás contrataciones - inclusive las facturas N° 031 y 033 de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E..

Ello me llevó a solicitarle al Ejecutivo Municipal respecto los fundamentos legales para haber dictado una Resolución y no un Decreto.

La respuesta, a la que sólo cabe calificar de insólita, textualmente dice: "El Intendente Municipal se encuentra facultado para dictar tanto Decretos como Resoluciones" (punto LXXX, fs. 251).

Dicha respuesta, sólo puede ser entendida en tanto el Ejecutivo Municipal carezca de explicación alguna y sólo pretenda dar como contestado el requerimiento.

Sólo deseo señalar que la Fiscalía no planteó que no pudiera dictar Resoluciones, sino - claramente - cuáles eran las razones por las cuales se utilizaba dicho clase de acto administrativo - una Resolución - y no los que el Ejecutivo Municipal utilizó en las distintas contrataciones vinculadas a la pavimentación de la calle Gdor. Paz - Decretos -. Es obvio que la

adopción de uno u otro no se encuentra librada al humor del funcionario.

Sobre este aspecto, debo concluir en que no se ha dado explicación alguna, lo que me lleva a pensar que - salvo que se pruebe lo contrario - podríamos encontrarnos ante una irregularidad administrativa.

Pero además, debo señalar que el Ejecutivo Municipal ni siquiera contestó la segunda parte del requerimiento efectuado - tampoco la tercera, ver pto. 80, fs. 120 vta. -, referido a la distinción entre las Resoluciones y los Decretos con remisión de las normas pertinentes. En la instancia pertinente, entiendo que también será importante dilucidar dicha cuestión que sin ninguna duda tendrá influencia en lo aquí analizado.

Otra apreciación en relación a la documentación obrante en el Expte. O-234-94 (Anexo VII) es la referida al Poder obrante en el mismo.

En tal sentido, debo señalar que en mi opinión dicho poder está relacionado sólo con actuaciones en el marco de la obra del Aeropuerto Internacional de Ushuaia, pero de ninguna manera habilita a representar a IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. ante la Municipalidad de Ushuaia en la presente contratación (inclusive entiendo que sería conveniente que en la instancia pertinente se verifique si de acuerdo al contrato de colaboración empresaria oportunamente suscripto, IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. estaban en condiciones de proveer y colocar hormigón elaborado para la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz).

Por lo precedentemente manifestado, se consultó mediante la Nota F.E. N° 100/95 (fs. 182) si existía otro Poder que en definitiva avalare lo actuado por dependientes de la U.T.E. ante la Municipalidad.

La respuesta es dada mediante Nota de fecha 20/04/95 obrante a fs. 331 y en la misma el apoderado Sr. Irineo Luján se limita a remitir otro Poder - que no es el presentado ante el



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Municipio, por lo que para analizar la conducta de éste corresponde limitarse al Poder que obra en el anexo VII -, que en mi opinión tampoco habilita a quienes actuaron, para proveer hormigón a la Municipalidad en la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz - reitero que además se tendrá que verificar si la U.T.E. estaba en condiciones de realizar dichas operaciones -.

De ser correcto que quienes proveyeron y colocaron hormigón elaborado para la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz no se encontraban habilitados a tal fin, la irregularidad que surgiría sería de suma gravedad.

En efecto, cabría preguntarle a los miembros del Ejecutivo Municipal, ante defectos del hormigón proveído o de la colocación del mismo, a quién iban a reclamar, estando en juego importantes sumas, con el consiguiente peligro de un grave perjuicio al erario municipal.

Otra observación está referida a lo sostenido por el Ejecutivo Municipal en cuanto a no contar con copia de la solicitud oportunamente efectuada a la empresa solicitando el hormigón elaborado y en su caso, su colocación.

En efecto, en el punto LXVIII se dice: "Decimos que no obran en esta Municipalidad comprobantes de la solicitud de provisión, debido a que éstas se hacían directamente a la Empresa sin copia por lo cual sugerimos de ser necesario requerir dichas órdenes al proveedor." (fs. 250).

Dicha contestación resulta inadmisibles, pues no es comprensible que el Ejecutivo Municipal no tome la previsión de quedarse con una copia de lo que efectivamente solicitó (insólitamente, y contradiciendo lo afirmado por el Ejecutivo Municipal, sí existe constancia de la solicitud de curacem - fs. 7 del Anexo VII - y no de algo tan importante como es el requerimiento de provisión, y en su caso colocación, de hormigón elaborado).

Por otra parte, no se observa referencia alguna a la autorización previa prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92, lo que implica su incumplimiento.

Otra observación, de suma relevancia, es la referida a los controles y/o registros respecto la efectiva provisión y colocación del hormigón.

Si la única constancia con que se cuenta respecto la provisión es el conforme a la factura por parte del Sr. Secretario de Obras y Servicios Públicos, tal como se afirma en el punto LXXVI (fs. 251), no tengo dudas que nos encontramos ante otra seria irregularidad. Además, ¿que ocurrió con la colocación?

¿Es que con dicha conformidad se pretende acreditar la efectiva provisión del hormigón? Y reitero, ¿y la colocación del mismo?

¿Se pretende decir que el Subsecretario verificó personalmente la efectiva provisión del hormigón? Y quién verificó su colocación?

En tal caso, ¿con qué conocimiento técnico? ¿Y el o los inspectores de obra? ¿Y el Director Técnico de la obra?

Si el Secretario se limitó a firmar en base a lo informado por los funcionarios y agentes pertinentes, lo que parece más lógico; ¿dónde están los informes respectivos?

Debo concluir este aspecto aquí analizado, diciendo que de la documentación arrimada no queda debidamente acreditado que se haya controlado la efectiva provisión, y en su caso colocación, del hormigón adquirido, lo que constituye una gravísima irregularidad.

También debo puntualizar que no resulta admisible - a no ser que se haya especificado en la solicitud a IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. - que no estén detalladas las características del hormigón a proveer, omisión que de haberse producido constituye una gravísima negligencia, cuyas consecuencias, seguramente





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

técnicos en la materia estarán en mejores condiciones de puntualizar y cuantificar.

Sólo he de señalar que es obvio que cuando se adquiere hormigón, resulta ineludible el detallar una serie de especificaciones técnicas del mismo, pues caso contrario, de suministrarse un hormigón diferente que el que se haya pretendido solicitar, ello puede ocasionar problemas en la obra a realizar, ante los cuales no tendré elementos para reclamar, quedando librado a la buena voluntad del contratista, lo que en materia de obra pública resulta inadmisibile, y denotaría una inaceptable negligencia en el manejo de la cosa pública.

Consideraciones similares cabe formular respecto la ausencia de especificaciones técnicas que se observa en relación a la colocación del hormigón elaborado.

Por último, de acuerdo a la información y documentación suministrada por la Dirección General de Rentas surge que los importes correspondientes a retención por Impuesto sobre los Ingresos Brutos habrían sido ingresados recién el 17/03/95 (fs. 384 y fs. 27/28 del Anexo "A") lo que constituiría una irregularidad, cuyo análisis deberá ser profundizado en la instancia pertinente.

La síntesis de la presente contratación sería la siguiente:

- a) Necesidad de corroborar la real fecha de la factura A N° 0000 00000055 por las consecuencias que se derivarían de ser el 15/01/94 (páginas 46 y 47 del presente);
- b) En caso que la factura citada en el punto anterior sea de fecha 15/01/94, iniciación de las actuaciones administrativas luego de extendida la factura por parte de la empresa (páginas 46 y 47 del presente);
- c) Violación de la Ley Territorial N° 6, al haberse contratado en forma directa invocando un inciso de la misma sin

que se dieran los presupuestos legales pertinentes (páginas 47 a 52 del presente);

d) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 50 del presente);

e) Aprobación del pago de las facturas correspondientes mediante Resolución suscripta por el Intendente Municipal y no a través de Decreto como en los demás casos, sin que se haya dado explicación alguna respecto de dicho accionar (páginas 53 y 54 del presente);

f) No está acreditado que quienes actuaron ante el Municipio tuvieran poder suficiente en tal sentido otorgado por IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. (páginas 54 y 55 del presente);

g) Carencia de documentación en el Municipio que acredite lo solicitado a la empresa (página 55 del presente);

h) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 56 del presente);

i) No ha quedado debidamente acreditada la efectiva provisión, y en su caso colocación, del hormigón elaborado (páginas 56 del presente);

j) Necesidad de verificar si en la solicitud a la empresa se establecieron las especificaciones técnicas del hormigón requerido, como así también las referidas a su colocación, lo que no está acreditado, y en caso de no haber ocurrido constituiría irregularidad (páginas 56 y 57 del presente);

k) Depósito tardío de los importes correspondientes a retención por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (página 57 del presente).

PUNTO 2): Mediante el Expte. C-2268/94 (Anexo XIV) tramitaron otras dos contrataciones con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E..



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Aquí se produce una irregularidad de suma gravedad, como es que la tramitación administrativa se realizó recién cuando IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. presentan las facturas B N° 0000 00000031 y 0000 00000033.

En efecto, a fs. 1 del Anexo XIV se encuentra la Nota N° 385/94 LETRA: DGA-DEP. CERT. suscripta por el Jefe del Dpto Certificaciones de la D.G.A.S.O.S.P. en la que solicita "... la apertura de un Expediente caratulado "PAGO FACTURAS A LA EMPRESA IGLYS S.A. - CONSUR S.A. ...".

Incluso, los Informes de Inspección N° 032/94 y 033/94 suscriptos por el Ing. Pablo Bandi (fs. 2/4 y 5/6 del Anexo XIV respectivamente), de fecha 21/04/94, fueron confeccionados con posterioridad a la recepción de las facturas antes mencionadas.

La metodología empleada en el presente caso constituye una clara violación a la normativa vigente en materia de contrataciones.

La primera de las facturas, la B N° 0000 00000031 de fecha 14/04/94 (fs. 7), se refiere a la adquisición de 36 tn. de cemento en bolsones; 105 m3 de áridos; 590 m3 de material de rechazo y 683 m3 de provisión y ejecución de hormigón elaborado para pavimento y veredas en las obras calle Gdor. Paz, Kupanaka y vereda Av. Maipú.

Mediante el Informe Inspección N° 032/94 del Ing. Pablo Bandi se establecen los porcentajes de incidencia de las distintas obras en la factura N° 031, indicándose que el referido a la pavimentación de la calle Gdor. Paz es del 56,4%, (aquí deberá tenerse presente la aclaración del punto LXXXVII del informe de fs. 236/264).

Del punto 3) y los apartados A), B) y C) del punto 2) del informe surgen dudas respecto la contratación con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E.:

En efecto, de lo allí indicado surgiría que se solicitó a la empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. la provisión y

ejecución de los materiales que se indican, en tanto de la factura surgiría que la ejecución sólo fue respecto del hormigón elaborado (al igual que la cláusula 1ª del contrato de fs. 10 del Anexo XIV).

Esta es una cuestión que deberá ser debidamente aclarada.

Posteriormente, se efectúan una serie de consideraciones, las que en mi opinión deberían encontrarse sustentadas en la documentación pertinente, y aún más producen nuevos interrogantes que sólo pueden ser aclarados a través de la documentación pertinente a que he hecho referencia.

A mero título de ejemplo de las dudas que pueden plantearse, debo transcribir el siguiente párrafo: "... Cabe destacar que, la previsión en materia de plazos de ejecución e inversiones y mano de obra, se habían realizado teniendo en cuenta la concurrencia de equipos mixer de empresas locales; que una vez iniciadas las obras fallaron totalmente en sus rendimientos por permanentes desperfectos mecánicos que afectaban el normal desarrollo de los trabajos, comprometiendo seriamente los plazos de ejecución y la calidad de la obra en su conjunto ya que las prolongadas interrupciones en el aporte del hormigón desincroniza el fraguado de los distintos paños ..." (el subrayado es del suscripto).

De dicho texto, podría suponerse que en relación a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, con anterioridad a la contratación de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. - como tarde a mediados de abril de 1994 - se contrató con empresas locales equipos mixers.

Si ello fuera así, resultaría inentendible y seriamente reprochable que el Ejecutivo Municipal no haya remitido documentación alguna respecto de dicha/s contratación/es.

Caso contrario, esto es que la contratación de equipos mixer se haya realizado respecto otras obras a las cuales estaba



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

destinado el material adquirido, ello deberá ser debidamente aclarado con las constancias pertinentes.

Debo señalar que la falta de precisión en la información brindada por el Ejecutivo Municipal ha sido reiterada. Así se puede observar, a mero título de ejemplo, que a fs. 148 de la "Carpeta Técnica" obra un cuadro del "Costo total de la obra", supuestamente confeccionado una vez finalizada la misma - no se indica fecha -, aparentemente suscripto por el entonces Secretario de Obras y Servicios Públicos Dn. Raúl Berrone (digo aparentemente, pues nuevamente se omitió colocar el pertinente sello aclaratorio) y en el cual se comete el error de computar el CIEN POR CIENTO (100 %) del monto indicado en la factura N° 031 de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. - lo mismo ocurre con la factura N° 33 -, cuando en realidad sólo cabía imputar un porcentaje. Debo señalar que no obstante dicho error, el Ejecutivo Municipal al remitir la documentación a esta Fiscalía de Estado nada señaló respecto de dicho error.

En síntesis, el mismo no ha sido capaz de sumar correctamente la totalidad de los gastos que ocasionó la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, para informar al Concejo Deliberante primero (donde omitía trabajos de PROALSA S.R.L.; PETREL.CO y SOLIS SOLIS), y luego a esta Fiscalía de Estado (con los errores aquí puntualizados), el costo total de la obra (recordar que queda pendiente el tema de equipos mixer a empresas locales).

Por otro lado, resulta inadmisibile que seriamente se pretenda justificar la iniciación de la tramitación recién al ser presentada la factura respectiva, diciendo que " ... A esta altura de las circunstancias ya era tarde para formalizar un contrato de obra pública, razón por la cual elevo para su consideración el presente informe ...".

Dicha argumentación es insostenible.

Puede entenderse que se haya hecho efectiva la provisión de diversos materiales y la ejecución al menos del hormigón elaborado, sin que el Ing Bandi, y en su caso los funcionarios que hubieran tenido conocimiento, hayan sido capaces de al menos iniciar la tramitación respectiva - desde ya que ello no era suficiente -. Evidentemente no.

Dicha actitud, al menos imputable al Ing. Bandi, sólo resulta explicable en el marco de un profundo desprecio por el derecho, el que deberá ser seriamente analizado en la instancia pertinente.

Pero además, como prueba de las alarmantes contradicciones en que incurre el Ejecutivo Municipal, mientras se pretende justificar el haber realizado la tramitación administrativa recién luego de ser presentada la factura respectiva, nos encontramos con que el mismo día en que ingresó la factura - si nos atenemos a lo afirmado en el punto LXXXIII, fs. 252 -, en un demostración de eficiencia, se confeccionó el Informe Inspección N° 032/94, el Secretario de Obras y Servicios Públicos ordena dar curso al trámite, se confecciona el acta de medición N° 1 de oficio y se suscribe el contrato de fs. 9/10 del Anexo XIV - sin que el Secretario de Obras y Servicios Públicos estuviera facultado para hacerlo -.

Con respecto al Acta de medición, de redacción por demás confusa, sería interesante saber si el 21/04/94 el Ing. Bandi está certificando la efectiva provisión y ejecución de lo allí indicado - caso contrario, que está haciendo -, y en caso afirmativo cuales son los antecedentes - documentación - en que se basa para certificar por ejemplo las cantidades allí indicadas, teniendo en cuenta que es de suponer que dicho material - o al menos parte del mismo - ya estaba incorporado a la obra.

En cuanto al contrato de fs. 9/10 del Anexo XIV, debo señalar que de allí surge claramente que hasta el mismo Ejecutivo Municipal reconoce la aplicación de la ley nacional N° 13.064 en



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

la presente contratación, lo que lo lleva a establecer en la cláusula segunda que dicha ley (Ley de Obras Públicas) y sus decretos reglamentarios forman parte del contrato (ello deberá tenerse presente al analizar la contratación que tramitara bajo el expte. 0-234-94).

Finalmente el 04/05/94 se dicta el Decreto Municipal N° 416/94 aprobándose lo actuado y el pago de la factura N° 31.

De la lectura de dicho decreto surge que la contratación se encuadró en el artículo 9° inciso c) de la Ley Nacional N° 13064.

Al respecto, debiendo reiterar que en el presente caso se ha violado toda normativa vigente en materia de contrataciones - tener presente expresiones del entonces Procurador Municipal en Dictamen N° 6/94 de fs. 10/11 del Anexo XVIII - al haberse iniciado las actuaciones recién ante la presentación de la factura, debo señalar que la urgencia que a través del Informe Inspección N° 032/94 se plantea - en mi opinión no con la debida claridad, debiendo inclusive dilucidarse el tema de los equipos mixer locales - deberá ser analizada previa opinión de peritos que pueda conducir a determinar si la misma se debió o no a incapacidad, culpa o negligencia.

Respecto la urgencia prevista en la ley nacional de obras públicas considero pertinente transcribir lo siguiente:

"Esta disposición otorga al poder administrador una gran discrecionalidad en cuanto a la apreciación del concepto de "urgencia", el cual podría utilizarse con amplitud desmedida, permitiendo violar mediante una falsa excepción la regla general que impone la licitación pública (ver ps. 102 y s.); igual argumento puede hacerse respecto del concepto de "servicios de orden social imposterables.

Una sana interpretación debe llevar al Estado a aplicar la norma que estudiamos, especialmente en los casos de calamidades

públicas: terremotos, inundaciones, epidemias, grandes incendios, siempre que estos desastres tengan gravitación colectiva.

En las circunstancias precedentes, y ante la necesidad imperiosa del auxilio, no es posible esperar el cumplimiento del trámite licitatorio. Desde luego, no quedan excluidas las posibilidades de la licitación privada o de una rápida compulsa de precios. Con estos dos últimos procedimientos, habitualmente practicables, se evita suspicacias y se acredita el celo administrativo sin mengua de la ley ...".

"... Finalmente, diremos que la "urgencia" puede aparecer, en ciertos casos, creada por la imprevisión estatal, pues se debió prever lo previsible, impidiendo así la aplicación del inciso en estudio. En estas situaciones estimamos que existe responsabilidad de los funcionarios ya sea por incapacidad, culpa o negligencia. Como ya hemos dicho, la apreciación de la urgencia no puede quedar librada al criterio subjetivo de funcionarios, sino fundarse en estudios técnicos, objetivos, precisos y serios, según lo ha resuelto la Administración nacional" ("Régimen legal de las Obras Públicas; MO, Fernando; ps. 108/109).

Cabe señalar que respecto lo detallado en la factura N° 031, el Ejecutivo Municipal no cuenta con constancia de lo solicitado, lo que resulta inaceptable y respecto de cuyas consecuencias ya me he expresado (ver pto. LXXXI, fs. 251).

Ello impide en esta instancia saber si al efectuarse la solicitud de lo detallado en la factura N° 031 se precisaron las especificaciones técnicas, fundamentalmente del hormigón elaborado.

Por otra parte, al igual que en la contratación tramitada bajo el expte. 0-234-94 se observa que no ha habido intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl, como así también que no está acreditado que el Sr. Irineo Santiago Luján tuviera poder suficiente para actuar en representación de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E (no hay documentación alguna en tal





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

sentido, y de todas maneras deberá tenerse presente lo que manifestara al tratar la anterior contratación).

Asimismo, tampoco hay constancia respecto al cumplimiento de lo prescripto por el Decreto Municipal N° 1394/92, habiéndose obviado toda referencia al mismo en el expte..

Por último, al igual que en la contratación anterior, podríamos encontrarnos ante un depósito tardío de la retención correspondiente al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, teniendo en cuenta que ello recién ha acontecido el 17/03/95 (fs. 384 y fs. 27/28 del Anexo "A").

La otra factura que tramitó mediante el expte. C-2268-94 es la N° 033 de fecha 21/04/94, correspondiendo en líneas generales efectuar respecto de la contratación las mismas observaciones que la anteriormente analizada, en algunos casos con agravantes, y fundamentalmente incurriendo nuevamente en la aberración de iniciar las actuaciones recién luego de la presentación de la factura por parte de la empresa.

Entre otras cosas, el Informe Inspección N° 033/94 carece de documentación respaldatoria de lo allí afirmado, siendo incluso más pobre; no obstante contener la factura la provisión y ejecución de hormigón elaborado para distintas obras se incluyó el total de la misma en el "Costo Total de la obra" obrante en la "Carpeta técnica"; se observa que en un día se hizo una gran cantidad de pasos administrativos luego de haber iniciado la tramitación recién ante la presentación de la factura; el acta de medición, el contrato y el Decreto son los mismos que para la factura N° 031 por lo que les corresponden las mismas observaciones; carencia de constancia de lo efectivamente solicitado a la empresa, desconociendo por lo tanto si estaban indicadas las especificaciones técnicas; incumplimiento del Decreto Municipal N° 1394/92; ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl; etc..

Pero además, en este caso ni siquiera se ha justificado en el Informe del Ing. Bandi la necesidad de la contratación directa que se invoca en el Decreto Municipal N° 416/94, lo que constituye un serio agravante en cuanto a irregularidades.

La síntesis de lo hasta aquí desarrollado sería la siguiente:

a) Iniciación de las actuaciones administrativas, luego de la presentación de las facturas N° 031 y 033 por parte de la empresa (páginas 59; 61; 62 y 65 del presente);

b) En el caso de la contratación que diera lugar a la factura N° 031, resulta necesario verificar sin con motivo de la obra de pavimentación de la calle Gdor.Paz con anterioridad, a fines de abril, se contrató equipos mixer que hayan fallado en sus rendimientos (páginas 60 y 61 del presente);

c) El Ejecutivo Municipal no ha sido coherente en sus afirmaciones respecto al costo total de la obra, el que no obstante los requerimientos efectuados ha resultado imposible precisar (página 61 del presente);

d) Necesidad de precisar qué certifica el Ing. Bandi mediante el Acta de Medición de fecha 21/04/94 y en base a qué antecedentes (página 62 del presente);

e) El Ejecutivo Municipal ha reconocido la aplicación a la presente contratación de la Ley 13064, al indicar expresamente en la cláusula 2° del contrato - que se refiere tanto a la factura N° 031 como a la N° 033 - que aquélla es parte integrante del mismo (páginas 62 y 63 del presente);

f) Deberá analizarse más profundamente si la urgencia invocada para la contratación de que da cuenta la factura N° 031 realmente existía, sin perjuicio de dejar claramente asentado que aún de probarse ello, el procedimiento utilizado violó claramente la normativa vigente (páginas 63 y 64 del presente);



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

g) No se ha acreditado la urgencia invocada en el Decreto respectivo, respecto a la contratación a que se refiere la factura N° 033 (página 65 del presente);

h) Carencia de constancia respecto lo solicitado a la empresa, lo que de por sí resulta inaceptable, pero que además ocasiona la imposibilidad de saber si al menos en el requerimiento a la empresa se indicaron las especificaciones técnicas del hormigón, lo que también inexplicablemente (al igual que en la contratación tramitada mediante expte. 0-234-94) no obra en ninguna parte del expte. (página 64 del presente);

i) No se ha acreditado que quien firmó el contrato de fs. 10/11 del Anexo XIV tuviera poder suficiente para hacerlo, con las consecuencias que ello puede ocasionar (página 64 y 65 del presente);

j) No se observa intervención alguna del supuesto Director Técnico de la obra Ing. Carlos Fresl (páginas 64 y 65 del presente);

k) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 65 del presente);

l) En el caso de la contratación que diera lugar a la factura N° 031 se observa que el depósito correspondiente a la retención por Impuesto sobre los Ingresos Brutos fue efectuado el 17/03/95, esto es tardíamente, lo que deberá ser más profundamente analizado dadas las consecuencias que ello implica. En cuanto a la otra contratación, si bien el depósito ha sido efectuado también el 17/03/95, en relación a una obra cuya factura es de abril del año 1994, debería verificarse cuál ha sido la fecha en que la misma fue abonada (página 65).

PUNTO 3): Hay un tercer expte. mediante el cual se tramitó una contratación con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E., que es el 0-3677/94 (Anexo XVIII).

A fs. 4 de dicho expte. obra la factura A N° 0000 00000125 de fecha 8 de julio de 1994 por la provisión y ejecución de 190 m3 de hormigón elaborado en el mes de mayo de 1994, de cuya fecha de ingreso "... No existen constancias ..." (lo que es inadmisibles), pudiendo tan solo decir el Ejecutivo Municipal que "... conforme a fojas 2 del Expediente N° 3677/0/94, su ingreso se produjo entre la fecha de factura y dicho informe de fojas 2" (pto. XCI, fs. 253).

Recién luego de la presentación de la factura, el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento confecciona el Informe N° 002 S.S.S.O. y S.P. de fecha 12/07/94 (fs. 1 del Anexo XVIII) explicando las razones por las cuales se había solicitado a IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. la provisión y ejecución del hormigón, lamentablemente como ha ocurrido en numerosos casos, sin documentación respaldatoria de las estructuras técnicas que avalen lo allí afirmado (reitero que el Subsecretario es político, no técnico).

Además surge una duda, que en su momento deberá ser aclarada, pues haría caer aún más argumentos sostenidos en otras contrataciones con la misma empresa, que es la que se suscita cuando en el Informe se señala que al comenzar la temporada de trabajo intensivo - supuestamente al finalizar la veda invernal -, "... y ante el gran volumen de hormigón necesario para las obras en ejecución por esta Municipalidad, se solicitó a la Empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. la provisión y ejecución de gran parte del hormigón utilizado en la pavimentación de la calle Gdor. Paz ..." (que en definitiva es un argumento parecido al del Informe S.S.O.P. N° 01/94 de fs. 2 del Anexo VII).

Si ello es así, esto es que la adquisición de hormigón a IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. estaba previsto desde el comienzo de la temporada de trabajo intensivo, sería interesante saber como en el Decreto Municipal N° 416/94 de fecha 04/05/94 se invocan razones de urgencia.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

La impresión que dan las contrataciones con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. es que de acuerdo al funcionario que pretenda justificar la contratación - entendiendo necesario determinar previamente quien se encontraba con competencia para intervenir, y en su caso quienes no cumplieron con sus obligaciones - el argumento puede variar conduciendo inclusive a fundamentos y conclusiones contradictorios.

El 18/07/94 el Director Gral. de Administración de la S.O.S.P. suscribe el Informe D.G.A.S.O.y S.P. N° 015/94, realizando una serie de observaciones referidas a la contratación.

En primer término, debo señalar que han sido pocas las intervenciones del citado Director Gral., desconociendo si ello se debe a que cuando interviene lo hace incorrectamente, o si por el contrario no se le ha dado en la mayoría de las contrataciones la intervención que correspondía para evitar sus legales y correctas observaciones.

Teniendo en cuenta que la discontinuidad en la intervención en las distintas contrataciones por parte de agentes y funcionarios ha sido una constante, y que ello podría significar acciones sin tener competencia, incumplimiento de obligaciones impuestas y/o violación de los procedimientos, entiendo que en la instancia pertinente deberán clarificarse las competencias de todos aquellos que han intervenido en las contrataciones de la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, y actuar en consecuencia.

Entrando en el análisis del Informe, al igual que con el Informe N° 002/94 (fs. 1 del Anexo XVIII), observo nuevamente la invocación de justificaciones a la contratación directa sin que ello se encuentre respaldado por la documentación pertinente.

Con respecto al inciso e) del artículo 9° de la ley nacional N° 13064 se ha señalado: "Este inciso comprende los casos del apartado 5° del art. 3 de la antigua ley 775; y a su vez considera situaciones nuevas, legislando con mayor amplitud y

eficacia. Su texto es de fácil interpretación y no reclama mayor análisis.

En efecto, resultaría inoperante que el Estado licitara públicamente una obra cuya ejecución dependiere, en exclusivo, de los conocimientos o capacidad técnicos, científicos o artísticos de determinado agente; como asimismo de un sistema de trabajo o de maquinarias amparados por una patente de invención en favor de determinada persona o entidad. Desde luego, no habría pluralidad de concurrentes, ni puja que haga posible el cumplimiento de las finalidades básicas perseguidas por la licitación ..." ("Régimen legal de las Obras Públicas"; MO, Fernando; p. 110).

En mi opinión, resulta dudosa la posibilidad de encuadrar la contratación aquí analizada en el inc. e) del artículo 9º de la ley nacional N° 13064, pero más importante aún es señalar que, aunque se admitiera dicho encuadre, ello no sido debidamente acreditado en el expte. respectivo y en la instancia oportuna. Por otra parte, no debe olvidarse que la tramitación administrativa se inició tras la presentación de la factura por parte de la empresa, lo que ya es suficiente para descalificar el procedimiento utilizado, implicando una manifiesta violación de la normativa vigente.

Asimismo, se hace notar en el Informe que en la contratación debió contarse previamente con la autorización de la Secretaría de Economía y Finanzas prevista en el Decreto Municipal N° 1394/92.

Con respecto al citado decreto, debo decir que en el presente caso, al igual que en otros, se omitió absolutamente su cumplimiento, y que en aquellas ocasiones en que se tuvo en cuenta dicha norma, en la realidad no se cumplió con lo establecido en el mismo - autorizaciones otorgadas por Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas invocando al mismo -.

No obstante la claridad de las observaciones realizadas en el Informe N° 015/94, se observa al pié del mismo que el Sr.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Secretario de Obras y Servicios Públicos ordena "Procédase a su cancelación".

Ello motivó se consultara al Ejecutivo Municipal respecto la actitud del Secretario de Obras y Servicios Públicos (pto. 97, fs. 121 vta.), obteniendo una respuesta que en nada permite justificar el accionar del citado funcionario.

Las argumentaciones que se leen en el pto. XCVII (fs. 254) carecen de todo valor, invocando inclusive razones de urgencia - inconcebibles por los motivos que he expresado en párrafos anteriores -, que no obran ni en el Informe N° 015/94 y ni siquiera en el Decreto Municipal N° 2243/94 del 28/12/94.

El 27/07/94, excediendo el marco de sus competencias - lo que como veremos es opinión inclusive del entonces Procurador Municipal -, el Secretario de Obras y Servicios Públicos suscribe el contrato que obra a fs. 3 del Anexo XVIII.

Asimismo a fs. 5/6 se encuentra proyecto de decreto aprobando lo actuado por el citado Secretario y el pago de la factura N° 00000125.

Sin embargo, dicho proyecto no fue firmado, y el 23/09/94 mediante Informe D.G.A.S.O.S.P. N° 42/94 la Subdirectora Gral. de Administración luego de relatar lo acontecido en el expte., comunica al nuevo Secretario de Obras y Servicios Públicos que "... se ha confeccionado un nuevo Proyecto de Decreto, el cual se eleva sugiriendo girar las presentes actuaciones a la Procuraduría Municipal." (fs. 9 del Anexo XVIII).

A fs. 10/11 obra el Dictamen N° 6/94 Letra P.M..

Teniendo en cuenta la forma en que en dicho dictamen se descalifica el procedimiento empleado en la presente contratación, con consideraciones que resultan aplicables a otras contrataciones realizadas en el marco de la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz - en especial, obviamente, las con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. -, y que las mismas proceden de un órgano municipal y de quien había detentado el cargo de Asesor Letrado de la

Municipalidad antes de acceder al de Procurador Municipal, he de transcribir en su totalidad la parte en que se hace referencia concretamente a lo aquí analizado:

"... Tal cual surge del Informe de la D.G.A. de fs. 2, no se ha respetado en modo alguno los procedimientos previstos en la reglamentación vigente para la contratación de obra pública (Nótese que la factura es por provisión de Hormigón Armado y Mano de Obra).

Así también, y aunque se trate de una contratación directa se deben cumplir con los recaudos que para las obras públicas estipula la Ley 236, situación que no se refleja en los presentes actuados.

2) El contrato obrante a fs. 3 es nulo, por cuanto ha sido suscripto por un Secretario Municipal sin autorización del Intendente.

A su vez quien aparece como representante de la empresa contratista no ha acreditado dicha representación tal como lo exige la Ley Provincial N° 141.

Por otra parte la única inteligencia que puede hacerse del Contrato de marras, es que ha sido redactado a fin de instrumentarse el pago del impuesto de sellos, por cuanto es de fecha 27 de Julio y la factura posee fecha 8 de Julio.

3) La factura se refiere a la Provisión y ejecución de Hormigón elaborado en Marzo de 1994, el cual fue usado (fs. 1) en la calle Gobernador Paz.

Es decir que según la fecha correspondería al último tramo de la ejecución del pavimento en dicha calle, que en la actualidad se encuentra deteriorado en un gran porcentaje.

Ello hace necesario, amén que es obligatorio para la administración contar con el Informe técnico de la Inspección de Obra, donde se desarrollarán acabadamente las razones de la provisión, calidad del material, cantidad, plazo de ejecución.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

4) Tampoco se ha establecido un plazo de garantía de los trabajos y de los materiales provistos.

5) Una vez cumplimentadas las observaciones que anteceden, sería posible el dictado de un Decreto que reconociera el derecho de la empresa a percibir los montos de la factura, como legítimo abono.

Ahora bien, en primer lugar se deja aclarado que un acto administrativo de esta índole debe disponer la instrucción del correspondiente Sumario Administrativo a fin de determinar las responsabilidades por la contratación.

En segundo lugar esto es una medida excepcional por lo que deberá instruirse a las dependencias municipales la sujeción a la Reglamentación de Contratación vigente." (el subrayado es del sucripto) (fs. 10/11 del Anexo XVIII).

Tras tan categórico dictamen, el Director Gral. de Administración suscribe el Informe D.G.A.S.O.Y.S.P. N° 051/94 de fecha 17/10/94 que también merece ser transcripto:

"... PUNTO 2: El contrato obrante a fojas 3 tuvo como único objetivo cumplimentar con lo establecido en la Ley Territorial N° 175, según lo manifiesta el propio documento en su Cláusula Sexta.

PUNTO 3: No se cuenta con informe sobre los trabajos ejecutados, en virtud de que no se designó personal técnico alguno como Inspector de los mismos.

PUNTO 4: En estas circunstancias resulta imposible determinar Plazo de Garantía alguno. Se encuentran en marcha actuaciones para determinar las razones del deterioro observado en la arteria que nos ocupa.

PUNTO 5: Es a criterio del que suscribe que es imposible cumplimentar en mayor grado las observaciones realizadas, razón por la cual sugiero se tramite la cancelación de la Factura presentada."

Aún cuando todo lo allí señalado es de suma gravedad, sólo he de referirme a dos de los puntos por las razones que indicaré seguidamente.

La primera referencia es en cuanto al punto 3, y es para puntualizar que de lo allí afirmado surge en forma evidente que no hubo personal técnico alguno como Inspector de las obras, lo que constituye una gravísima irregularidad. Dicha afirmación por otra parte, sería coincidente con la respuesta dada al punto 93 de la Nota F.E. N° 046/95, cuando se expresa - insólitamente por las consideraciones que he efectuado oportunamente, y sin documentación que avale dicha afirmación - que dicha función junto con la de Director de Obra y la de Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento fue desarrollada por el Ing. Jaime Posleman.

Asimismo, aprovecho para manifestar mi extrañeza en cuanto a que de la documentación arrimada se desprendería que al 12/07/94 (más de seis meses) el Ing. Sergio Posleman en su carácter de Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento habría emitido tan solo dos informes, debiendo puntualizar que ambos están relacionados con contrataciones con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. (fs. 2 del Anexo VII y fs. 1 del Anexo XVIII) y adolecen de graves irregularidades.

La segunda está referida al punto 4, y es simplemente con el objeto de dar una idea de las graves consecuencias que puede ocasionar el incumplimiento no sólo de normas jurídicas - desde ya obligatorias - sino de precauciones que el simple sentido común tornan necesarias, y es concretamente la imposibilidad de determinar plazo de garantía, con el agravante que allí se habla de "deterioro en la arteria". Debo señalar que la imposibilidad de plazo de garantía, no sólo surge que éste se debió fijar previamente - lo que es obvio - sino también en no contar con constancia alguna respecto lo que se solicitó a la empresa, lo que impediría todo reclamo respecto a las calidades del hormigón adquirido. Realmente lo actuado revela una negligencia



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

inaceptable, desde ya que sin perjuicio de un evidente apartamiento de las normas en vigencia.

Con motivo del informe del Director General de Administración de la S.O.S.P. , el Procurador Municipal emite un informe que también considero pertinente transcribir casi en su totalidad:

" ... Su informe de fs. 12 es por demás claro y demuestra sin lugar a dudas que en las presentes actuaciones se han dejado de lado todas las normas que rigen las contrataciones administrativas.

Estas aclaraciones con las que fundamentan la negativa del Municipio a pagar una factura por mano de obra y materiales de la cual no existían noticias hasta su presentación.

Aprobar el pago de la factura sería reconocer como válida la contratación en cuanto a la cantidad y calidad del material provisto, y quien suscriba el Decreto asumiría responsabilidad por las anomalías que pudieran surgir."

Concluyente el dictamen, aunque no puedo dejar de recordar su opinión en cuanto la asunción del pago iba acompañada de la iniciación de los pertinentes sumarios administrativos, lo que desconozco si se ha realizado (en cuyo caso debió haber sido informado y en su caso, remitida la documentación).

Finalmente, luego de un informe técnico que concluyó en que la resistencia del material utilizado da valores normales y aceptables (lo que deberá ser corroborado a través de peritos teniendo en cuenta el deterioro al que se hiciera alusión, y que desde ya es una cuestión que no sana las gravísimas irregularidades que anteriormente he detallado), se dicta el Decreto Municipal N° 2243/94 mediante el cual se aprueba el pago a la empresa IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E..

Por otra parte, cabe señalar que en la presente contratación vuelve a evidenciarse la ausencia de constancia en el Municipio respecto de lo requerido a la empresa (ver pto. XC, fs.

253) y la de intervención por parte del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Asimismo considero necesaria la lectura y posterior interpretación de la respuesta dada en el punto CI (fs. 254) para explicar las diferencias en la forma de instrumentar las contrataciones con IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E., pues sinceramente me ha resultado incomprensible.

Por último, de acuerdo a la documentación e información brindada por la Dirección General de Rentas (fs. 382) se ha detectado la falta del comprobante de retención de la Municipalidad al contribuyente, lo que deberá ser corroborado en la instancia pertinente, pues podríamos encontrarnos ante una nueva irregularidad, en este caso de naturaleza tributaria, sin perjuicio de otras que pudieran corresponder.

En síntesis:

- a) Se inició la tramitación administrativa luego de la presentación de la factura por parte de la empresa lo que constituye una grosera irregularidad (iniciación de las actuaciones en julio 94 por hormigón proveído y ejecutado en mayo 94) (páginas 68 y 75 del presente);
- b) Ausencia de intervención de las áreas técnicas (páginas 69 y 74 del presente);
- c) Necesidad de verificar la competencia de los funcionarios que han intervenido (página 69 del presente);
- d) No se ha acreditado debidamente que la situación encuadrara en el inc. e) del art. 9º de la ley nacional N° 13064 (además el procedimiento empleado desde un principio fue claramente violatorio de la normativa vigente) (páginas 69 y 70 del presente);
- e) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 70 y 71 del presente);



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

- f) No se han respetado en modo alguno los procedimientos previstos en la reglamentación vigente para las contrataciones de obra pública (opinión emitida por el entonces Procurador Municipal a la que adhiero) (páginas 71 a 75 del presente);
- g) Ausencia de competencia del Secretario de Obras y Servicios Públicos para suscribir el contrato de fs. 3 del Anexo XVIII (páginas 71 y 72 del presente);
- h) No se ha acreditado que quien suscribiera el contrato en representación de IGLYS S.A. - CONSUR S.A. U.T.E. tuviera poder suficiente para hacerlo (página 72 del presente);
- i) Se suscribió contrato con el único objeto de cumplir con la Ley Territorial N° 175 (página 72 del presente);
- j) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (páginas 74 y 76 del presente);
- k) Ausencia de constancia en el Municipio respecto de lo requerido a la empresa (página 75 del presente);
- l) Ausencia de comprobante de retención de la Municipalidad a la empresa en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos (página 76 del presente).

**CAPITULO IV:**

**CONTRATACION CON PROALSA S.R.L.:**

La mencionada empresa fue contratada para la construcción de pluviales en la obra de la calle Gdor. Paz, tramitando dicha contratación mediante el Expediente O-3700-1993 (Anexo VI).

Dicho expediente, según surge de su carátula, fue iniciado el 19 de octubre de 1993, esto es antes de haberse decidido la realización de la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz (fs. 143 del Anexo II), e inclusive de los primeros informes referidos al tema, correspondientes a la Ing. Alicia D Augero (fs. 130 del Anexo II) e Ing. Alejandro Mora (fs. 125/129 del Anexo II y 2/8 del Anexo VI). Esto es, que la apertura del

expediente se realiza el 19 de octubre de 1993 sin incorporar documentación alguna que justifique la misma, como por ejemplo podría ser un informe que planteara la necesidad de encarar la obra.

Realizada la precedente observación, con respecto a la presente contratación caben formular diversas consideraciones.

En primer lugar, del Informe D.E. y P. N° 135/93 de fecha 26/10/93 (fs. 2/8, Anexo VI) surge que la obra de pavimentación comprendía la calle Gdor. Paz desde Yaganes y hasta Piedrabuena, pero que el primer tramo era entre las calles Laserre y Rosas (ver 1° y 2° renglón de fs. 3 del Anexo VI; fs. 5 del Anexo VI y fs. 8 del Anexo VI).

Sin embargo, sin documentación alguna que lo justifique, o que al menos permita tener una explicación, aparentemente conforme Nota N° 065/93 LETRA: S.S.S.P. el primer tramo habría sido entre las calles Roca y Don Bosco (fs. 15 del Anexo VI).

Sobre el particular, corresponde señalar que carece de seriedad y constituye una clara irregularidad, una discordancia tan evidente sin siquiera esbozar alguna razón que permita comprender la misma, ello sin perjuicio de las consecuencias que ocasiona, a las que me he de referir en los puntos siguientes.

A fs. 12/14 obran presupuestos presentados por PROALSA S.R.L.; C.F. Guerra y OBRAS Y SERVICIOS S.R.L..

Es cuanto menos lógico suponer que dichos presupuestos han sido presentados como consecuencia de una solicitud efectuada por escrito por la Administración.

Sin embargo, ello en este caso no ha ocurrido, pues habiéndose solicitado al Departamento Ejecutivo la totalidad de la documentación e información vinculada a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, el mismo no ha acercado instrumento alguno que implique un pedido escrito de cotización a las empresas mencionadas en el párrafo precedente.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Ello sin lugar a dudas constituye una nueva irregularidad, pero además produce una serie de consecuencias.

En efecto, en ausencia de solicitud de cotización quedan pendientes los siguientes interrogantes:

a) ¿A qué se deben las diferencias en cuanto a la cantidad de los materiales cotizados por las empresas?;

b) ¿A qué se deben las diferencias entre la cantidad de material cotizado por las empresas y lo que deberían haber cotizado conforme a los antecedentes obrantes en el expte., que de acuerdo al contrato que finalmente se suscribió, serían los únicos a considerar (ver cláusula 2ª, fs. 19 del Anexo VI)?;

c) No se observa la existencia de un pliego de especificaciones técnicas referente a los métodos de ejecución y de los materiales que evite todo tipo de controversia respecto lo que debía cotizarse y luego suministrarse; como tampoco se observa especificación alguna respecto pruebas a efectuar para verificar la calidad de los materiales ni el correcto funcionamiento una vez realizada la instalación.

La importancia de las especificaciones técnicas - aún cuando la contratación sea realizada en forma directa y por lo tanto no forme parte del pliego de la licitación - resulta evidente, en la medida en que a través de las mismas se dan los "... detalles referentes a la construcción, métodos de ejecución, calidad y tratamiento de materiales, realización de estructuras, etc. En consecuencia, se refieren no sólo a una técnica, sino también a los materiales y obra de mano a emplearse.

"El arquitecto JORGE VICTOR RIVAROLA las ubica bajo el rubro de "Cláusulas específicas"; están constituidas - dice - por una serie de detalles técnicos conforme a los cuales se conviene en realizar la obra; de ahí la denominación de "cláusulas técnicas", con la cual frecuentemente, también se las designa. En ella se enumera, en la forma más minuciosa posible, todas las exigencias que regirán respecto a la calidad y forma de ejecución

de los trabajos en los distintos rubros." ("Régimen legal de las Obras Públicas"; MO, Fernando; p. 72) (consideraciones que también deberán tenerse presente en otras contrataciones).

Teniendo en cuenta lo expresado en el párrafo precedente; ¿cómo se preveía dirimir los posibles conflictos que pudieran plantearse como consecuencia de la ausencia de especificaciones técnicas?

Si a la ausencia de requerimiento de presupuesto a que me he referido anteriormente, le sumamos la inexistencia en el expte. de un plano de detalle que por ej. indique donde van las bocas; la profundidad de los caños; la ubicación del geotextil; la ubicación de los sumideros de hierro fundido; etc. (en definitiva lo que debería estar contenido en las especificaciones técnicas); ¿cómo ha de encarar la empresa adjudicataria la construcción de los pluviales, y cómo ha de determinar el Ejecutivo Municipal si el trabajo ha sido realizado en forma correcta o no?

Con respecto a esta última observación, cabe señalar que quizás lo indicado puede subsanarse parcial o totalmente - ello deberá determinarlo un profesional - con la documentación obrante en el Anexo II.

En tal caso, no puede dejar de señalarse que ello constituiría una nueva irregularidad, e inclusive podría llegar a ser desconocido por la empresa contratada - con los consiguientes perjuicios para la Administración -, en la medida que el contrato suscripto por PROALSA S.R.L. con la Municipalidad establece como parte integrante del contrato, el Expte. N° 3700-O-93 (cláusula 2°), en el cual no obra, tal como ya he dicho, plano de detalle alguno, ni se han determinado las especificaciones técnicas de la obra, no haciéndose referencia alguna a la denominada "Carpeta técnica" (además ver cláusula 1°).

A fs. 15 del Anexo VI se encuentra la Nota N° 065/93 LETRA: S.S.S.P. la que se haya suscripta pero sin aclaración de firma.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Ello, situación que lamentablemente se reitera en varias oportunidades en las siguientes actuaciones, constituye una nueva irregularidad administrativa.

Asimismo considero necesario puntualizar la deficiente redacción dada al primer párrafo de dicha nota.

A fs. 16 del Anexo VI obra la Nota N° 154/93 LETRA: D.G.A. Dpto. Cont. suscripta por el Jefe del Departamento Contrataciones D.G.A.S.O.S.P. Agustín Basbous Merlo, mediante la cual remite las actuaciones a la Dirección Gral de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas "... a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Segundo del Decreto Municipal M° 1394/92."

Dicho artículo, tal como ya se ha visto, establece que "Toda Licitación Pública, Privada, Concurso de Precios o Contratación Directa para servicios o provisión de insumos con destino a las obras públicas o al funcionamiento de los distintos organismos municipales, y que superen los montos establecidos para cada caso el Artículo 1° Inciso d) del Decreto Municipal N° 1353/92, deberán tener la autorización previa de la Secretaría de Economía y Finanzas".

Luego del pase del Jefe del Dpto. Contrataciones, a fs. 16 se lee: "Tomado conocimiento por parte del señor Sec. de Economía y Finanzas y por disposición del mismo, pase a la Sec. de O. y S. Públicos, para la continuidad del trámite. 15/11/93.", y al pié una firma que no se encuentra aclarada - irregularidad -, la que del cotejo con otras obrantes en el expte. - incluso en la misma foja - correspondería al Sr. Nelson Oyarzún quien en aquella época era Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas.

Aquí caben formular varias observaciones.

En primer término, surge que evidentemente en el Ejecutivo Municipal no se tenía una idea clara - y de la respuesta a la Nota F.E. N° 046/95 surgiría que actualmente tampoco la tiene

- respecto al encuadre legal que debía darse a cada una de las contrataciones efectuadas, incurriendo como mínimo, en serias irregularidades de carácter administrativo.

En efecto, ya se ha visto que el Jefe de Contrataciones remite al área de la Secretaría de Economía y Finanzas para dar cumplimiento al art. 2º del Decreto Municipal N° 1394/92.

Teniendo en cuenta el objeto del pase, y el texto del citado artículo, es evidente que erróneamente o no, se consideró la construcción de los pluviales como "... servicios o provisión de insumos con destino a las obras públicas ...", razón por la cual y de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º de la misma norma, la contratación debía ser tramitada por intermedio de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas.

Sin embargo, la actuación continúa en forma irregular.

En efecto, una vez realizado el pase por el Jefe del Dpto Contrataciones de la D.G.A.S.O.S.P., el Secretario de Economía y Finanzas debía autorizar la contratación y continuar su trámite conforme al artículo 3º si estaba de acuerdo con el encuadre dado a la misma, o en su defecto, autorizar la contratación y devolver las actuaciones a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos por considerar que la misma se encuadraba en el artículo 1º del Decreto Municipal N° 1394/92, obviamente así haciéndolo saber.

Nada de ello ocurrió.

Ello así, pues todo lo que se observa es un escrito que tal como ya hemos señalado estaría suscripto por el entonces Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas, en el cual se señala que este último ha tomado conocimiento y lo devuelve para la continuación del trámite.

Dicho escrito suscripto aparentemente por un "Secretario Privado", carece de valor alguno, y jamás podría ser considerado



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

como la autorización prevista tanto en el artículo 1º como en el 2º del decreto antes citado.

A efectos de determinar si la responsabilidad por la irregularidad en la tramitación es imputable al Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas y a éste, o sólo al primero, indudablemente resultara indispensable citar a ambos.

No obstante haber quedado claramente explicitado que nos encontramos ante una evidente violación de la normativa vigente, he de continuar efectuando observaciones sobre el particular.

De acuerdo a la documentación obrante en el expte., las actuaciones fueron devueltas a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos para la prosecución del trámite.

De ser ello producto de considerar a la contratación como encuadrada en el artículo 1º, así debió hacérselo saber, y no limitarse a la devolución.

Caso contrario, esto es de considerar que la contratación estaba correctamente encuadrada en el artículo 2º, lo que aparentemente habría ocurrido pues no obra observación alguna respecto al encuadre, correspondía a la Secretaría de Economía y Finanzas continuar con la tramitación, lo que no hizo.

En síntesis, cualquiera que haya sido el criterio de la Secretaría de Economía y Finanzas, el curso dado a la contratación fue irregular.

De acuerdo al Decreto Municipal N° 1297/93, la contratación se encuadró en el artículo 9 inciso c) de la ley 13064, esto es en razones de urgencia.

Con respecto a la razón invocada, sin perjuicio de señalar que deberá tenerse presente qué se considera razones de urgencia en el marco de la ley 13064 (remitiéndome a consideraciones que ya he efectuado en el presente dictamen), he de señalar que el mero transcurso de CASI DOS MESES entre la iniciación del expte y la adjudicación; MAS DE UN MES entre la presentación de los presupuestos y la adjudicación; y UN MES Y

MEDIO entre la presentación de los presupuestos y la suscripción del contrato, resulta más que suficiente para considerar improcedente la urgencia invocada.

En el contrato de fecha 28/12/93 (fs. 23 del Anexo VI) uno de los que suscribe el contrato es el Sr. Marcelo Moroni en representación de la empresa PROALSA S.R.L. en su carácter de Socio Gerente, sin que se observe en el expte. documentación alguna que acredite dicho carácter, o que como mínimo en su momento se acreditó el mismo (nótese que dicha observación también fue efectuada por el entonces Procurador Municipal en otra de las contrataciones relacionadas con la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz).

La cláusula 1ª del contrato dice que "EL CONTRATISTA se compromete a efectuar la "Construcción de Pluviales en calle Gdor. Paz", con provisión de materiales y mano de obra, de acuerdo a las especificaciones, planos y presupuesto obrantes dentro de la documentación que a continuación se detalla" para inmediatamente establecer en su cláusula 2ª: "Forma parte del presente Contrato la siguiente documentación: Expediente Administrativo N° 3700-0-93, Ley Nacional 13.064 y sus Decretos y Resoluciones reglamentarios, todo lo cual EL CONTRATISTA declara conocer y aceptar."

La redacción de las cláusulas 1ª y 2ª comportan otra muy grave irregularidad que podría o puede haber ocasionado serias consecuencias.

En efecto, en el expediente administrativo N° 3700-0-93 al cual se hace referencia en la cláusula 1ª, NO OBRAN ESPECIFICACIONES, PLANOS NI PRESUPUESTO (a la documentación allí obrante no puede dársele dicho carácter en mi opinión) razón por la cual desde el punto de vista legal, pareciera ser que la Municipalidad de Ushuaia se habría encontrado en el presente caso, sujeta a la buena predisposición de la empresa en cuanto a la forma de realización de las tareas.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Huelga decir, que para el caso que la empresa se haya ajustado a la documentación obrante en el Anexo II, a ello bien pudo negarse pues en el contrato ninguna referencia hay respecto la misma, lo que constituye una gravísima omisión.

A fs. 26 del Anexo VI obra Acta de Inicio fechada el 28/12/93.

De acuerdo a lo establecido en la cláusula 3º del contrato de fs. 23/24, el plazo de ejecución de la obra era de CUARENTA Y CINCO (45) días corridos a partir del Acta de Inicio.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, PROALSA S.R.L. tenía plazo hasta el día 11 de febrero de 1994 para ejecutar la obra, pues caso contrario le sería de aplicación el régimen de multas previsto como anexo I del contrato que figura a fs. 25.

Sin embargo, ello no ocurrió tal como lo prueba, por ejemplo, el Acta de Medición N° 2 de fecha 23/02/94 (fs. 28), cuando debiendo ya haber finalizado la obra, se indica que el total de los trabajos ejecutados es del 80%.

No obstante lo indicado en los párrafos precedentes, debo señalar que conforme a la documentación existente se ha pretendido justificar la no culminación de la obra originariamente prevista como consecuencia de una ampliación de contrato y la consiguiente prórroga para la finalización de la obra.

En tal sentido, a fs. 30 del Anexo VI obra el Informe D.E. y P. N° 034/94 en el cual se hace alusión a la prórroga de vigencia del contrato hasta el día 14/04/94.

Lo expresado en dicha nota, en mi opinión no justifica la no aplicación del régimen de multas previsto en el anexo I del contrato, pues no resulta aceptable que se pretenda regularizar la no finalización de los trabajos originariamente previstos, como mínimo MAS DE DOS MESES DESPUES DE QUE DEBIERON FINALIZARSE LOS MISMOS.

Y digo como mínimo, pues si bien puede deducirse que el Informe antes mencionado no puede ser anterior al día 14/04/94, nuevamente se incumple con normas administrativas pues se ha omitido fechar el informe, debiendo señalar asimismo, que otra vez la firma que aparece al pié no ha sido aclarada, no obstante lo cual todo indicaría que pertenecería al Ing. Bandi, lo que deberá corroborarse.

Sin perjuicio de lo expresado en los párrafos precedentes, también considero necesario puntualizar que resulta al menos dudoso que la ampliación de la obra, consistente en 7 bocas de tormenta y 13 cámaras pueda justificar una prórroga en el cumplimiento del contrato de MAS DE DOS MESES, ESTO ES MAS DEL PLAZO ORIGINALMENTE PREVISTO PARA TODA LA OBRA DE PLUVIALES (45 DIAS CORRIDOS), lo que aparentemente ha permitido a la empresa PROALSA S.R.L. quedar exenta del régimen de multas previsto en el anexo I del contrato de fecha 28/12/93.

Pero no son las efectuadas, todas las observaciones relacionadas con el Informe D.E.y P. N° 034/94.

En dicho informe, se señala que "... A raíz de las anomalías detectadas en cuanto a la captación de agua superficial, se procedió a re-proyectar la red de Bocas de Tormenta, teniendo en cuenta los datos registrados en oportunidad de las últimas lluvias y los caudales provenientes de deshielos.

Sobre el particular, debo manifestar que el informe es muy genérico y en el expte. no existe documentación alguna que respalde lo afirmado, lo que agrava la generalidad y vaguedad a que hago referencia.

En efecto, al no haber documentación alguna que respalde lo afirmado, qué debe entenderse respecto los datos registrados en oportunidad de las últimas lluvias? Las dos últimas? Las del último mes? Las de los últimos seis meses? Las del último año? Las de los últimos diez años?.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Saber ello, permitiría entre otras cosas, conocer la seriedad de los estudios que condujeron a ampliar la cantidad de bocas de tormenta y cámaras en la forma que se hizo; aún cuando ello desde ya debería estar avalado por la documentación y/o información pertinente.

Otra observación vinculada al informe, está dada por el párrafo que dice que "... la Empresa procedió al óptimo cumplimiento de la provisión y colocación, en tiempo y forma."

Dichas afirmaciones no pueden menos que sorprenderme.

En efecto, de acuerdo a la documentación remitida por el Ejecutivo Municipal (toda la vinculada al tema pues así se le requirió) la relacionada con la ampliación fue instrumentada recién a partir del 14/04/94, cuando ya habían sido realizados los trabajos de ampliación ( y el requisito que toda modificación de los trabajos - si así se lo pretendiera entender - debe ser ordenado por funcionario autorizado y siempre por escrito? Y las órdenes de servicio?).

Por ello, resulta inaceptable que quien suscribe el informe hable de "óptimo cumplimiento" (dónde están las pautas a que debía ajustarse la empresa?) y menos aún de ejecución "en tiempo y forma" (ídem anterior).

Por último, más allá que finalmente lo actuado haya sido aprobado por el Sr. Intendente a través del Decreto Municipal N° 484/94, ello no exime de responsabilidad al firmante del Informe en la medida que como es de suponer, el mismo no contara con facultades para comprometer al Municipio a través de una ampliación de contrato.

En este punto, y teniendo en cuenta que tanto el contrato originario como la ampliación, expresamente señalan la aplicación de la Ley 13064, cabría preguntarse como se compagina lo actuado con las claras prescripciones establecidas en el artículo 29 de dicha ley, remitiéndome en mérito a la brevedad a las expresiones de MO en su obra "Régimen legal de las obras

públicas" (fundam. p. 222/223). Asimismo, deberá tenerse presente lo prescrito en la primera parte del artículo 131 de la Ley Territorial N° 236.

A fs. 31/32 del Anexo VI obra la ampliación de contrato suscripta con la empresa PROALSA S.R.L..

Con respecto a dicho contrato también caben formular numerosas observaciones.

La primera está vinculada con la ausencia de facultades del Sr. Secretario de Obras y Servicios Públicos de comprometer al Municipio.

Esta irregularidad que no es la única vez que se produce, ha pretendido salvarse recurriendo al artículo 154 de la Ley Territorial N° 236, llegando a afirmarse que "... Los Secretarios tienen atribuciones para suscribir Actos Jurídicos, que adquieren calidad de acto firme con la ratificación que hace posteriormente el Intendente Municipal ..." (fs. 254).

Ambos argumentos carecen de valor alguno, y a no ser por la ausencia total de normas jurídicas que avalen lo actuado, resulta difícil comprender la invocación del artículo mencionado.

El mismo dice: "Los Secretarios podrán suscribir resoluciones en las que sean de aplicación ordenanzas o decretos municipales pero en ningún caso autorizarán resoluciones que afecten o comprometan al régimen patrimonial o jurídico de la comuna, ni las que específicamente están reservadas al Departamento Ejecutivo." (el subrayado es del suscripto).

En primer lugar, en el caso bajo análisis no nos encontramos ante una "resolución" del Secretario de Obras y Servicios Públicos sino ante un "contrato".

Asimismo, para el caso que nos hubiéramos encontrado ante una "resolución", la norma dice que la misma sería correcta siempre que sean de aplicación ordenanzas o decretos municipales, pero que en ningún caso autorizarán resoluciones que afecten el régimen patrimonial o jurídico de la comuna.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Pues bien, el contrato suscripto se aparta abiertamente de dichas condiciones.

En efecto, no sólo no cumple con la primera parte, sino que además compromete el régimen patrimonial del Municipio.

Por último, en cuanto al argumento que recién adquiere carácter firme el acto - en este caso en realidad nos encontramos ante un contrato -, y que por lo tanto no se habría comprometido al Municipio, no resulta difícil comprender cuales serían las consecuencias en caso que el Municipio no quisiera reconocer la deuda.

Pero por otra parte, el Intendente se ha encargado de convalidar lo actuado en éste y demás casos de la obra, avalando un irregular e inaceptable manejo de las contrataciones, sin siquiera haber iniciado investigación sumaria o sumario administrativo alguno, pues caso contrario, debería haberlo arrimado a estas actuaciones, y obviamente haberse iniciado contemporáneamente al conocimiento de los hechos.

En síntesis, salvo que exista una norma que habilite al Secretario de Obras y Servicios Públicos, la que el Ejecutivo Municipal no obstante habersele solicitado no ha suministrado - la que invocó, ya he señalado que en mi opinión no es válida -, nos encontraríamos con que dicho funcionario habría actuado más allá de sus atribuciones.

Por otra parte, en la presente contratación se observa nuevamente la falta de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Otra observación a realizar en relación al contrato de ampliación de fecha 14/04/94 está referida a la discordancia que se presenta en cuanto a lo proveído y colocado de acuerdo al mismo, y lo que señala el Informe N° .034/94 que le sirve de antecedente.

En efecto, en el contrato se habla de provisión y colocación de veinte (20) bocas de tormenta en tanto el informe

señala 7 bocas de tormenta y 13 cámaras, discordancia que el Ejecutivo Municipal deberá aclarar.

Asimismo se observa que conforme a la ampliación del contrato, la documentación a que debe ajustarse la contratista es el Expediente N° 3700-0-93, expediente en el cual no obra ni siquiera referencia alguna, respecto por ejemplo, a la ubicación de las bocas de tormenta y las cámaras.

En cuanto al Acta de recepción definitiva, la misma señala que "Se deja constancia que los trabajos se reciben sin ningún tipo de objeciones por parte de esta Municipalidad de Ushuaia, aclarando que los mismos han sido realizados de acuerdo a lo estipulado originalmente ..." (fs. 37 del Anexo VI), la que es suscripta por el Ing. Bandi en representación de la Municipalidad.

Teniendo en cuenta la ausencia de documentación que establezca las características de la obra en el único expte. al que remiten el contrato original y su ampliación, resulta poco entendible dicho texto.

Asimismo, también llama la atención que el Acta se refiera a lo "estipulado originalmente" teniendo en cuenta el contrato de ampliación, por lo que debería entenderse que el Acta no comprendía la misma.

Por lo manifestado, interesante sería poder determinar cuales fueron los parámetros con los cuales el Ing. Bandi extendió el Acta de recepción definitiva.

La síntesis de la contratación original y la ampliación convenida con PROALSA S.R.L. sería la siguiente:

a) Iniciación del expediente sin que haya documentación alguna que justificara ello (páginas 77 y 78 del presente);

b) Discordancia respecto al tramo a ejecutar en una primera etapa entre los antecedentes y lo aparentemente ejecutado conforme a Nota N° 065/93 Letra S.S.S.P. (página 78 del presente);



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

- c) Ausencia de solicitud de presupuesto con las consecuencias que ello implica (páginas 78 y 79 del presente);
- d) Ausencia de pliego de especificaciones técnicas (páginas 79 y 80 del presente);
- e) Suscripción de notas sin que se aclare la firma, lo que ha ocurrido en varias oportunidades (págs. 80/1 del presente);
- f) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prevista en el Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 81 a 83 del presente);
- g) No ha quedado acreditada la urgencia invocada (páginas 83 y 84 del presente);
- h) No ha quedado acreditada la representación de quien suscribe el contrato por PROALSA S.R.L. (página 84 del presente);
- i) Ausencia de especificaciones, planos y presupuesto en la documentación que, conforme al contrato, es parte integrante del mismo (páginas 84 y 85 del presente);
- j) No se ha aplicado el régimen de multas cuando al menos, de acuerdo a la documentación arrojada, hubiera correspondido (páginas 85 y 86 del presente);
- k) Falta de documentación que avale la decisión adoptada de re-proyectar la red de bocas de tormenta (páginas 86 y 87 del presente);
- l) Resulta inaceptable que en el Informe D.E. y P. N° 034/94 se hable de óptimo cumplimiento de la provisión y colocación en tiempo y forma (página 87 del presente);
- ll) Responsabilidad del Ing. Bandi en la ampliación del contrato (páginas 87 y 88 del presente);
- m) Incompetencia del Secretario de Obras y Servicios Públicos para suscribir la ampliación de contrato con PROALSA S.R.L. (páginas 88 y 89 del presente);
- n) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 89 del presente);

ñ) Discordancia en lo proveído y colocado entre el contrato de ampliación de fecha 14/04/94 y el Informe N° 034/94 (páginas 89 y 90 del presente).

CAPITULO V:

CONTRATACIONES CON M.S. DE PEDRO PABLO ADAM:

El Ejecutivo Municipal ha remitido a esta Fiscalía de Estado cuatro expedientes vinculados a contrataciones con la empresa M.S..

PUNTO 1): El primero de ellos es el O-1091-94, identificado como Anexo IX.

A fs. 2 del mismo, obra presupuesto presentado por la empresa ante un requerimiento - aparentemente verbal - por parte del Municipio.

Mediante Nota N° 09/94 Letra: S.O. y S.P. de fecha 28/02/94 el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento solicita al Secretario del área la contratación de la citada empresa, la que "... viene ejecutando tareas de similares características a entera satisfacción de este Municipio ...".

Allí se señala que la contratación sería por el término de dos meses a partir del 1° de marzo de 1994.

Una primera observación, es que no obstante ser lo señalado la primer documentación vinculada a las contrataciones realizadas por el Municipio con la empresa M.S., esto es que hasta ese momento no había documentación alguna que vinculara a dicha empresa y el Municipio, a la fecha de la nota N° 09/94 la empresa M.S. ya había finalizado trabajos que originaron la factura B N° 0000 00000001 que obra a fs. 3 del expte. O-1164/94 (Anexo X), trabajos que el Sr. Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento no desconocía de acuerdo al contenido de la Nota N° 09/94, lo que implica su responsabilidad en las irregularidades cometidas en la



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

contratación de la empresa M.S. que diera causa a la factura antes citada.

Continuando con el expte. aquí analizado, el mismo 28/02/94 se solicita la apertura de un expte. lo que se concreta el 01/03/94.

Posteriormente, el 03/03/94, el Jefe del Dpto. Contrataciones de la D.G.A.S.O.S.P. remite las actuaciones a la Dirección Gral. de Administración de la Secretaría de Economía y Finanzas a efectos de dar cumplimiento al artículo 2º del Dto. Municipal N° 1394/92.

A renglón seguido se lee: "Tomado conocimiento por parte del Sr. Sec. de Eco. y F., y por disposición del mismo, pase a la Sec. de O. y S. Públicos, a fin de la prosecución del trámite. Ush. 4/3/94" y al pie una firma cuyo sello aclaratorio dice: NELSON G. OYARZUN - Secretario Privado - Sec. Economía y Finanzas - Municipalidad de Ushuaia (fs. 4 del Anexo IX).

Debo señalar que dicho pase por parte del Secretario Privado del Secretario de Economía y Finanzas carece de valor alguno a efectos de dar cumplimiento a lo prescripto en el Dto. Municipal N° 1394/92.

Ello no puede o debe ser desconocido por el agente Nelson Oyarzun, quien por lo tanto es responsable de haber pretendido dar por cumplimentado un paso a través de un procedimiento a todas luces incorrecto.

Asimismo, incluido el Sr. Secretario de Economía y Finanzas, de estar en conocimiento del curso dado a la tramitación, también es reprochable el accionar de todos aquellos que teniendo conocimiento del Dto. Mun. 1394/92 permitieron la prosecución de la tramitación de la contratación, sabiendo o debiendo saber que lo escrito por el agente Nelson Oyarzun carecía de valor alguno.

Finalmente y sin haberse cumplimentado los trámites legales pertinentes, el 25/03/94 se dicta el Decreto Municipal N°

276/94 mediante el cual se autoriza la contratación con la firma M.S. por el término de dos (2) meses a partir del 1º de marzo de 1994, según se desprende de la cláusula 3º del contrato que figura como Anexo I del decreto.

De lo subrayado surge una evidente irregularidad.

En efecto, dicho contrato no podía suscribirse antes del 25/03/94 - fecha del decreto - con lo cual hablar de una contratación a partir del 1º de marzo, implica que irregularmente los trabajos que se estaban conviniendo, en realidad ya se venían ejecutando desde hacía casi un mes.

Asimismo, el 06/04/94 sin que aún se hubiera suscripto el contrato, el Sr. Secretario de Obras y Servicios Públicos comunica a la Subdirectora Gral. de Administración que debía gestionar los trámites necesarios para dejar sin efecto lo actuado, "... en virtud de que, de común acuerdo, no se realizarán los trabajos descriptos bajo las condiciones originalmente propuestas ..." (fs. 17 del Anexo IX), lo que ocasiona el dictado del Decreto Municipal N° 380/94 de fecha 22/04/94.

Las preguntas que quedan pendientes de respuesta, son las siguientes: si el 25/03/94 se dicta un decreto con un anexo constituido por un contrato en el que se establece su vigencia a partir del 1º de marzo de 1994, es de suponer que la empresa M.S. ya venía realizando los trabajos a que se refería el contrato. Si ese contrato no se formalizó, qué ocurrió con dichos trabajos? Son los mismos a los que se refieren los exptes. O-1484-94 y C-1679-94? En tal caso, cómo se explica la firma del Decreto Municipal N° 276/94 el 25/03/94 cuando ya el 21/03/94 se había aprobado el pago a M.S. por los trabajos en la primera quincena de marzo 94? De no ser los mismos trabajos sino otros; en qué expte. tramitaron los mismos y porqué no se remitió a esta Fiscalía la documentación pertinente? De no haber otros trabajos prestados por la empresa M.S. al Municipio en la primera quincena de marzo 94, cómo se explica que en el contrato contenido en el Anexo I del Dto



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Municipal N° 276/94 se establezca que su vigencia es a partir del 01/03/94? Qué trabajos a partir del 01/03/94 se iban a pagar?

Todos estos interrogantes, seguramente deberán ser respondidos por el Ejecutivo Municipal en la instancia pertinente.

Sin profundizar el análisis, teniendo en cuenta que finalmente no se concretó, podríamos sintetizar que:

a) Ausencia de solicitud de presupuesto (página 92 del presente);

b) No se daba cumplimiento a la autorización prevista por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 93 del presente);

c) Serios interrogantes respecto de los trabajos que quedaban comprendidos en el proyecto de contrato que figura como Anexo I del Decreto Municipal N° 276/94 (páginas 93 a 95 del presente).

PUNTO 2): Un segundo expte. vinculado a contrataciones de la Municipalidad con M.S. es el O-1164-94 (Anexo X).

El 28/02/94 se labra el Acta de Medición N° 1 la que es suscripta por el Sr. Pedro Pablo Adam - M.S. - y el Inspector de obra Ing. Pablo Bandi (fs. 4 del Anexo X).

Cabría preguntarle al Ing. Pablo Bandi - como en otras contrataciones - en base a qué confeccionó el Acta de medición en la medida que a dicha fecha no se había instrumentado contratación alguna entre la Municipalidad y la empresa M.S. (ni siquiera se había iniciado tramitación alguna en tal sentido). Sin lugar a dudas el accionar de dicho Ing. se ha apartado en numerosas ocasiones - con mayor o menor gravedad - de la normativa pertinente.

El 02/03/94, luego de haber dejado pasar once o doce días sin que empleado o funcionario hiciera saber por escrito, siquiera que se habían iniciado trabajos por parte de M.S., se registra una febril actividad.

En efecto, de ese día es la factura B 0000 00000001 de la empresa M.S.(fs. 2), la solicitud de iniciación de expte. (fs. 1) y la aprobación por parte del Secretario de Obras y Servicios Públicos mediante Resolución N° 192/94.

Con respecto a dicha documentación corresponde efectuar algunas consideraciones.

En primer lugar, llamó la atención de esta Fiscalía de Estado que la factura presentada por la empresa M.S. fuera la primera extendida por la misma (B.0000 00000001), además de haber sido impresa el 25/02/94, esto es después de iniciadas las tareas en la Municipalidad.

Ello me llevó a investigar cuáles eran los antecedentes de la empresa M.S. y cuáles eran las razones por las cuales se había contratado a dicha empresa (al respecto resulta de interés ver la información y documentación remitida por la Dirección Gral. de Rentas).

De acuerdo a la información y documentación colectada, existe contradicción en cuanto a la fecha de inicio actividad del Sr. Pedro Pablo Adam; el 23/03/93 en el rubro "Instalaciones sanitarias y gas" conforme F. 560 DGI, de fs. 166, presentado el 24/02/94; o el 20/07/93 como "Técnico Profesional", de acuerdo formulario D.G.R., de fs. 207, presentado el 20/07/93.

Asimismo obra inscripción como actividad secundaria en el rubro "Construcción, reforma o reparación de calles" (F. 560 DGI, fs. 166) ante la Dirección Gral Impositiva, e inscripción ante la Dirección Gral. de Rentas en el rubro "Servicios relacionados con la construcción" (Formulario D.G.R., fs. 206, presentado el 23/02/94). En ambos casos, la fecha de inicio de la actividad es el 17/02/94.

De la documentación citada en los dos párrafos precedentes caben formular algunas apreciaciones.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

En primer término, tal como ya he señalado existe contradicción respecto la fecha de inicio de actividades por parte del Sr. Pedro Pablo Adam - 23/03/93 o 20/07/93 -.

De ser cierto que comenzó sus actividades el 23/03/93, podríamos encontrarnos ante un falseamiento ante la Dirección Gral. de Rentas, la que deberá adoptar las medidas pertinentes.

Obsérvese asimismo, que la inscripción ante la D.G.I. se efectuó recién el 24/02/94, esto es luego de iniciados los trabajos para la Municipalidad de Ushuaia, situación que también se dá con respecto a la inscripción del rubro "Servicios relacionados con la construcción", la que fue realizada el 23/02/94.

Ello significa, que al momento de iniciar sus trabajos para la Municipalidad de Ushuaia, el Sr. Pedro Pablo Adam sólo estaba inscripto como "técnico profesional" en la Dirección Gral. de Rentas - aún no en "Servicios relacionados con la construcción" y aún no se había inscripto en la Dirección Gral. Impositiva, ni siquiera en el rubro "Instalaciones Sanitarias y Gas".

La conclusión a la que uno debe arribar, es que el Ejecutivo Municipal contrató para realizar tareas relacionadas con la construcción, a una empresa que no se hallaba inscripta para dicha actividad; a una empresa que no había expedido ni una sola factura reglamentaria por trabajo alguno - recordar que la presentada a la Municipalidad fue la B 0000 00000001 -; y aún más, a una empresa que ni siquiera tenía impreso el talonario de facturas reglamentarias - tener presente que la fecha indicada es el 25/02/94 -.

Pero lo primero que hay que puntualizar, es que el Municipio contrató a una empresa que ni siquiera se encontraba inscripta para dicha actividad, ante los organismos pertinentes.

Como lógica consecuencia de ello, cabe afirmar que la empresa contratada carecía de antecedente alguno en obras como la aquí analizada.

La Municipalidad ha pretendido justificar ello en dos razones: 1) en que ante problemas con los programas del P.I.T. se buscó la contratación de una empresa que aportara la mano de obra necesaria para los trabajos en la calle Gdor. Paz pero para ello aceptara la absorción del personal perteneciente al P.I.T. y 2) que se contrató mano de obra para la ejecución de trabajos varios que le eran indicados y supervisados por la Dirección e Inspección de Obra, "... por lo que resulta, para este caso, irrelevante la existencia o no de antecedentes en la actividad." (fs. 255).

Con respecto al primer punto, más allá del loable propósito que se indica se persiguió, el procedimiento adoptado resulta, como mínimo, por demás extraño.

En definitiva, pareciera ser que la Municipalidad se limitó a buscar una empresa - aparentemente no le importó la actividad que desarrollara - que simplemente estuviera dispuesta a tomar personas que habían estado afectadas al P.I.T..

De ser aceptada dicha condición - aparentemente la única, ni hablar de antecedentes en la actividad -, por la simple provisión de mano de obra a través de dicha gente, para hacer los trabajos que se le indicaran, el Municipio abonaría a la empresa la suma convenida.

Creo que el mero relato del procedimiento empleado, revela lo disparatado del mismo, eximiéndome de mayores comentarios.

En cuanto al segundo punto, desde ya disiento con lo sostenido por el Ejecutivo Municipal, pues entiendo que el hecho de contratar para "trabajos varios" - desde ya vinculados a la construcción, no habilita a contratar a una empresa que no tenga antecedentes en el rubro - con igual criterio se podría haber contratado a un dentista dispuesto a tomar el personal del P.I.T.-.

Asimismo, debo señalar que la descripción de los trabajos que se indican como contratados, sólo surgen de la



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

versión que en la respuesta a la Nota F.E. N° 046/95 ha dado el Ejecutivo Municipal, pues ni en el expte. respectivo, ni en la demás documentación vinculada a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz queda probado que ese haya sido el objeto de la contratación.

Sería interesante que en el curso de la investigación a realizar en la instancia pertinente, se verifique si antes de la contratación por parte de la Municipalidad de Ushuaia, el Señor Pedro Pablo Adam tuvo personal dependiente, pues de no ser así, teniendo en cuenta la falta de antecedentes en la actividad, pareciera ser que lo único que se buscó fue encontrar una persona que estuviera dispuesta a tomar determinado personal - a lo sumo que estuviera inscripta en alguna actividad -, otorgándole un trabajo, y pagándole lógicamente por ello.

Sinceramente, el procedimiento adoptado por la Municipalidad, me lleva al convencimiento que a veces la realidad - por extraña que parezca - supera a la ficción.

En cuanto a la Resolución S.O.S.P. N° 192/94 corresponde señalar que si bien se señala que la contratación con la empresa M.S. de Pedro Pablo Adam se realiza por razones de urgencia - además de la invocación del inc. a) del art. 9° de la ley de obras públicas -, encuadrándosela en el inciso c) de la ley nacional 13064, ello no ha quedado debidamente acreditado en el expte. respectivo, tal como correspondía.

En efecto, sólo se lee en la mencionada Resolución un párrafo que dice: "Que ante la urgente necesidad de dar continuidad a la ejecución de dicha obra, y no contando con la disponibilidad de personal municipal dado el cúmulo de tareas a que se halla abocada la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, se solicitó a dicha empresa la provisión de mano de obra mencionada." (fs. 6 del Anexo X).

Dicha afirmación no se encuentra avalada por informe alguno de las áreas pertinentes, por lo que carece de valor alguno

para invocar la urgencia prevista en el inciso c) del artículo 9º de la ley nacional N° 13064.

Por otra parte, debo señalar el único caso en que recuerdo que se señaló mediante una nota la necesidad de contratar los trabajos contrariamente a lo originariamente establecido, en virtud de los compromisos asumidos, es en relación a los pluviales, al área de servicios públicos y data del 15/11/93, esto es a sólo una semana del inicio de los trabajos - conforme el Ejecutivo Municipal -, esto es como mínimo TRES MESES ANTES DE INICIARSE LOS TRABAJOS POR PARTE DE LA EMPRESA M.S. DE PEDRO P. ADAM.

Es de suponer que dicho antecedente - que reitero recuerdo como el único existente anterior al 16/02/94 en toda la documentación arrimada respecto imposibilidad de realizar trabajos con personal propio por compromisos asumidos - no pretenderá ser invocado como prueba de la "urgencia" (por otra parte ello, es importante remarcarlo, debió quedar debidamente asentado en el expte. respectivo).

Asimismo, en el caso bajo análisis no se observa el cumplimiento previo a la contratación de la autorización prevista en el Decreto Municipal N° 1394/92, lo que implica que la contratación no se ha ajustado a la normativa vigente, resultando reprochable que ello no haya sido observado por el propio Secretario de Economía y Finanzas, previo al dictado de la Resolución S.E.yF. 87/94.

Por otra parte, en la presente contratación no se observa intervención alguna del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Por último, teniendo en cuenta que la contratación se encuadró en la ley nacional N° 13064 - recordar la invocación del art. 9º inc. c) -, cabría preguntarse respecto al acta de inicio; las órdenes de servicio; las garantías; las especificaciones técnicas; el certificado de obra; etc..



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

En síntesis:

- a) Confección de un acta de medición (que correspondió al 100% de los trabajos) sin que a la fecha de la misma se hubiere iniciado actuación administrativa alguna (página 95 del presente);
- b) Contratación de una empresa que no se hallaba inscripta en los organismos pertinentes para dicha actividad, cuya factura N° 0000 00000001 fue la extendida por la contratación aquí analizada, y que ni siquiera tenía impreso el talonario de facturas reglamentarias - la fecha de ello es el 25/02/94 -. (páginas 96 a 98 del presente).
- c) En el expte. no hay documentación que indique cuáles fueron los trabajos contratados (páginas 98 y 99 del presente);
- d) No ha quedado acreditada la urgencia invocada (páginas 99 y 100 del presente);
- e) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 100 del presente);
- f) No se observa intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 100 del presente);

PUNTO 3): Con posterioridad a la contratación antes analizada, la Municipalidad de Ushuaia realiza una nueva contratación cuya documentación obra en el expte. O-1484-94 (Anexo XI).

En este caso, y aún con menor justificación vuelve a verificarse que la tramitación de la contratación se realiza sólo como consecuencia de la presentación de la factura respectiva por parte de la empresa M.S..

Si ya la primer contratación significaba un profundo desprecio por el cumplimiento de las normas vigentes, el dejar transcurrir una quincena sin iniciar tramitación alguna es aún más grave.

No es posible que no haya habido - como lamentablemente en otros casos -, empleado o funcionario alguno que iniciara la tramitación pertinente.

Se puede sostener seriamente que existan motivos que impidieron realizar la tramitación previo a la realización de los trabajos, y que ello sólo fue posible 16 días después de iniciados los trabajos - que en realidad son continuación de trabajos iniciados casi un mes antes de la presentación de la segunda factura -?

Indudablemente no, y la única explicación es un profundo desinterés por el cumplimiento de las normas vigentes en materia de contrataciones.

Al margen de ello, pareciera ser que la única actividad que registraba la empresa de Pedro Pablo Adam eran sus trabajos para el Municipio, pue si vemos el número de la factura observaremos que es la B 0000 00000002 . Al respecto véase que la incidencia de trabajos a la Municipalidad de Ushuaia respecto el total es del NOVENTA Y OCHO POR CIENTO (98%) conforme lo informado por la Dirección General de Rentas (fs. 380).

El mismo día de presentación de la factura y en que se ordena la iniciación de un expte - caratulado dos días más tarde -, el Secretario de Obras y Servicios Públicos suscribe la Nota N° 091/94 Letra: S.O.S.P. la que en la respuesta dada por el Ejecutivo Municipal a la Nota F.E. N° 046/95 se la pretende presentar como certificación de la realización de los trabajos por parte de la empresa M.S..

Ello resulta inaceptable.

Es posible afirmar seriamente que la certificación de los trabajos de una obra la suscriba el Secretario del área sin que obre antecedente alguno respecto la efectiva prestación de los servicios?

Resulta disparatado suponer que existe una estructura organizativa en la cual, la certificación de que se cumplieron los



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

trabajos - como ocurrió en otros casos - corresponde que la efectúe el inspector de obra o extendido el Director de la obra?

Lo cierto es que se pretende que el Secretario de Obras y Servicios Públicos a través de una nota haya certificado trabajos, aún cuando ni siquiera es un técnico o profesional de la materia - lo que tampoco habría justificado su certificación -.

Entiendo que lo sostenido por el Ejecutivo Municipal es inaceptable desde todo punto de vista.

Por último, quiero hacer notar que en el caso que lo que pretende ser una certificación de trabajos, se encontrara respaldado por antecedentes o informes del inspector de obra o al menos Director de la misma, podríamos encontrarnos ante una cuestión de orden administrativo - no es posible que un día certifique el inspector de obra; otro el Subsecretario y en otro el Secretario -, pero al menos quien realmente está en condiciones de certificar que un trabajo se ha hecho - no puedo decir debidamente pues en ninguna parte del expte. está asentado lo que se contrató - le ha dado los elementos de juicio como para que el Secretario extienda una certificación.

Sin embargo aquí ello no ha ocurrido, razón por la cual la pretendida certificación en mi opinión carece de todo valor y por lo tanto se habrían abonado trabajos sin que quedara debidamente acreditada la efectiva realización de los mismos por parte de quienes corresponde que lo hagan.

Por otra parte, al igual que en otros casos no se observa la extensión del certificado de obra pertinente.

Pero allí no finalizan las irregularidades de la presente contratación.

En efecto, en el presente caso nuevamente se ha omitido el cumplimiento del Decreto Municipal N° 1394/92 sin que el Secretario de Economía y Finanzas haya efectuado la pertinente observación por dicha irregularidad (asimismo, y atendiendo al encuadre dado a la contratación, la misma debería haber tramitado

a través de la Secretaría de Economía y Finanzas conforme el citado decreto).

Asimismo, he de hacer notar hasta donde llega la confusión en este caso del Secretario de Obras y Servicios Públicos la que también alcanzó al Secretario de Economía y Finanzas.

En la mayoría de las contrataciones, el Ejecutivo Municipal se ajustó a la normativa vigente en materia de Obras públicas.

En igual sentido, al encuadrar la primer contratación con la empresa M.S. se lo hizo en el artículo 9º de la ley nacional N° 13064.

Sin embargo, y sin fundamentación alguna - al igual que cuando se encuadró en la ley nacional N° 13064 -, en esta ocasión el Secretario de Obras y Servicios Públicos encuadra la contratación en la Ley Territorial N° 6 - Ley de Contabilidad.

Preguntado el Ejecutivo Municipal sobre este aspecto, el mismo en su respuesta a la Nota F.E. N° 046/95 (punto CXXII, fs. 257) se limitó a hablar de otro error, al que me referiré seguidamente, pero nada dijo para explicar las diferencias de encuadre ante contrataciones similares.

En cuanto al otro error, haber invocado el apartado a) del art. 26 de la ley territorial N° 6 - que nada tiene que ver con el tema -, el Ejecutivo Municipal ha señalado que existió "un error material evidente" y en realidad debió hacerse referencia al apartado c).

Sinceramente, de no haber informado ello el Ejecutivo Municipal, jamás hubiera arribado a concluir que el apartado invocado es el c) pues no hay en el expte. respectivo, elemento alguno que me permita siquiera presumir, que nos encontramos ante la situación prevista en dicho apartado.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Por ello debo concluir, que dicho encuadre es absolutamente inadecuado y constituye una nueva violación de la normativa vigente.

Por otra parte, en cuanto al encuadre de fondo de la cuestión sometida a análisis, esto si correspondía la ley nacional 13064 o la ley territorial N° 6, es indudable que aún cuando el Ejecutivo Municipal en la instancia pertinente fundamente lo correcto del encuadre en una de las dos posibilidades, la o las contrataciones encuadradas en la otra posibilidad constituirá una nueva irregularidad.

Lamentablemente en esta contratación vuelve a reiterarse la ausencia total de documentación en donde haya quedado especificado cual era la prestación o trabajo que la contratista se comprometía a cumplir. La explicación dada en la respuesta a la Nota F.E. N° 046 en todo caso debió quedar documentada entre los antecedentes de la contratación, en el expte. respectivo.

Teniendo en cuenta lo manifestado en el párrafo precedente, resulta aún más difícil comprender la pretendida certificación que respecto de trabajos efectuara el Secretario de Obras y Servicios Públicos.

También debo señalar que en el expte. respectivo no obra acta de inicio ni de medición, y que nuevamente se observa la ausencia de intervención por parte del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Por último, de acuerdo a lo informado por la Dirección General de Rentas faltaría el comprobante de depósito por retención por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, lo que deberá corroborarse pues de ser así ello constituiría una nueva irregularidad.

En síntesis:

a) Iniciación de las actuaciones recién luego de la presentación de la factura 0000 00000002 tipo B (páginas 101 y 102 del presente);

b) El porcentaje de ingresos de la empresa relacionados con la Municipalidad - de acuerdo a lo aportado a la Dirección Gral de Rentas y conforme al informe de ésta - es del NOVENTA Y OCHO POR CIENTO (98%) (página 102 del presente);

c) No ha quedado debidamente acreditada la efectiva realización de los trabajos (páginas 102 y 103 del presente);

d) Al igual que muchas de las contrataciones, no se ha extendido el pertinente certificado de obra (página 103 del presente);

e) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 103 y 104 del presente);

f) Error en el encuadre legal de la contratación (páginas 104 y 105 del presente);

g) En la documentación obrante en el expte. respectivo no queda debidamente definido cuales con los trabajos contratados (página 105 del presente);

h) No hay acta de inicio ni de medición (página 105 del presente);

i) No se observa intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 105 del presente);

j) Se observa la ausencia de comprobante de depósito por retención por Impuesto sobre los Ingresos Brutos (página 105 del presente).

PUNTO 4): La última contratación con Pedro Pablo Adam es la que obra en el expte. C-1679-94 (Anexo XII).

En esta contratación vuelven a reiterarse las gravísimas irregularidades a que antes me he referido, a lo que debe sumarse una duda que ha surgido teniendo en cuenta la documentación presentada por el Sr. Pedro Pablo Adam.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Respecto las irregularidades ya conocidas, en primer término cabe citar la iniciación del expte. recién una vez que ha sido presentada la factura - la B 0000 00000003 -.

Sólo he de señalar que el accionar de la Municipalidad, teniendo en cuenta la gravedad de la irregularidad y su reiteración, sólo es admisible en quien tenga un profundo desprecio por el cumplimiento de las normas jurídicas, desprecio que lamentablemente se deja traslucir en algunas de las apreciaciones vertidas por el Ejecutivo Municipal en su respuesta a la Nota F.E. N° 046/95.

Asimismo, nuevamente la certificación respecto a la realización de los trabajos se pretende que haya sido cumplimentada a través de una nota suscripta por quien a mi criterio carece de toda competencia para realizar dicha certificación.

En efecto, a fs. 4 del Anexo XII obra la Nota N° 05/94 LETRA: S.P.y C., en la que se omitió consignar la fecha y que se encuentra suscripta por el Sr. Carlos C. Santosmil, Secretario Privado y Coordinador de la S.O.y S.P..

En ella, el citado expresa "Habiéndose dado cumplimiento la provisión de mano de obra durante la segunda quincena de Marzo del corriente año por parte de la firma M.S. se deberá gestionar el pago de la factura presentada al cobro".

Si sorpresa me ha causado que en una oportunidad se haya pretendido presentar una nota del Secretario de Obras y Servicios Públicos como certificación de trabajos efectuados, mayor es la misma si se pretende presentar la nota suscripta por el Sr. Carlos Santosmil con dicho carácter.

Cabría preguntarse que ocurrió con el Inspector de Obra o el Director de la misma.

Sinceramente, aún cuando fuera improcedente, sería menos extraño observar que se pretendiera certificar la efectiva prestación de algún trabajo a través del Jefe del Dpto.

Certificaciones - aunque a éste en todo caso le corresponde extender el certificado de obra que no es lo mismo que certificar la efectiva realización de los trabajos -; pero nunca podría haberse esperado que se pretendiera a través de una nota de un Secretario Privado y Coordinador.

Qué conocimientos tiene el Sr. Santosmil en materia de obras como la aquí analizada? En base a qué afirmó que se había "... dado cumplimiento la provisión de mano de obra durante la segunda quincena de marzo del corriente año ..."? Qué norma legal en su opinión lo autorizaba a pretender certificar trabajos?

En mi opinión, esto al igual que en otros casos es de suma gravedad, pues entiendo que las pretendidas certificaciones no son tales, carecen de todo valor, por lo que en realidad no se ha certificado que los trabajos se hayan realizado.

A fs. 5 y 6 obran Resoluciones S.O.y S.P. N° 246/94 y S.E.y F. N° 130/94 respectivamente.

Con relación a la primera de las resoluciones, debo efectuar dos consideraciones.

En primer lugar, allí se afirma que la provisión de obra ha sido verificada por las áreas correspondientes y realizada a entera satisfacción.

Del expte. en que se tramitó la contratación, en donde obra toda la documentación vinculada a la misma - por así corresponder y por no haber remitido otra documentación el Municipio, habiéndosele requerido toda la documentación e información vinculada a la obra de pavimentación - no surge verificación realizada por las áreas competentes - sería insólito suponer que el área del Sr. Santosmil es la competente para verificar la provisión de los trabajos -.

En segundo lugar, nuevamente se recurre a la Ley Territorial N° 6 - además del error en cuanto al inciso que se pretendió invocar - difiriendo, sin razón que lo justifique, del



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

encuadre dado a la primera de las contrataciones con la empresa M.S..

Por otra parte, en la presente contratación nuevamente no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el Decreto Municipal N° 1394/92.

Asimismo en el expte. no obra indicación de los trabajos contratados, no hay acta de inicio ni de medición, y no se observa intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Una última consideración respecto la presente contratación, pero de suma importancia, surge de la información y documentación suministrada por el Sr. Pedro Pablo Adam.

En efecto, mediante la Nota F.E. N° 007/95 se solicitó entre otras cosas a la mencionada persona, la remisión de copia de la documentación - planillas, registros, etc. - en donde se encuentre el detalle diario y horario referente a las personas que la empresa suministró a la Municipalidad de Ushuaia y que diera origen a las facturas B 0000 00000001; B 0000 00000002 y B0000 00000003.

Al dar respuesta al requerimiento, el Sr. Pedro Pablo Adam señala en su nota de fecha 10/02/95 que adjunta - entre otra documentación - tarjetas de dos quincenas trabajadas por el personal en los meses de construcción de obra de pavimentación; recibos de haberes del personal afectado por dos quincenas trabajadas; telegramas de renuncias del personal; y liquidaciones finales del personal, en primera quincena de marzo 1994.

Teniendo en cuenta que se pidió documentación respecto las tres facturas presentadas por la empresa M.S., es de suponer que la presentada por el Sr. Adam es toda la documentación vinculada a las mismas.

Siendo así se plantea una duda, que de no ser debidamente aclarada, se presenta como una nueva irregularidad de suma gravedad.

En efecto, las tarjetas del personal se refieren a dos quincenas, la 2ª de febrero y la 1ª de marzo, ambas de de 1994 (fs. 169/172).

Los recibos de haberes del personal, corresponden también a dichas quincenas (fs. 173/178).

En cuanto a los telegramas de renuncia de las 6 personas que venían trabajando en el empresa del Sr. Adam en la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz, allí se puede leer que las renunciaciones son a partir del 16/03/94 (fs. 179/180).

Por último, en los recibos de la 1ª quincena de marzo de 1994, se puede observar la liquidación final de las 6 personas que habían sido contratadas.

Teniendo en cuenta que de acuerdo a la documentación antes citada, el Sr. Pedro Pablo Adam no habría pagado a persona alguna haberes por trabajos en la calle Gdor. Paz durante la 2ª quincena de marzo de 1994, y aún más, que las personas que había empleado a tal fin renunciaron a partir del 16/03/94, habiéndoseles efectuado la liquidación final, cómo se explica lo actuado en el expte. C-1679-94, mediante el cual se tramitó el pago al Sr. Pablo Pedro Adam de la suma de PESOS NUEVE MIL OCHOCIENTOS (\$ 9800.-) por provisión de mano de obra, de acuerdo a la nota suscripta por el agente Carlos Santosmil, correspondiente "... a la segunda quincena de Marzo del corriente año ...".

Sobre el particular, cabría preguntarse entre otras cosas, con qué personal la empresa M.S. realizó la provisión de mano de obra, teniendo en cuenta que el personal con que contaba para tal fin, habría renunciado conforme a los telegramas arrimados, el 16/03/94, no habiendo acercado el Sr. Pedro Pablo Adam - no obstante haberse solicitado toda la documentación - elemento alguno que permita presumir que se contrató otras personas.

Inevitablemente, las dudas que se plantean como consecuencia de la documentación presentada por el Sr. Pedro Pablo



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Adam deberán ser debidamente aclaradas, pues caso contrario nos encontraríamos ante una grave irregularidad.

La síntesis sería la siguiente:

- a) Iniciación de las actuaciones administrativas, recién luego de la presentación de la factura N° 0000 00000003 tipo B (página 107 del presente);
- b) No se han certificado debidamente los trabajos realizados (páginas 107 y 108 del presente);
- c) Error en la norma invocada para encuadrar legalmente la contratación (páginas 108 y 109 del presente);
- d) Incumplimiento de la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 109 del presente);
- e) No se encuentra en el expte. una descripción de los trabajos contratados (página 109 del presente);
- f) No existe acta de inicio ni de medición (página 109 del presente);
- g) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 109 del presente);
- h) Discordancia respecto al personal con que la empresa realizó los trabajos (páginas 109 a 111 del presente).

CAPITULO VI:

CONTRATACION CON PETREL.CO. de Adolfo Mancilla Garay:

Otra de las contrataciones realizadas por el Departamento Ejecutivo en relación a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz es con PETREL.CO. de Adolfo Mancilla Garay para la ejecución de veredas.

De acuerdo a la documentación obrante en el expte O-2666-94 (Anexo XV), todo comienza con la presentación de un presupuesto por parte de la empresa que es fechado el 11/04/94 (fs. 2 del Anexo XV).

Dicho presupuesto no tiene constancia de recepción alguna y si me atengo a las manifestaciones del Ejecutivo Municipal en cuanto a la ausencia de registros respecto documentación ingresada, deberé concluir en que resulta imposible precisar la fecha de ingreso del mismo al Municipio.

Con respecto a dicho presupuesto cabe formular una observación.

La primera está referida a que en el ítem de trabajo más importante según surge del detalle, se omite a que se refieren los 978 metros cuadrados que serán efectuados en la calle Gdor. Paz entre Don Bosco y 25 de Mayo.

Sin bien ahora podemos saber a que se refiere, no es menos cierto que parece poco serio que el presupuesto presentado, más aún cuando de las actuaciones surge que no hubo solicitud escrita de cotización, no precise a que trabajo se está refiriendo en el ítem más importante en cuanto a cantidad como a precio.

Pero ello es una minucia comparado con la desprolijidad con que se realizó la contratación de la empresa PETREL.CO..

En efecto, de las actuaciones surge que la misma habría efectuado la totalidad de los trabajos presupuestados, sin que a empleado o funcionario alguno se le haya ocurrido tramitar la documentación pertinente.

En tal sentido, se puede observar que recién transcurrido UN MES Y UN DIA de la fecha del presupuesto - supuestamente su presentación no debió ser muy lejano a ella -, esto es el 12/05/93, quien se encontraba a cargo de la Subdirección Gral. de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos solicita la confección de un expediente caratulado "Veredas calle Gdor. Paz entre D. Bosco y 25 de Mayo" (fs. 1 del Anexo XV).

Al día siguiente, se labra el Acta de medición suscripta por los Sres. Adolfo Mancilla Garay y Cirulli por la empresa, y el Ing. Bandi en representación de la Municipalidad.





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

También ese mismo día se suscribe el contrato que obra a fs. 4/5 del Anexo XV en donde queda asentado que es un contrato por trabajos que en realidad ya han sido realizados, y de donde surge que la documentación y legislación a la que deberán ajustarse las partes, eran el Expediente administrativo N° 2666-0-94, la Ley Nacional N° 13064 y sus decretos reglamentarios.

Cabe destacar, que en la cláusula 7ª se revela el verdadero objeto que se persiguió al suscribir el contrato, que no era otro que el "... dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Provincial N° 175 (Impuesto de Sellos) ..." (fs. 5 del Anexo XV).

Ello sin lugar a dudas, constituye una gravísima irregularidad, sin perjuicio de demostrar atento las características del caso, un evidente desprecio por las normas en vigencia.

Al igual que la suscripción del contrato y el Acta de medición de fs.3, el 13/05/94 la empresa PETREL.CO. fecha la factura B 0000 00000011 que en el sector destinado a la "descripción", textualmente dice: "Por exp. N° 0-2666-94 veredas Gob. Paz entre Don Bosco y 25 de Mayo. Ejecutado 100%", la que de acuerdo al sello de recepción habría sido ingresada el 24/05/94 (cabría preguntarse qué criterio maneja la Municipalidad que en oportunidad coloca el correspondiente sello de recepción a la documentación ingresada y en otros - en forma incorrecta - ello no ocurre.

Asimismo, sería interesante saber, cómo al confeccionar la factura B 0000 00000011 la empresa PETREL.CO. sabía que su contratación tramitaría bajo Expte. administrativo 0-2666-94, cuando fue confeccionada el 13/05/94 y la fecha de caratulación del citado expte. es 16/05/94.

Por otra parte, en el expte. también obra certificado de obra N° 1, correspondiente al 100% de los trabajos, lo que considero correcto, pero que al mismo tiempo me vuelve a plantear la duda si realmente la Municipalidad tenía algún criterio en la

tramitación de las contrataciones, pues en los distintos aspectos de las mismas varió permanentemente. Con respecto específicamente a los certificados de obra, debo señalar que no obstante considerar que era correcta su extensión, la Municipalidad lo ha extendido únicamente en el presente caso y en el de la contratación de la empresa SOLIS SOLIS, cabiendo preguntarse por ejemplo, cuales son las razones por las que no se hizo en las contrataciones con M.S. - al menos en la primera que se encuadró en la ley nacional 13064 -.

Las razones del proceder del Departamento Ejecutivo, en este, como en tantos otros aspectos, indudablemente deberá ser explicada por el mismo ante las autoridades pertinentes, aún cuando debo dejar asentada mi opinión, en cuanto a que no encuentro argumento alguno para comprender y/o justificar el accionar de aquél, que a mi criterio ha sido reiteradamente violatorio de las normas vigentes en la materia.

Por último he de realizar algunas consideraciones que estimo pertinente en relación a la contratación, sin perjuicio de aquéllas que he vertido en párrafos precedentes.

Las mismas están vinculadas a puntualizar la recurrente violación de normas legales por parte del Departamento Ejecutivo Municipal, el que reiteradamente y sin manifestar preocupación alguna por su accionar - como coronación de ello basta remitirse al tenor de las respuestas dadas a la Nota F.E. Nº 046/95 -, efectuó contrataciones evidentemente verbales, para recién al encontrarse con la obligación de abonar los trabajos, procediera a pretender regularizar lo actuado, suscribiendo contratos como en el presente caso, donde insólitamente se establecen cláusulas que hablan sobre la aplicación de la Ley 13064, cuando dicha ley ya había sido abiertamente violada.

Y ya que dicha norma es citada, cabría preguntarse dónde se encuentra el acta de inicio; las especificaciones técnicas - fundamental para expedir un acta como la de fs. 12 del Anexo XV,



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

debiendo explicar el Ing. Bandi, en base a qué suscribe un acta que dice "Ejecutado el 100% de los trabajos" -; etc..

Debo señalar, y esto resulta aplicable a varias de las contrataciones aquí analizadas, que a diferencia de lo que ocurre en la faz privada, rige en los contratos de la administración un criterio formalista, criterio que en materia de obra pública resulta de inexcusable cumplimiento. Por ello la reiterada realización de trabajos sin que se hayan formalizado los correspondientes instrumentos previamente, revela un claro incumplimiento de dicha característica en materia de contratos de la administración y más específicamente de obra pública.

Respecto la irregular forma de realizar las contrataciones, resulta útil recordar - al igual que para otras contrataciones analizadas en el presente dictamen - lo expresado en otra contratación vinculada a la obra de pavimentación por parte del entonces Procurador Municipal - la tramitada bajo el expte. O-3677/94, ver atentamente dictamen de fs. 10/11 e informe de fs. 13 del anexo XVIII -, quien antes de ocupar dicho cargo, detentó el de Asesor Letrado de la Municipalidad, a cuyas expresiones a efectos de evitar reiteraciones me remito.

Retomando el análisis de la presente contratación, del contrato suscripto se desprende que todos los antecedentes que forman parte del mismo estarían contenidos en el expte. administrativo N° O-2666-94, pues no existe remisión a ningún otro.

Sin embargo, grande es la sorpresa, cuando observo que no existe en dicho expediente documentación alguna que permita saber cuales eran las características de la obra que se comprometía a realizar la empresa PETREL.CO.

Asimismo, nuevamente se observa el incumplimiento del Decreto Municipal N° 1394/92, respecto al cual no se hace referencia alguna.

Nuevamente se han invocado razones de urgencia - es una de las dos causas invocadas -, sin una debida fundamentación previa a la contratación, haciéndose sólo una breve referencia en uno de los considerandos del Decreto Municipal N° 477/94.

En cuanto al supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl no se observa intervención alguna del mismo.

En síntesis:

- a) Se omitió en el presupuesto indicar a qué se referían los 978 m2 (página 112 del presente);
- b) El contrato se suscribió respecto de trabajos ya realizados (páginas 112 y 113 del presente);
- c) La empresa hace mención en la factura confeccionada el 13/05/94 al expte. O-2666/94, lo que resulta extraño teniendo en cuenta que dicho expte. fue caratulado el 16/05/94 (página 113 del presente);
- d) Por primera vez en las contrataciones hasta aquí analizadas, se extiende certificado de obra (páginas 113 y 114 del presente);
- e) Ausencia de especificaciones técnicas, acta de inicio, etc. (páginas 114 y 115 del presente);
- f) Incumplimiento de la autorización previa prescripta por el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 115 del presente);
- g) Ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 116 del presente);
- h) Invocación de razones de urgencia sin acreditar debidamente la misma (página 116 del presente).

#### CAPITULO VII:

#### CONTRATACION CON JUAN FERMIN SOLIS SOLIS:

La citada empresa fue contratada por la Municipalidad de Ushuaia a efectos de ejecutar veredas en la calle Gdor Paz entre Juana Fadul y 9 de Julio.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

La documentación relacionada con dicha contratación tramitó mediante expte. C-2850-94 (Anexo XVI), como consecuencia de la solicitud realizada por medio de la Nota N° 116/94 Letra: D.G.A. Dpto. Cont. de fecha 23 de mayo (fs. 1 del Anexo XVI).

Esta contratación constituye un nuevo ejemplo de la forma irregular en que actuó el Ejecutivo Municipal en las distintas contrataciones vinculadas con la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz.

En este caso, nuevamente se inició la tramitación correspondiente una vez que ya habían sido realizados los trabajos, teniendo en cuenta que al día siguiente de solicitarse la confección del expte., el Sr. Solís Solís presenta la factura para el cobro y se realiza el Acta de Medición N° 1, y fundamentalmente considerando lo indicado en la cláusula 1° del contrato de fs. 4 del Anexo XVI.

Con respecto a la factura, de fecha 24/05/94, debo señalar que la misma es la C N° 0000 00000001, habiendo sido impresa en mayo de 1994 - con inicio de actividad marzo 94, aunque debería suponerse que atento el número de la factura extendida a la Municipalidad, que la misma es simplemente la fecha de alta -, lo que indicaría que se habría contratado a una empresa que carecía de antecedente alguno, desconociendo los motivos por los cuales se eligió a la misma, como así también las razones por las cuales se desdoblaron los trabajos de ejecución de veredas y no se contrato a una única empresa para realizar la totalidad de dichos trabajos.

En efecto, tal como hemos visto, con anterioridad a la contratación de Solís Solís, la empresa PETREL.CO. ya había realizado trabajos de ejecución de veredas finalizados al 13/05/95.

Ello plantea dos interrogantes: 1) Cómo es posible que el Ejecutivo Municipal no haya previsto al realizar la primer contratación que iba a tener que ejecutar veredas en el tramo que

corresponsabilizar al titular del Ejecutivo Municipal de las irregularidades incurridas en la contratación, fundamentalmente por que el dictado del Decreto no se vió motivado en dar solución a una situación producida en forma excepcional (lo que de acuerdo al criterio del Procurador Municipal lo hubiera justificado - si me atengo a su opinión en un caso de similares características -, pero siempre que contemporáneamente se iniciaran las investigaciones pertinentes), sino respecto un accionar ajeno a la normativa vigente que se venía reiterando en numerosas contrataciones vinculadas a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz.

También, al igual que con otras contrataciones, cabría preguntarse quién autorizó verbalmente la realización de los trabajos; de dónde devenían las facultades para hacerlo; quienes tenían conocimiento de dichos trabajos y no obstante ello dejaron finalizar la obra sin siquiera en una oportunidad haber iniciado la correspondiente tramitación; a qué pautas se ajustaron los trabajos de la empresa si en el expte 2850-C-94 no hay ni un renglón escrito respecto a las características que debían reunir las veredas ejecutadas, ya sea de fecha anterior - que es lo que correspondía - como posterior a su ejecución; a qué pautas se ajustó la inspección para extender el acta de medición de fecha 24/05/94; etc..

Por último, en la presente contratación no se observa acta de inicio, intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl, ni el cumplimiento del Decreto Municipal N° 1394/92, respecto al cual no hay referencia alguna en el expte..

En síntesis:

a) La tramitación administrativa estuvo referida a trabajos que ya se habían realizado (páginas 117 y 120 del presente);

b) La empresa contratada no tendría antecedentes teniendo en cuenta que la factura a la Municipalidad es la N° 0000



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

00000001, y además no se encontraba - ni encuentra - inscrita en la Dirección General de Rentas (páginas 117 y 118 del presente);

c) Al suscribir el contrato de fs. 4 el Secretario de Obras y Servicios Públicos se habría excedido en sus atribuciones (páginas 119 y 120 del presente);

d) Ausencia de especificaciones técnicas (páginas 119 y 120 del presente);

e) No obra acta de inicio (página 120 del presente);

f) No se observa intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 120 del presente);

g) No se ha dado cumplimiento a la autorización previa del Secretario de Economía y Finanzas prescripta en el Decreto Municipal N° 1394/92 (página 120 del presente).

**CAPITULO VIII:**

**CONTRATACION CON LA EMPRESA ARIEL CATALAN:**

A dicha empresa se le alquiló una mixer motohormigonera para la distribución de hormigón elaborado (Expte. C-3149-94, Anexo XVII).

En la presente contratación, vuelve a reiterarse la grosera irregularidad de iniciar las actuaciones cuando los trabajos ya habían sido prestados.

En efecto, de la documentación remitida surge que la primer actuación escrita corresponde a la presentación de la factura por la empresa Ariel Catalán, la que se produjo el 09/06/94 (fs. 3/5 del Anexo XVII).

Allí se puede observar, que el alquiler que se factura se había iniciado el 02/05/94 finalizando el 31/05/94.

Luego de la presentación de la factura por parte de la empresa, el Jefe del Dpto Certificaciones solicita la apertura de un expediente, lo que constituye la primera actuación escrita por parte de la Administración municipal.

Ello significa que no hubo ni un empleado, ni un funcionario que durante casi un mes y medio haya sido capaz de iniciar las actuaciones correspondientes a la contratación de la empresa Ariel Catalán - siquiera una nota comunicando el inicio de dichos trabajos, lo que al igual que lo ocurrido en otras contrataciones de la obra aquí analizada, no admite justificación alguna.

Es que acaso se le puede ocurrir a alguien, que en el caso hipotético que se pretenda ampararse en la urgencia de la contratación, la misma impida durante casi un mes y medio siquiera iniciar la tramitación pertinente, haciendo esto sólo ante la presentación de la factura por parte de la empresa.

Sinceramente, mi opinión es que el Ejecutivo Municipal ha tenido en la presente contratación - como en muchas otras vinculadas a la obra de pavimentación de la calle Gdor. Paz - un profundo desprecio por el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables al caso pues no encuentro explicación alguna al accionar del mismo, opinión que también se basa en expresiones del Ejecutivo Municipal a las que me referiré más adelante.

Con posterioridad a la caratulación del expte C-3149-94 - el día 14/06/94 -, el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento, sin preocuparse siquiera por justificar su orden - menos aún la irregularidad que se hayan ejecutado trabajos sin previamente haber sido contratados - señala que deberá dar curso a la factura presentada por la empresa Ariel Catalán.

Luego de ello, el Director Gral de Administración de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, hace saber al Secretario del área que no se había cumplimentado lo establecido en el Dto. Municipal N° 1394/92, obteniendo como toda respuesta la siguiente: "Debido a las necesidades de urgencia y operativas de la obra, procédase existiendo acuerdo verbal del Sr. Secretario de Economía y Finanzas."





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Si dicho párrafo de ninguna manera puede servir de justificación para lo actuado, el que seguidamente he de transcribir, resulta preocupante:

"El Decreto Municipal N° 1394/92, que se adjunta fue dictado a los efectos de que en todos los casos se compatibilizaran los gastos con las disponibilidades presupuestarias y Financieras del Municipio. No fue dictado para su burocrático cumplimiento y fuera un engranaje más de la máquina de impedir. Fue cumplido a rajatabla por cada uno de los Secretarios, más aún por el propio Intendente, porque la estrechez financiero-presupuestaria en relación a la cantidad de Obras y Trabajos lo hacía obligatorio e imprescindible. Tales compatibilizaciones con la Secretaría de Economía y Finanzas no siempre constan en los Expedientes en forma expresa, porque habían sido consensuadas previamente en reuniones de Gabinete o entre los Secretarios intervinientes. Ello no fue correctamente interpretado administrativamente quedando incorrectas observaciones." (el subrayado es del suscripto) (fs. 259).

En primer término, el Dto. Mpal. N° 1394/92 fue dictado por el propio Ejecutivo Municipal - lo que le permitía derogarlo cuando quisiera si lo consideraba inconveniente -, lo que hace difícil comprender que se pretenda presentar su cumplimiento como algo burocrático y que pueda constituir "un engranaje más de la máquina de impedir", argumentos éstos que lamentablemente pueden escucharse en una discusión de tono político - aunque tampoco debería ocurrir -, pero que de ninguna manera pueden constituir justificación para el incumplimiento de normas legales.

Es más, las expresiones del Ejecutivo Municipal denotan un profundo desapego por el estricto cumplimiento de las normas jurídicas - reitero, en este caso una dictada por él mismo - que deberá ser tenido presente al momento de determinar y deslindar las responsabilidades de distinto tipo, expresiones que en cierto modo permiten comprender, más de ninguna manera justificar, las

permanentes irregularidades que se han detectado en las distintas contrataciones efectuadas en la obra bajo análisis, irregularidades ante las cuales al tomar conocimiento el Ejecutivo Municipal se limitó a aprobar las contrataciones, convirtiéndose en corresponsable de aquéllas.

Entiendo que la concepción que se desprende de las manifestaciones del Ejecutivo Municipal, es inaceptable en un estado de derecho.

Y digo ello, no sólo por el párrafo transcrito - a lo cual podría sumar lo que refleja el accionar del Ejecutivo Municipal -, sino porque se ha llegado a presentar los posibles incumplimientos como "... un papelito de más o un papelito de menos ...".

Por ello entiendo que las violaciones a la normativa vigente por parte del Ejecutivo Municipal presentan una mayor gravedad, pues quizás no sean producto de errores - de los que igualmente correspondería determinar las distintas responsabilidades - sino producto de una especie de "el fin justifica los medios".

Creo, reitero, que ello en un estado de derecho resulta inadmisibile.

Aún cuando tampoco lo justifica, pues todo empleado y funcionario debe dar cabal cumplimiento a las normas en vigencia, evidentemente si la máxima autoridad ante graves irregularidades se limita a aprobar las contrataciones en que las mismas se han producido, ello contribuirá a que dichas irregularidades continúen produciéndose.

También quiero señalar, que causa cuanto menos extrañeza la afirmación en cuanto a que el Dto. 1394/92 fue "cumplido a rajatabla".

Esta, como tantas otras afirmaciones que ha efectuado el Ejecutivo Municipal resultan desconcertantes.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Por un lado se habla de que la norma no fue dictada para su cumplimiento burocrático, cuando en realidad las normas se cumplen o no, y en este caso es evidente que ello no ha ocurrido. Pero a renglón seguido el Ejecutivo no se conforma con señalar que ha cumplido la norma sino que le agrega a "rajatabla", lo que en el idioma del Ejecutivo Municipal debería entenderse como que también se ha producido su cumplimiento burocrático.

Reitero, la presente respuesta - como también otras - resulta desconcertante.

Pero además hay otra afirmación del Ejecutivo Municipal de carácter grave.

Del texto antes transcrito surgiría que en aquéllos casos en que las autorizaciones no han sido asentadas en forma expresa en el expediente - como no cabe duda que correspondía -, ello se debería a que "habían sido consensuadas previamente en reuniones de Gabinete o entre los Secretarios intervinientes".

Ello agrava la responsabilidad de dichos funcionarios.

En efecto, hasta aquí he señalado diversas irregularidades de las que en principio serían responsables aquéllos que tuvieron conocimiento y nada hicieron por regularizarla en forma inmediata, entendiendo que obviamente quienes tenían responsabilidad directa en la obra, muy difícilmente puedan eximirse de ser responsables por dichas irregularidades.

En cuanto a los funcionarios, su responsabilidad recaía por comprometer al Municipio más allá de sus atribuciones pretendiendo con ello subsanar graves irregularidades - fundamentalmente en el caso del Secretario de Obras y Servicios Públicos - y por haber aprobado las contrataciones sin inmediatamente haber tomado las medidas pertinentes por dichas irregularidades a efectos de castigar las conductas indebidas, lo que constituyó convertirse en copartícipes de dichas irregularidades.

Pero de lo señalado por el Departamento Ejecutivo en su respuesta a la Nota F.E. N° 046/95, surge que en los casos en que no hay autorización expresa, ello se debe a que ya existía consenso - que supuestamente debe entenderse como autorización según el criterio del Ejecutivo Municipal - en reuniones de Gabinete o entre los Secretarios intervinientes.

Ello no hace más que agravar la situación de éstos, pues ello implicaría que en diversas oportunidades los mismos habrían autorizado la realización de contrataciones sin contar con antecedente alguno respecto por lo menos de la necesidad de las mismas, pues caso contrario, cómo entender aquellas contrataciones cuyo primer documento de la Administración surge a raíz de la presentación de una factura por parte de una empresa - concretamente el caso Ariel Catalán analizado en el presente punto, pero que no es el único -.

Por ello, resulta totalmente improcedente el carácter de incorrectas que se le ha pretendido adjudicar a aquellas observaciones de quienes verificaban que no se cumplía lo que el propio Ejecutivo Municipal había establecido a través del Decreto Municipal N° 1394/92.

Finalmente, luego de las razones invocadas por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de fs. 6 del Anexo XVII, se firman las Resoluciones S.O. y S.P. N° 367/94 y S.E. y F. N° 212/94 mediante las cuales se aprueba el alquiler del mixer motohormigonero y el pago respectivamente (fs. 7 y 8 del Anexo XVII).

Con relación a la Resolución S.O. y S.P. N° 367/94, debo formular algunas observaciones.

En primer lugar no comparto lo afirmado en cuanto a que mediante la Nota N° 17/94 la Subsecretaría de Obras Públicas y Planeamiento comunica que el alquiler fue realizado "de conformidad".



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

De la lectura de dicha nota, se desprende que se indica que se dé curso a la factura, más de ninguna manera se señala que el servicio ha sido prestado "de conformidad".

Por otra parte, no es el Subsecretario de Obras Públicas y Planeamiento quien puede certificar que el trabajo ha sido efectuado de conformidad, pues ello debe hacerlo algún Inspector de obra, pudiéndose admitir que dicho funcionario prestara la conformidad - aunque entiendo que no es lo correcto - sólo en el caso que la misma viniera avalada por todos los antecedentes que le permitieran efectuar dicha certificación.

En el caso bajo análisis no existen dichos antecedentes, pues ya he señalado que es de suponer que el Municipio ha remitido la totalidad de la documentación e información vinculado al tema, pues así se le requirió expresamente (pregunta 150 del requerimiento efectuado mediante Nota F.E. N° 046/95, fs. 126 vta.).

La segunda observación está ligada a lo expresado en el párrafo precedente, y está referida a lo afirmado en cuanto a que el alquiler ha sido verificado por las áreas correspondientes.

De la documentación remitida no surge verificación alguna por parte del Ejecutivo Municipal, debiendo señalar que cuando esta Fiscalía requirió las constancias pertinentes respecto de la efectiva utilización de la máquina, el Ejecutivo Municipal se limitó a remitirse a la foja 5 del expte. N° 3149/C/94 que no es otra cosa que el detalle adjuntado por la empresa ARIEL CATALAN al presentar la factura.

Por otra parte, entiendo oportuno señalar como una nueva prueba respecto al manejo administrativo de la Municipalidad, que ante una pregunta de esta Fiscalía respecto si la empresa ARIEL CATALAN había presentado algún presupuesto, la respuesta fue sí, pero que "... al no ser agregado oportunamente al Expediente no puede ser localizado. No se lleva un registro de ingreso de presupuesto."

Desde ya, nada se dice en cuanto a haber adoptado alguna medida como consecuencia del extravío de documentación, pero además debo decir que lo grave no es la ausencia de un "registro de presupuestos", sino que todo indica que no existiría un registro de ingreso de documentación.

Por último, en la presente contratación nuevamente se observa la ausencia de intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl.

Cabría concluir que en la presente contratación se han producido al igual que en otras ya analizadas, numerosas irregularidades.

La síntesis sería la siguiente:

- a) Se iniciaron las actuaciones con los trabajos ya realizados (páginas 121 y 122 del presente);
- b) Incumplimiento del Decreto Municipal N° 1394/92 (páginas 122 a 126 del presente);
- c) Responsabilidad de los funcionarios por irregularidades (páginas 125 y 126 del presente);
- d) No hay constancias del propio Municipio respecto del efectivo uso del equipo contratado (págs. 127 y 128 del presente);
- e) No hay intervención del supuesto Director Técnico Ing. Carlos Fresl (página 128 del presente).

#### CAPITULO IX:

#### CONSIDERACIONES FINALES:

En mi opinión, sin perjuicio del incumplimiento de otras normas de menor jerarquía - verbigracia, el Decreto Municipal N° 1394/92 -, del análisis efectuado en los Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII surge la violación de la Ley Territorial N° 236, la Ley Nacional N° 13.064, y la Ley Territorial N° 6 y su decreto reglamentario N° 292/72 -, lo que prima facie haría incurrir a los funcionarios públicos responsables de dichas violaciones en el delito previsto en el artículo 248 del Código Penal de la Nación.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

En efecto, el citado artículo establece: "Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere."

Dicho artículo contiene el denominado "abuso genérico de autoridad", siendo uno de los medios genéricos de comisión de los más variados delitos.

Al respecto SOLER expresa: "... Muchos son, en efecto, los delitos que lo contienen, pero que al lesionar también otros bienes jurídicos además del puro interés en la regularidad y legalidad misma del acto, adquieren una fisonomía propia y mayor gravedad. El prevaricato, la corrupción, la malversación, el allanamiento de morada y muchos otros, son hechos todos ellos que presuponen la extralimitación de un funcionario público; en una palabra: abuso de autoridad.

Pero el interés de un estado políticamente ordenado en el cumplimiento regular y legal de los actos de autoridad es tan acentuado, que aún cuando no se produzca la lesión de un derecho ulterior, se castiga el acto abusivo en sí mismo, como un modo de tutelar los valores insitos en el orden jurídico como tal, en cuanto el cumplimiento irregular y abusivo de los actos de autoridad puede determinar graves trastornos e inducir a toda clase de males ..." ("Derecho Penal Argentino", tomo V; TEA; p. 180).

Continuando con el análisis de la figura prevista en el artículo 248 del Código Penal, cabe señalar que CREUS manifiesta: "... La fórmula del art. 248 no enuncia ningún elemento subjetivo del tipo ... Con todo, por lo menos en la doctrina tradicional, el aspecto subjetivo del delito debe construirse dentro de la

culpabilidad ..." ("Delitos contra la Administración Pública", ASTREA; p. 197).

Y más adelante expresa: "... En este delito la culpabilidad se concreta dolosamente. En las formas de actividad el aspecto cognoscitivo requiere el conocimiento de la oposición a la ley de la resolución o la orden, es decir, el conocimiento de que la facultad en que funda las que se dictan no existe legalmente o que las circunstancias que se invocan para hacer jugar una facultad legalmente reconocida no responden a los presupuestos de hecho que la ley reclama como requisitos para su aplicación. En la forma pasiva, lo que se requiere es el conocimiento de que en la órbita de competencia del autor está la ejecución de la ley, ejecución que se omite.

En el aspecto volitivo el tipo requiere la voluntad de oponerse a la ley; no de aplicarla mal, sino de desconocerla: el funcionario que aplica mal una ley interpretándola incorrectamente no cometerá abuso, aunque lo haga a sabiendas; sólo lo cometerá el que se le oponga dejando de fundamentar en ella el acto administrativo u omitiendo su aplicación como si no existiera. El tipo exige el dolo directo ..." (obra citada, ps. 202/203).

De los párrafos transcriptos, queda evidenciado que la violación de las normas legales - aspecto objetivo de la figura penal -, que en mi opinión ha quedado patentizada a través de las consideraciones vertidas en el presente dictamen, no es suficiente para encontrarnos ante la comisión del delito previsto en el artículo 248 del Código Penal, si ello no se encuentra acompañado por el conocimiento del funcionario público respecto la oposición del acto que dicta - en la forma activa - con la normativa legal vigente, esto es el aspecto subjetivo.

Y en tal sentido debo decir que lamentablemente, la forma grosera y reiterada en que se ha producido la violación de las normas legales citadas, sumado a expresiones vertidas por el Ejecutivo Municipal obrantes en estas actuaciones (fs.236/264), me





Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

llevan a la íntima convicción de entender que el Ejecutivo Municipal era conciente - tenía conocimiento - de la oposición de los actos dictados con respecto a las normas jurídicas aplicables al caso, con lo que efectivamente se habría producido la comisión del delito previsto en el artículo 248 del Código Penal, motivo por el cual me veo en la obligación de formular la pertinente denuncia ante la justicia competente en atención a lo que al efecto determina el artículo 165 del Código Procesal Penal de la Provincia.

En cuanto a las violaciones a la normativa vigente, en mérito a la brevedad, me remito a lo desarrollado a lo largo del presente dictamen.

Respecto las expresiones del Ejecutivo Municipal, aún con riesgo de ser reiterativo, he de transcribir las mismas a continuación:

"... Se prioriza la urgencia y necesidad de la Población, dado que avanzaba la llegada de época invernal que obliga a paralizar los trabajos; por ello se opta por la vía procedim-ental más rápida (fundamentos expuestos en Informe N° 070/94, 4°, 5° y 6° párrafo de la Subsecretaría de Servicios Públicos, Expediente N° 2112/C/94 ...) (el subrayado es del suscripto) (punto LIV, p. 248).

El párrafo 4° citado dice: "... Realmente se priorizó el correcto avance de la obra en detrimento de una idealmente ajustada tramitación administrativa, puesto que lo contrario hubiera atentado contra la eficacia y eficiencia del ritmo de la obra lo que en definitiva hubiera provocado un perjuicio municipal, y a la comunidad, que sin ninguna duda debió evitar ..." (el subrayado es del suscripto) (fs. 13 del Anexo XIII).

"... Que además incide fundamentalmente en el sector Obras Públicas las características especiales de la ciudad, el clima y otras que no permiten programar en muchos casos Obras que por la naturaleza de prioritaria que presentan, requiere de un

accionar rápido y eficiente, desapegado en muchos casos de formalidades o exigencias que en forma desordenada se presentan en el orden normativo vigente. Por ello Señor Fiscal Ud. pregunta: qué procedimientos se hubieran usado?, debemos contestar que en las condiciones que se desarrolló la Obra Gobernador Paz; quizás exactamente los mismos, porque son los razonables acorde las circunstancias, así lo entendió también en su oportunidad el Contador General de este Municipio en su tarea de control interno ..." (el subrayado es del suscripto) (punto CXLVII, p. 260).

"... para que tal vez por un papelito de más o un papelito de menos ..." (el subrayado es del suscripto) (punto CL, p. 262).

Por último, a efectos de ilustrar aún más el criterio del Ejecutivo Municipal con relación al cumplimiento de las normas legales, considero útil traer a colación lo manifestado por el mismo con relación al Decreto Municipal N° 1394/92: "... El Decreto Municipal N° 1394/92 ... No fue dictado para su burocrático cumplimiento y fuera un engranaje más de la máquina de impedir ..." (el subrayado es del suscripto) (punto CXXI, p. 259).

Considero que las apreciaciones transcritas reflejan una concepción que evidentemente relativiza el bien jurídico protegido por el artículo 248 del Código Penal, lo que no puede ni debe ser admitido en un estado de derecho.

Pero además, también entiendo apropiado puntualizar que lamentablemente expresiones tales como "un papelito de más o un papelito de menos"; "burocrático cumplimiento"; "máquina de impedir" o, la falsa antinomia "eficiencia vs. respeto por las normas legales", normalmente - como en este caso - pretenden ocultar graves irregularidades, presentando a dichas normas como un obstáculo innecesario e inconveniente para el adecuado cumplimiento de las misiones de los funcionarios que recurren a dichas expresiones, por lo que pueden ser avasalladas, conducta ésta cuya única valla de contención debe estar dada a través del



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

orden normativo vigente y, ante su abierta y dolosa violación, la inevitable actuación del Poder Judicial.

Pero además, aún cuando pueda haber normas sujetas a crítica - lo que de ninguna manera puede dar fundamento a su incumplimiento - debo señalar que normalmente - y también en este caso - las expresiones a que me he referido en el párrafo precedente son invocadas para pretender el incumplimiento de normas que lejos de haber sido dictadas para entorpecer el funcionamiento y eficacia en el accionar de la Administración - sin perjuicio de la posibilidad de su mejoramiento - tienen por objeto la transparencia que debe existir en todo el obrar de los funcionarios que tienen a su cargo el sagrado manejo de la hacienda pública, e inclusive la eficiencia que erróneamente se invoca para violarlas.

Y para dar una mayor claridad a lo expresado en el párrafo precedente, he de dar dos ejemplos:

a) La exigencia de que la tramitación administrativa sea efectuada en forma previa a la contratación, y no como groseramente ha ocurrido en varias oportunidades, con posterioridad a la presentación de la factura por parte de la contratista, responde a la necesidad que todo el obrar de la administración se realice con transparencia, y no puede ser eludida ni siquiera en los casos de contratación directa, modalidad ésta que, generalmente mal instrumentada y fundamentada, ha sido invocada, en casi la totalidad de las contrataciones analizadas.

Con respecto a la contratación directa, y a lo que aquí deseo dejar reflejado, MARIENHOFF dice: "... La contratación directa o trato privado debe ajustarse a un procedimiento que trasunte "juridicidad" (moralidad y eficiencia), pues no ha de olvidarse que en este caso, como en todos los que dan lugar a la actividad de la Administración Pública, está de por medio el

interés general, cuyo respeto debe quedar de manifiesto en el acto realizado.

Dicho procedimiento comprende dos especies: 1º cuando el derecho positivo se limita a autorizar en tal o cuales casos la contratación directa; 2º cuando ese derecho - como ocurre entre nosotros en el orden nacional - supedita la facultad de la Administración Pública al requerimiento de ofertas a tres casas del ramo, debiéndose dejar constancia, en caso contrario, de las razones que impidieren proceder así.

En el primer supuesto corresponde que la Administración previamente requiera el dictamen de un organismo estatal acerca de la conveniencia de utilizar, en el caso concreto, el sistema de contratación directa (ver nº 684); aparte de ello, ese dictamen ha de extenderse a la conveniencia de contratar o no con la persona o entidad que haya indicado la Administración Pública. Sólo cumpliendo con estos recaudos esenciales quedará excluida toda duda sobre la moral administrativa y, subsidiariamente, se habrá tratado de lograr la celebración de un contrato sobre la base de la mayor conveniencia para el Estado. En lo atinente al aspecto "moral", no debe olvidarse que el comportamiento del Estado - a través de sus órganos - ha de ser de tal jerarquía que pueda servir de constante ejemplo o guía para que los administrados, inspirándose en ese comportamiento, ajusten su conducta al mismo, y actúen siempre en armonía con normas de dignidad. El comportamiento del Estado deber ser "ejemplarizador" y en todo momento "educador" : de ahí lo indispensable de su acomodamiento a las más severas exigencias morales. El Estado no sólo debe "crear" el derecho: debe practicarlo viviendo constantemente dentro de él. Así lo exige el concepto integral de "Estado de Derecho", pues no se concibe un Estado de Derecho con "derecho" pero sin "moral", ya que ésta debe ser el substrato de aquél ..." ("Tratado de Derecho Administrativo; ABELEDO PERROT; Tomo III-A; ps. 291/292).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

b) El incumplimiento de las normas legales ha ido en detrimento de la eficacia supuestamente perseguida. En tal sentido, la permanente falta de intervención - al menos de acuerdo a la documentación arrojada - de oficinas técnicas o personal con tal carácter, en cuestiones en que la misma resultaba ineludible, indudablemente tiene que ir en perjuicio de contar con las garantías mínimas en cuanto a una correcta adquisición de materiales y/o ejecución de los trabajos.

Al respecto, encuentro oportuno recordar lo afirmado el 18 de octubre de 1994 por el entonces Procurador Municipal - quien antes había detentado el cargo de Asesor Letrado de la Municipalidad de Ushuaia - en el Informe N° 77/94 LETRA: P.M., el que luego de señalar, respecto de la contratación que analizaba, que "... es por demás claro y demuestra sin lugar a dudas que en las presentes actuaciones se han dejado de lado todas las normas que rigen las contrataciones administrativas ..." agregó: "... Aprobar el pago de la factura sería reconocer como válida la contratación en cuanto a la cantidad y calidad del material provisto, y quien suscriba el Decreto asumiría responsabilidad por las anomalías que pudieran surgir ...".

Entiendo aquí apropiado hacer una breve referencia al bien jurídico tutelado - del que ya he transcripto conceptos de SOLER-, y fundamentalmente respecto a la importancia de una efectiva protección del mismo.

FONTAN BALESTRA expresa que "... es genéricamente, la administración. Específicamente, estos delitos persiguen garantizar la regularidad y especialmente la legalidad de los actos de los funcionarios en las actividades propias de su cargo, cuyas violaciones no son castigadas por otras disposiciones legales (MANZINI, Trattato, Vol. V, n° 1352, p. 236; Cámara Federal de la Capital, La Ley, T. 89, p. 408) ..." ("Tratado de Derecho Penal"; ABELEDO PERROT; Tomo VII, p. 228).

CREUS por su parte afirma que "... Los tipos previstos en este capítulo protegen a la Administración Pública tratando de preservar la regularidad de su funcionamiento y la legalidad de los actos administrativos ..." (obra citada, p. 187).

En tal sentido debo puntualizar, que la efectiva tutela del bien jurídico protegido por el artículo 248 del Código Penal, resulta ineludible en un sistema republicano y democrático.

Caso contrario, esto es de no responsabilizarse a aquellos funcionarios que a través de su accionar atenten contra el regular funcionamiento y la legalidad de los actos administrativos, indudablemente ello coadyuvará a la reiteración de dicho tipo de conductas.

Antes de poner término al presente dictamen, no puedo dejar de reflejar en estas líneas el estupor que me causa la liviandad con que se toman o manejan algunos conceptos para justificar lo injustificable: la violación sistemática y sin tapujos del orden normativo vigente.

Toda comunidad organizada, que se precie de ser tal, requiere inexcusablemente de normas que regulen su normal actividad, convivencia y desarrollo.

A tal efecto, dicta su legislación, organiza sus instituciones y elige a los hombres que regirán sus destinos, más siempre con la firme convicción y deber de respetar las normas vigentes.

Resulta obvio que por la dinámica actual, la legislación debe captar las transformaciones que se produzcan y adaptar aquella a esas modificaciones de la realidad. Para ello existen mecanismos expresos contemplados en virtud de los cuales, quienes tienen la misión de dirigir los destinos de una comunidad, deben poner en funcionamiento, exponiendo fundadamente a quienes tienen la responsabilidad de dictar o modificar las normas vigentes, los motivos que imponen tales modificaciones.



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur*  
*República Argentina*  
**FISCALIA DE ESTADO**

Sin embargo, lo que resulta inadmisibile es que teniendo tales instrumentos y procedimientos a su alcance, los responsables del manejo de la hacienda pública omitan el camino que la legislación impone y, so pretexto de "máquinas de impedir", "papelitos innecesarios", "aparatos burocráticos", violen concientemente el orden normativo vigente, aún el dictado por ellos mismos dentro de su propia competencia, tal el caso del decreto municipal N°1394/92 y el cual tenían expresas facultades para derogar sin necesidad de transgredirlo.

No concibo que en un estado de derecho, como en el que aspiramos vivir los argentinos, existan funcionarios que, en detrimento de nuestra Norma Fundamental y las normas dictadas en su consecuencia, las transgreden bajo variados pretexto, tales como "razones políticas", "decisiones políticas", "cuestiones de urgencia" o invocando "una necesidad" o "realización del bien común" que ningún favor nos hace a quienes queremos seguir viviendo en aquel estado.

Si la razón de necesidad, urgencia o búsqueda del bien común son tan imperiosas, el deber del funcionario es explicar fundada y rápidamente a quienes tienen la responsabilidad de legislar o controlar, los motivos que imponen o bien la modificación de la normativa vigente o bien la facultad de autorizar las "excepciones" a la observancia general de la misma.

En cuanto a las decisiones políticas, tan en boga, trilladas y repetidas hoy en día, son perfectamente válidas mientras no sean el único fundamento para no observar las normas cuyo cumplimiento les incumbe.

No nos compete a los órganos de control, ni tampoco a los jueces, analizar la conveniencia de las políticas implementadas por quienes han sido elegidos para regir los designios de la comunidad, ni las decisiones que al efecto tomen, en la medida en que las mismas no vulneren el orden jurídico vigente.

Más cuando tal vulneración se produce, y la misma es reconocida expresamente pretendiéndosela justificar en lo innecesario de la norma, su incomodidad o su carácter burocrático, catalogando la transgresión como una "decisión política", no me queda ninguna duda que quienes tenemos otra responsabilidad en el Estado (órganos de control) debemos actuar formulando los cuestionamientos necesarios que preserven la legalidad, y poniendo el hecho en conocimiento del Poder Judicial a efectos de que los jueces, en caso de verificar dichas transgresiones, apliquen a los responsables el castigo que les corresponde.

Por las consideraciones hasta aquí realizadas, deberá dictarse el pertinente acto administrativo que instrumente las conclusiones a las que he arribado, el que con copia autenticada del presente deberá ser notificado al Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia; al Sr. Intendente Municipal; al Tribunal de Cuentas de la Provincia, a la Dirección General de Rentas de la Provincia, radicándose asimismo la pertinente denuncia ante el Juzgado de Instrucción de Segunda Nominación del Distrito Judicial Sur ante la presunta comisión, con carácter reiterado, de la conducta prevista en el artículo 248 del Código Penal.

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 40 /95.-

FISCALIA DE ESTADO - Ushuaia, 8 AGO 1995

DR. VIRGILIO L. MARTINEZ DE SUCRE  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur