

FORMULAN DENUNCIA PENAL

Señor Juez:

Adrián Pérez, diputado nacional, con domicilio en Riobamba 25 de esta Capital Federal (Anexo de la H. Cámara de Diputados de la Nación), ante V.S. me presento y respetuosamente digo:

I.- OBJETO:

En los términos de los artículos 174 y siguientes del Código Procesal Penal de la Nación, y en virtud de la obligación que nos impone el artículo 274 del Código Penal, por haber tomado conocimiento en el ejercicio de la función pública de hechos que podrían constituir delito, venimos a interponer formal denuncia, a fin de que se investiguen y eventualmente sancionen los mismos, relacionados con las licitaciones de distintas obras públicas a realizarse en establecimientos penitenciarios.

II.- HECHOS:

II. 1. Antecedentes

A través del *Programa de Construcción de Establecimientos Penitenciarios Federales* del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, diez nuevas cárceles deberían ser construidas entre los años 2004 y 2007.

De conformidad con lo que surge de la presentación efectuada por las autoridades nacionales en diciembre de 2003 (Plan de Inversiones), la realización de dicho plan demandará una importante inversión estatal.

Para su cumplimiento, se realizarían distintas licitaciones públicas, dirigidas a la construcción, infraestructura, equipamiento, puesta en servicio y mantenimiento de complejos penitenciarios.

El plazo de ejecución de las obras sería de treinta y dos (32) meses, mientras que el de mantenimiento sería de sesenta y seis (66) meses.

Las licitaciones se iniciaron a principios del año 2004. En el mes de marzo, fueron llamadas a través de las resoluciones N° 122, 187 y 188 del Ministerio de Planificación Federal.

El régimen legal aplicable es la Ley de Obras Públicas (N° 13.064) y, subsidiariamente, el Régimen de Contrataciones del Estado regulado por el Decreto N°1023.

Las Unidades Ejecutoras del Programa son los ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Planificación Federal de la Nación.

En dicho marco, resultan observables distintas irregularidades en las licitaciones N° 1/04 (para la construcción de la cárcel del Centro Federal Penitenciario del Noroeste, en la Provincia de Salta), N° 2/04 (para el Complejo Federal Agote, en Mercedes, Provincia de Buenos Aires) y N° 3/04 (que corresponde a la construcción del Centro Federal Penitenciario Litoral Argentino, en Coronda, Provincia de Santa Fe).

II. 2. El procedimiento de las licitaciones.

La inidoneidad de los miembros de la Comisión evaluadora de las propuestas

Como surge de los pliegos licitatorios, para presentarse a estas licitaciones los proponentes debieron presentar certificados, expedidos por el Registro de Constructores de Obra Pública, que acreditaran su capacidad de contratación actualizada.

En el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del Complejo Agote se requirió una capacidad de contratación de \$ 46.800.000, mientras que en el de Coronda el monto ascendió a \$ 12.020.869. En ambos casos se indica que, para resultar adjudicatario, la capacidad de contratación deberá ser superior al resultado de la siguiente fórmula:

$$Cc = \frac{PO}{PE} \times 12$$

CC= capacidad de contratación

PO=presupuesto oficial

PE= plazo de ejecución de obra.

Tratándose de consorcios de empresas, la capacidad de contratación surgiría de la suma de las capacidades del conjunto de sus integrantes. En consecuencia, la presentación en consorcios mejora considerablemente las chances.

Una Comisión Mixta, integrada por tres funcionarios del Ministerio de Planificación y tres del Ministerio de Justicia, fue la encargada de valorar las distintas propuestas de conformidad con las pautas establecidas en los sobres N° 1, N° 2 y N° 3.

El Sobre N° 1 está vinculado al diseño propuesto y los antecedentes empresariales de los proponentes.

El Sobre N° 2 otorga más puntaje para la evaluación total de la obra, conforme los siguientes indicadores:

- ✓ Antecedentes de las empresas proveedoras propuestas
- ✓ Propuesta técnica
- ✓ Planos y demás documentación gráfica.
- ✓ Documentación que integra la propuesta técnica.
- ✓ Anteproyecto de obra y de arquitectura
- ✓ Anteproyectos de Estructuras
- ✓ Anteproyectos de Instalaciones Eléctricas.
- ✓ Anteproyecto de Instalaciones Sanitaria y de Gas
- ✓ Anteproyecto de Instalaciones de Seguridad
- ✓ Anteproyecto de Paisajismo.
- ✓ Anteproyecto de Disposición de Residuos
- ✓ Propuesta de Mantenimiento
- ✓ Propuesta de Entrenamiento del Personal.

Como se ha visto, la evaluación de cada uno de estos Items requiere de una importante calificación en la materia.

A su vez, téngase presente que el 58% de este coeficiente se encuentra dado por aspectos tales como: organización arquitectónica y operatividad del instituto, desarrollo de la celda, consistencia y coherencia de los perímetros de seguridad y demás aspectos que requieren una exhaustiva evaluación de un profesional especialista en este tipo de construcción.

El Sobre N° 3, por su parte, se vincula con la propuesta económica.

Finalmente, conforme surge del Pliego, el valor ponderado final se realiza de la siguiente manera:

$$\text{VPF} = \frac{\text{PO} \times 100}{\text{CAL (S1)} \times 0.30 + \text{CAL (S2)} \times 0.70}$$

Po: Precio de la oferta

CAL (S1)_ calificación del sobre 1

CAL (S2) calificación del sobre 2

De este esquema se desprende que, obtenido un buen puntaje de la Comisión Mixta en el Sobre N° 2, la oferta económica resulta ser un valor aleatorio. En los casos de Mercedes y Coronda, ellas se estarían adjudicando a firmas que no presentaron el mejor precio.

Por otra parte, resulta manifiesto que las evaluaciones que a la Comisión Mixta corresponde hacer, en particular en los sobre N° 1 y N° 2, exigen conocimientos específicos en las materias a evaluar, características éstas que no se verifican en sus miembros, con especializaciones distintas de las necesarias para evaluar las aptitudes requeridas a los proponentes.

Sin embargo, los miembros de la Comisión Mixta que debió evaluar las propuestas carecían de la idoneidad necesaria para cumplir sus tareas.

Así, en representación del Ministerio de Justicia, integraron la Comisión el Dr. Pablo Fraga, que es abogado, y el arquitecto Nicolas Serra, Director del Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria y designado por Jorge Srur para la Comisión de Seguimiento de los convenios con las Provincias. En tanto, en representación del Ministerio de Planificación Federal, integraron la comisión la arquitecta Sara Carzolio, el ingeniero vial Angel Arturo Marenzi, designado como Coordinador de la Unidad Coordinadora de Préstamos mediante la Resolución 377/04 suscripta por el Secretario de Obra Pública y contratado por la Dirección Nacional de Vialidad, y el Dr. Efraín Quevedo Mendoza, abogado, quien se desempeñó como Fiscal de Estado en la provincia de Mendoza durante la gestión de Rodolfo Gabrielli. El Dr. Martín Montero fue designado por el Decreto N° 497/04. Con la llegada al cargo de Ministro del Dr. Rosatti, se le aceptó la renuncia por Decreto N° 1195/04. Posteriormente, en mayo de ese año es designado por Abel Fleitas Ortiz de Rozas como Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción. Téngase presente que esta Oficina ha intervenido en el procedimiento licitatorio por una denuncia anónima. No realizó comentarios ni observaciones al proceso licitatorio de la cárcel de Salta, sin excusarse Montero de intervenir en los procesos licitatorios de las cárceles de Mercedes y Coronda.

De la lectura de los antecedentes de los profesionales intervinientes en la Comisión Mixta evaluadora de las licitaciones, se puede inferir que gran parte de sus miembros carecen de antecedentes para realizar con solvencia técnica un análisis acabado de las ofertas, sobre todo en lo que respecta a la evaluación del Proyecto. Únicamente dos de ellos son arquitectos. Uno de ellos, el arquitecto Serra, está directamente vinculado en el ámbito laboral con el Estudio Mario Roberto Alvarez, proyectista de ofertas en dos de las licitaciones – para Salta y Mercedes-, casualmente de aquellas que resultaron calificadas en primer término por la Comisión Mixta.

Este dato no es menor, ya que la falta de un proyecto único conlleva la necesidad de un exhaustivo análisis de la propuesta técnica realizada por los oferentes, requiere conocimientos de arquitectura y de ingeniería civil, que en

principio no se encontrarían cubiertos por la mayoría de los profesionales intervinientes.

II. 3. Las modificaciones presupuestarias introducidas por decretos de necesidad y urgencia luego de iniciados los procesos licitatorios

Las tres licitaciones cuyos procesos son aquí denunciados comparten una particularidad: a través de un decreto de necesidad y urgencia, los montos de los presupuestos originales fueron sustancialmente elevados por el Poder Ejecutivo Nacional, acomodándolos ostensiblemente a los requerimientos de las corporaciones elegidas por la Comisión Mixta de evaluación de ofertas.

Como veremos en el siguiente cuadro, el 1º de junio de 2005, mediante el Decreto N° 565/05, publicado en el Boletín Oficial el 3 de junio de 2005, el Presidente Kirchner decidió incorporar a la Planilla Anexa 12 de la Ley de Presupuesto, la construcción y el mantenimiento de las cárceles de Salta, Mercedes y Santa Fe, asignando sus presupuestos de la siguiente manera:

Bienes y Servicios	Monto Total
Construcción Complejo Federal de Condenados de Mercedes	\$ 189.606.167
Construcción Centro Federal del Noroeste Salta	\$ 64.985.972
Construcción Centro Federal del Litoral-Coronda-Santa Fe	\$ 42.857.803
Mantenimiento Complejo Federal de Condenados de Mercedes	\$ 16.300.000
Mantenimiento Centro Federal del Noroeste Salta	\$7.500.000
Mantenimiento Centro Federal del Litoral-Coronda-Santa Fe	\$ 4.600.000
Total a devengar presupuesto 2005	\$ 74.869.862

Los presupuestos fijados responden exactamente a las solicitudes planteadas por las firmas elegidas por la Comisión Mixta, y aumentaron los

costos para el Estado Nacional de una manera escandalosa y arbitraria, con el manifiesto único fin de satisfacer los deseos empresarios, en lugar de perseguir el bien común que debe guiar toda licitación pública. Veamos los casos en particular:

Centro Federal Penitenciario del Noroeste-Salta

El 15 de marzo de 2004, a través de la Resolución 122/04 suscripta por el Arq. Julio De Vido, se aprobaron el Pliego de Cláusulas Generales, el Pliego de Cláusulas Especiales, el Programa de Necesidades y Especificaciones Técnicas y demás documentación licitatoria del Centro Federal Penitenciario del Noroeste-Salta- Expediente n° 0265120/03.

El presupuesto oficial correspondiente a la Etapa de Proyecto y Ejecución era de \$ 38.400.000.

Sin embargo, el 15 de julio de 2004, el Ministerio de Justicia le solicitó a la Subsecretaría de Obra Pública, sin fundamentación cierta, un incremento del 25% en el presupuesto, argumentando incrementos en los costos de la construcción e indicando que para afrontar las tareas aprobadas **apenas 4 meses atrás**, se requería un presupuesto de \$48.000.000, en lugar del original de \$ 38.400.000.

Debe tenerse presente que el argumento es falaz, pues según el INDEC, los costos se habían incrementado en no más del 13%.

Luego, el 21 de diciembre de 2004, el Acta N° 8/04 de la Comisión Mixta informó la consideración de los puntajes del sobre N° 2 de las seis propuestas técnicas presentadas: resultó elegido en primer término IECSA-SUPERCEMENTO, con un puntaje de 89.69.

Luego, a través de Decreto de Necesidad y Urgencia N° 565/05, el Poder Ejecutivo Nacional elevó el presupuesto previsto, no en la cifra solicitada previamente, sino en mucho más. Justamente el monto asignado fue el requerido por la proponente escogida en primer lugar por la Comisión Mixta: \$64.985.972, lo que importa un aumento del 59%.

Complejo Penitenciario Agote - Mercedes

Por otra parte, la Resolución 187/04 del 20 de abril de 2004, suscripta por el Arq. Julio De Vido, aprobó el Pliego de Cláusulas Generales, el Pliego de Cláusulas Especiales, el Programa de Necesidades y Especificaciones Técnicas y demás documentación licitatoria del Complejo Penitenciario Agote - Mercedes- Expediente N° 0041653/04.

Su presupuesto oficial era de \$ 124.800.000, correspondiente a la Etapa de Proyecto y Ejecución.

Con fecha 15 julio de 2004, el Ministerio de Justicia le solicitó a la Subsecretaria de Obra Pública un incremento del presupuesto del 25%, argumentando incrementos en los costos de la construcción, indicando que para afrontar las tareas aprobadas **apenas 4 meses antes**, se requería de un presupuesto de \$ 156.000.000.

Como ya dijimos, esta fundamentación no encuentra asidero, ya que los índices de incrementos informados por el INEC eran más de 10 puntos inferiores a lo argumentado.

Con fecha 14 de diciembre de 2004, el Acta N° 4/04 de la Comisión Mixta informó que, considerados los puntajes del sobre N° 2 de las cinco propuestas técnicas presentadas, había quedado ubicado en primer término nuevamente IECSA-SUPERCEMENTO, con un puntaje de 90.64.

El análisis de las ofertas, en relación con el presupuesto oficial, arroja los siguientes datos:

EMPRESA	PRESUPUESTO OFICIAL	OFERTA
Benito Roggio-Dycassa s.a	124.800.000	171.006.382,08
IECSA	124.800.000	189.606.167,24

Supercemento		
Isolux-Wat	124.800.000	163.925.000
Cartellone-ESUCO- Eleprint	124.800.000	249.821.077,61

Curiosamente, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia referido, el Poder Ejecutivo Nacional elevó el presupuesto previsto, justamente en la cifra requerida por la proponente escogida en primer lugar por la Comisión Mixta: un 65% respecto del presupuesto original, elevándolo a \$189.606.167.

Debe tenerse en especial consideración que, según el INDEC, los costos se habían incrementado en no más del 13%.

Centro Federal Penitenciario del Litoral-Santa Fe

Por último, respecto del Centro Federal Penitenciario del Litoral-Santa Fe- Expediente n° 026431/03-, la Resolución 1882/04 del 20 de abril de 2004, suscripta por el Arq. Julio De Vido, aprobó el Pliego de Cláusulas Generales, el Pliego de Cláusulas Especiales, el Programa de Necesidades y Especificaciones Técnicas y demás documentación licitatoria, con un presupuesto oficial de \$ 23.040.000, correspondiente a la Etapa de Proyecto y Ejecución.

Aquí también, con fecha 15 de julio de 2004, el Ministerio de Justicia le solicitó, sin fundamentación cierta, a la Subsecretaria de Obra Pública, un incremento del presupuesto del 25%, argumentando incrementos en los costos de la construcción, indicando que para afrontar las tareas aprobadas **apenas 4 meses antes**, se requería un presupuesto de \$ 28.800.000. Téngase presente lo falaz del argumento: según el INDEC, los costos se habían incrementado en no más del 13%.

En esta licitación, con fecha 13 de diciembre de 2004, la Comisión Mixta informó que se habían considerado los puntajes del sobre N° 2 de las seis

propuestas técnicas presentadas, quedando en primer término ELEPRINT – EMACO, con un puntaje de 89.69.

El análisis de las ofertas, en relación con el presupuesto oficial, muestra lo siguiente:

Construcción

EMPRESA	PRESUPUESTO OFICIAL	OFERTA
HOMAC-PERALES-AGUIAR	23.040.000	40.974.637,43
ELEPRINT-EMACO	23.040.000	42.857.803,39
CAPUTO-CHEDIAK	23.040.000	44.912.000

Y como sabemos, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia mencionado el Poder Ejecutivo Nacional elevó el presupuesto previsto, justamente en la cifra requerida por la proponente escogida en primer lugar por la Comisión Mixta: un 89,01% respecto del presupuesto original, elevándolo a \$ 42.857.803,39.

En cuanto a las diferencias en los valores de los presupuestos previstos para las tareas de mantenimiento, los siguientes cuadros son suficientemente demostrativos de las arbitrarias modificaciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo para satisfacer los intereses privados de las empresas:

Complejo Agote -Mercedes

EMPRESA	PRESUPUESTO OFICIAL	OFERTA	INCREMENTO
Benito Roggio - Dycassa s.a	9.600.000	15.436.809,96	61%
IECSA-	9.600.000	16.296.088	70%

Supercemento			
Isolux-Wat	9.600.000	15.598.000	62%
Cartellone-ESUCO- Eleprint	9.600.000	19.715.013	105%

Complejo de Coronda Santa Fe

EMPRESA	PRESUPUESTO OFICIAL	OFERTA	INCREMENTO
HOMAC-PERALES-AGUIAR	2.100.000	5.456.639,64	160%
ELEPRINT-EMACO	2.100.000	4.595.736	118%
CAPUTO-CHEDIAK	2.100.000	6.810.000	224%

II. 4. Otras observaciones comunes a las tres licitaciones

Las tres licitaciones de referencia presentan otras irregularidades comunes en sus procedimientos: ellas se realizaron mediante el sistema de ajuste alzado, que requiere invariabilidad de la obra y del precio¹. El sistema es ineficaz y antieconómico, pues obliga a todos los oferentes a realizar un proyecto, y así, los gastos de todos los proyectos son pagados finalmente por la sociedad, ya que ellos se encuentran contemplados en los precios.

Al no existir un proyecto único, por otra parte, no se garantiza la concurrencia de los oferentes, y las licitaciones lucen “armadas” para que fueran ganadas por las empresas que resultaron ganadoras.

Por otra parte, la calificación obedece en un 30% a los antecedentes empresarios y en un 70% a la propuesta técnica, por lo que las empresas viales resultan siempre mejor calificadas.

¹ Spota Alberto, Tratado de Locación de Obra, T1 n°179

Asimismo, las calificaciones inciden en la obtención de “oferta más conveniente “, sin que ello implique la oferta más económica.

Finalmente, como hemos visto, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 565 adecuó el presupuesto a las ofertas presentadas, modificando considerablemente el Presupuesto Original, lo que evidencia el “armado” de los procesos licitatorios.

Como ha señalado la doctrina: *“La obra pública presupone la elaboración previa de su presupuesto o costo total de ejecución física, detallando los recursos que se espera invertir en años futuros sobre el monto total del gasto”*²,

El texto del decreto evidencia la existencia de irregularidades en las etapas de planificación y de ejecución del proceso licitatorio.

II. 5. Falsedad ideológica de las actas de la Comisión Mixta: Los técnicos no participaron de la selección.

Las actas de la Comisión Mixta señalan que: *“...Cabe señalar que en la evaluación de las propuestas técnicas se ha contado con la colaboración de personal integrante de la Dirección de Trabajo y Producción del Servicio Penitenciario Federal y del Programa Nacional de Infraestructura del MJyDH...”*

Esto es falso. La nota de los equipos técnicos fechada el 29 de diciembre de 2004 revela de manera concluyente que *“...debe quedar claro que el personal técnico del Ministerio de Justicia no ha realizado evaluación alguna en los mencionados procesos, tal como sugieren las actas consideradas, tarea que se pudo haber limitado a las “votaciones”, “consideraciones” o “aprobaciones” de puntajes, sino que el cupo de la evaluación de las propuestas y la calificación de las mismas, emitiendo el dictamen respectivo, es decir que los puntajes son de su exclusiva elaboración (de la Comisión Mixta)”*.

² Dromi Roberto, Licitación Pública.

En igual sentido agrega, “ *En las Actas de los días 13 y 14 de diciembre se indica que se pase al tratamiento de los informes elaborados por los equipos técnicos de ambos Ministerios. Al respecto, cabe consignar que los profesionales abajo firmantes no hemos producido ningún informe que pueda ser citado como evidencia en nombre del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ni del Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria, ni a título personal, por lo que mal pudieron haberse tratado en el seno de dicha Comisión...*”.

Finalmente, se concluye que los cuerpos técnicos del Ministerio de Justicia no han participado en la evaluación de las propuestas técnicas de las licitaciones, ni han tenido injerencia alguna en la calificación de las mismas. Ambas tareas han sido realizadas en forma inexcusable por la Comisión Mixta. En ese sentido, los profesionales destacan: “*Todas las Actas omiten mencionar el proceso de clasificación seguido, incluyendo la generación de los puntajes parciales, por lo que el supuesto de “colaboración” parece cobrar importancia en la clasificación...*”

Ante esto, corresponde destacar la NO participación del personal técnico del Ministerio de Justicia en la evaluación y consideración de las propuestas técnicas, contrariamente a lo que se pretende hacer entender en las referidas actas, que resultan falsas.

Las decisiones habrían sido conferidas a funcionarios políticos no permanentes, quienes serían de la máxima confianza de los ministros que los designaron, y que llevaron adelante los procesos licitatorios con total desapego a sus reglas más básicas.

Conclusiones

La falta de una debida planificación de las licitaciones conduce al manejo discrecional de los fondos públicos, generando una gestión carente de transparencia y eficacia.

Asimismo, como ha ocurrido en estas licitaciones, siempre las mismas empresas, funcionando a modo de *holding*, se presentan a los llamados presupuestando por encima de las previsiones originales, imponiendo el precio y subiendo considerablemente los costos de la inversión pública, ante una total pasividad del Estado contratante.

Pero lo expuesto no importa únicamente faltas éticas y de eficiencia en estos procesos licitatorios. Coadyuva a que esto suceda la comisión de delitos contra la administración pública, como podrían serlo la elevación por parte del Poder Ejecutivo de los presupuestos originales a los requeridos por las empresas, o la falsedad ideológica que evidencian las actas ya referidas en el desarrollo de esta denuncia.

De hecho, todo el marco que se expuso lleva a pensar en la posibilidad de que se hayan verificado sobrepuestos en la contratación de la obra pública.

Son estos posibles delitos los que solicitamos se investiguen por la presente.

III.- PRUEBA:

A fin de probar los hechos que se denuncian, sin perjuicio del alto criterio de V.S. y de lo que pueda aportarse en adelante, solicitamos a V.S que requiera a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la carpeta y toda la documentación con que cuenta en relación con los hechos denunciados.

IV.- PETITORIO:

Por todo lo expuesto, a V.S. solicitamos:

- 1.- Tenga por presentada la presente denuncia.
- 2.- Se nos cite a ratificarla.
- 3.- Se produzca la prueba solicitada.

4.- Se investiguen los hechos denunciados.

Proveer de conformidad,
será Justicia.