



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 28 de septiembre de 2018.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para resolver en el Expte. N° 3310/17 caratulado "FISCAL ADJUNTO DE LA F.I.A - DR. DUGALDO FERREYRA S/ SOLICITA INVESTIGACION (LEY 3468 REF: DENUNCIAS PERIODISTICAS DIP. IRENE DUMRAUF - OBRA HOSPITAL - PUERTO TIROL)" que se forma ante la presentación efectuada por el Dr. Dugaldo Ferreyra, Fiscal Adjunto de esta Fiscalía, poniendo en conocimiento la publicación del portal digital <http://www.diariochaco.com> del 20 de febrero de 2017, referida a denuncias efectuadas por la Diputada Provincial Irene Dumrauf sobre una obra inconclusa en la localidad de Puerto Tirol, denominada "hospital de cartón" (fs. 1/10).

Que a fs. 12 se forman las actuaciones; a fs. 19 obra acta de constitución en la localidad de Puerto Tirol; a fs. 20/46, 62/63 el Ministerio de Infraestructura remite informes; a fs. 48/51 el Tribunal de Cuentas remite informes; a fs. 64 comparece el Sr. Fernando Barrios a prestar Declaración Informativa; a fs. 69/76 obra documentación presentada por el Sr. Barrios; y que a fs. 79 acta de constitución de esta FIA en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; constando en fojas subsiguientes documental y antecedentes producto de las medidas investigativas adoptadas.

1.- Que a fs. 225 se le asigna la causa a la Sra. Fiscal Adjunta, Dra. Margarita Beveraggi, en los términos de los artículos 6° inc. b y 10° de la Ley Nro. 616-A (Antes Ley 3468), conforme a lo cual emite Dictamen a fs. 460/469, con el que concluye la intervención asumida, del que surge:

Que la construcción del Hospital de la localidad de Puerto Tirol, objeto de esta investigación, se lleva a cabo mediante la gestión de dos obras públicas denominadas "Hospital Puerto Tirol - 1° Etapa" y "Hospital Puerto Tirol - 2° Etapa".

Que para la obra "Hospital Puerto Tirol - 1° Etapa" se llevó a cabo el procedimiento de Licitación Privada N° 15/15, resultando adjudicataria de la misma BASA S.R.L., por \$11.402.939.43, la que fue aprobada por Resolución N° 20 del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos del 25/03/15, celebrándose Contrata el 14/07/15. La ejecución de los trabajos a realizar se contrataron por el sistema de ajuste alzado, con un plazo inicial de ejecución de la obra de ocho meses calendario. Conforme actas correspondientes se hizo entrega del terreno el 20/08/15 y se efectuó



el replanteo de la obra el 25/08/15, siendo responsable de la inspección de la obra el Ing. Marcelo Ferreira.

Que para la obra "Hospital Puerto Tirol 2º Etapa" se efectuó la Licitación Privada Nº 16/15, resultando adjudicataria de la misma VMF S.R.L., por \$11.432.010.88, la que fue aprobada por Resolución Nº 19/15 del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, y en virtud de la cual se celebró Contrata el 04/15, estableciendo la ejecución de los trabajos por el sistema de ajuste alzado y el plazo de 8 meses calendarios para la ejecución.

Que se observa que, si bien los hechos denunciados no aluden a irregularidades en la modalidad seleccionada para la contratación seguida para la adjudicación de la obras, se observa que las mismas se adjudicaron por el procedimiento de "licitación privada" y se individualizaron como Etapa I y II, ejecutándose en forma simultánea, en idéntico predio, con objeto, montos y plazos de ejecución muy similares, por lo que podría haber correspondido realizar licitación pública de una única obra sin "etapas".

Que de las Resoluciones Nº 20/15 y 19/15 del MlySP y del informe de la Dirección de Licitaciones y Certificaciones (fs. 25) surge que en una primera instancia se previó el financiamiento de las obras con fondos provenientes de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a partir de la "no objeción técnica" del Hospital de Puerto Tirol de fecha 22/12/14, que fuera suscripta por el Subsecretario de Obras Públicas de la Nación, no existiendo Convenio alguno celebrado con dicha dependencia que justificara la previsión del financiamiento efectuada.

Que al no contar con dichos fondos, las obras fueron financiadas totalmente con fondos provinciales, iniciándose las mismas con el presupuesto 2015, sin contar para ello con la previsión presupuestaria correspondiente. En consecuencia, se efectuaron pagos sin contar con el instrumento legal adecuado en lo que respecta a la fuente de financiamiento y su imputación, ya que las erogaciones fueron imputadas al Fondo Federal Solidario y al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos mientras que las Resoluciones de adjudicación de las obras y las contrata establecían que las erogaciones se imputarían a las partidas provenientes de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Por lo que a requerimiento de esta Fiscalía el MlySP efectuó la reformulación de las Resoluciones y se celebraron



addendas a las contratas en lo referente a la previsión presupuestaria. Así mediante las Resoluciones N° 2193/17 y 2192/17 del MlySP se modificaron las Resoluciones N° 20/15 y 19/15 estableciendo la imputación a la partida correspondiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, fundamentando la modificación en un "error involuntario".

Que en lo que respecta a la paralización de las obras, esta Fiscalía constató en fecha 28/03/17 que no había movimiento alguno en las obras. Surgiendo de las actuaciones que la obra "Hospital Puerto Tirol – 1° Etapa" se paralizó el 01/02/16, a los cinco meses de haberse iniciado las obras, con un avance del 15,66%, fundando el Inspector de Obra la paralización en una ruptura de la ecuación económica.

Que acaecida la paralización de las obras a principios del año 2016 se efectuó el acta de paralización dos meses después, y el MlySP no instrumentó medidas para dar continuidad y finalizar las obras, hasta tanto las contratistas BASA S.R.L. y V.M.F. S.R.L. solicitaron la renegociación contractual en el mes de enero de 2017 -11 meses después de acaecida la paralización- respecto a las obras "Hospital Puerto Tirol – 1° Etapa" y "Hospital Puerto Tirol – 2° Etapa". En consecuencia, previo informe de la Dirección de Licitaciones y Certificaciones y aprobación de la Contaduría General, mediante las Resoluciones del MlySP N° 496 del 27/03/17 y N° 402 del 06/03/17 se aprobaron las renegociaciones contractuales de ambas etapas en los términos solicitados por los contratistas. Fundándose la readecuación en la necesidad de preservar la ecuación económica del contrato dado el inusitado y generalizado aumento de precios, y con el objeto garantizar la continuidad de la obra.

Que la Resolución N° 496/17 estableció para la obra "Hospital Puerto Tirol – 1° Etapa" el monto contractual readecuado de \$22.334.589,17, ascendiendo el saldo de la obra a ejecutar a \$19.251.777,52. La Resolución N° 402/17 estableció para la obra "Hospital Puerto Tirol – 2° Etapa" el monto contractual readecuado de \$23.490.378,84, ascendiendo el saldo de la obra a ejecutar a \$20.200.516,46. En ambos caso se estableció un plazo de 6 meses de ampliación y la imputación de la erogación a la partida proveniente de la Jurisdicción 23 (MlySP).

Que como consecuencia del cambio de financiamiento y de la readecuación del monto contractual de las obras se requirió al MlySP la modificación de los carteles de obra, lo que fue cumplimentado. No obstante se observan errores en los mismos como ser el plazo de "14 meses" en el cartel de la 1° Etapa, que no coinciden con los certificados de obra que refieren a "12 meses"; y en el cartel de la 2° Etapa



se consignó de manera errónea el número de Expediente.

Que respecto a la denominación "Hospital de cartón" efectuada en la publicación que diera origen a estas actuaciones, del material informativo incorporado a la causa surge que para las obras habría sido utilizado un sistema constructivo no tradicional denominado "CASSAFORMA", respecto al cual se expidió la Auditoría General de la Nación en el módulo técnico del anexo a la Resolución N° 254/13, calificándolo como un sistema rápido y eficaz, y que contaría con los correspondientes Certificados de Aptitud Técnica emitidos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Sin perjuicio de lo cual, dado el tiempo de ejecución de obra transcurrido, resulta pertinente la adopción de medidas técnicas para la consideración del material utilizado al día de la fecha.

Que de los antecedentes de la causa surge con posterioridad a la readecuación contractual se continuó con la ejecución de la obra. Conforme las únicas fojas de medición remitidas por el Ministerio, en fecha 11/12/17 la obra correspondiente a la 1° Etapa había alcanzado una ejecución del 32.82%, y al 05/03/18 la 2° Etapa contaba con una ejecución del 37,26%.

Que, sin embargo de la constitución de esta FIA en el lugar donde se construye el Hospital de la Localidad de Puerto Tirol en fecha 09/08/18, surge que las obras se encontraban nuevamente paralizadas desde aproximadamente el mes de mayo de 2018. Por lo que el objeto de la readecuación contractual, por la que prácticamente se duplicó el costo de las obras, no fue cumplido.

Que en consecuencia, habiendo contado con un plazo de ejecución original de ocho meses para cada una de las obras, a tres años de su inicio no se acredita la finalización del Hospital. Además el nuevo plazo de obra establecido en las Resoluciones de readecuación de precios también se encontraría vencido a la fecha.

Que las consideraciones efectuadas precedentemente por la Fiscal Adjunta preopinante se encuadran en preceptos constitucionales, la Ley Nro. 1182-K (antes Ley 4990), Ley Nro. 1092-A (antes Ley 4787), Ley Nro. 1774-A (antes Ley 6431), Ley Nro. 2420-A (antes Ley 7738), Dto. 2261/16, las Resoluciones dictadas por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondientes a las obras en análisis, de los que efectuó un análisis aplicado a las circunstancias de la causa.

Que en virtud de lo expuesto precedentemente ante



la situación actual de las obras, deben tomarse las medidas administrativas que considere pertinente para la determinación de responsabilidades administrativas y de gestión, resultando propicia la implementación en forma regular, sistematizada y permanente del control integral de la gestión, administración, ejecución y supervisión de las obras públicas por parte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, en salvaguarda del interés público y del bien común.

2.- Que a su turno, el Contador Auditor emitió informe (fs. 454/457) en el marco de la intervención asumida conforme lo dispuesto a fs. 226, señalando según datos extraídos de las planillas de detalle de pagos por beneficiarios del sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC), respecto a la Obra Hospital Puerto Tirol 1º Etapa que el monto abonado a la empresa adjudicataria fue de \$8.144.149,50, imputándose a fondos de las cuentas del Fondo Federal Solidario y del MlySP, detallando fecha y demás datos de los pagos efectuados. Agregó además que se habían abonado 7 certificados parciales provisionales de obra por la suma de \$7.329.452,01, correspondientes al 32,82% del avance físico de obra conforme al monto total del contrato renegociado, a lo que debe sumarse \$2.280.587,89 de anticipos financieros, menos \$1.465.890,40 en concepto de devolución de los mismos.

Que respecto a la Obra Hospital Puerto Tirol 2º Etapa, informó que el monto abonado ascendió a \$11.181.591,07, imputándose a fondos de las cuentas del Fondo Federal Solidario, del MlySP y del Presupuesto Tesorería General; y que se abonaron 9 certificados parciales provisionales de obra por la suma de \$8.816.280,61 - correspondiéndose con un porcentaje de avance de obra equivalente al 37,53% del monto total del contrato renegociado-; anticipos financieros por la suma de \$3.786.402,18 y un reajuste de devolución de anticipo por \$649.824,73, a lo que debe restarse la devolución de anticipos financieros por la empresa por \$2.070.916,46.

3.- Que del Informe del Tribunal de Cuentas remitido a fs. 48/51 surge que las obras en análisis no entraron en el plan de control anual oportunamente aprobado y que no se recepcionó ninguna denuncia ni se tomó conocimiento de ninguna situación irregular respecto a los hechos denunciados.

Asimismo, se requirió al Tribunal mediante Oficio N° 369/18 la remisión de las resoluciones de aprobación de cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondientes a los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016, el que a la fecha no fue contestado.



4.- Que por lo expuesto, los antecedentes incorporados a la causa y la normativa aplicable resulta que en lo que respecta al financiamiento de las obras, en las Resoluciones N° 20/15 y 19/15 del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos mediante las que se aprobaron las licitaciones privadas de las obras "Hospital Puerto Tirol I Etapa" y "Hospital Puerto Tirol II Etapa", se dispuso como fuente de financiamiento "la respectiva partida proveniente de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, de acuerdo a la naturaleza del gasto", a partir de la no objeción técnica de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación, sin contar con el Convenio alguno que regulara la relación de la provincia con la Nación, como lo son los denominados "Convenios Únicos de Colaboración y Transferencia" -ACU- usualmente utilizados.

En consecuencia, se debió contar con crédito presupuestario y la financiación legalmente prevista antes de licitar o contratar la realización de la obra como lo exige el art. 12 de la Ley Nro. 1182-K Ley de Obras Públicas, a los fines de garantizar la ejecución del contrato.

Que en cumplimiento de lo requerido por esta Fiscalía, mediante las Resoluciones N° 2193/17 y 2192/17 del MlySP se estableció la imputación de las erogaciones que demanden las obras del Hospital Puerto Tirol a la partida de la Jurisdicción 23, recurriendo por lo tanto a recursos provinciales invocando como justificativo un "error involuntario", sin contar con el crédito presupuestario correspondiente para tal fin.

Que si bien como se requirió desde esta Fiscalía el Ministro dictó las Resoluciones antes mencionadas modificando la fuente de financiamiento, debe considerarse que en el período de tiempo comprendido entre el dictado de las Resoluciones mediante las que se aprobaron las licitaciones de las obras y el dictado de las Resoluciones de readecuación de precios en las que se dispuso el financiamiento provincial de las mismas, los pagos a las empresas contratistas fueron efectuados de manera irregular con fondos provinciales, sin contar para ello con los instrumentos legales pertinentes para la imputación de las erogaciones. Es que, conforme el Informe del Contador Auditor de esta FIA, las erogaciones fueron imputadas al Fondo Federal Solidario y al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, cuando las resoluciones de adjudicación de obras y las contratas establecían la imputación de las erogaciones a los fondos provenientes de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación.



Por otra parte, debe considerarse que el cambio de financiamiento aludido enerva el principio de transparencia, que como exigencia de toda la actuación de la administración debe observarse en el proceso licitatorio y durante la vigencia del todo el contrato (Ivanega, 2011), resultando además una garantía para el principio de igualdad entre oferentes. Así, la modificación de las condiciones originariamente fijadas en las bases de la licitación con posterioridad a las adjudicaciones, como fue en el caso particular la fuente de financiamiento, podría resultar en un trato discriminatorio a los oferentes que no hubieran resultado adjudicatarios y atenúa la seguridad jurídica de las empresas adjudicatarias, en tanto no fueron respetadas las condiciones pactadas inicialmente.

5.- Que respecto a la paralización de la obra "Hospital Puerto Tirol - 1 Etapa" que diera origen a las presentes actuaciones, analizada la cronología de los hechos, surge la injustificada inacción por parte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos en consideración de su calidad de autoridad de aplicación de la Ley de Obras Públicas y en el marco de las competencias que la Ley Nro. 2420-A (antes Ley 7738) de Ministerios le asigna.

La obra, que contaba con un plazo de ejecución inicial de ocho meses, se paralizó a los cinco meses de haberse iniciado con un avance físico del 15,66%, y recién a los dos meses de la paralización se efectuó el acta de inspección correspondiente. Asimismo, pasados 11 meses de la paralización se iniciaron los trámites para la readecuación contractual para dar continuidad a la obra, a requerimiento del contratista, sin que mediare acción o requerimiento alguno por parte del Ministerio.

En consecuencia, mediante las Resoluciones N° 496/17 y 402/17 se readecuó el saldo de las obras correspondientes a las Etapas I y II, incrementando casi en un cien por ciento el costo de las mismas, con el objeto de preservar la ecuación económica del contrato dado el inusitado y generalizado aumento de precios.

Que sin perjuicio de los fundamentos utilizados en las Resoluciones para el aumento y la incidencia del costo de las obras -los que no fueron acreditados por el Ministerio y que en algunos casos resultan contradictorios-, es indudable que la ejecución irregular de las obras estuvo directamente vinculada a la licitación y contratación sin tener certeza del financiamiento nacional debiendo recurrir a fondos provinciales no previstos en el presupuesto.

Que el objeto de la readecuación de los precios era dar continuidad a las obras, ampliándose incluso el plazo inicial de ejecución



de las mismas. Sin embargo, las obras se encuentran nuevamente paralizadas - y el nuevo plazo estaría vencido- y por tanto frustrado el objeto de la readecuación y el propio objeto social de las obras, en tanto la Localidad de Puerto Tirol aún no cuenta con un Hospital que cubra las necesidades sanitarias de la comunidad a tres años de haberse efectuado las licitaciones.

6.- Que debe considerarse como precedente vinculado a la presente la Resolución Nº 2227/18 dictada en el Expte. 3249/16 caratulado "FISCALÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS S/ INVESTIGACIÓN DE OFICIO REF: SUP. IRREG. HOSPITAL TRES ISLETAS (FONDO FEDERAL SOLIDARIO)" del registro de esta Fiscalía.

Que dadas las irregularidades señaladas precedentemente y atento a lo informado a fs. 48/51 resulta pertinente, tal como se señala en el Dictamen precedente, la intervención del Tribunal de Cuentas en el marco de las competencias que le asigna la Ley Nro. 831-A (antes Ley 4159), a los fines del control y seguimiento de la ejecución de la obra y del sistema constructivo utilizado, incorporando las obras "Hospital Puerto Tirol - 1º Etapa" y "Hospital Puerto Tirol - 2º Etapa" a través de la Dirección de Obras Públicas al Plan de Control correspondiente.

Asimismo, conforme a lo reseñado en el considerando 5 y a los fines de evitar mayores perjuicios a la hacienda pública resulta imperiosa la instrumentación de medidas por el Ministerio de Infraestructura, en miras a evitar que nuevamente el paso del tiempo derive en mayores erogaciones de recursos provinciales.

Por otra parte, en líneas general, también corresponde al Ministerio llevar a cabo acciones concretas a los fines de efectuar una supervisión y control de todo el proceso de contratación y de ejecución de las obras que resulte efectivo, a los fines de evitar situaciones irregulares como las aquí analizadas que se derivan en la falta de conclusión de obras y en perjuicios al erario público.

Que también deben considerarse las responsabilidades administrativas y de gestión en el ámbito del Ministerio, considerando a tal fin las misiones y funciones de las áreas intervinientes, conforme las disposiciones del Dto. 2261/16, como lo señalara la Fiscal Adjunta en su Dictamen.

Que también deben considerarse las conclusiones a las que se arriben en la presente para el Juicio de Residencia Ley Nro. 2325-A (antes Ley 7602) del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades que podrían caberles a los funcionarios



que se encuentran exentos de tal procedimiento.

Que asimismo, corresponde la adopción de medidas por parte del Ministerio que aseguren la transparencia en todo el proceso de licitación, adjudicación, ejecución y supervisión de las obras, correspondiendo la incorporación de las obras en la Página Web GPO a los fines de dar publicidad a las mismas., conforme lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Obras Públicas.

Finalmente debe señalarse en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública, que la demora en la contestación de Oficios y la contestación insuficiente o parcial parte del MlySP a las que se hiciera referencia en el Dictamen precedente, obstruyen el normal desenvolvimiento de la investigación, por lo que se deben arbitrar los medios para remitir la información precisa en tiempo y forma, lo que resulta exigible no sólo en el marco de la normativa aplicable sino especialmente a los fines de otorgar mayor transparencia a la actuación estatal.

Por lo expuesto y facultades conferidas por las Leyes 616 A (Antes Ley N° 3468) y 1774 B (Antes ley N° 6431).-

RESUELVO:

I.- CONCLUIR que de las presentes actuaciones y en relación a las obras "Hospital Puerto Tirol – 1 Etapa" y "Hospital Puerto Tirol – 2 Etapa", surgen irregularidades del procedimiento administrativo llevado a cabo, por haberse licitado las obras sin contar para ello con crédito presupuestario ni financiación legalmente prevista como lo exige el art. 12 de la Ley 1182-K (antes Ley 4990) y por haberse efectuado pagos sin contar con los instrumentos legales pertinentes para la imputación de las erogaciones a las partidas presupuestarias provinciales.-

II.- REQUERIR al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos que:

1. Instrumente los procedimientos administrativos que en el caso considere, en el marco de su competencia para deslindar las responsabilidades administrativas correspondientes en la supervisión y gestión de las obras "Hospital Puerto Tirol - 1º Etapa" y "Hospital Puerto Tirol - 2º Etapa", atento a la naturaleza de las irregularidades señaladas.-

2. Ejecute las medidas pertinentes a los fines de reanudar la ejecución y asegurar la conclusión de las obras "Hospital Puerto Tirol - 1º Etapa" y "Hospital Puerto Tirol - 2º Etapa", con la mayor eficiencia posible, ajustando su actuar a las normas aplicables, conforme a los considerandos suficientemente expuestos.-

3. Disponga la publicidad de la obra como buena práctica de transparencia en la gestión y conforme lo establecido en el art. 8º de la Ley de Obras Públicas.-

III.- ENCOMENDAR al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos la instrumentación medidas tendientes a asegurar el la efectiva supervisión y el control integral de la administración, ejecución y supervisión de las obras públicas en el marco de las misiones y funciones que le fueran asignadas por la Ley de Obras Públicas y por la Ley de Ministerios, para garantizar el cumplimiento y desarrollo regular de los mismos conforme a derecho, en salvaguarda del erario, el interés público y el bien común.-

IV.- SOLICITAR al Tribunal de Cuentas de la Provincia, en carácter de colaboración y de considerarlo pertinente, la incorporación de las obras "Hospital Puerto Tirol - 1º Etapa" y "Hospital Puerto Tirol - 2º Etapa" al Plan de Control correspondiente a través de la Dirección de Obras Públicas, a los fines de su intervención en el marco de las competencias que le asigna la Ley Nro. 831-A (antes Ley 4159).-

V.- TENER presente en oportunidad y como antecedente a considerar en los términos de la ley N° 2325 A (Antes Ley N° 7602) de Juicio de Residencia.-

VI.- SOLICITAR, oportunamente al Ministerio informe sobre la instrumentación de lo requerido en los puntos precedentes.-

VII.- LIBRAR los recaudos pertinentes.-

VIII.- PUBLICAR en la página web de esta FIA.. Cumplido reservar las presentes actuaciones. Tomar razón por Mesa de Entradas y Salidas.-

RESOLUCIÓN N° 2297/18



Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
FISCAL GENERAL
Fiscalía de Investigaciones Administrativas