

Resolución OA/DI/N° 602

Buenos Aires, 28 DIC 2016

VISTA

La presente carpeta que lleva el N° **12.178** del registro de la Dirección de Investigaciones,

Y CONSIDERANDO

Que comparto los fundamentos y solución que se expresan en el dictamen que obra precedentemente, cuyos términos doy aquí por reproducidos,

RESUELVO:

1)Denunciar ante la justicia penal los hechos descriptos precedentemente (conf. arts. 175, párr. 2do., 176 y 177, inc. 1° del Código Procesal Penal de la Nación), remitiéndose el original de las presentes actuaciones a la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de esta Ciudad, a fin que -mediante el sorteo de práctica- se desinsacule el juzgado que deba intervenir en la investigación de los mismos, dejando expresa constancia en los registros internos de la Dirección de Investigaciones a través de una copia certificada (conf. art. 2° inc. d), párrafo final, Anexo I del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de esta Oficina Anticorrupción, aprobado por el art. 1° de la por Resolución MJSyDH N° 1316/2008);

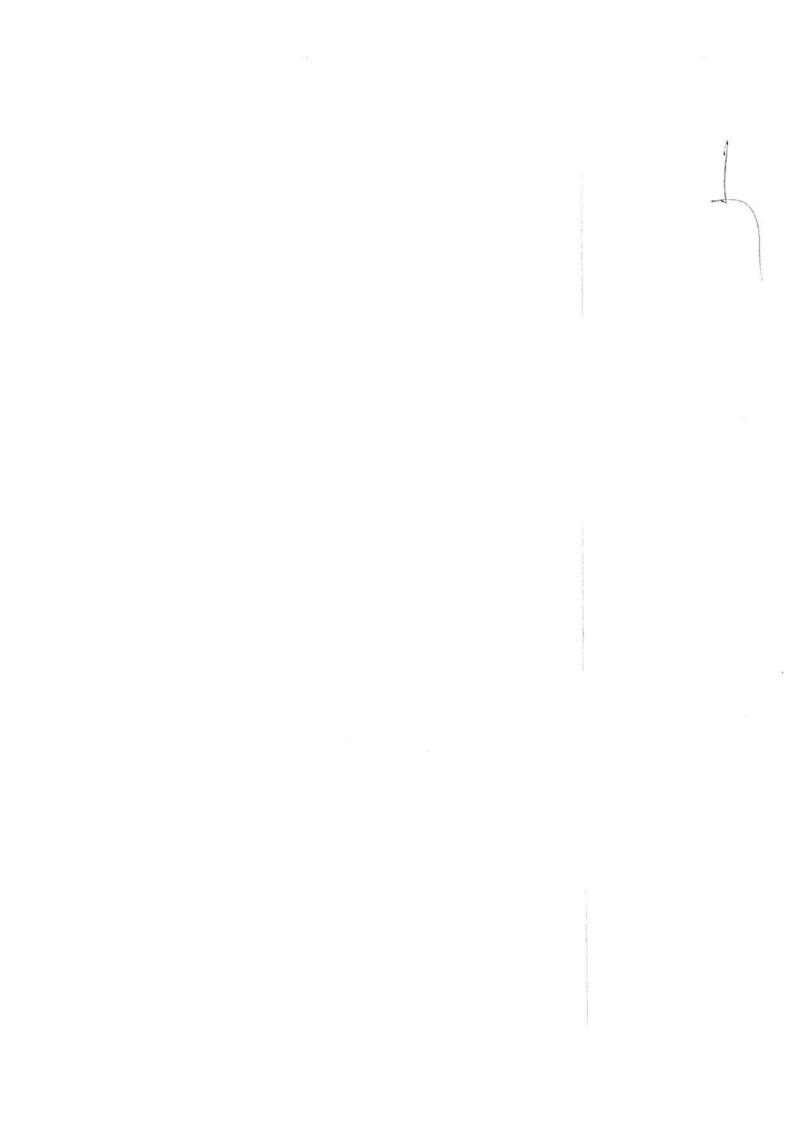
2)Remitir conjuntamente con las actuaciones el Expediente SRT 012171/15 que se compone de tres cuerpos (Cuerpo I, de fs. 1 a fs. 210; Cuerpo II, de fs. 211 a 399; Cuerpo III de fs. 400 a fs. 469) y tres anexos (Anexo I en 167 fs.; Anexo II en 304 fs.; y Anexo III en 230 fs.) en original y el Expediente SRT N° 037832/16 (en 143 fs.) en copia simple.

3) Archivar las mismas sin más trámite.

Registrese y cúmplase.-

LAURA ALONSO Secretaria de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción

Oficina Anticorrupción





Señora Secretaria:

I.- Se inicia la presente Carpeta que lleva el Nº 12.178 de los registros internos de esta Dirección de Investigaciones [en adelante DI] en virtud de la remisión de una misiva de fecha 26 de Febrero del corriente año efectuada por la Dra. Vanesa Díaz en su carácter de Gerente de Control de Fraude de la Superintendencia de Riesgo del Trabajo [en adelante SRT], organismo anclado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. La misma fue recibida en esta Oficina el pasado 26 de Febrero del corriente año 2016 junto con "(...) el Expte. 012171/15 mediante el cual se tramitó la adquisición de un software de gestión integral de higiene, seguridad laboral y vigilancia de la salud de los trabajadores, mediante Licitación Pública Nº 2/15; toda vez que, esta Gerencia entiende que existen varias irregularidades que ameritan una investigación por vuestra parte (...)". Se detalla asimismo que el mentado expediente se compone de tres cuerpos (Cuerpo I, de fs. 1 a fs. 210; Cuerpo II, de fs. 211 a 399; Cuerpo III de fs. 400 a fs. 469) y tres anexos (Anexo I en 167 fs.; Anexo II en 304 fs.; y Anexo III en 230 fs.).

Ello motivó que en fecha 1° de Marzo de 2016 se expresara la Secretaria de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en tal sentido "(...) VISTA la presentación Nº 12.178 que antecede y teniendo en cuenta lo establecido en el REGLAMENTO INTERNO de la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN, aprobado por Resolución MJSyDH Nº 1316/08, fórmese actuación en la DIRECCIÓN de INVESTIGACIONES (...)".

Sin perjuicio de la magnitud de la documentación remitida y analizada en el ámbito de esta *Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias*, a modo de introducción vale decir que el motivo de la cuestión que se denuncia orbita al respecto de la adquisición por parte de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de un programa de computación –software- especializado

para el tratamiento integral de los riesgos que se encuentran legalmente a su cargo.

Al respecto, adelanto que se ha adquirido un software que, lejos de cumplir con la función específica para la cual ha sido requerido –es decir, lograr una gestión única y conformada de los riesgos a cargo del Organismo-, no ha podido dar respuesta a ninguno de los objetivos planteados al momento de delinearse la Licitación Pública correspondiente. Ello se encuentra refrendado en las conclusiones del informe técnico acumulado a la presente Carpeta de Investigación. No resulta superfluo aclarar en este punto que, el valor abonado por el software en cuestión sería elevado al confrontarse con el mercado internacional.

De allí puede entenderse que la Licitación habría generado, en principio, una disposición patrimonial por parte de la Administración Pública Nacional –la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en particular-que sería perjudicial desde *dos aspectos*: *primero*, por resultar excesivamente onerosa; y, *segundo*, por no resultar satisfactoria desde el punto de vista funcional, todo tal como será explicado en los acápites siguientes.

II.- Ahora bien, para una mayor comprensión del hecho investigado, se resume el derrotero de las actuaciones mediante las cuales tramitó la Licitación Pública de referencia.

A.- En fecha 21 de Enero del pasado año 2015 se inició en el ámbito de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo el Expediente SRT Nº 012171/15 a fin de dar respuesta al requerimiento cursado por la Gerencia de Prevención del Organismo a través del Memorando GP Nº 139/2014 de fecha 11 de Diciembre del año 2014, por entonces a cargo del Ingeniero Francisco Bonino. En sus fundamentos expone que "(...) [se] solicit[a] la instrumentación de un software de gestión integral de Higiene, Seguridad



Laboral y Vigilancia de la Salud de los trabajadores... [el cual] tiene el propósito de reducir la siniestralidad y realizar promoción de la salud a partir de la vigilancia de la misma... [adicionando que] dado que a más tardar en el mes de marzo del año 2015 se estará implementando el "Acta única de Fiscalización" urge que el mencionado software esté implementado (...)".

Continuando con la motivación requerida para administrativo, manifiesta el solicitante que "(...) según lo establecido por la Ley 19587 que indica la creación de Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo, y de Medicina del Trabajo de carácter preventivo y asistencial, resulta necesario promover y facilitar políticas activas de promoción de la salud y prevención de riesgos laborales que contribuyan al aumento de la seguridad y a la protección de la salud de los trabajadores en la República Argentina... Asimismo el contexto normativo en materia de salud de los trabajadores establece mediante el Decreto Nº 1338 de 1996 sustitutivo del Capítulo VIII del anexo I del Decreto 351/79 que los Servicios de Medicina del Trabajo tienen la misión de promover y mantener el más alto nivel de salud de los trabajadores, debiendo ejecutar, entre otras, acciones de educación sanitaria y vacunación y siendo su función esencialmente de carácter preventivo... [para concluir que] con los objetivos de realizar prevención primaria mediante una gestión integral de Higiene, Seguridad Laboral y Salud de los trabajadores y de reducir los índices de siniestralidad, la SRT necesita implementar un software que contenga instrumentos informáticos para vigilancia de la salud, identificación o análisis de los riesgos presentes en cada puesto de trabajo o tarea, su evaluación, su valoración y su gestión en el tiempo... [y que] el software, además de ser una herramienta de gestión para todos los empleadores, debe permitir observar tendencias, desvíos, datos aportados en la investigación de los accidentes, planes de emergencia, comportamiento de los índices de incidencia y relacionarlos con la gestión de

¹ Conf. fs. 14 del Expte. bajo análisis.

los riesgos en los establecimiento (...)"², para luego dar lugar a la enumeración de las características técnicas requeridas.

B.- Conforme lo solicitado se expresó el Licenciando Juan Pablo Zumárraga –en su carácter de Gerente de Sistemas de la SRT- a través del Memorandum GS Nº 260/14 fechado el 15 de Diciembre de 2014 indicándole al mencionado Ing. Bonino que "(...) habiendo analizado la propuesta presentada esta Gerencia cumple en informar que en virtud de los plazos planteados para su desarrollo y teniendo en cuenta que existen en el mercado soluciones acordes a lo requerido, se propone contar con un sistema/servicio que cubra las expectativas. Ante el requerimiento, se ha realizado un relevamiento técnico de necesidades y del equipamiento necesario para una solución de este tipo que se adjunta a la presente (...)"3, derivándose posteriormente al Departamento de Compras y Contrataciones.

Por lo expuesto el día 20 de Enero del año 2015 el Cdor. Sergio Diana –Jefe del Departamento antes mencionado- dio formal inicio al expediente bajo análisis mediante el cual se tramitaría la compra por *Licitación Pública Nº 2/15* del *Software de Gestión Integral de Higiene, Seguridad Laboral y Vigencia de los Trabajadores* todo tal cual luce a fs. 1 del mentado expediente.

C.- Cumplido que fue el derrotero administrativo correspondiente se fijó el Pliego de Bases y Condiciones Particulares tal como se observa a fs. 39/91 del cual surge con claridad que la contratación se llevaría a cabo en tres renglones separados tal como surge del siguiente cuadro:

² Conf. fs. 14 y 15 del Expediente.

³ Conf. fs. 2.



Renglón N°	Item	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	
1	.5.	1	UNIDAD	481-01347-0001 HERRAMIENTA DE GESTION DE PREVENCION	
2	-	12	Mes	341-06231-0001 SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y ASISTENCIA TECNICA DEL RENGLON N°1	
3	1	1	UNIDAD	436-06186-0001 CHASIS O ENCLOSURE	
	2	6	UNIDAD	436-06186-0001 SERVIDORES BLADE	

D.- Resulta destacable sobre el contenido del Pliego referenciado, el acápite denominado Documentos que Definen la Elegibilidad y Calificación del Licitante en tanto en el punto N° 1) apartado b) requiere se indique la "(...) lista de instalaciones de sistemas y/o productos similares vendidos en los últimos dos años en el país (...) y el apartado d) que acredite los extremos que lo habilitan a comercializar con el producto en particular (marca registrada en el país, representación oficial de firma extranjera, autorización del fabricante en caso de ser distribuidor, etc.) todo tal como se desprende de fs. 65 del Expediente de mención, para finalmente establecer que "(...) el incumplimiento total o parcial de cualquiera de los puntos enumerados en la cláusula 1 determinará que el Licitante sea calificado como EMPRESA NO ELEGIBLE para participar en la presente Licitación. El cumplimiento total de los mismos determinará que el Licitante sea calificado como EMPRESA ELEGIBLE y que su oferta sea evaluada de acuerdo con los términos definidos en el correspondiente pliego (...)"4.

⁴ Conf. fs. 66.

E.- Así las cosas, los sectores técnicos correspondientes cotizaron los renglones de la siguiente manera: Renglón 1: \$ 11.000.0005; Renglón 2: \$ 1.000.0006 y **Renglón 3**: \$ 2.800.0007 motivo por el cual el Sr. Jefe del Departamento de Compras y Contrataciones del Organismo solicitó -a través del Memorandum DCYC Nº 101-02/2015- se informe "(...) si existe crédito suficiente para realizar el gasto de referencia, por un importe total de \$ 14.800.000,00 (PESOS CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS MIL CON 00/100), que según el área requirente correspondería el gasto al excedente del Fondo de Garantía (...)"8 en virtud de que el mismo encuadra en las previsiones del inc. a) del Art. 11 del Decreto Nº 491/97 -Reglamentario de la Ley N° 24.557-. La norma indicada dispone que "(...) a) Los excedentes que se determinen al finalizar cada período, así como los recursos provenientes de donaciones y legados, deberán destinarse a financiar las siguientes actividades: I. Desarrollo de campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, pudiendo solventar publicaciones y otros modos de comunicación sobre los beneficios de la prevención de accidentes de trabajo. II. Desarrollo de actividades de capacitación, general y particular, sobre la temática de los riesgos y prevención de los accidentes de trabajo. III. Financiación de actividades y proyectos de investigación sobre riesgos derivados del trabajo y su prevención, desarrollo de sistemas de información sobre las contingencias producidas, fortalecimiento institucional de los organismos de control y supervisión del sistema (...)" [el destacado me pertenece].

No debe pasarse por alto que la utilización del fondo de garantía mencionado resulta exclusiva de la *SRT* siendo el titular del Organismo quien computa –a través de las áreas pertinente y al culminar el mes de

⁵ Conf. fs. 93.

⁶ Conf. fs. 93.

⁷ Conf. fs. 92.

⁸ Conf. fs. 95.



Junio del año en curso- el monto que lo compone y su respectiva utilización mediante una resolución interna, por lo que *en principio*, el mismo se encontraría exento de los controles de auditoría y presupuestarios fijados normativamente para el Estado Nacional lo cual habilitaría una utilización discrecional por parte del Superintendente.

Culmina el procedimiento inicial a través del dictado de la **Resolución SRT Nº 501** de fecha 19 de Febrero de 2015 rubricada por el otrora Superintendente de Riesgos del Trabajo, Dr. Juan H. González Gaviola, mediante la cual haciendo eco de todo lo obrado en el expediente dispone autorizar la convocatoria y el procedimiento de selección de la Licitación Pública Nº 2/15, aprobándose el pliego de bases y condiciones particulares y afectándose los fondos requeridos tal como se ha indicado *supra*.

F.- Sentado cuanto antecede, se libraron las invitaciones a participar de la Licitación Pública, a la totalidad de 13 firmas del rubro tal como obra a fs. 124/4 de las actuaciones, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial. Del **Acta de Apertura Nº 19/15º** de fecha 20 de Marzo de 2015 surge que los ofertantes resultan:

N° de orden	Nombre del oferente	Monto de la oferta	Forma de garantia integrada POLIZA DE CAUCION POLIZA DE CAUCION	Monto de la garantia integrada \$ 53.240,00 \$ 550.000,00
1.	SOFT DEL NOA S.R.L. CUIT: 30-71117129-7	\$ 1.064.800,00		
2.	SABENTIS INTERNACIONAL S.A. CUIT: 30-71457914-9	\$ 10.999.996,00		
·3.	RIO INFORMATICA S.A. CUIT: 30-70781324-1	\$ 1.474.100,00	POLIZA DE CAUCION	\$ 75.000,00
4.	ACSYS S.A. CUIT: 30-70913685-9	\$ 1.661.643,37	POLIZA DE CAUCION	\$ 120.000,00

G.- Por su parte, la Gerencia de Sistemas de la *SRT* ha confeccionado el informe obrante a fs. 272/276 mediante el cual se vierten las conclusiones emergentes del análisis técnico efectuado sobre las propuestas efectuadas

⁹ Conf. fs. 158.

por los cotizantes indicados anteriormente. De allí se desprende que al respecto de los **renglones 1 y 2** del Pliego de Bases y Condiciones Particulares "(...) la empresa SOFT DEL NOA SRL ha realizado una interpretación errónea del pliego porque afirma que la SRT divide en módulos los requerimientos para nuevos aplicativos, cuando en realidad describe los componentes modulares de un único producto... [concluyendo que] la propuesta presentada NO CUMPLE con las Especificaciones Técnicas solicitadas [adicionando asimismo que] la propuesta presentada por la empresa SABENTIS INTERNACIONAL S. A. CUMPLE con las Especificaciones Técnicas solicitadas (...)" [el destacado corresponde al original]. Asimismo sobre el **renglón 3** indica que tanto la propuesta de la firma ACSYS S. A. como la de RIO INFORMATICA cumplen con las condiciones del Pliego. Conformada que fue la orden de mérito ha quedado en primer lugar la oferta opcional de la firma ACSYS S. A. la cual consta de 3 años de garantía sobre los equipos a adquirirse¹¹.

Se cristaliza la operación a partir del *Dictamen de Evaluación Nº 15* asignándose a Sabentis S. A. –por el renglón Nº 1- la suma de \$ 10.000.000, -por el renglón Nº 2- el precio de \$ 999.996 y a ACSYS SA –por el renglón Nº 3- el monto de \$ 1.641.703,65.

H.- Finalmente en fecha 23 de Abril del pasado año 2015 se dicta la **Resolución SRT Nº 904** rubricada por el Dr. Juan H. González Gaviola en su carácter de Superintendente de Riesgos del Trabajo mediante la cual se aprueba el trámite y se adjudica a las firmas mencionadas por los montos descriptos en el párrafo precedente¹².

Ya en la etapa de ejecución surge de la compulsa de las actuaciones que se han abonado los montos comprometidos según el siguiente concepto:

¹⁰ Conf. fs. 272 y 275 vta.

¹¹ Conf. fs. 276.

¹² Conf. fs. 318/324.



- ψ Orden de Pago Nº 13131 de fecha 7/05/2015 cuyo efectivo pago se efectuó el día 12 del mismo mes y año, por el monto de \$ 3.500.000 a la firma Sabentis S. A.
- Ψ Orden de Pago Nº 14070 de fecha 28/09/2015 cuyo efectivo pago se llevó a cabo el día 29 del mismo mes y año, por el monto de \$ 6.500.000 a la firma Sabentis Internacional S. A.¹³.

I.- Culmina el expediente con un informe del Sr. Gustavo Lonegro, Subgerente de Sistemas, de fecha 18 de Enero del corriente año mediante el cual se enfoca la atención en reiterados pedidos efectuados por la firma adjudicada a fin de que se lleve a cabo el pago del ítem previsto en el renglón 2 de la Licitación. Por ello es que se efectuó un relevamiento de las condiciones de instalación y funcionamiento del software adquirido, concluyendo que no correspondería abonar la suma facturada por la firma Sabentis Internacional S. A. en tanto y en cuanto jamás podría abonarse el mantenimiento por un producto que no se encontraba en uso. En tal sentido indica que "(...) el software no se puede considerar "en marcha" debido a que: .*- No está en uso por ningún usuario; *.- No hay evidencias de una prueba válida de todo el sistema por parte del personal de la SRT que participó del proyecto, más allá de la aceptación del mismo realizado por un asesor del anterior Superintendente que generó la conformidad de su entrega y el pago del mismo; .*- No se ha encontrado en el expediente acuerdo entre partes que reflejen situaciones sobre el estado actual del sistema en cuestión (...)"14 [el destacado es propio].

<u>Hasta aquí el relevamiento del cuadro fáctico y el derrotero</u> administrativo impuesto al Expediente SRT Nº 12171/15.

14 Conf. fs. 469.

¹³ Cabe aclarar al respecto que en ambos instrumentos el nombre de la firma difiere, sin perjuicio de lo cual su CUIT resulta idéntico, motivo por el cual el pago ha sido direccionado a la misma persona jurídica.

III.- Con todo lo dicho corresponde mencionar que desde el ingreso de las actuaciones bajo dictamen en esta Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias, se han llevado a cabo diversas medidas y comunicaciones con miembros integrantes de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo tal como se desprende de las constancias de fechas 15 de Marzo, 6 y 7 de Abril del corriente año, con más el intercambio electrónico de fecha 22 y 30 de Noviembre los cuales motivaren la presentación recibida el día 1º de Diciembre y rubricada por la Dra. Vanesa Díaz mediante la cual se remitió copia simple del Expediente SRT Nº 037832/16 -y que se acompaña a la presente denuncia-.

Particularmente, al respecto de la actividad llevada a cabo el día 6 de Abril, cabe decir que se apersonó a la sede de esta Oficina el Dr. Ernesto Mario Rodríguez Rodríguez en su carácter de Presidente de la firma Multilateral Advisory Services S. A., quien fue contratado por la SRT a fin de que practique un informe detallado al respecto de las condiciones de cumplimiento y de aplicación técnica de la contratación llevada a cabo a través de la Licitación Pública Nº 2/15.

Por lo expuesto en fecha 26 de Abril del corriente año se recibió una comunicación rubricada por la Dra. Vanesa Díaz –Gerente de Control de Fraude de la SRT- "(...) a fin de acompañar el "Informe Final" correspondiente al "Servicio de Auditoría sobre la implementación del software de Gestión Integral de Higiene, Seguridad Laboral y Vigilancia de la Salud Laboral de los Trabajadores", presentado por el Dr. Ernesto Mario Rodríguez Rodríguez (...)" el cual consta de 9 fojas útiles donde vierte la totalidad de los hallazgos emergentes de su análisis técnico y documental.

De allí se pueden destacar diversos pasajes que resultan el núcleo central de la investigación y que, *prima facie*, habilitan la intervención de la Magistratura en virtud de la presunta comisión de un hecho ilícito en perjuicio de la *Superintendencia de Riesgos del Trabajo*.



A.- Al respecto del Pliego de Bases y Condiciones Particulares correspondiente a la Licitación Nº 2/15 ha indicado el experto, a modo introductorio, que "(...) el esquema de funcionamiento de la LRT está pensado en un manejo a través de las aseguradoras, siendo lo que se pide una herramienta que la SRT impone a los empleadores, sin que haya mención en los argumentos de los costos y dificultades que puede ocasionar [sin perjuicio de que] además se introducen temas que aún no tienen una normativa específica como el Registro de Agentes de Riesgo, la Nómina de trabajadores expuestos, entre otros [todo lo cual] sería desperdiciar dinero en funcionalidades que no se aplicarían, aunque por lo que se menciona más adelante, da la impresión que se partió de lo que contenía un software que ya conocían y no de las necesidades reales de la SRT (...)"15 [el subrayado es propio].

B.- Agrega que según las entrevistas mantenidas con la plana gerencial del Organismo "(...) el software no resulta funcional para la operatoria de la SRT, por lo que las especificaciones técnicas fueron realizadas sin que se encuentre constancia de haber efectuado un análisis previo detallado de la situación que permitiera considerar su vinculación con la realidad operativa de la Superintendencia... [y que] en ningún momento (previo a los informes de avance) se hace mención a la necesidad de generar una interfaz con los datos que ya se obtienen, sino que pareciera que todo se genera a través de este nuevo sistema, lo que implicaría en la práctica una duplicación de datos y esfuerzo de los controlados y de la propia SRT, porque es sabido que datos duplicados generan a la larga la necesidad de conciliaciones, que son complicadas y una real pérdida de tiempo. La decisión lógica hubiera sido contratar un sistema que reutilice los datos que ya se tienen y

¹⁵ Conf. fs. 2 del informe.

agregue prestaciones pero sin desnaturalizar la ley por vía reglamentaria $(...)^{n_{16}}$.

C.- En otro punto de pericia concluye que "(...) en este caso se pidió la existencia de una cantidad de módulos, cada uno de los cuales debía contar con determinada información. La agrupación de esos datos en determinados módulos se corresponde con el direccionamiento de la licitación a un sistema que tuviera agrupados los datos en módulos que estuvieran armados con esa estructura (...)" y que incluso desde un punto meramente estético las especificaciones del Pliego resultan llamativamente similares a las que utiliza la firma Sabentis para promocionar su producto -tal como lo señala el experto contratado por el Organismo-.

<u>D.-</u> Por otro lado surge del Pliego Base de la contratación se desprende la *obligatoriedad* de que la firma que resulte adjudicada posea experiencia constatable en el rubro del que se trata¹⁸. En virtud a ello, se extrae del análisis del expediente en cuestión que la firma Sabentis Internacional S. A. ha sido constituida por intermedio de la Escritura Nº 113 pasada al folio Nº 260 del libro de protocolo de la escribana Alejandra Graciela Vidal Bollini en fecha 16/07/2014¹⁹ y que su *pre-inscripción* al Sistema de Información de Proveedores [en adelante *SIPRO*] de la Oficina Nacional de Contrataciones [en adelante *ONC*] ha sido en fecha 30/12/2014²⁰.

La mencionada información no resulta irrelevante en tanto y en cuanto acredita, en principio, que la firma en cuestión no ha contratado con la Administración Pública Nacional con anterioridad a la Licitación Pública Nº 2/15. A ello deben adicionársele los extremos indicados en el informe del Dr. Rodríguez Rodríguez, en tanto ha podido acreditar que "(...) el único

¹⁶ Idem in fine.

¹⁷ Conf fs. 3 del informe.

¹⁸ Conf. fs. 63 del Expediente donde se establece que "(...) [las firmas a participar] deberán contar con capacidad técnico-operativa y económico-financiera previa (...)".

¹⁹ Conf. fs. 10 del Anexo II del Expediente principal.

²⁰ Conf. fs. 27 idem.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Oficina Anticorrupción

antecedente nacional que aportan es de una compañía denominada Maximia (folio 17 del Anexo II) donde la empresa indica que le contrató a Sabentis Internacional S. A. servicios de capacitación e-learning en prevención de riesgos laborales. En primer lugar e-learning es un software orientado a una temática diferente y con menor grado de dificultad de desarrollo que el que se pedía, en segundo lugar Maximia S. A. no tiene empleados según la constancia de AFIP al 14/4/2016 ya que no figura registrado como empleador desde su creación, en tercer lugar los integrantes del Directorio tienen el mismo apellido que el Presidente de Sabentis Internacional S. A. El antecedente de la Universitat Politécnica de Cataluña (folio 18 del Anexo II) menciona que "Sabentis es proveedor de Tecnología al CERpIE desde el año 2000" Sabentis y Sabentis Internacional S. A. no son la misma figura jurídica ni Sabentis es accionista de Sabentis Internacional S. A. y esta se creó en 2014, por ende no es el Oferente el que registra el antecedente, si fuera aceptable. Además el firmante de la certificación es Pedro R. Mondelo (recordamos que un accionista de Sabentis Internacional S. A. es Pedro Manuel Rodríguez Mondelo (...)" continuando luego con el análisis de los demás antecedentes esgrimidos por la firma de mención de los que concluye no poder acreditar su efectiva prestación ya que todos son posteriores a la constitución societaria.

Agrega al respecto que Sabentis Internacional S. A. no poseía la capacidad técnica para afrontar el compromiso aceptado en la contratación bajo análisis, motivo por el cual, tuvo que acceder a los servicios de una segunda firma –Easy Tech Global S. L.- quien "(...) se comprome[tió] irrevocablemente a proveer a SABENTIS INTERNACIONAL el asesoramiento, apoyo técnico y personal necesario, así como el Laboratorio de Prueba de Procesos de Modificación de los Aplicativos(...)"²¹ objeto de la Licitación Pública bajo análisis. Sobre el particular resta mencionar que Sabentis

²¹ Conf. fs. 284 del Expediente.

Internacional S.A. ha manifestado ser distribuidor oficial del software Sabentis PRO sin perjuicio de lo cual, analizada que ha sido la documentación pertinente por el profesional técnico interviniente, no se ha podido constatar que dicha situación se condiga con la realidad material.

Ello habilitó que el profesional interviniente para auditar el proceso contratado por la SRT haya avanzado en el análisis de la titularidad que debería poseer Sabentis Internacional S. A. para hacer uso, distribución y venta del software Sabentis PRO en el territorio de la República Argentina. Sobre ello ha dicho que "(...) la marca comercial SABENTIS... corresponde a la empresa EASYTECH FOR PEOPLE S.L. y resguarda a "PROGRAMAS DE ORDENADOR, SOFTWARE EN CONCRETO EL DESTINADO A LA GESTION INTEGRAL DE LA PREVENCION DE RIESGOS LABORALES Y PARA LA IMPARTICION DE FORMACION A DISTANCIA Y SEMIPRESENCIAL" que es prácticamente lo la empresa argentina vende la que Superintendencia con uso indebido de todo lo registrado... ya que la oferta a la SRT fue por ese sistema con uso de logos SABENTIS que están inscriptos juntos con el software (...)" [la negrita me pertenece], bajo la titularidad de la firma antes mencionada.

Ahora bien, se desprende del informe pericial, tal lo referenciado supra ha sido uno de los miembros de Easy Tech quien ha efectuado la cesión de los derechos de utilización del software a la firma Sabentis Internacional S. A. sin perjuicio de que no los poseía a título personal sino como integrante de aquella sociedad. Por tal motivo, para que la operación fuere válida debería haber actuado de consuno con los restantes integrantes y no en solitario. Ello inhabilita, en principio, la operación efectuada y por ende- la posibilidad de que Sabentis Internacional S.A. comercialice el software Sabentis PRO.



Como prueba de todo lo expuesto, el consultor técnico ha requerido la información pertinente a los correspondientes registros de personas jurídicas y propiedad intelectual del Reino de España e incluso el sitio web oficial de la firma, pudiendo dar fe de las conclusiones vertidas en el párrafo anterior.

E.- A modo de conclusión se ha dicho que "(...) cuando la Gerencia de Sistemas [de la SRT] asigna un valor de once millones de pesos para la configuración de software no menciona fuente alguna para convalidar esa cifra. De los relevamientos realizados en Chile y Colombia... surge que las implementaciones de software parametrizables realizados en esos países de la índole similar al que nos ocupa estuvieron en el rango de los cinco a seis millones de pesos... Por otro lado partiendo de la base de lo que presentó la empresa descalificada, modificando los módulos para una mejor adaptación y agregándole un backbone que interrelacione los módulos que ya poseen no estaríamos en un valor no superior a los 5 millones de pesos..., por lo que constituye un perjuicio significativo al erario público (...)".

A fin de adicionar elementos actualizados a la fecha del presente dictamen, se ha consultado el sitio web de la firma (http://www.sabentis.com/contacto/localizacion.html) de donde surge con prístina claridad que la misma no posee anclaje reconocido en nuestro país indicando los medios de contacto para España, México, Colombia y Chile. Asimismo se ingresó al sitio web LinkedIn y habiéndose efectuado la búsqueda de la Sabentis corrobora la situación expuesta firma (https://www.linkedin.com/company/9340370?trk=tyah&trkInfo=clickedVe rtical%3Acompany%2CclickedEntityId%3A9340370%2Cidx%3A1-1-

1%2CtarId%3A1478805639980%2Ctas%3Asabentis). Ambas constancias han sido impresas y anejadas a la *Carpeta de Investigación* para mayor ilustración.

Hasta aquí las medidas adoptadas y las probanzas recolectadas en el ámbito de esta Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias (conf. art. 2°,

inc. e). -Anexo I- del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de esta Oficina, aprobado por el art. 1° de la Resolución MJSyDH N° 1316/2008; B.O. 23/5/08).

IV.- En razón de lo hasta aquí expuesto se erige necesario verificar preliminarmente si los hechos que dieren inicio a las presentes actuaciones, ingresan o no dentro del ámbito de competencia fijado por el art. 1° del Decreto PEN N° 102/99²²; y si superan los criterios de significación determinados en el art. 3° de dicho Decreto²³ y en el Plan de Acción de la Oficina²⁴ (conf. art. 2°, inc. e) del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de esta Oficina Anticorrupción, aprobado por Resolución MJSyDH N° 1316/2008), ello con el objeto de determinar la correspondencia de proceder al inicio de una investigación preliminar en este sede (conf. art. 2°, inc. a) del citado reglamento) o de formular la correspondiente denuncia penal ante el fuero competente (conf. art. 2°, inc. d) de la mencionada norma).

En miras de este escenario cabe precisar que esta Oficina tiene competencia para investigar aquellas conductas descriptas por la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 24.759, que sean cometidas en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal (conf. art. 1° del Decreto PEN N° 102/99).

²² "La Oficina Anticorrupción funcionará en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759.

Su ámbito de aplicación comprende a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal".

²³ "La Oficina Anticorrupción ejercerá las atribuciones establecidas en los incisos a), b), c), d) y e) del artículo anterior en aquellos casos que el Fiscal de Control administrativo considere de significación institucional, económica o social...".



A su vez, para que tome intervención en el hecho denunciado y consecuentemente se decida iniciar una investigación preliminar, éste no sólo debe configurar un acto de corrupción, de aquiescencia con lo previsto por la citada Convención en su artículo VI, o un soborno transnacional - artículo VIII-, o un enriquecimiento ilícito -art. IX-, sino que en virtud a lo estipulado por el aludido art. 3° del Decreto PEN N° 102/99, debe considerarse, a su vez, de significación institucional, económica o social, conforme los criterios definidos por la Resolución MJyDH N° 458/2001 de fecha 30 de mayo de 2001.

Es que estos tres estándares, a través de los cuales debe analizarse la significación de la conducta denunciada, tienen como propósito permitir la consecución de los objetivos y misiones de esta Oficina, frente a la imposibilidad de procesar todos y cada uno de los casos de corrupción que llegan a su conocimiento, en razón de los limitados recursos humanos y materiales de que dispone²⁵.

En razón de ello corresponde precisar que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo resulta una "(...) entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (...)"²⁶ y que el mismo

²⁴ Resolución MJyDH N° 458/2001 de fecha 30 de mayo de 2001; B.O. 7/6/01.

²⁵ "Los criterios de significación económica, institucional y social para la investigación de denuncias en la O.A. responden a las dimensiones en las cuales se considera que los hechos de corrupción afectan a la administración pública. Esto es: un hecho de corrupción que afecta, o bien el patrimonio público, o bien los requisitos funcionales o el valor de las instituciones, o bien los objetivos de equidad de las políticas públicas.

Los tres criterios implican valoraciones sobre el interés del Estado respecto de la investigación de denuncias, si bien en su aplicación existen diferencias lógicas y cronológicas.

El criterio económico permite realizar una estimación a priori del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de manera prioritaria a los demás y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan: excluye a los que no superan cierta cantidad, e incluye a aquellos que sí lo hacen. La aplicación de este criterio no es absoluta. En efecto, todos aquellos que han sido excluidos por este primer parámetro, aún deben ser examinados con los otros criterios.

Los criterios de relevancia institucional y social implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa. Mediante estos criterios se trata de determinar si el hecho denunciado significa una afectación de los requisitos funcionales o de valores de las instituciones o si conlleva el efecto de imposibilitar el logro de los objetivos de equidad en las políticas públicas en cuestión.

Dadas estas características, la aplicación de estos criterios no puede ser mecánica. Excluido un caso por el criterio económico, podría sin embargo determinarse que existe una vulneración a las dimensiones institucionales o sociales de la administración pública. Esta determinación tendrá un efecto inclusivo respecto del caso..." ("Perspectivas del Derecho Penal sobre los Actos de Corrupción. El Rol de la Oficina Anticorrupción", coordinado por Omar Julián Sosa, 1ª edición, Buenos Aires, 2012, págs. 28/29).

²⁶ Conf. Art. 35, Ley 24.557.

es parte integrante del Poder Ejecutivo Nacional en función de lo dispuesto por la *Ley de Ministerios Nº 22.520*, actualmente modificada por el *Decreto PEN Nº 13/2015* (B. O. 11/12/2015). En virtud de ello, las presuntas irregularidades en contrataciones que se lleven a cabo en dicha Cartera Ministerial, con la concerniente intervención de funcionarios públicos e injerencia sobre sus bienes, se encuentran dentro del ámbito de competencia aludido.

Sentado todo cuanto antecede, y a modo de conclusión, la maniobra que se denuncia ha consistido en la adquisición de un software por parte de la SRT, con el objeto de modernizar y adecuar su gestión tanto al régimen legal como al avance tecnológico, la cual desde su génesis se habría visto direccionada por los funcionarios públicos intervinientes. Asi es que se inició el procedimiento a través de la solicitud que efectuó el otrora Gerente de Prevención -Ing. Francisco Bonino- quien asimismo indicó cuales deberían ser las características técnicas requeridas para llevar adelante el proyecto. En virtud de ello, el Gerente de Sistemas -Lic. Juan Pablo Zumárraga- fue quien dio las opciones tecnológicas, tanto de software como de hardware, admisibles para la satisfacción del requerimiento. A partir de allí, como surge del informe acumulado a las actuaciones, se observa un claro direccionamiento de la Licitación Pública al producto Sabentis PRO. Recuérdese al respecto que el experto contratado por la SRT para auditar el procedimiento ha sido tajante al mencionar que las especificaciones técnicas del mismo resultaban idénticas a la descripción del producto adquirido y que por otro lado también fue Sabentis una de las empresas invitadas a cotizar en la contratación bajo análisis, dejándose de lado incluso que el software en cuestión no resultaba ajustado a las necesidades del Organismo.

Analizado que fue por el Jefe del Departamento de Compras y Contrataciones del Organismo -Cdor. Sergio Diana-, impulsó su trámite hasta indicar cuál sería la fuente económica a utilizarse. Todo ello fue



refrendado y consentido por el otrora Superintendente de Riesgos del Trabajo –Dr. Juan H. González Gaviola- a través de la Resolución que aprobó el Pliego de Condiciones Generales y Particulares y afectó los fondos económicos necesarios para hacer frente a la contratación; para que luego, el mencionado Gerente de Sistemas analice las ofertas presentadas y recomiende cuál de ellas cumplía con todos los parámetros establecidos en las condiciones de contratación.

Como corolario de todo ello fue el mismo Superintendente quien aprobó la totalidad del trámite impartido a las actuaciones y adjudicó –para posteriormente abonar- los reglones 1 y 2 a la firma Sabentis Internacional S. A. por una suma total de \$ 11.000.000 (pesos once millones)²⁷.

Por lo expuesto es dable colegir que los elementos de juicio reunidos hasta aquí, mediante los cuales se ha logrado abonar los extremos esenciales de la denuncia, requieren de la profundización de la pesquisa en el marco de una investigación en sede judicial a fin de que se determine la materialidad ilícita y la eventual participación punible de los funcionarios mencionados y/o de aquellos que hayan podido contribuir a la maniobra descripta.

V.- Conforme ello corresponde analizar si las conductas descriptas y las participaciones detalladas *supra* resultan conformar alguno de los tipos penales previstos en el Código Penal de la Nación.

Así las cosas he de adelantar que, a criterio de quienes suscriben, las conductas podrían subsumirse prima facie en las previsiones del artículo 174 inciso 5° en función del 173 inciso 7° del mencionado cuerpo normativo, por encontrarnos ante una defraudación por administración infiel calificada por el sujeto pasivo de la misma, en este caso, la Administración Pública Nacional. A mayor abundamiento, los artículos indicados disponen

²⁷ Conf. Órdenes de Pago Nº 13131 y 14070.

respectivamente que "(...) Sufrirá prisión de dos a seis años:... 5º. El que cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública (...)" y que "(...) Sin perjuicio de la disposición general del artículo precedente, se considerarán casos especiales de defraudación y sufrirán la pena que él establece:... 7. El que, por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico, tuviera a su cargo el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios ajenos, y con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido o para causar daño, violando sus deberes perjudicare los intereses confiados u obligare abusivamente al titular de éstos (...)". Cabe destacar que la jurisprudencia al respecto de la calificación propugnada ha dicho que "(...) no basta la invocación del Código Penal, artículo 174, inciso 5º, para efectuar la calificación legal de la conducta imputada, sin expresar con cuál de las normas penales se integra, pues la norma citada debe ser complementada con una modalidad determinada de fraude pues en sí misma no describe una conducta sino que se limita a agravar la pena cuando la víctima es la administración pública (...)28" por lo que el conjunto normativo reseñado se torna de necesaria aplicación.

Avanzando sobre los elementos objetivos requeridos para la conformación del tipo de administración infiel o fraudulenta debe decirse que nos encontramos ante un tipo penal que se caracteriza por la presencia de un abuso de confianza, en tanto el sujeto pasivo ha otorgado al sujeto activo la administración de bienes que le son propios en virtud de una relación preexistente basada en el conocimiento mutuo y las capacidades del administrador.

En apoyo a lo señalado la doctrina ha dicho que "(...) se trata de un abuso de confianza y no de una estafa, pues el sujeto pasivo entrega la cosa con su voluntad libre, "no contaminada" por ningún engaño por parte del autor

²⁸ Conf. TOCr.Fed. N° 2, 21-05-96, "M., A. N. s/ Régimen Penal Tributario", JPBA 96, fs. 58; El Dial – AKF63.



del delito. La relación inicial es lícita, y por tanto el consentimiento no se encuentra viciado (...)²⁹".

Ahora bien, en primer lugar debe decirse que la fuente relacional entre el patrimonio afectado y su administrador encuentra correlato en el segundo de los supuestos previstos en el artículo bajo análisis, es decir, en el caso de disposición de la autoridad ya que como se ha dicho en acápites anteriores la cabeza del Organismo –Superintendente de Riesgos del Trabajo-, el Dr. Juan Horacio González Gaviola, fue designado a través del **Dto. PEN Nº** 120/2008, se encontraba dotado de competencia para llevar adelante la contratación previamente analizada.

Ya sobre la acción típica, corresponde señalar que la misma consiste en violar los deberes perjudicando los intereses confiados u obligar abusivamente al titular de aquellos. En tal sentido, se encuentra suficientemente acreditado que la SRTha abonado las comprometidas por el software en cuestión, el cual conforme lo informado por el técnico especialista designado para analizar la contratación por la actual cabeza del Organismo, habría sido abonado un precio 100% superior al de un producto similar a nivel mundial ya que rondaría en la suma de \$5.000.000 (pesos cinco millones) y que, asimismo, se han adquirido funcionalidades que no resultan de aplicación alguna a la luz de la legislación nacional sobre riesgos del trabajo.

Como se viene señalando, la situación encuadra en la descripción formulada por la doctrina al respecto de la denominada defraudación por abuso en tanto se ha dicho que "(...) el abuso presupone siempre que se tenga facultad de uso; en este caso, la facultad de obligar al administrado. Obliga abusivamente quien compromete los intereses a él confiados más allá de sus posibilidades económico-financieras. Consiste en que el autor, violando sus deberes, disponga patrimonialmente u obligue, con exceso, al titular de los

²⁹ Conf. NUÑEZ, Ricardo, "Delitos contra la Propiedad", Ed. Bibliográfica Argentina, Bs. As.,

intereses patrimoniales que se le han confiado, mediante un acto jurídico, o negocio jurídico, venta, locación. A esta forma defraudatoria, se llega cuando quien, teniendo a cargo la administración o manejo de bienes o intereses pecuniarios y con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido, o para causar daño, y violando los deberes, obliga abusivamente al titular. El delito supone un acto jurídico con un tercero con quien el autor ha actuado como representante del titular del patrimonio. Ello pues mientras que la infidelidad -que veremos seguidamente- se vincula en el trato entre administrado y administrador, en el abuso el administrador opera con terceros, cómplices o no (...)30".

Sobre el aspecto objetivo del tipo penal bajo análisis restaría mencionar que el perjuicio ha sido definido como "(...) un resultado económicamente apreciable, y perjudicial para el titular de los bienes o intereses... [agregándose que] El perjuicio es un detrimento o daño patrimonial y no un menoscabo de otro tipo [y que] Debe ser real cuando la acción reprimida consista en que el autor se exceda en su facultad para obligar al titular del patrimonio: deuda inexistente; fianza ("obligarse abusivamente"). Puede asumir carácter económico o financiero... El perjuicio es sobre el patrimonio del mandante, y debe provenir del acto abusivo o infiel del autor (...)³¹".

Cabe adicionar a fin de dar un completo tratamiento de la figura penal bajo análisis que tanto la doctrina como la jurisprudencia³² han sido contestes en manifestar que el **perjuicio** ocasionado por la maniobra no requiere poseer carácter de **efectivo** sino que basta para satisfacer el elemento normativo del tipo que el mismo se haya constituido con carácter

1957, pag. 366.

31 Conf. DONNA, Edgardo, op. cit., pag. 420/421.

³⁰ Conf. DONNA, Edgardo, "Derecho Penal Parte Especial", To II – B, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001, Pag. 416.

³² Conf. CCCF, Sala II, Causa N° 17.549 "Lesniewier"; Sala I, Causa "Banco Medefin UNB", Sala I, Causa N° 35.564 "Saade, Mario G. y Otros s/ Procesamiento" entre muchos otros.



de **potencial**, es decir que "(...) alcanza con haber hecho nacer la posibilidad del perjuicio (...)³³".

Finalmente, en el aspecto subjetivo del tipo, es de una claridad meridiana que el mismo ha sido redactado de manera tal que comprenda solo acciones dolosas, y, en la especie, se admite el **dolo directo** cómo única variable.

A través del relato de los hechos se ha podido demostrar cómo, a partir de las intervenciones de los Gerentes de Prevención y de Sistemas con más el aporte realizado por el Jefe del Departamento de Compras y Contrataciones y el consentimiento del *ex* Superintendente de Riesgos del Trabajo, se ha orquestado una maniobra en forma voluntaria tendiente a perjudicar los intereses monetarios del Estado Nacional.

En último lugar cabe mencionar que la calificante por agravación prevista en el artículo 174 inciso 5º se torna de aplicación en las presentes actuaciones en tanto y en cuanto el patrimonio contra el cual se vio direccionada la maniobra estafatoria es perteneciente a una administración pública, particularmente, a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. La jurisprudencia en modo coincidente, ha expresado "(...) comparto la calificación propiciada por el a quo dentro de las previsiones del artículo 174, inciso 5° del Código Penal, fraude en perjuicio de la administración pública. Dicha norma no crea ni prevé una figura especial de defraudación sino que califica la sanción correspondiente a las estafas y defraudaciones previstas en el Capítulo IV del Título 6 del Código Penal cuando el agente pasivo es la administración pública, consecuentemente cualquier medio mañosamente urdido que induzca a error será apto para constituir ardid (...)34".

³³ Conf. HONISCH, Paula y COLOMBO, Marcelo, "Delitos en las Cotrataciones Públicas", Ad Hoc, 2012, Pág. 181.

³⁴ CNCCorr. de La Plata, 31-05-93, P 80480, RSD-108-93 S (JUBA).

- VI.- Por todo lo expuesto hasta aquí sugerimos a la Señora Secretaria de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción:
- 1.- Denunciar ante la justicia penal los hechos descriptos precedentemente (conf. arts. 175, párr. 2do., 176 y 177, inc. 1° del Código Procesal Penal de la Nación), remitiéndose el original de las presentes actuaciones a la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de esta Ciudad, a fin que -mediante el sorteo de práctica- se desinsacule el juzgado que deba intervenir en la investigación de los mismos, dejando expresa constancia en los registros internos de la Dirección de Investigaciones a través de una copia certificada (conf. art. 2° inc. d), párrafo final, Anexo I del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de esta Oficina Anticorrupción, aprobado por el art. 1° de la por Resolución MJSyDH N° 1316/2008);
- 2.- Remitir conjuntamente con las actuaciones el **Expediente SRT**012171/15 que se compone de **tres cuerpos** (Cuerpo I, de fs. 1 a fs. 210;
 Cuerpo II, de fs. 211 a 399; Cuerpo III de fs. 400 a fs. 469) y **tres anexos**(Anexo I en 167 fs.; Anexo II en 304 fs.; y Anexo III en 230 fs.) en original y el **Expediente SRT** N° 037832/16 (en 143 fs.) en copia simple.
 - 3.- Archivar las mismas sin más trámite.

Buenos Aires, 26 de Noviembre de 2016. CCF - HMR

Dr. CAMILO CORDERO FABBRI RESPONSABLE

UNIDAD DE ADMISIÓN Y DERIVACIÓN OFICINA ANTIGORRUPCIÓN