



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

**Resolución OA/DI Nro.254/02**

Buenos Aires, 16 de julio de 2002

**VISTAS:**

Estas actuaciones que llevan el Nro. 1696 de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción,

**Y Considerando:**

**I.** En ejercicio de sus facultades, la Dirección de Investigaciones realizó un relevamiento de los informes elaborados por los diversos organismos de control.

Que en ese marco, se analizaron los informes de auditoría elaborados por la Sindicatura General de la Nación, en el mes de enero de 2000, donde se destacaron irregularidades que habrían sido cometidas por funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos en el proceso de contratación de la empresa Correo Argentino (el que se habría realizado a través del expediente N° 1.017.983/98) y en el proceso de conciliación de deuda con ésta última (el que habría tramitado mediante el expediente N° 1.019.631/98).

**II.** Que del análisis de los mencionados informes de auditoría y de los expedientes que fueron remitidos a esta Oficina Anticorrupción, surgiría que funcionarios del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social habrían incumplido con sus deberes de funcionarios públicos, para beneficiar a la empresa Correo Argentino, en perjuicio del patrimonio del Estado.

Ello en la medida en que, en el marco del Programa Trabajar II, se habría contrato de manera directa a la empresa Correo Argentino, cuando debió haberse realizado una licitación pública. Resultaba obligatorio organizar una licitación, no sólo porque no habrían concurrido las razones de necesidad y urgencia que fueron invocadas para omitirla, sino porque además, la máxima autoridad administrativa habría dispuesto expresamente —a través de una Decisión Administrativa— que la contratación sólo podría mantenerse hasta tanto se arbitraran los medios tendientes a efectuar el llamado a licitación pública.

Sin embargo, luego de que fuera dictada esta última resolución, las autoridades del Ministerio, en lugar de arbitrar los medios necesarios a fin de llamar a licitación, habrían intentado legitimar una nueva contratación directa argumentando que ella implicaría una reducción de los costos que hasta ese momento el Ministerio estaba pagando.

A pesar de que dicha intención podría haber sido calificada como beneficiosa para la administración, debe señalarse que los funcionarios responsables de la contratación habrían hecho todo lo posible para evitar que esa reducción se concretara, permitiendo así que la empresa continuara percibiendo un beneficio injustificado.

En efecto, para que la empresa no recibiera el arancel reducido, se celebró un acuerdo transitorio con ella donde en lugar de disponerse la vigencia del nuevo arancel, se estableció que la aceptación de la mejora de precio propuesta quedaría supeditada a la elaboración de diversos dictámenes técnicos; dictámenes que, en rigor de verdad, en ese entonces ya habían sido elaborados. Motivo por el cual, no existía fundamento alguno para que el Estado continuara abonando el costo más alto.

No sólo ello, sino que además, para permitir que esta empresa se mantuviera en estas condiciones privilegiadas —es decir, para que siguiera



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

cobrando el arancel completo en lugar del reducido—, se habría invitado a cotizar sólo a algunos bancos, a los que se les habría requerido el cumplimiento de grandes exigencias —que no habrían sido siquiera satisfechas por Correo Argentino—, que resultaban de imposible cumplimiento en el período de tiempo que el Ministerio les habría otorgado para formular sus propuestas.

A su vez, esta falta de respuestas habría sido utilizada por las autoridades del Ministerio de Trabajo para justificar la concurrencia de la causal prevista en el inc. g del apartado 3 del art. 56 de la ley de contrataciones del estado —ausencia de sustitutos—; la que de concurrir, hubiera legitimado la celebración de una contratación directa.

En esta misma línea, debe resaltarse que se habría omitido considerar alternativas que habrían sido elevadas al Ministerio por funcionarios de la Unidad Ejecutora del Programa Trabajar y que hubieran implicado una mejora aún más importante que la propuesta por Correo Argentino (vale aclarar que la mejora propuesta por Correo Argentino finalmente nunca fue concretada).

Asimismo, el empeño que habrían manifestado funcionarios del Ministerio de Trabajo para beneficiar a la citada empresa y para otorgarle beneficios por el mayor tiempo posible, habría llevado a éstas a impulsar una contratación por un período de dos años. El costo de dicho contrato superaba el previsto en el art. 2 del Decreto 2662/92, motivo por el cual resultaba necesaria la intervención de Jefatura de Gabinete. Durante todo el proceso donde se pretendía que Jefatura autorizara al Ministerio a celebrar un nuevo convenio —autorización que nunca fue concedida—, Correo Argentino seguía percibiendo por el servicio que prestaba la tarifa completa. Esto último habría implicado una dilación injustificada, ya que el

propio Ministro de Trabajo podría haber firmado el nuevo convenio; de haberlo hecho la mejora propuesta por Correo Argentino automáticamente hubiera tenido vigencia.

Es decir, las autoridades del Ministerio de Trabajo habrían contratado de manera directa a Correo Argentino, en violación a las normas de contratación del Estado. Los términos de la contratación habrían sido ampliamente beneficiosos para la citada empresa e inversamente perjudiciales para el Estado, ya que estaba pagando por el servicio un costo muy superior al debido.

**III.** Que se analizaron puntualmente diversos expedientes, de donde surge que:

**III.A. EXPEDIENTE N° 1.017.983/98**

A través de la Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social N° 240/97, del 16/4/97, fue creado el Programa Trabajar II. El objetivo de dicho programa era brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, para que realicen proyectos de infraestructura económica y social que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren sus posibilidades de empleabilidad (cf. art. 2). Por formar parte de este programa, los trabajadores percibirían una ayuda económica no remunerativa individual y mensual (cf. art. 3).

En la citada Resolución se dispuso que la reglamentación del Programa estaría a cargo de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Por ese motivo, dicha Secretaría sería la responsable de la instrumentación, seguimiento, fiscalización y evaluación del Programa en todo el país. En ese marco, se le otorgó la facultad para contratar a entidades públicas o privadas para realizar las tareas que considere necesarias (cf. art. 8 y 9).



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

En ejercicio de las facultades que le fueron conferidas, la ex Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, el 28/10/97, contrató de manera directa a la empresa Correo Argentino, para que abone las "ayudas económicas no remunerativas" que la Secretaría dispusiere en el marco del Segundo Proyecto de Protección Social Programa Trabajar II.

Recién el 1/6/98, se le pidió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio opinión acerca de la legitimidad de la citada contratación. En esa ocasión, el Dr. Guillermo Alonso Navone, en su carácter de Director, sostuvo que el citado convenio debía ser convalidado mediante Decisión Administrativa. Ello como consecuencia de que se había omitido realizar una licitación pública —sin que consten los antecedentes que hubieran justificado la contratación directa<sup>1</sup>— y de que el Secretario Ministerial que había suscripto el convenio se había excedió en el ejercicio

---

<sup>1</sup> En primer término, resulta pertinente señalar que no hay ningún tipo de antecedente técnico, objetivo, previo y serio —ni dentro del ese expediente, ni fuera de él— a través de los cuales se justifique el procedimiento de contratación directa adoptado y se legitime la omisión en realizar una licitación pública (ello fue señalado tanto en el Informe de Auditoría elaborado por la SIGEN, como en el informe elaborado, el 2/12/99, por el Dr. Alfredo Heredia, en su calidad de Subsecretario de Administración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (cf. fs. 279/286).

En segundo lugar, también debe señalarse que recién el 8/9/98 (según consta a fs. 83 ó 85 del expediente N° 1.017.983/98) el Subsecretario de Administración solicitó que se ordene la caratulación del expediente. Es decir, el pedido de dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos, así como la remisión del Convenio a Jefatura de Gabinete para su ratificación, como la rescisión del convenio, la concesión del derecho a mejorar la oferta y la propuesta de mejora formulada por Correo Argentino, se hicieron fuera del circuito formal, ya que todavía no formaban parte de un expediente dentro del Ministerio de Trabajo.

de sus facultades. El exceso se habría configurado en la medida en que el monto de la contratación superaba la suma de \$ 6.000.000 prevista en el art. 2 del decreto 2662/92. Por estos motivos, se remitió el convenio —que llevaba el número 115— a Jefatura de Gabinete de Ministros.

El 12/8/98, el Jefe de Gabinete, mediante la Decisión Administrativa N° 415, ratificó la vigencia del convenio celebrado el 28/10/97. Sin perjuicio de aceptar los motivos que fueron alegados para contratar directamente a la mencionada empresa —que fueron la necesidad y la urgencia que tenían en implementar el servicio para garantizar que los beneficiarios del Programa percibieran las “ayudas económicas”— y de subsanar la incompetencia del funcionario que había suscripto el mencionado convenio, señaló que “*habiéndose efectuado justificadamente la contratación directa, la eficiencia demostrada hasta el momento por la prestataria en el cumplimiento de su obligación y la necesidad de la continuidad en el servicio, **podría mantenerse la contratación de Correo Argentino hasta que la Jurisdicción, arbitre los medios tendientes a efectuar el llamado a licitación pública***” (cf. Decisión Administrativa N° 415).

Dos días después, el Secretario de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y el Subsecretario de Administración del mismo Ministerio, Roque Eduardo Cevallos, mediante carta documento notificaron a la empresa Correo Argentino que el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros había ratificado el convenio celebrado entre ambas partes y que se había tomado la decisión de rescindir en forma unilateral el citado contrato (en función de lo dispuesto en la cláusula 9 del mismo).

Asimismo, a través de esa misma carta documento se le otorgó a Correo Argentino la opción de ejercer el **derecho preferencial a mejorar la ecuación económica** de la prestación del servicio en un plazo de diez días



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

hábiles y se le comunicó que, en caso de darse cumplimiento en tiempo y forma a las especificaciones mencionadas, se suscribiría un nuevo contrato en el plazo de diez (10) días hábiles desde la aceptación de la propuesta por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Dos cuestiones deben ser señaladas en torno a esta misiva. En primer término, debe destacarse que no existe ningún tipo de antecedente que justifique la remisión de la mencionada carta en los términos en que fue enviada, más allá de la supuesta voluntad de reducir el costo del servicio.

En segundo lugar, que a través de esa nota las autoridades del Ministerio de Trabajo, de forma palmaria, estaban desconociendo la instrucción impartida por el órgano de la máxima jerarquía administrativa, el que al convalidar el contrato, estableció que **el mismo tendría vigencia hasta que comenzara a ejecutarse un nuevo convenio de acuerdo al mecanismo de licitación pública**. Ello en la medida en que esa carta documento no demostraba la intención de iniciar un proceso de licitación pública, sino que por el contrario, implicaba el inicio de una negociación para la celebración de una nueva contratación directa.

El 31/8/98, la empresa Correo Argentino formuló una mejora de precio, fijando como precio promedio por servicio la suma de \$ 2,80 más IVA, en lugar del valor de \$ 3,44 más IVA que anteriormente había sido contratado (fs. 30).

Con fecha 09/09/98, el ex Subsecretario de Administración, Roque Eduardo Ceballos, dispuso la realización de las medidas que habían sido propuestas por la Dra. Silvana Rapossi, Asesora de esa Subsecretaría, el 31/8/98.

En este sentido, le requirió al ex Secretario de Empleo y Capacitación Laboral su intervención a los efectos de que informara sobre las características de los programas de empleo y capacitación laboral, detallando los servicios por región o provincia, identificación geográfica de las bocas de pago y recaudos a adoptarse para la continuidad de la prestación del servicio. A su vez, le solicitó a la Dirección de Coordinación Técnico Administrativa que evaluara técnica y económicamente la propuesta de Correo Argentino; **que solicitara informes a entidades financieras que estuvieran capacitadas para prestar el servicio en condiciones similares** y que determinara la diferencia proyectada a un período de 6 meses entre el precio actual del mismo y el propuesto. Asimismo le solicitó al Servicio Jurídico, opinión sobre la viabilidad del nuevo acuerdo modificatorio del vigente, en base a la propuesta de Correo Argentino, y la factibilidad de recurrir a una contratación directa en virtud de mediar razones de necesidad y urgencia (cf. fs. 88).

En respuesta del mencionado pedido, el 17/09/98, el Director Nacional de Políticas de Empleo, Dr. Luis Castillo Marin, se expidió efectuando un análisis de los códigos y bocas de pago de los beneficiarios. Sostuvo, sin dar mayores explicaciones al respecto, que ***“la complejidad para la contratación de un sistema de pago a beneficiarios a través de diversos organismos pagadores, por ejemplo, Bancos Provinciales, complicaría la rescisión del contrato de referencia al 30/9/98. De manera tal que a efectos de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de pago a beneficiarios de los Programas de Empleo y Capacitación Laboral, sería conveniente la continuidad del servicio actual”*** (cf. fs. 88/112) (¿¿??).

El 21/09/98, el Director General de Coordinación Técnico Administrativa, Dr. Héctor Armida, se pronunció sobre lo solicitado y



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

consideró razonable la propuesta efectuada por Correo Argentino. Manifestó que en un período de 6 meses, la diferencia del precio propuesto con el precio del convenio que inicialmente se había firmado, implicaría un ahorro de aproximadamente de \$ 696.960. Asimismo, con relación a las entidades financieras y/o servicios postales del mercado, sostuvo que resultaba dable destacar que *“si bien las mismas poseen una presencia territorial de importancia **no alcanzan a desarrollar la cobertura geográfica propuesta por Correo Argentino**, entidad que en la propuesta de servicio concurre avalada por el Banco de Galicia, institución privada ubicada en primer lugar, en el ranking de la Banca Privada Nacional”* (cf. 116/7) (¿¿??).

Después de que dichos informes fueron elaborados, el 23/9/98, Correo Argentino, de acuerdo a lo que supuestamente le había requerido el Subsecretario de Administración, Sr. Roque Cevallos, presentó una descripción de la red comercial que estaría desarrollando fin de mejorar el servicio (cf. fs. 119/21). De dicho informe surge que cuestiones fundamentales aún quedaban pendientes de definición (como por ejemplo, la ubicación que tendrían las sucursales y que recién a fines del año 1999 las sucursales estarían automatizadas). No obstante, el 25/9/98, el Director General de Coordinación Técnico Administrativa, concluyó que esos cambios serían ventajosos.

Paralelamente, a través del trámite interno Nro. 485027, el Subsecretario de Administración, el 30/9/98, sometió a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos el proyecto de acta acuerdo que pretendía celebrar, solicitándole a ésta que le otorgara al presente un tratamiento de trámite urgente, ya que resultaba necesario garantizar la

prestación del servicio brindado por Correo Argentino “de manera transitoria, a partir del 1/10/98 y **hasta tanto las dependencias técnicas se expidan respecto de la propuesta formulada por el citado prestador**”.

Ese mismo día, el Dr. José E. M. Vera, en su calidad de Director de Dictámenes y Contenciosos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, confeccionó el dictamen N° 882. Básicamente, allí sostuvo que la necesidad y la urgencia de garantizar la prestación del servicio justificaba la firma del acuerdo transitorio proyectado a partir del 1/10/98 y hasta tanto las dependencias técnicas se expidan respecto de la propuesta efectuada (cf. fs. 9/12 del trámite interno Nro. 485027, agregado al expediente 1.017.983/98).

Pareciera ser que el 30/9/98 fue un día de mucha actividad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que además, en esa misma fecha finalmente fue celebrado el acuerdo transitorio entre la empresa Correo Argentino y el entonces Ministro de Trabajo, Dr. Antonio Erman González.

Como puntos más sobresalientes del Acta Acuerdo N° 55/98, cabe mencionar que tanto la convalidación de la rescisión operada con fecha 30/09/98 del convenio firmado el 28/10/97, como la aceptación de la mejora sustancial por parte de Correo Argentino, tendrían “...**vigencia transitoriamente y hasta tanto se acepte o se desestime la mejora de oferta formulada por el Correo Argentino SA, la cual se encuentra sometida a la evaluación técnica y económica de las dependencias competentes...**” (cf. cláusula primera).

Asimismo, se dispuso que hasta tanto se acepte o desestime la propuesta de mejora, **el valor unitario del servicio seguiría siendo el establecido en el Convenio 115**; dejándose aclarado también que, de aceptarse esa mejora en un plazo de 60 días, contados a partir de la firma



*Ministerio de Justicia*  
**y Derechos Humanos**  
*Oficina Anticorrupción*

del acuerdo, Correo Argentino se comprometía a reintegrar la diferencia entre ambos valores (cf. cláusula segunda, fs. 5/7 de las actuaciones N 485.027).

Debe señalarse que los términos en los que fue celebrado el acta acuerdo no fueron en absoluto beneficiosos para el Estado. En efecto, que se haya dispuesto que durante la vigencia del contrato provisorio se abonaría la tarifa original, no tenía ningún tipo de justificación. No sólo porque el Estado podría haber abonado la tarifa reducida durante ese período sin que ello lo obligara a continuar trabajando con Correo Argentino, sino porque el Ministerio ya tenía en su poder los informes técnicos producidos por la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y por la Dirección de Coordinación Técnico Administrativa, en los que se sostenía que la reducción resultaba razonable. Por lo tanto, no había impedimento para que desde ese momento estuviera vigente la reducción del precio, y ello hubiera evitado que el Estado realizara una erogación infundada.

No obstante, luego de firmado el acuerdo, el entonces Subsecretario de Administración, el 23/11/98, nuevamente le requirió a la Dirección de Coordinación Técnica y Administrativa que informara si había efectuado las consultas pertinentes para cotizar y consultar a entidades bancarias de reconocida solvencia patrimonial, económica y financiera, respecto a la posibilidad de administrar el servicio requerido por la Jurisdicción (cf. fs. 129)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Se insiste en señalar que esta medida había sido sugerida por la Dra. Rapossi, en su calidad de Asesora de la Subsecretaría de Administración, el 31/8/98, y había sido dispuesta por el mismo Subsecretario el 9/9/98 y fue respondida —sin fundamento— el

Como respuesta a este reiterado requerimiento, lucen constancias de invitaciones cursadas a diversos bancos —Banco Francés, Bank Boston, Banco de la Nación Argentina, Banco Caja de Ahorro S.A., Citibank y Banco de Galicia— para cotizar el servicio. Las notas enviadas tienen fecha del 26/10/98, la constancia de recepción de dichas invitaciones es del 6/11/98; recuérdese que el 30/9 se había celebrado el acuerdo transitorio por 60 días con Correo Argentino (durante el cual no se le pagaría a esta la tarifa reducida).

En la misiva remitida a los bancos se describe el servicio que debería ser cotizado y las condiciones que debería cumplir la entidad pagadora a fin de estar en condiciones de brindar este servicio.

Resulta interesante destacar que al describir las características del servicio se incorporaron algunos requisitos que incluso la empresa Correo Argentino no había siquiera satisfecho<sup>3</sup>; se estipuló un plazo de duración del contrato por 12 meses; y se les otorgó un plazo muy reducido —sólo cinco días hábiles— para hacer sus propuestas.

---

21/09/98, por el Director General de Coordinación Técnico Administrativa, Dr. Héctor Armida.

<sup>3</sup> Algunos de los requisitos que fueron exigidos a las entidades bancaria y no a la empresa Correo Argentino, son: que la entidad pagadora debía rendir al Ministerio de Trabajo el detalle de los beneficios pagados y no pagados en CD Rom; que el estado de cuenta debía estar desagregado por operativo de pago, ofreciendo distintas vistas; que sería deseable que cuente con una sólida red informática que permita la consulta permanente de información; que provea al Ministerio un software que permita el acceso a la cuenta del Ministerio en tiempo real, acceso a datos históricos, con posibilidad de exportar información, consulta que debería poder ser realizada vía modem o vía internet...



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

El 11/11/98, el Banco de Galicia consideró inviable la prestación del servicio por su parte (en función de las características planteadas y la dispersión geográfica de las bocas de pago (cf. fs. 250).

El 25/11/98, el Banco de la Nación Argentina, ante la desestimación de una solicitud de un plazo de 20 días para efectuar un estudio sobre la invitación, respondió que resultaba imposible pronunciarse (cf. fs. 251/54).

Las restantes entidades bancarias que fueron invitadas no respondieron la invitación cursada y no hay constancia alguna que acredite que las autoridades del Ministerio de Trabajo hayan insistido para obtener una respuesta.

Vencido el plazo de los 60 días establecido, el 15/12/98, Correo Argentino presentó una nota a través de la cual manifiesta **aceptar el pedido del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de prorrogar el plazo** de sesenta días hábiles establecidos en el acta acuerdo suscripta, por el término de 45 días hábiles en las mismas condiciones fijadas en aquel acuerdo (cf. fs. 255).

Debe señalarse en primer término que del expediente no surgen constancias que justifiquen ni acrediten dicho pedido; y en segundo lugar, que el término establecido en el acuerdo provisorio era de 60 días, y no de 60 días hábiles como manifiesta Correo Argentino.

Asimismo, este supuesto pedido de prórroga no se condice en absoluto con la negativa manifestada por el Ministerio en concederle al Banco Nación la prórroga solicitada de tan sólo 20 días para estar en condiciones de presentar su propuesta. Debe señalarse que prorrogar la vigencia de este acuerdo, en los términos en que fue celebrado, implicaba el mantenimiento de condiciones contractuales para nada favorables para la administración,

además de que también significaba que las autoridades del Ministerio continuaban con su actitud de violar la normativa que establecía la obligatoriedad de realizar una licitación pública.

Todavía menos se entiende esta actitud, si se toma en cuenta que por esa misma fecha (24/9/98) funcionarios de la Unidad Ejecutora del Programa Trabajar habían remitido a la Subsecretaría de Administración proyectos de convenios que podrían celebrarse con otras entidades pagadoras (regionales); donde se sugería que se formalice al menos el convenio proyectado con el Banco de la Nación Argentina, ya que dicha entidad había ofrecido —en caso de que se formalice un acuerdo con el Ministerio de Trabajo— una reducción del 50% en la comisión que en ese momento cobraba. Con esa reducción el servicio a través del Banco Nación hubiera tenido un costo del 56% menos que el que cobraba Correo Argentino<sup>4</sup> (el costo propuesto por Banco Nación era de \$ 1.50 más IVA)<sup>5</sup>.

A pesar de ser fundamental, ya que demostraba que la oferta de Correo Argentino podía ser ampliamente mejorada, esta documentación no fue

---

<sup>4</sup> El 24/9/98, la Lic. Claudia Berro de la Unidad Ejecutora del Programa Trabajar, remitió esta información al Sr. Secretario de Estado, Lic. Diego Estévez. Nuevamente, el 27/5/99, la misma licenciada remitió información al respecto a la Secretaría de Empleo y Capacitación y manifestó su preocupación ya que hasta tanto no se celebrara el citado convenio el costo del servicio de BNA sería del doble.

<sup>5</sup> Coincidentemente con lo señalado por el Subsecretario de Administración en el informe que elaboró el 2/12/99, debe señalarse que las autoridades del Ministerio de Trabajo no le otorgaron a las diversas empresas invitadas la posibilidad de ofertar por regiones o por provincias, ni consideraron la alternativa de utilizar el sistema de pago bancario de la ANSES, lo que podría haber llevado a una ineludible abstención por parte de las entidades invitadas (cf. fs. 283).



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

agregada al presente expediente<sup>6</sup>, ni existen constancias que acrediten que se haya trabajado sobre dicha propuesta; por el contrario, sólo existen evidencias que acreditan la negativa en conceder la prórroga solicitada y la desidia de los funcionarios del Ministerio en resolver esta cuestión de manera operativa.

Por otra parte, recién el 11/1/99, el Director General de Coordinación Técnica y Administrativa, Cont. Héctor Armida, produjo el informe técnico que le fuera requerido. Allí, destacó que tanto el Banco de Galicia como el Banco de la Nación Argentino habían dado una respuesta negativa y que no habían recibido respuestas de las restantes entidades.

Por eso sostuvo que, atento a la falta de ofertas, y dada la cobertura geográfica, los procedimientos administrativos, el análisis económico de la nueva propuesta del Correo Argentino, **la calidad del servicio satisfactoria de dicho prestador** (según opinión de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo)<sup>7</sup> y la necesidad de contar con el servicio con urgencia, ante la imposibilidad de poder cumplir con los plazos de una licitación pública, sugirió la posibilidad de recurrir a una contratación directa en los términos de art. 56 ap. 3 inc. d) y g) de la Ley de Contabilidad y consultar sobre el particular a la Dirección de Asuntos Jurídicos (cf. fs. 256/9).

---

<sup>6</sup> Esta documentación surgió del informe de auditoría elaborado por la SIGEN y del análisis de los papeles de trabajo.

<sup>7</sup> Como se verá más adelante, los funcionarios del Ministerio de Trabajo no ejercieron control alguno sobre Correo Argentino a fin de determinar el cumplimiento adecuado de lo pactado. En consecuencia, la afirmación de que dicha empresa prestaba el servicio con calidad, resultaba absolutamente infundada.

El 19/1/99, la Dirección de Asuntos Jurídicos se expidió y opinó que, ante la falta de sustitutos convenientes, se hallaba justificada la contratación directa con Correo Argentino en los términos del inciso g) del apartado 3° del artículo 56 de la Ley de Contabilidad. Asimismo, dado que la prórroga de 45 días solicitada al proveedor se encontraba próxima a vencer, entendió que también se encontraba configurada la causal de necesidad y urgencia (prevista en el inc. d) del ap. 3° de la misma norma). Por otra parte, en función de que el monto de la contratación ascendería a \$ 5.300.000 y de lo estipulado en el decreto 2662/92, sostuvo que el funcionario competente para intervenir en la contratación directa era el Jefe de Gabinete (cf. Dictamen 57, fs. 261/3).

Debe señalarse, en primer lugar, que la causal de “exclusividad” alegada, en realidad no se encontraba configurada, ya que la Comisión Nacional de Comunicaciones expresamente había sostenido que los servicios del contrato de concesión adjudicado a Correo Argentino se habían otorgado en un régimen de libre competencia, motivo por el cual, el Ministerio no se encontraba obligada a contratar a Correo Argentino y debió haber buscado la mejor alternativa económica.

En segundo término, con relación al monto de **\$ 5.300.000** al que supuestamente ascendería la contratación, debe destacarse que nuevamente no existen constancias que fundamenten, siquiera someramente, esa cifra. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el Director Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, había informado que las ayudas económicas que estaban previstas abonar durante el año 1999 eran 913.978, al valor unitario de \$ 2,80 más IVA (que daba un total de \$ 3,388); a través de ese cálculo el monto ascendía a un total de **\$ 3.096.557,40** por año.



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

Pero además, si se hubiera impulsado la celebración de una contratación anual (en lugar de bianual, como la que se hubiera celebrado con alguna entidad bancaria en función de los términos de la invitación que les fue cursada), sin problema alguno, el contrato podría haber sido celebrado y aprobado —a tenor de lo normado por los arts. 1° y 2° del Decreto 2662/92— a nivel ministerial, evitándose así demoras innecesarias e injustificadas como consecuencia de la intervención de Jefatura de Gabinete.

Esta última cuestión, no resulta en absoluto irrelevante, ya que la firma del nuevo contrato —incluso como se pretendía hacer, esto es, violando las normas de contratación del Estado que imponían la obligación de realizar una licitación pública—, hubiera implicado para el Estado la erogación de una suma sustancialmente menor a la que seguía pagando mientras los términos del contrato provisorio siguieran vigentes.

Sin que se tome en cuenta esta alternativa absolutamente previsible, y en función del dictamen jurídico, el 11/2/99, el ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. Antonio Erman Gonzalez, remitió a Jefatura de Gabinete un Proyecto de Decisión Administrativa para que se lo autorice a efectuar la contratación directa de marras<sup>8</sup>. El 12/3/99, el proyecto fue devuelto, aclarándose que en función de lo dispuesto en el art. 2 del Decreto N° 2662/92, el Sr. Ministro poseía competencia para autorizar la suscripción del acuerdo, quedando eventualmente reservada al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros la competencia para su ulterior aprobación (cf. fs. 265).

---

<sup>8</sup> Al expediente no se ha agregado copia de la documentación remitida a Jefatura de Gabinete.

El 26/03/99, dentro del mismo contexto de inacción, a pesar de que las autoridades del Ministerio de Trabajo tenían conocimiento de la opinión de la Secretaría Legal y Técnica en cuanto a que el Sr. Ministro se hallaba legalmente habilitado para suscribir el nuevo convenio, remitieron un nuevo Proyecto de Decisión Administrativa —del que tampoco hay copia agregada al expediente—. En esta oportunidad el Subsecretario de Administración, manifestó que se habían introducido las adecuaciones requeridas por la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

En ese sentido, aclaró que se había incorporado al proyecto un considerando referido al vencimiento del término fijado para que Correo Argentino reintegrara la diferencia entre el valor unitario pagado y el propuesto. Allí sostuvo que el monto de la contratación ascendía a \$ 6.193.114,94, que se preveía un plazo de contratación de dos años, con opción a dos más, lo que se justificaría en razón de la complejidad del servicio a contratar (cf. fs. 273/4).

De esta manera, se generó una nueva dilación en la adopción de los recaudos correctivos mínimos que la situación exigía.

El 8/6/99 el proyecto fue otra vez devuelto al Ministerio, manifestándose que la devolución se efectuaba en virtud del cambio de autoridades. No obstante, se acompañó copia de los dictámenes elaborados por la Dirección de Asesoría Técnica de Jefatura de Gabinete, donde se insistía en efectuar la distinción conceptual entre los niveles de autorización y aprobación establecidos por el Decreto N° 2662/92, aconsejándose dar nueva intervención a la Subsecretaría de Asuntos Legales hasta tanto se resolviera sobre el nivel jurídico del acto (cf. fs. 274/7).



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

Supuestamente, el 17/6/99 se remitió nuevamente un proyecto de decisión administrativa reelaborado. Sin embargo, no se ha agregado al expediente copia del mismo (cf. fs. 278).

Finalmente, el 2/12/99, la Subsecretaría de Administración elevó un informe al Ministro en el que efectuó una descripción del cuadro de situación y distintos pasos seguidos por las diferentes áreas intervinientes a lo largo de la tramitación, manifestando que se había iniciado un proceso de licitación pública a fin de subsanar las irregularidades cometidas.

**III.B. EXPEDIENTE N° 1.019.631/98**

Mientras las autoridades del Ministerio de Trabajo se empeñaban en mantener la relación contractual con la empresa Correo Argentino en los términos descriptos, paralelamente también negociaban con ésta una forma de compensar créditos y deudas.

En efecto, de acuerdo a lo que surge del Informe de Auditoría y del análisis del expediente n° 1.019.631/98, el 28/12/98, la empresa Correo Argentino, luego de que se le reclamara el reintegro de los saldos de beneficios impagos correspondientes al Programa Trabajar II, reconoció la existencia de beneficios impagos que debían ser reintegrados al Ministerio —por el periodo octubre de 1997 a diciembre de 1998—. Sin embargo, en función del impacto que ese reintegro le generaría a la empresa, solicitó que se le concediera un plazo de financiamiento de 36 meses para efectivizarlo, contados a partir del 1/2/99.

Asimismo, en esa misiva, Correo Argentino manifestó que a fin de no producir demoras en los futuros reintegros, requería que, a partir del

operativo de pago del mes de enero de 1999, se le permitiese depositar los beneficios impagos en una cuenta bancaria o bien se les permita compensarlos con las comisiones de servicios prestados por esa empresa (cf. fs. 1/3).

En función de esta propuesta el Dr. José Vera en su calidad de Director de Dictámenes Contenciosos, sostuvo que nuevamente resultaba de aplicación el art. 2 del Decreto 2662. Con relación a la propuesta de Correo Argentino para se le permitiese depositar los beneficios impagos en una cuenta bancaria, sostuvo que encontraba viable dicha propuesta, motivo por el cual estimaba conveniente requerir a la Dirección General de Coordinación Técnica Administrativa que identifique e informe la cuenta en la cual eventualmente deberían efectuarse dichos depósitos.

Debe señalarse que incluso en el convenio celebrado el 28/110/97, ya se había estipulado un procedimiento de rendición de recibos abonados y de conciliación, y se había previsto expresamente que Correo Argentino debía acreditar los montos de los beneficios impagos en la cuenta corriente N° 2950/10 (MTSS - SEyCL- Segundo Proyecto de Protección Social) del Banco de la Nación Argentina, *“en un plazo no mayor a 5 días hábiles posteriores a la conciliación de ambas partes, siempre y cuando se encuentre debidamente cancelada la factura correspondiente al último servicio brindado, efectivamente rendido y conciliado”* (cf. Anexo I).

En función de ello, debe sostenerse que Correo Argentino retuvo estos significativos montos de dinero en concepto de beneficios no pagados, porque las autoridades del Ministerio de Trabajo así lo permitieron. En efecto, dado que se había establecido la obligación de conformar actas de conciliación por cada operativo de pago que se realizara, la omisión de realizar esta actividad dio fundamento a que la citada empresa no restituyera al Ministerio esos importes. La empresa no cumplió con su



*Ministerio de Justicia*  
**y Derechos Humanos**  
*Oficina Anticorrupción*

obligación de remitir la documentación pertinente, pero esta no fue tampoco requerida por los funcionarios del Ministerio.

Paralelamente a la ejecución de estas presentaciones, el Ministerio de Trabajo también contrataba otros servicios de Correo Argentino, que no fueron pagados.

Estas dos situaciones dieron origen a que desde el Ministerio se propiciara la celebración de un acta acuerdo con el Correo para conciliar deudas y créditos. Así fue que el Subsecretario de Administración, el 27/10/99, le remitió al Ministro de Trabajo el acuerdo suscrito, a través del que se convino la compensación de los créditos recíprocos existentes entre las partes —entre los beneficios impagos que la prestadora adeudaba y la facturación de todos los servicios que el Ministerio recibía de Correo Argentino—, que fue firmada al referéndum de una Decisión Administrativa que la convalidara, acordando realizar una conciliación en un plazo de 60 días para corroborar los beneficios impagos<sup>9</sup>. Por ello, dos meses después, el 9/12/99, el Ministro de Trabajo celebró un acta de conciliación con Correo Argentino<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Debe señalarse que para calcular la acreencia que el Ministerio de trabajo tenía con la empresa Correo Argentino en función del presente Programa, debió ser calculada durante todo este período (del 27/10/97 a fin de 1999) a razón de \$ 3,44 más IVA.

<sup>10</sup> En dicha acta, básicamente, se convino que: a) los beneficios impagos que el Correo adeuda al Ministerio, con más los intereses resultantes por la aplicación de lo establecido en la cláusula undécima del Acta Acuerdo, ascienden a \$ 16.722.133,11; b) la deuda del Ministerio por Servicios Postales, Monetarios, Carta Documento Laboral, Telegrama Laboral y SECLLO, prestados por la empresa, con más los intereses resultantes asciende a la suma de \$ 16.449.357,06 , quedando un crédito a favor de la jurisdicción de \$ 272.776,05 el que se afectará a la cancelación de deudas que genere el Ministerio; c) el

Más allá de que lo estipulado en el acta acuerdo no se cumplió ya que no fue dictada una Decisión Administrativa que lo ratifique —hecho que hubiera implicado legitimar la desfinanciación del Programa Trabajar II, ya que los beneficios impagos hubieran sido utilizados no ya para ayudar a personas necesitadas, sino para pagar los restantes servicios que el Ministerio de Trabajo le solicitaba a Correo Argentino—, en el marco de la presente denuncia, debe destacarse que al mismo tiempo en que las autoridades del Ministerio de Trabajo incumplían lo dispuesto en la Decisión Administrativa N° 415<sup>11</sup>; que se encargaban de contratar otra vez de manera directa a Correo Argentino; que dilataban en el tiempo la vigencia de una situación absolutamente ventajosa para la citada empresa y que daban fe de la calidad de los servicios que ésta prestaba (según opinión de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo), también omitieron realizar los controles prescriptos, permitiendo así que ésta mantuviera en su poder durante un largo período de tiempo grandes sumas de dinero.

### **III.C. EXPEDIENTE N° 1.024.712/99**

De las constancias del presente expediente, surge que recién el 12/10/99, el Secretario de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo, solicitó que se inicie el trámite de licitación pública para la contratación del Servicio de Pago de las ayudas y becas para los

---

Correo expresa reserva de proseguir con el reclamo administrativo que, por diferencia I.V.A. y de precio, oportunamente formulara al Ministerio.

<sup>11</sup> Decisión que ratificó la vigencia de la contratación directa realizada en octubre de 1997 con Correo Argentino hasta tanto se realizara una licitación pública



*Ministerio de Justicia*  
*y Derechos Humanos*  
*Oficina Anticorrupción*

beneficiarios de los Programas de Empleo y Capacitación Laboral de pago directo.

Son varias las cuestiones que deben señalarse. En primer término debe destacarse que en esta oportunidad, dada la voluntad de realizar una licitación pública, fue factible organizar todo a fin de que se convoque a licitación y se prevea la apertura de las ofertas en solo dos meses –ello ya que se había previsto la apertura de ofertas para el día 15/12/99—. Nótese que el contrato provisorio firmado con Correo Argentino tuvo una duración de 60 días, prorrogado por 45 más, sin que haya habido intención alguna de iniciar este procedimiento.

En segundo lugar, debe resaltarse que a diferencia del plazo de dos años (renovables por dos más) con el que se pretendió contratar de manera directa a la empresa Correo Argentino, en esta oportunidad se convocó a licitación pública para realizar una contratación por períodos de doce meses. Cabe recordar que como consecuencia de esta pretensión (que el plazo de duración del contrato sea al menos de dos años), las autoridades del Ministerio de Trabajo resolvieron supeditar la contratación al dictado de una Decisión Administrativa que así lo autorice —ya que en estas condiciones el monto implicado superaba el previsto en el art 2 del Decreto 2662—; y que durante todo ese período, no se implementó la reducción de costos propuesta por Correo Argentino el 21/8/98.

Asimismo, resulta oportuno traer a colación lo señalado en el punto II.B. en cuanto a los términos y condiciones en que fueron invitados diversos bancos a presupuestar la prestación de este servicio. Allí se destacó que las autoridades del Ministerio de Trabajo les habían impuesto a los bancos altos condicionamientos y que si les hubieran brindado la posibilidad de ofertar por regiones, posiblemente, ellos hubieran estado en

condiciones no sólo de prestar el servicio, sino también de hacerlo a un costo mucho más reducido que el propuesto por Correo Argentino. Es interesante destacar esta cuestión, ya que en la presente licitación se invitó a los posibles oferentes a ofertar la prestación del servicio por regiones; y que el precio promedio del servicio estipulado en el pliego de bases y condiciones rondaba en \$ 1.10 más IVA; esto es, era casi tres veces menor al que el Ministerio de Trabajo le abonó a Correo Argentino durante más de dos años (que era de \$ 3.44 más IVA).

No obstante las posibilidades de que la licitación sea adjudicada, el 9/12/99, el Dr. José Uriburu en su calidad de Ministro de Trabajo y Seguridad Social, debido a que hasta ese momento no había sido sancionada la ley de presupuesto de la administración pública nacional, correspondiente al ejercicio financiero 2000, y consecuentemente no resultaba posible determinar la existencia de fondos para estos fines, dispuso postergar la apertura del acto licitatorio, hasta nuevo aviso (cf. Resolución 935, fs. 110/1).

**IV.** Que los hechos descriptos podrían ser observados desde el marco de los siguientes tipos penales:

**IV.a. Artículo 173, inciso 7, y art. 174, inc. 5, del Código Penal: defraudación en perjuicio del Estado:** en cuanto dispone que *“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”*.

En efecto, el proceder de los funcionarios del Ministerio de Trabajo de contratar de manera directa (en dos ocasiones) a la empresa Correo



*Ministerio de Justicia*  
y Derechos Humanos  
*Oficina Anticorrupción*

Argentino para que abone las "ayudas económicas no remunerativas" que la Secretaría dispusiere en el marco del Segundo Proyecto de Protección Social Programa Trabajar II, generó un perjuicio a los intereses pecuniarios que les fueron confiados.

Los funcionarios actuantes violaron los deberes de administración que tenían a su cargo, privando al Estado de la posibilidad de abonar una suma sustancialmente menor por el mismo servicio, ya que:

a) En primer lugar, la contratación directa realizada no se encontraba en absoluto justificada, ya que no concurrían las causales de excepción que fueron invocadas.

En este sentido, parece oportuno traer a colación lo dicho por la Procuración del Tesoro de la Nación, que ha expresado en innumerables ocasiones que *"el requisito de la urgencia debe ir plenamente acreditado mediante estudios técnicos, objetivos, previos y serios que la califiquen como cierta ya que de modo alguno puede quedar librado al criterio subjetivo de funcionarios cuya apreciación exclusivamente personal podría desvirtuar el sentido de la norma reglamentaria impuesta en defensa del interés del Estado"* (Dictámenes 75:165; 77:43; 103:5, entre otros), por cuanto *"...de otro modo podría darse por supuesta una situación de emergencia inexistente, generalizándose así un régimen de excepción que debe, como tal, ser de interpretación y aplicación restrictiva"* (Dictámenes 89:106). Es decir, que para que la urgencia pueda ser admitida como excepción al procedimiento-regla de la licitación pública, ella debe ser: a) concreta, b) inmediata, c) imprevisible, d) probada y e) objetiva. De los expedientes analizados, no surgen constancias que acrediten que dichos requisitos hayan concurrido. Sobre todo, porque los funcionarios del Ministerio de

Trabajo, habían tenido —si hubieran querido— muchísimo tiempo para instrumentar una licitación pública.

Como surge del último expediente analizado, de haberse realizado una licitación pública, los costos del servicio se hubieran visto notablemente reducidos.

b) No sólo ello, sino además ni siquiera pusieron en práctica la reducción del arancel propuesto por Correo Argentino. Como se ha demostrado, la implementación del nuevo costo no era en absoluto problemática.

Por todo ello, es posible concluir que las conductas descriptas generaron una serie de actos que implicaron en los hechos: desvíos normativos, incumplimiento de directivas impartidas y demoras injustificadas que redundaron, en definitiva, en un perjuicio económico para las arcas del Estado.

**IV.b. Artículo 248 y 249 del Código Penal, violación de deberes de funcionario público:** Al haberse obrado en contra de la legislación y las reglamentaciones aplicables.

Por todo ello,

**Resuelvo:**

**I.** Formular denuncia ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal en ordena los hechos que han sido motivo de investigación en la presente carpeta;

**Regístrese y cúmplase.**