



FORMULA DENUNCIA

Señor Juez Federal:

Sergio Leonardo Rodríguez, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, junto con **Daniela N. Pérez** y **Gabriel R. Quintana Landau**, Auxiliares Fiscales de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, con domicilio legal en la calle Tte. Gral. Juan Domingo Perón 2455 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico N° 20180595482, nos presentamos ante V.S. en relación al **expte. PIA N° 508/2018, caratulado: “N.N. s/ Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones Públicas en la Administración Nacional de Fabricaciones Militares”**, y respetuosamente decimos:

I.- OBJETO:

a)

De conformidad con lo normado en el art. 177 inciso 1° y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación, venimos a efectuar la presente denuncia en mérito de las conclusiones a las que se ha arribado en el expediente PIA 508/2018, respecto de la posible existencia de hechos delictuales que fueran puestos en conocimiento de esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas, en forma originaria, por el representante de la firma Bersa S.A.

Para una mejor comprensión de los hechos se hace saber que la presente trata sobre el vínculo contractual materializado entre la ex Dirección General de Fabricaciones Militares (en adelante DGFM) y la firma Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A., para la compra de armamento.

El resultado al que se arriba es que el entramado contractual destinado a la compra de armas a la firma italiana y su posterior

colocación en distintos gobiernos locales aparece como constitutivo de delito, conforme las argumentaciones que seguidamente se exponen.

b)

Para una mayor comprensión se procede a efectuar un índice de los temas propuestos y desarrollados.

I.- OBJETO:	fs. 1.
II.- CUESTIONES PREVIAS.	fs. 3.
III.- HECHOS.	fs. 5.
IV.- ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.	fs. 7.
<i><u>i.- De la contratación directa N° 26/17- EX-2017-4600821/2017-APN-DGFM#MD y la relación con la contratación directa N° 68/16 EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD que le antecedió.</u></i>	fs. 7.
<i>i. a) Del trámite implementado.</i>	fs. 7.
<i>i. b) Del análisis.</i>	fs. 11.
1) De la especialidad invocada.	fs. 11.
2) del pago anticipado.	fs. 19.
3) del no cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos en el pliego por el adjudicatario.	fs. 21.
<i><u>ii.- del Convenio entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la DGFM: Expediente EX-2017-03284012-MGEYA-DGALS y la relación con su antecesor Convenio EX – 2016-28000990-MGEYA-DGALS</u></i>	fs. 23.
<i>ii. a) de la incompetencia de la entonces DGFM.</i>	fs. 27.
<i>ii. b) de las otras ventas efectuadas por la DGFM.</i>	fs. 29.
<i>ii. c) de los valores exorbitantes.</i>	fs. 30.
<i><u>iii.- del “Memorándum”.</u></i>	fs. 32.
V.- ANÁLISIS JURÍDICO PENAL.	fs. 44.
<i>i. análisis de los hechos:</i>	fs. 44.
<i>ii. asignación jurídica.</i>	fs. 55.
<i>iii. imputaciones.</i>	fs. 64.
VI.- CORRUPCIÓN.	fs. 68.



VII.- PETITORIO.

fs. 71.

II.- CUESTIONES PREVIAS

En el marco de actuación de esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas, conforme lo previsto en el art. 27 de la ley 27.148, se formalizó la tramitación del expediente PIA nro. 508/2018 con motivo de la denuncia efectuada por el Dr. Pedro Aberastury en representación de la firma Bersa S.A. (quien como se verá fuera competidor de la empresa denunciada), lo que motivó la pertinente pesquisa, mediante la cual, se procedió a la recolección de gran cantidad de información, documentación y prueba, cuyo análisis resulta ser el sustento de la presente.

En aquella oportunidad el denunciante informó que la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) había celebrado en forma manifiestamente ilegítima una serie de contrataciones directas con la firma privada italiana Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. (en adelante "Beretta").

Sobre las contrataciones, el denunciante describió por una parte el Memorándum de entendimiento, mediante el cual la DGFM acordó con la firma italiana el ensamblaje en el país de la pistola 9mm Beretta PX4 Storm 9mm y el Fusil de asalto Beretta ARX 200, y por otra parte una contratación directa por la cual ese organismo adquirió a Beretta 15.000 pistolas PX4 Storm 9mm.

Así destacó los vicios más palmarios que invalidaban el Memorándum, como la violación a las normas sobre contrataciones administrativas, que imponen la obligación de celebrar licitaciones (Dtos. 1023/01 y 1030/16); el desconocimiento de las disposiciones del compra nacional, violando los derechos que dicha normativa le reconocía a dicha empresa enteramente nacional; y el vicio de incompetencia del interventor.

Además, en su presentación, el Dr. Aberastury cuestionó la "intermediación" que la DGFM comenzó a realizar, al revender las

armas adquiridas en el marco del Memorándum a distintas provincias y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Concretamente expuso que dicha intermediación era nula por varias razones, entre ellas, porque se instrumentaba a través de compras y ventas directas, violando todas las normas sobre contrataciones administrativas y de compra nacional, remarcando que la DGFM había invocado expresamente falsas causas para comprar las pistolas a Beretta, para evitar realizar un procedimiento competitivo de selección de contratistas; porque padecían de un gravísimo vicio en la competencia, debido a que la intervención era nula y por cuanto las normas que atribuían competencias a la DGFM no le permitían comprar pistolas para “revenderlas”; porque la ausencia de procedimientos competitivos condujo a que la “intermediación” se llevara a cabo por valores exorbitantes.

En tal inteligencia, es que la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, procedió a requerir al Ministerio de Defensa la totalidad de los antecedentes de compra directa por especialidad efectuados por la entonces DGFM con la firma Beretta.

Así, se determinó la existencia de la contratación directa Nro. 26/17 que tramitó mediante el expediente EX-2017-4600821/2017-AP-DGFM#MD, y su antecesora CD N° 68/16 (EX2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD), la que culminara rescindida como se verá, además de otros actos administrativos vinculados, como ser el Convenio entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Dirección General de Fabricaciones Militares que tramitara en el expediente EX-2017-03284012-MGEYA-DGALS, y un antecedente en los mismos términos que tramitara por expediente EX2016-28000990-MGEYA-DGALS, también rescindido. Finalmente un Memorándum a los fines de poder vincular directamente a la DGFM con la empresa Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A.

Como se irá explicando en los siguientes acápites de la presente denuncia, todos aquellos acuerdos y convenios dieron lugar o fueron utilizados por los funcionarios de la entonces DGFM a los fines de



efectuar una contratación irregular, con el claro objetivo de beneficiar a la empresa Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.

Además de concretar dichas operaciones por valores que en principio no reflejarían precios ajustados al mercado, circunstancias que deberán despejarse con claridad para descartar un fraude al Estado motorizado por sus propios funcionarios en connivencia con la persona privada.

Así las cosas y a los fines de un mejor entendimiento de los hechos que motivan la presente denuncia, es que se procederá a exponer un minucioso análisis de las mentadas actuaciones administrativas y luego indicar las circunstancias relevantes para el estudio jurídico penal.

III.- HECHOS.

Que en virtud del análisis desarrollado es que en esta presentación se denuncia el presunto ilegítimo accionar del por entonces interventor de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, junto con otras personas que a la postre se identificarán, por el cual procedió a celebrar un procedimiento de selección para la adquisición en forma directa a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A de pistolas semiautomática PX4 Storm 9x919mm, el cual tramitara bajo el registro EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD (CD 68/16)¹, y que culminara rescindido de común acuerdo con la firma Beretta con fecha 8 de mayo de 2017.

Ya el 30 de septiembre de 2016, la propia Dirección de Fabricaciones Militares, celebró otro acuerdo bajo el registro S01:0427946/2016, al que se lo denominó “Memorándum de Entendimiento”² con la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A., para la supuesta concesión de la licencia de fabricación y comercialización de un sistema de armas portátiles, el cual incluía la

¹ Antes de su reformatulación se originó como Expediente Nro. 2036/2016 del registro de la DGFM “Causante abastecimiento, Asunto Adquisición de Pistolas Beretta”.

² Se entrecomilla el término Memorándum de Entendimiento puesto que como se explicará más adelante, el acuerdo no cumple con las exigencias de este tipo de instrumentos, sino que solo se trataba de un acuerdo entre una Dirección Dependiente del Ministerio de Defensa y una empresa extranjera y no un Estado extranjero como se pretendía hacer valer.

transferencia de tecnología, capacitación y equipamiento, sin perjuicio de lo cual, como se explicará más adelante, sólo culminó acordando el suministro de armamento³ para ensamblaje por la suma de Euros 88.609.295 (ochenta y ocho millones seiscientos nueve mil doscientos noventa y cinco euros.) y autorización de venta. Acuerdo que, con fecha 7 de mayo de 2019, fue declarado de nulidad absoluta.

Sin perjuicio de ello, no habiendo entrado en vigencia ese “Memorándum”, y antes que se decrete su absoluta nulidad, con fecha 24 de mayo de 2017, la ex Dirección de Fabricaciones Militares, a través de otra contratación directa por especialidad Nro. 26/2017 adjudicó, a la firma Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. la adquisición de 15.000 pistolas marca Beretta Modelo PX4 Storm Type F Cal. 9X19 mm NATO, por un monto total de Euros 4.875.000 (euros cuatro millones ochocientos setenta y cinco mil). Respecto de las cuales sólo se llegó a comprar la totalidad de 10.575 pistolas por haber disminuido la Administración la orden de compra conforme sus facultades.

Cabe mencionar que para esta contratación por especialidad, se hace referencia al convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la Dirección General de Fabricaciones Militares (Ex-2017-03284012-MGEYA-DGALS -del registro de CABA- y EX-2017-10356904-APN-DGFM#MD -del registro de DGFM), como así también el Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad de Buenos Aires, de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad y que el armamento que ya contaba la Policía Metropolitana resultaría de una notoria superioridad en cuanto a sus características técnicas (según fundamento que remite al Expte. 28176/2009 de CABA).

El preludio a su vez contiene el intento de llevar a cabo la contratación directa del año 2016 a que se hizo referencia, que también se sustentó en un convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la Dirección General de Fabricaciones Militares

³ Respecto del armamento se identificó 150.000 pistolas de calibre 9x19 mm, modelo PX4 Storm y 25.000 rifles de asalto de calibre 7.62x51 mm modelo ARX200.



(EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS) el que, habiendo sido rescindido de común acuerdo, motivara a la vez la rescisión de la orden de compra emitida en dicha contratación. Derrotero que, posteriormente, en el año 2017, generó se dé inició a una nueva contratación directa con el mismo contenido (CD 26/17).

Además, es objeto de la presente denuncia, la reventa efectuada por la ex Dirección de Fabricaciones Militares, de las aludidas Pistolas marca Beretta Modelo PX4 Storm Type F Cal. 9X19 mm NATO, a las Gobernaciones de las Provincias de La Pampa (EX-2017-17957722-APN-DGFM#MD) y San Juan (EX-2017-26167376-APN-DGFM#MD), además del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ex-2017-03284012-MGEYA-DGALS -del registro de CABA- y EX-2017-10356904-APN-DGFM#MD - del registro de DGFM).

IV.- ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.

i.- De la contratación directa N° 26/17- EX-2017-4600821/2017-APN-DGFM#MD y la relación con la contratación directa N° 68/16 EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD que le antecedió.

i. a) Del trámite implementado.

Mediante el expediente **EX-2017-4600821/2017-APN-DGFM#MD** de referencia tramitó la contratación directa por especialidad de la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en el marco del art. 25 inc. d) apartado 2 del Decreto N° 1023/2001 y art. 16 del Decreto N° 1030/2016, tendiente a la adquisición de 15.000 pistolas marca Beretta modelo Px4 Storm Type F. Cal 9x19mm NATO.

Dicho procedimiento de selección fue iniciado con fecha 28 de marzo de 2017 (Orden 1), a requerimiento de la Gerencia de Comercialización (Silvia Franceschi) de fecha 28 de abril de 2017

(Orden 12 y 13)⁴, donde se invocó como sustento el Convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Dirección General de Fabricaciones Militares, el Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la Legislatura de la Ciudad mediante Resolución N° 298/LCBA/16, y que el armamento con que ya contaba la Policía Metropolitana resultaría de una notoria superioridad en cuanto a sus características técnicas (Pistola semiautomática marca Beretta modelo Px4 Storm Type “F”, cal. 9x19 mm. NATO). Cabe destacar que si bien se acompañó el Convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la DGFM (Orden 3), no luce el análisis y estudio comparativo a que se hizo referencia respecto del armamento utilizado por la fuerza transferida y la Policía Metropolitana.

En igual sentido, tampoco luce referencia alguna en la fundamentación proporcionada a los efectos del inicio de las actuaciones, a los pedidos de cotización de las pistolas en cuestión realizados tanto por la Dirección Nacional de Logística del Ministerio de Seguridad (el 16/03/2017, por la cantidad de 4000 – Orden 6) como por la Policía de San Juan (el 20/03/2017, por la cantidad de 800 pistolas, 500 escopetas, entre otros – Orden 8) y sus respectivas respuestas (Ordenes 7 y 10 respectivamente).

Por su parte, el monto fue estimado en la suma total de EUROS 4.875.000 (precio unitario EUROS 325), conforme presupuesto remitido por Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. (Orden 11); efectuándose la imputación presupuestaria con fecha 9 de mayo de 2017 por la suma de \$81.765.938 (Orden 21).

De modo que se llevó adelante la contratación conforme dicho procedimiento de selección, efectuándose las correspondientes

⁴ Como puede observarse el expediente aparece iniciado un mes antes del requerimiento concreto relativo a la necesidad de inicio del procedimiento de selección.



comunicaciones y publicaciones (Orden 26 y 28), de acuerdo al Pliego Particular elaborado (Orden 24).

Véase que, con motivo de la confección del pliego referido, se requirió (Ing. Claudio Cabrio) a la Gerencia de Comercialización con fecha 3 de mayo de 2017, se adjunte el informe técnico aludido en la nota de la Dirección de Producción del 7 de abril de 2017 que justificara el procedimiento elegido (Orden 16). La nota obra en el Orden 9.

Dicho requerimiento fue contestado el 10 de mayo de 2017 sin que se haya adjuntado el informe técnico solicitado (Orden 25).

De modo que presentada que fuera la oferta de Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. por la suma total de EUROS 4.875.000 (Orden 31), aparece agregado el informe técnico elaborado por la Gerencia de Comercialización de fecha 18 de mayo de 2017 el cual concluyó que la oferta cumplía técnicamente y en todos sus aspectos con el material requerido (Silvia Franceschi – Orden 34), y la recomendación de fecha 18 de mayo de 2017 emitida por la Gerencia de Abastecimiento relativa a adjudicar la contratación directa por especialidad N° 26/17 a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. (Jefe I, Claudio Cabrio – Orden 36); y habiéndose expedido el Departamento de Asuntos Jurídicos el 23 de mayo de 2017 (Silvia Barros - Orden 52), fue dictada la Resolución 2017-91-APN-DGFM#MD de fecha 24 de mayo de 2017, por el entonces Interventor de la Dirección General de Fabricaciones Militares, Héctor Antonio Lostri (Orden 55), aprobando el procedimiento de selección y adjudicando la contratación directa por especialidad a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. por la suma de EUROS 4.875.000 (arts. 3 y 5 respectivamente).

Corresponde agregar que finalmente fueron adquiridas la totalidad de \$ 10.875 pistolas a la firma adjudicada, por cuanto se solicitó la disminución del 27.50 % de la orden de compra respectiva.

El fundamento de esta variación que fuera efectuado por el Gerente de la DGFM (Pablo Macadam – Orden 92) habría tenido como causa que los compromisos de venta asumidos por esa DGFM

alcanzaban la suma de 10.875 pistolas, en lugar de las 15.000 que habían sido previstas en la Orden de Compra original.

Ahora bien, cabe destacar que anteriormente a esta contratación directa, tramitó por expediente **EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD** la contratación directa CD 68/16, iniciada con fecha 17 de julio de 2016 (Orden 1) con el objeto de la adquisición de 15.000 pistolas Beretta, por la suma de euros 4.875.000 (precio unitario euros 325 – Orden 2 pág. 191/192).

Este último procedimiento mencionado fue enmarcada como una contratación directa por especialidad⁵ y sustentada en el Convenio entre Ministerio de Justicia y Seguridad CABA y DGFM; en el Convenio de Transferencia progresiva a CABA de las facultades y funciones en todas las materias no federales ejercidas en esa jurisdicción, y en que el armamento de la Policía Metropolitana era de notoria superioridad en cuanto a características técnicas, siendo la firma italiana la única fabricante de las mismas (Orden 2 pag. 12 – Lic. Silvana Franceschi), sin que se acreditara acá tampoco la especialidad invocada.

Finalmente, este acuerdo culminó rescindido de común acuerdo en los términos del art. 97 del Decreto N° 1030/2016 con fecha 8 de mayo de 2017 mediante Resolución Resol-2017-86- APN-DGFM#MD⁶, habiéndose invocado como fundamento el Acta Acuerdo del 03 de marzo de 2017 de rescisión también de común acuerdo efectuada respecto del convenio celebrado entre la DGFM y el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA (Orden 7 CD 68/16).

Debe hacerse notar que el art. 97 invocado para la toma de la decisión administrativa, prescribe que la jurisdicción o entidad contratante podrá rescindir el contrato de común acuerdo con el proveedor cuando el interés público comprometido al momento de

⁵ Resol-2017-7-APN-DGFM#MD del 25 de enero 2017 de adjudicación suscripta por el entonces interventor Hector Lostri (Orden 2 pag. 427/433).

⁶ Se aclara que, en forma previa a la rescisión de común acuerdo de esta contratación, su potencial competidora y aquí denunciante, Bersa, había interpuesto sendos recursos administrativos contra el acto administrativo de adjudicación (reconsideración y de alzada) los cuales fueron desestimados. El último de ellos por devenir la cuestión abstracta en sustento en la aludida rescisión de la orden de compra (Reso-2017-941-APM-MD – Orden 38).



realizar la contratación hubiese variado y el cocontratante prestare su conformidad.

No se observan, más bien brillan por su ausencia, los argumentos relativos a la variación del interés público comprometido, siendo que escaso tiempo después se insistió e inició una nueva contratación por el mismo objeto.

Máxime cuando las razones invocadas para fundamentar tal rescisión se basaron en el Acta Acuerdo del 3 de marzo de 2017 también de rescisión del Convenio celebrado entre la DGFM y el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA para la compra de las 15.000 pistolas Beretta, acta en la que se dejó establecido que la provisión de armamento requerida en el acuerdo que se rescindía sería objeto de una nueva contratación entre las partes (cláusula segunda del Acta Acuerdo).

i. b) Del análisis.

2) De la especialidad invocada.

Ahora bien, las razones introducidas para justificar la procedencia de la contratación directa por especialidad en el marco del art. 25 inc. d) apartado 2 del Decreto N° 1023/2001, en realidad importaron la fundamentación de la necesidad de llevar a cabo una contratación tendiente a la adquisición aludida, pero de ninguna manera justifican recurrir a la especialidad de la misma.

En efecto, la regla general en la selección del cocontratante es la licitación o concurso público (art. 24 Decreto N° 1023/2001), habilitándose en lo que aquí respecta, la contratación directa por especialidad, para la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas **que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo**, debiendo fundarse la necesidad de requerir específicamente los servicios de la persona física o jurídica respectiva (art. 25 inc. d) apartado 2° Decreto N° 1023/2001).

En estos supuestos se exige la acreditación de la **condición de único proveedor** cuando la especialidad o idoneidad sean características determinantes para el cumplimiento de la prestación, debiendo acompañarse de la empresa, persona o artista los antecedentes que acrediten esa notoria capacidad distintiva (conf. art. 16 Decreto 1030/2016 y art. 51 inc. a) Disposición ONC N° 62-E/2016).

En este sentido se ha expedido la Oficina Nacional de Contrataciones, al considerar que para que resulte procedente la causal de contratación directa por especialidad, deberán acreditarse los siguientes extremos: 1. La unidad requirente deberá fundar en su requerimiento la necesidad de contratar específicamente los servicios de una persona física o jurídica especializada para la realización o adquisición de una determinada obra científica, técnica o artística. A tales fines deberá acreditarse que la especialidad e idoneidad de la empresa, persona o artista en cuestión son características determinantes para el cumplimiento de la prestación; 2. A los efectos de acreditar la condición de “único proveedor”, deberán acompañarse en el expediente los antecedentes que den cuenta de la notoria capacidad científica, técnica o artística de la empresa, persona o artista a quien se encomiende la ejecución de la obra; 3. Las contrataciones que se realicen por razones de especialidad deben establecer la responsabilidad propia y exclusiva del cocontratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el ESTADO NACIONAL (Dictamen ONC 4/2013).

Como se expuso, las razones esgrimidas para sustentar la especialidad de esta contratación directa, no encuentran asidero alguno, habida cuenta que únicamente fundamentaron la necesidad de proceder con la contratación en cuestión, sin que obren antecedentes de la empresa en las actuaciones que acredite que haya sido el único proveedor con capacidad para el cumplimiento de la prestación.

Véase que el requerimiento de la contratación se basó en el **Convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares** (sobre el cual volveremos en



particular), en el Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobado por la Legislatura de la Ciudad mediante Resolución N° 298/LCBA/16, y en que el armamento de la Policía Metropolitana resultaría de una notoria superioridad en cuanto a sus características técnicas (Pistola semiautomática marca Beretta modelo Px4 Storm Type “F”, cal. 9x19 mm. NATO).

Las mismas razones fueron expuestas en el informe producido por la Dirección de Producción con fecha 22 de mayo de 2017 (Orden 49, suscripto por el Director Marcelo Lancelotti), al que se remitió el Departamento de Asuntos Jurídicos (Orden 52), en el que también se incluyó el Convenio o Memorándum –el cual a ese momento no había entrado en vigor y sobre el que también se volverá- entre la firma Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. y esa Dirección General para la adquisición de armamento y ensamblaje (que comprendía la pistola doble acción cal. 9x19 mm. NATO modelo Px4 Storm Type F y un fusil cal. 7,62x51 mm. NATO modelo ARX 200). Asimismo, se invocó el ofrecimiento por el oferente del valor del kit, lo que sería más beneficioso para el organismo.

De suyo, específicamente se consignó en el dictamen jurídico, respecto al Memorándum, que *“si bien el acuerdo referido por la Dirección de Producción aún no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional -al decir de ese sector- se estaría reconociendo de hecho ciertos privilegios en la venta del producto en relación a la DGFM en cuanto ésta sería licenciataria y vendedora exclusiva del tipo de arma que ahora se pretende adquirir. Además se indica que se está entregando el producto final del kit, lo que siempre a su decir, representaría un precio conveniente...”*

Todo ello, no sustenta la condición de único proveedor con capacidad para el cumplimiento de la prestación, sino que importó en realidad una “evaluación de ofertas”, que corresponde a una de las etapas del procedimiento de selección. Ello por cuanto refieren a que

dicho producto “sería el más beneficioso” para el organismo. Véase que específicamente respecto al valor del kit, podría haber formado parte de las condiciones de una licitación, proporcionando así mayor concurrencia.

A mayor abundamiento, y respecto a que el armamento de la Policía Metropolitana resultaría de una notoria superioridad en cuanto a sus características técnicas, se observa que no obra en las actuaciones informe técnico alguno que avale tal afirmación.

No obstante, cuando en ambas contrataciones directas llevadas a cabo por la DGFM se invoca como argumento para su procedencia la “notoria superioridad en cuanto a sus características técnicas” del armamento de la Policía Metropolitana se quiere hacer valer indirectamente el informe comparativo entre las pistolas semiautomáticas Sig Sauer SP 2022, Bersa Thunder y Beretta Px4 Storm obrante en el **expediente N° 28176/2009 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, mediante el cual tramitó la contratación directa por exclusividad/especialidad⁷ para la adquisición de armas a ser utilizadas por la Policía Metropolitana, realizado por el instructor Sebastián Farah (fojas 15/18).

Esto en tanto no obran en la contratación directa del año 2016 como en la aquí analizada (del año 2017) informe técnico alguno que acredite esa superioridad invocada.

Cabe destacar que este informe efectivamente fue incorporado en el expediente **EX-2017-03284012-MGEYA-DGALS** por el cual se celebrara el Convenio entre el Ministerio de Seguridad de CABA y la DGFM y mediante el que se acordara que la DGFM proveería a CABA las pistolas semiautomáticas Beretta.

Ahora bien, en el informe comparativo aludido agregado en el **expediente N° 28176/2009 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** se concluyó que las tres pistolas se comportaron de maneras similares en las pruebas de polígonos, destacando **solo a la**

⁷ Fue enmarcado en el inc. 4 del art. 28 del Decreto 95/GCBA/14 relativo a la especialidad pero se refieren en su trámite a la exclusividad.



Beretta con algunas mejoras técnicas en determinadas cuestiones, y haciendo hincapié en el factor económico de la Px4, sobre lo que se volverá y se ponderará en las conclusiones.

Surge así palmariamente que se trató entonces de una evaluación de posibles ofertas, más que un informe técnico que acreditara la condición de único proveedor.

De hecho, en el posterior informe técnico producido en el marco de la mencionada contratación⁸ (suscripto por funcionarios del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, del Ministerio del Interior, de la Policía Federal Argentina, de la Policía Metropolitana, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y del Ejército Argentino), también comparativo de las pistolas, que fuera agregado a fojas 63/73, que fuera requerido en el dictamen del Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fojas 59/61) en cuanto a justificar las razones por las que se decidía adquirir ese modelo y marca del producto y no otro, se arribó a la conclusión que *“las tres pistolas poseen similitudes en cuanto a varias de sus características técnicas y sistemas de operación y funcionamiento. Sin perjuicio de ello, se advierte en algunos de los puntos de comparación, sensibles diferencias que permiten concluir que la pistola Beretta PX4 Storm es la que se adapta de una manera más acabada a los requerimientos que demandará su uso, por parte de los integrantes de la Policía Metropolitana”*.

De suyo, del texto del propio informe emerge que se efectuó una *“comparación exhaustiva de las propiedades, características y especificaciones técnicas de las pistolas marcas Sig Sauer 2022 (DAO), Bersa Thunder y Beretta Px4 Storm”* (ver fojas 63).

Es más, en la intervención del Director General de la Unidad de Organización Administrativa de la Policía Metropolitana (Cdor. Guillermo O. Rodríguez – fojas 74/75), se expuso que *“si bien podrían existir marcas sustitutas a la seleccionada, ésta (por la Beretta), es la*

⁸ Expediente GCBA N° 28176/2009.

que cumple de manera más acabada con los requisitos que se contemplan para la funcionalidad propia del accionar de la Policía Metropolitana”.

Todo ello echa por tierra que Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. fuera el “único proveedor” que podía proporcionar los bienes a adquirir por el organismo, sino que según las conclusiones de los informes citados, sería “el más conveniente”, lo que podría haber formado parte de una evaluación de ofertas en el procedimiento de selección que por regla general corresponde al régimen de contrataciones de la Administración Pública.

Máxime cuando del informe comparativo (fojas 15 expediente N° 28176/2009) solo se advierte una descripción de las armas comparadas dentro de lo cual se refiere que la pistola Bersa Thunder con calibre 9mm. fabricada en Ramos Mejía de la Provincia de Buenos Aires *“ha sido confeccionada con el mayor esmero cuidándose al máximo los detalles estéticos, ergonómicos y de funcionalidad. Está elaborada con los mejores materiales y se ha diseñado para ofrecer un elevado rendimiento, tanto a nivel personal como familiar. En definitiva, se trata de un arma segura y fiable que cumple las más exigentes normativas internacionales”* (en resaltado nos corresponde).

En síntesis, las razones invocadas no justificarían una contratación directa por especialidad ni por exclusividad, ante la clara existencia de sustitutos convenientes u otros posibles oferentes, sin perjuicio de las valoraciones que se pudieran efectuar en la etapa pertinente de evaluación de ofertas presentadas.

Es decir, que no existió acreditación alguna para el cumplimiento de las exigencias del art. 25 inc. d) apartado 2 del Decreto N° 1023/2001 y sus normas complementarias.

No debe olvidarse que las contrataciones directas por especialidad no dejan de ser procedimientos de excepción, de interpretación restrictiva, por cuanto la viabilidad de los mismos estará siempre sujeta a que se encuentren cumplidos los extremos establecidos en la normativa habilitante (Dictamen ONC 4/2013).



Téngase en cuenta que el procedimiento de licitación pública garantiza el principio de igualdad así como una mayor transparencia, publicidad y control; todos ellos consagrados asimismo en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en su art. 9° - aprobada por Ley N° 26.097) y en la Convención Interamericana contra la Corrupción (en su art. III, apartado 5 – aprobada por Ley N°24.759).

En síntesis, la improcedencia de los argumentos invocados, determinaría que se encontraba ya acordada la compra de las pistolas Beretta, máxime cuando se apoyaron en un acuerdo de licencia con la firma italiana no vigente ni ratificado (memorándum).

En cuanto a la intervención del Departamento de Asuntos Jurídicos de DGFM en forma previa a la adjudicación, mediante el dictamen jurídico IF-2017-09633451-APN-DGFM#MD de fecha 23 de mayo de 2017 suscripto por Silvia Barros, Jefa de Departamento (Orden 52), el cual fue emitido sin observaciones de índole jurídica, si bien se remitió al informe producido por la Dirección de Producción (el que obra en el Orden 49, suscripto por el Director Marcelo Lancelotti), efectuó sus propias valoraciones respecto a las razones que justificaban proceder a la contratación directa por especialidad.

Ahora, sin perjuicio que los servicios jurídicos no se expiden sobre cuestiones de índole técnica, hubiera correspondido la verificación y valoración de los recaudos legales para proceder a este tipo de procedimiento de contratación.

Resulta pertinente traer a colación aquí el temperamento de la Procuración del Tesoro de la Nación, en cuanto entiende que la intervención previa de los servicios jurídicos debe efectuarse mediante dictámenes que individualicen la cuestión traída en consulta, la desarrollen exhaustivamente, desde el punto de vista fáctico y jurídico, con el agregado de toda la documentación que tenga incidencia en el tema. Ello así por cuanto el dictamen jurídico supone el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación concreta y jurídicamente determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y

de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia⁹. De igual manera la PTN también ha manifestado que el dictamen jurídico debe consistir en un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso y de las consideraciones jurídicas aplicables, para poder recomendar conductas acordes con la justicia e interés legítimo de quien formula la consulta. En este entendimiento, el dictamen jurídico no puede constituir una simple relación de antecedentes ni una agrupación de valoraciones dogmáticas¹⁰.

A los fines de una mejor ilustración, cabe referir que el servicio jurídico interviniente, constituye una delegación del Cuerpo de Abogados del Estado, y usualmente se denomina Dirección General de Asuntos Jurídicos o Asesoría.

Este cuerpo se encuentra integrado por la Procuración del Tesoro de la Nación como Dirección General del Cuerpo y de las delegaciones en cada uno de los ministerios, secretarías de Estado y reparticiones de la administración nacional. Quien ejerza la titularidad de la Procuración posee el carácter de Director General del Cuerpo¹¹.

Dentro de las funciones tanto del Cuerpo como de las delegaciones, se encuentra el asesoramiento jurídico, tarea que **constituye un verdadero control preventivo de legalidad** del actuar administrativo (cfr. Art. 5° Ley N° 12.954)¹².

De acuerdo con lo previsto en el Art. 7°, inc. d) de la Ley N° 19.549, el dictamen de los servicios jurídicos debe ser emitido con carácter previo a la emisión de todo acto administrativo que pueda incidir sobre la esfera jurídico patrimonial de los particulares. Pero, además, si el dictamen jurídico previo, se concibe como un modo de actuar de control de legalidad o juridicidad, él debe ser exigido

⁹ Dictámenes PTN 223:200; 235:308; 254:389; 233:92; 236:91; 240:343; 241:184; 254:554; 266:84.

¹⁰ Dictámenes 197:61, 271:24, 626:566.

¹¹ Cfr. Ley N° 12.954

¹² Cfr. Rodríguez, María José, La Responsabilidad del Abogado del Estado, Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Bianchi Alberto (et. al), 1° ed., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2008, p. 110.



especialmente en relación con los actos que pudieran incidir en la hacienda pública¹³.

Así, es importante volver a destacar que el dictamen jurídico no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas, sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada a la luz de las normas vigentes y de los principios que la informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta¹⁴.

Por último, cabe considerar que el establecimiento de esta modalidad de contratación también importó sustraerla del control del sistema de precios testigos estatuido por el Decreto N° 558/1996 y regulado mediante la Resolución SIGEN N° 36-E/2017, al estar excluidas de dicho régimen las contrataciones directas por especialidad (art. 3° inc. c Resolución SIGEN N° 36-E/2017).

Es que las compras y contrataciones que superen los montos determinados por la SIGEN, deben someterse al control del sistema de precios testigos elaborado por dicho organismo (último párrafo del art. 26 del Decreto N° 558/1996), resultando por ende una **obligación** para los sujetos comprendidos (Ministerios, Secretarías, organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional).

Se aplica cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a 4.000 módulos, ***sin distinción del procedimiento de selección empleado por el contratante*** (art. 2° Resolución SIGEN N° 36-E/2017), siendo valor de cada módulo a dicho momento de \$ 1.000 (art. 28 Decreto 1030/2016).

Entonces la vulneración del procedimiento de selección también lo sustrajo del sometimiento a un mayor control.

2) del pago anticipado.

¹³ Dictamen PTN 236:091.

¹⁴ Dictámenes PTN 141:202 y 130:92, en el mismo sentido 200:14; 216:74; 223:200; 233:91 y 118 entre otros.

Pero además de todo ello, véase que en la CD 26/17, más precisamente en el Pliego Particular (Orden 24 y 25) se había estipulado como forma de pago, el **100 % del pago anticipado** mediante transferencia bancaria contra garantía por dicho monto, la cual debía ser presentada dentro de los cinco días de notificada la orden de compra (conf. art. 16).

Si bien la norma (Decreto N° 1023/2001 y su reglamentación) no establece un mínimo o un máximo sobre los montos de los adelantos, determinando únicamente que la contragarantía deberá ser por el valor total del adelantado, y que el monto del mismo encuadraría dentro de las decisiones de oportunidad, mérito y conveniencia del organismo al momento de redactar los pliegos particulares, se deben resguardar siempre los principios rectores de la materia (Dictamen ONC 116/2013).

De modo que resulta por demás observable dicha modalidad de pago, por cuanto si bien se pueden estipular en las condiciones pagos anticipados, los mismos son “siempre parciales” (conf. Comadira Julio Rodolfo, Escola Héctor Jorge y Comadira Julio Pablo en “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, pág. 904, Ed. Abeledo Perrot, 2017).

Máxime cuando no obra justificación de la conveniencia para el Estado Nacional de tal disposición.

Es que en el ámbito del derecho administrativo rige el principio general que todo pago debe efectuarse después de realizado el servicio o entregada la cosa. Ello obedece a que los fondos o dineros respectivos no le pertenecen a personas particulares, sino al pueblo representado por el Estado, lo cual para mantener el criterio de que toda actividad estatal debe responder al interés público, obliga a que la disposición de tales valores sólo se efectúe en casos especiales y bajo severos controles o garantías (conf. Marienhoff, Miguel S. en “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III-A, pág. 353 y ss., Ed. Abeledo Perrot, 4° edición, 2011).

Cierto es que en materia contractual este principio recibe atenuaciones. Así, *“sin que el Estado pague todo el precio antes del*



cumplimiento total del contrato, se utilizan otras modalidades de pago que, respetando en lo esencial el referido principio de que todo pago debe efectuarse después de realizado el servicio o entregada la cosa, permita la financiación de los contratos administrativos. Se concilia así el principio de referencia con las necesidades prácticas atinentes al cumplimiento de los expresados contratos” (conf. Marienhoff, Miguel S. en “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III-A, pág. 354 y ss., Ed. Abeledo Perrot, 4º edición, 2011).

Agregándose que en la contratación que la antecedió y que culminara rescindida, por el mismo objeto que la presente -adquisición de 15.000 pistolas a la firma Fábrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. mediante contratación directa por especialidad (Nº 68/16 -Expediente EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD¹⁵)-, no se había establecido esta particular forma de pago, sino que el pago sería dentro de los 30 días corridos de presentada la factura y de emitida la conformidad mediante el Certificado de Recepción (ver art. 17 del Pliego Particular – Orden 2 página 58).

3) del no cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos en el pliego por el adjudicatario

Más allá de las observaciones hasta aquí descriptas, cabe considerar que el adjudicatario tampoco cumplió con la totalidad de las condiciones impuestas por el propio Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Orden 24).

Así, no se advierte el certificado fiscal para contratar conforme Resolución General AFIP 1814/2005 (vigente en dicho momento), como así tampoco la verificación del mismo por parte del organismo contratante.

Nótese que uno de los objetivos de este certificado es la constatación de no encontrarse suspendido en el Registro de Importadores y Exportadores de la Dirección General de Aduanas, por falta de pago de las obligaciones aduaneras (conf. art. 1º).

¹⁵ Expediente original Nº 2036/2016 del registro de la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares (Orden 2 EX-2017-14631357-APN-SECCTYPD#MD).

Por su parte, no obra la inscripción en el Registro de Importadores de Armas (art. 31, 11 inc. 2° Ley 20.429 y art. 34 y ss. Decreto N° 395/1975) ni la autorización previa también expedida por el Registro Nacional de Armas (art. 31 y 11 inc. 3° Ley 20.429 y art. 23 y ss. Decreto N° 395/1975).

Pero se advierte que en la contratación directa por especialidad que antecedió y que, se reitera, culminara rescindida (CD 68/16), obra la presentación tanto del certificado fiscal para contratar (Orden 2 página 195), como de la inscripción en el Registro de Importadores de Armas (Orden 2 página 277/282) y de la autorización previa del Registro Nacional de Armas (Orden 2 página 273/275), aunque si bien por Rodamientos Severino SRL, quien, al igual que en esta contratación, fue el representante de la firma Beretta, no siendo dicha firma oferente.

No puede dejar de resaltarse que en la contratación directa del año 2016 (CD 68/2016) como en la analizada en este apartado (CD 26/2017) si bien el oferente resultó ser la firma italiana Pietro Beretta, la documentación presentada a los fines del cumplimiento de las exigencias legales en la contratación directa del año 2016 se correspondía con la firma Rodamientos Severino SRL, no habiendo resultado por ende válida por no ser el real oferente.

En lo que respecta a la Declaración Jurada de Intereses, se observa que la misma no fue presentada en forma previa a la adjudicación, ni consta verificación de la misma por parte del organismo contratante. La misma fue acompañada directamente por la firma Beretta, luego de emitida la Orden de Compra, con fecha 2 de noviembre de 2017 (Orden 89).

A todo ello se agrega que tampoco luce la presentación de la Declaración Jurada de que el oferente no poseía juicios contra el Estado así como la Declaración que para cualquier cuestión que se suscitara, se aceptaba la competencia y jurisdicción de los Tribunales Federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conf. art. 4° Pliego Particular), sin que se haya requerido la subsanación de dichas



omisiones por los funcionarios competentes (conf. art. 10 Pliego Particular).

Ninguna de estas omisiones fue detectada por los funcionarios intervinientes. Así, expresamente emerge de la recomendación efectuada en forma previa a la adjudicación, de fecha 18 de mayo de 2017, por la Gerencia de Abastecimiento, que se proponía proceder con la aludida adjudicación, luego de haberse “*constatado el cumplimiento de los recaudos exigidos en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares*”, en tanto la oferta cumplía técnica y formalmente con lo solicitado en el mismo (Jefe I, Claudio Cabrio – Orden 36).

ii.- del Convenio entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la DGFM: Expediente EX-2017-03284012-MGEYA-DGALS y la relación con su antecesor Convenio EX – 2016-28000990-MGEYA-DGALS.

Uno de los argumentos por el cual se intenta avalar la procedencia de la contratación directa por especialidad efectuada por la entonces DGFM y la firma Beretta (CD N° 26/17), radicó en el Convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Dirección General de Fabricaciones Militares de fecha 7 de marzo de 2017 suscripto por el Ministro de CABA Martín Ocampo y el interventor de DGFM Héctor Lostri, registrado por la Escribanía General de CABA bajo el nro. 7027696 (página 58/65 del expediente digitalizado), que fuera enmarcada en el art. 28 inc. 11 de la Ley CABA 2095, esto es, una contratación interadministrativa.

Por su parte, en el ámbito de la entonces DGFM, este convenio tramitó mediante el **Expediente EX-2017-10356904-APN-DGFM#MD.**

Véase que la primera contratación directa por especialidad impulsada por la DGFM (N° 68/16) se sustentó también en el Convenio entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Y en este sentido, se resalta que previamente al expediente en análisis en este acápite, mediante el expediente EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se formalizó un convenio similar, también interadministrativo, de fecha 28 de diciembre de 2016¹⁶, mediante el cual la DGFM proveería a ese Ministerio de CABA pistolas semiautomáticas marca Beretta modelo Px4 Storm Type "F", cal. 9x19 mm. 2 NATO con destino a las Fuerzas Policiales de la Ciudad, pero en este caso por la cantidad de 15.000, y por la suma total de \$ 195.000.000 (precio unitario \$ 13.000 iva incluido) (fojas 3/10 EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS)¹⁷; convenio que con fecha 3 de marzo de 2017 fue rescindido de común acuerdo entre las partes (fojas 92/93)¹⁸, sin que obren los motivos que llevaron a adoptar tal decisión.

Se reitera que en el mismo se estipuló que la provisión de armamento requerida en el acuerdo que se rescindía sería objeto de una nueva contratación entre las partes (cláusula segunda del Acta Acuerdo).

Cabe agregar que, en forma previa a la rescisión del mismo, se encontraba tramitando un proyecto de decreto de ratificación de dicho convenio por el Jefe de Gobierno de CABA en virtud de los montos involucrados¹⁹, el que no habría llegado a ser suscripto²⁰.

Ahora bien, cuatro días después de la rescisión de este convenio (3 de marzo de 2017), es decir, con fecha 7 de marzo de 2017 fue suscripto uno nuevo entre las mismas partes con el objeto de la provisión por parte de la DGFM al Ministerio de 9.615 pistolas semiautomáticas marca Beretta Px4 Storm Type F cal. 9x19 mm. NATO, con destino a

¹⁶ Convenio suscripto entre el entonces Ministro de Justicia y Seguridad de CABA, Martín Ocampo, y la DGFM representada por el Arq. Héctor A. Lostri.

¹⁷ Convenio registrado en la Escribanía General de Gobierno de CABA bajo el nro. 28060327 el 29 de diciembre de 2016 (Orden 2 pág. 18/25 EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS).

¹⁸ Acta acuerdo de rescisión registrada ante la Escribanía General de CABA bajo el nro. 7021183 el 17 de marzo de 2017 (fojas 100/101 25 EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS).

¹⁹ En las actuaciones remitidas EX-2016-28000990- -MGEYA-DGALS obra proyecto de dictamen de la Procuración General de CABA expidiéndose en forma favorable al proyecto de decreto de ratificación (fojas 69/74 del expediente digitalizado).

²⁰ Por lo menos no luce en las actuaciones analizadas.



la Policía de la Ciudad, por la suma total de \$124.995.000 (siendo el precio unitario de \$13.000 cada una).

Y no obstante las irregularidades advertidas en el expediente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el cual tramitara este último²¹, se resaltarán aquí algunas cuestiones de relevancia para con los hechos denunciados.

En efecto, los fundamentos de su celebración se basaron en el convenio de transferencia progresiva a la Ciudad de Buenos Aires de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que fuera aprobada mediante la Legislatura de la Ciudad por Resolución N° 298/LCBA/15. También en el argumento se indica que el armamento de la Policía Metropolitana era de notoria superioridad en cuanto a sus características, para el desempeño de una fuerza jerarquizada.

Es notorio que resultan los mismos fundamentos invocados para la procedencia de las contrataciones directas desarrolladas por la entonces DGFM (para la contratación de la firma Fábrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.), habiéndose agregado el informe comparativo entre las pistolas semiautomáticas Sig Sauer SP 2022, Bersa Thunder y Beretta Px4 Storm, realizado por el instructor Sebastián Farah (fojas 72/76) que obra agregado en el **expediente CABA N° 28176/2009**.

Como puede observarse, el propio Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA implementó un procedimiento de selección (expediente CABA N° 28176/2009 - más allá de los reparos efectuados) que culminó con la contratación de la empresa Trompia SRL (quien tuviera a su cargo la exclusividad de las ventas del Grupo Beretta)²²;

²¹ No obra implementado el trámite regulado por el art. 28 inc. 11 del Decreto 95/GCBA/14, sino que el convenio fue suscripto sin que se cumplan con las formalidades exigidas. De suyo, estas cuestiones fueron observadas por el dictamen de la Procuración General de CABA (fojas 16/22 expediente digitalizado); instándose el mentado procedimiento con posterioridad a la celebración del convenio (fojas 45 del expediente digitalizado), sin que se cumpla con el mismo. Por otra parte, se observa que no obra la ratificación del convenio por el Jefe de Gobierno, conforme el cuadro de competencias aprobado por Decreto N° 411/GCABA/16; cuestión que sí fue objeto de trámite en el expediente EX-2016-28000990-MGEYA-DGALS, por el cual tramitara el anterior convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la DGFM, por el mismo objeto, que culminara rescindido.

²² Cabe destacar que Trompia SRL y Rodamientos Severino SRL resultan ser empresas vinculadas por cuanto comparten domicilios y direcciones de e-mail, conforme Nosis extraídos de las mismas.

siendo que luego en el año 2017 impulsó una contratación directa interadministrativa con la DGFM, para que ésta le provea las armas de la firma Beretta²³.

Así, mediante la implementación de sucesivas contrataciones directas que se materializaron buscando darle manto legal bajo las formas de un contrato interadministrativo - por parte del Gobierno de la Ciudad - y luego mediante una contratación por especialidad - por parte de la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares -, en realidad lo que se efectuó desde la óptica del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue una subcontratación que tuvo por finalidad real la adquisición de las pistolas a la firma Beretta para el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA (con algunas variantes, como se expondrá, se efectuó la provisión de armas para la Provincia de San Juan y La Pampa).

Véase que el acta que obra en el expediente **EX-2017-10356904-APN-DGFM#MD** -actuaciones generadas en la DGFM con motivo del Convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ese organismo-, relativa a la entrega de las pistolas Pietro Beretta Px4 Storm (Orden 14), refiere que el material era transportado desde el lugar de origen hasta el depósito de la Policía de la Ciudad y que permanecería en guarda y en depósito hasta que la Comisión de Recepción designada por la DGFM e integrada por Balzi Gonzalo, Campitelli José, Ruffini Pablo, Gazquet Néstor y De Armas José, finalizaran con las tareas de verificación.

En otras palabras, los bienes cuya contratación efectuó la DGFM en el marco de la contratación directa por especialidad fueron recibidos por la Comisión de Recepción designada al efecto en dicho procedimiento de selección (ver Orden 55 **Expediente EX-2017-4600821/17-APN-DGFM#MD** – CD 26/17) y entregados por dicha Comisión al Gobierno de la Ciudad, a efectos de dar cumplimiento al convenio suscripto entre éste y la DGFM para la provisión de estas

²³ Sin perjuicio, reiterando, del intento también efectuado en el anterior convenio celebrado entre CABA y DGFM que terminara rescindido (EX2016-28000990-MGEYA-DGALS).



mismas armas Beretta, lo que denota a todas luces la subcontratación efectuada en esta última contratación.

A todo evento, vale señalar que conforme la redacción del Acta de entrega obrante en el expediente EX-2017-10356904-APN-DGFM#MD, las armas ingresadas al país habrían tenido como destino directo los depósitos de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, a la espera de las conclusiones de la Comisión de Recepción de la DGFM.

La subcontratación del objeto del contrato se encuentra prohibida, salvo autorización fundada de la autoridad competente (arts. 118 y 119 Ley CABA 2095 y art. 13 inc. c) Decreto N° 1023/2001), lo que resulta aún más tajante en las contrataciones directas, por cuanto son excepciones a la regla general de la licitación pública, desvirtuándose de este modo la esencia misma que las habilita (esto fue recogido por el Decreto N° 1023 en el art. 25 inc. d) apartado 8).

En síntesis, se utilizaron las normas aplicables para desviarlas de su finalidad vulnerándose así el procedimiento de selección previsto en forma excepcional (por exclusividad / especialidad), y produciéndose un perjuicio a la Administración por cuanto se le impidió que contara con la posibilidad de obtener la “oferta más conveniente”.

Ello sin perjuicio de la competencia de la DGFM para la provisión de armas, como se expondrá en el siguiente apartado.

ii. a) de la incompetencia de la entonces DGFM.

Párrafo aparte deviene considerar lo atinente a la competencia de la entonces DGFM para llevar a cabo la adquisición de bienes con posteriores fines de venta, en el caso particular acá analizado de las pistolas Beretta; ventas efectuadas tanto a CABA, como a las Provincias de San Juan y de la Pampa (ver expedientes EX-2017-26167376-APN-DGFM#MD y EX-2017-17957722- APN-DGFM#MD respectivamente).

En efecto, la Dirección General de Fabricaciones Militares fue creada como una entidad autárquica bajo la dependencia del entonces Ministerio de Guerra (luego bajo la órbita del Ministerio de Defensa de

la Nación), con capacidad para actuar pública y privadamente, conforme las leyes generales de la Nación y especiales que afecten su funcionamiento (conf. art. 1° Ley 12.709)²⁴.

De modo que su competencia, en tanto potestad para actuar, estaba dada por dicha norma (Ley 12.709), dentro de la que se encontraban las siguientes funciones:

a) Realizar los estudios, investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de las posibilidades industriales del país, relacionadas con la producción de materiales y elementos de guerra y con la preparación de la movilización industrial correspondiente;

b) **Elaborar materiales y elementos de guerra;**

c) Realizar, de acuerdo a las disposiciones del Código de Minería, exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de cobre, hierro, manganeso, wólfram, aluminio, berilo y demás materias necesarias **para la fabricación de materiales de guerra;**

d) Construir las obras necesarias a los fines de dicha ley;

e) Fomentar las industrias afines que interesa al cumplimiento de esa ley.

Como puede observarse, todas sus facultades rondaban en torno a la “fabricación” de materiales de guerra, descartándose la comercialización o reventa de los materiales adquiridos de terceros.

No resulta contrario a este argumento que la entonces DGFM podía realizar con la industria privada convenios de carácter industrial y comercial, ad referendum del Poder Ejecutivo, a los fines del cumplimiento de la ley (art. 6 Ley 12.709), lo que no implicaría que en función de ello se desvirtúe el régimen de contrataciones de la

²⁴ Cabe destacar que mediante Decreto N° 104/2019 la DGFM fue transformada en Fabricaciones Militares Sociedad del Estado, teniendo por objeto la investigación y desarrollo de tecnologías, fabricación, industrialización, explotación y transporte, así como la **comercialización** de bienes y servicios en las áreas de seguridad, defensa, minería, industria química e industria metalmeccánica, estando facultada para **comprar, vender**, permutar, importar o exportar dichos bienes y servicios, y realizar toda otra actividad que resulte necesaria para facilitar la consecución de su objeto (art. 1).



Administración Pública Nacional, y menos aún que se permitiera la intermediación de esa DGFM en las contrataciones que realizaran otros organismos.

Ahora bien, la competencia, como conjunto de potestades que surgen del ordenamiento jurídico, presenta como principio básico que el Estado no puede actuar, salvo que la ley lo autorice a hacerlo (art. 19 Constitución Nacional y art. 3 Ley N° 19.549).

No obstante, se reconoce no sólo las facultades textuales sino también aquellas que surgen de modo implícito del bloque de legalidad, que sean necesarias para el cumplimiento del objeto o fin que persigue el órgano (CNCAFed., sala IV, “Peso Agustín c/ BCRA”13/06/1985), campo de actuación limitado por su especialidad (CSJN, “Universidad Nacional de Salta c/ Provincia de Salta s/ acción meramente declarativa”, 6/08/2013).

Por lo tanto la comercialización de bienes de terceros de la entonces DGFM resultaba extraña a las facultades conferidas por la Ley 12.709, en tanto tampoco se relacionaban con el fin que perseguía (fabricación de productos relacionados con la defensa nacional). Agregándose que no surgía expresa ni implícitamente que pudiera operar como agente intermediario ni revendedor de dichos bienes y menos aún de productos de empresas extranjeras.

No resulta óbice que el Decreto N° 104/2019 al transformar al organismo como Sociedad del Estado le haya atribuido la facultad de comercialización de bienes y servicios en las áreas de seguridad, defensa, minería, industria química e industria metalmeccánica (art. 4°), por cuanto dicha norma fue dictada en febrero de 2019.

Todo lo cual autoriza a concluir que las contrataciones bajo estudio adolecen de nulidad absoluta en los términos del art. 14 de la Ley N° 19.549.

ii. b) de las otras ventas efectuadas por la DGFM.

Que en consonancia con lo aquí expuesto, se ha verificado también, que la entonces DGFM ha efectuado otras reventas de las

pistolas de la firma Beretta, a las Provincias de San Juan (Expediente EX2017-26167376-APN-DGFM#MD) y de La Pampa (Expediente EX2017-17957722-APN-DGFM#MD), en clara violación a su competencia atribuida, conforme lo expuesto en el acápite anterior.

Sobre estas contrataciones la firma Fabricaciones Militares Sociedad del Estado informó que la Provincia de San Juan pagó, con fecha 21/11/2017 la suma de \$ 10.400.000,00; por la cantidad de 800 pistolas; mientras que la provincia de La Pampa efectuó dos pagos por \$ 1.040.000,00 de fechas 29/12/2017 y 3/4/2018, por un total de \$2.080.000,00, en relación a las 160 unidades adquiridas.²⁵

ii. c) de los valores exorbitantes.

Finalmente, se destaca que los montos por los cuales la DGFM efectuó la venta de las armas Beretta resultan ser superiores a los que emergen del expediente DGFM N° 1725/2016 (S01:0427946/2016) y del expediente DGFM 2017-4600821/17 (CD 26/17), expediente en los cuales dicho organismo las adquirieron (o pretendían adquirirla.) directamente de la firma “Beretta”.

Concretamente el precio unitario que obra en cada procedimiento en que la DGFM efectuó la llamada reventa de las armas radica en la suma de \$13.000; mientras que se desprende del trámite del expediente DGFM N° 1725/2016 (S01:0427946/2016) que el precio unitario por cada pistola Beretta a diciembre de 2016 era de EUR 325 (\$6253)²⁶.

Asimismo, del expediente DGFM 2017-4600821/17 (CD 26/17) surge que el precio unitario por cada pistola era de EUR 325 (Orden 31)²⁷.

Cabe destacar que conforme la información emitida por la AFIP, a instancias de esta PIA, el precio de las pistolas Beretta, a marzo de 2017, rondaba los U\$D 241, aproximadamente, por unidad.

²⁵ Ver IF-2021-43579096-APN-FMSE#MD.

²⁶ Conforme la documentación de pago remitida por la Ex DGFM el valor del Euro al momento de su adquisición en el Banco de la Provincia de Córdoba cotizaba en \$ 19.24.-

²⁷ Precio que incluía gastos de Fletes y Seguros.



En efecto, tal cual surge del informe remitido por la AFIP a pedido de esta instancia, desde el mes de marzo a noviembre inclusive del año 2017 se produjeron 14 importaciones de la reseñada pistola Beretta. Los distintos importadores declararon un valor aproximado de 241 dólares estadounidenses.

Entonces, teniendo en cuenta que de la documentación remitida por la Ex DGFM surge que a la hora de pagarse los EUR 325 que se acordó por cada pistola, la cotización pactada de esa moneda (euro), al 30 de junio de 2017, conforme surge del expediente de liquidación, ascendía a la cantidad de \$ 19,24²⁸, se entiende que cada pistola costó \$ 6.253.-, mientras que el promedio de los importadores las pagaron \$ 4.113,99, ya que el dólar cotizaba a \$ 16.93, conforme surge de la página del Banco Central de la República Argentina²⁹.

Cabe destacar, que el tipo de cambio de los distintos pagos habría fluctuado, puesto que en otros de los documentos de liquidación se ha indicado el tipo de cambio en la suma de \$ 24,81, lo que provocó que aumentara su valor.³⁰

Es decir, que conforme la documentación obtenida y la información enviada por la AFIP, la Ex DGFM habría pagado un sobreprecio que ascendería a la suma de \$ 2.139.-, o sea un 51.99 % más por cada pistola.

Lo expuesto precedentemente permite añadir al cuadro irregular general, al menos en esta instancia preliminar, la sospecha de que, la suma abonada por la DGFM a la firma “Beretta” podría encontrarse, intencionalmente, por encima del valor real, teniendo en cuenta la información antes citada, suministrada por la AFIP.

En segundo lugar, indefectiblemente la DGFM efectuó la venta de dichas armas tanto al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como a las Provincias de San Juan y de La Pampa, por un valor extremadamente superior al correspondiente (más del doble

²⁸ Ver cotización pactada del tipo cambiario expresado en el expediente de pago, más precisamente el archivo “otros documentos liquidables” del 6 de julio de 2017.

²⁹ http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Cotizaciones_por_fecha_2.asp

³⁰ Ver “otros documentos liquidables” de fecha 10/07/2018.

aproximadamente), en lo que también en forma preliminar, constituye un indicio consistente de haberse causado, con la maniobra que se denuncia, un perjuicio a los estados locales.

iii.- del “Memorándum”.

Uno de los fundamentos de la entonces DGFM para proceder a las contrataciones directas por especialidad con “Beretta” fue la invocación del Acuerdo celebrado entre dicho organismo -DGFM- y la firma Fabbrica D’Armi Pietro Beretta S.p.A. (contrato N° 96/16)³¹; acuerdo que a la fecha de inicio de las contrataciones directas por especialidad³² no había entrado en vigor ni había sido suscripto por autoridad competente, siendo por ende ineficaz para la producción de efectos jurídicos e inválido por las razones que se expondrán.

En efecto, emerge expresamente de dicho acuerdo que el mismo entraría en vigor una vez que se ejecutaran determinadas condiciones (art. 6)³³, y que habiendo sido cumplida solo una de ellas (firma del contrato) se estaba en presencia de un contrato ineficaz³⁴.

Todas estas condiciones nos permiten verificar que uno de los fundamentos de las contrataciones directas con la firma “Beretta”, es decir el, “Memorándum”, carecía de validez ya que, luego fue declarado nulo por las irregularidades en su tramitación; agregándose que por el monto involucrado correspondía la ratificación por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Jefe de Gabinete de Ministros, lo que no sucedió por los vicios mencionados.

Ahora bien, como se adelantó, sin perjuicio de que posteriormente fue declarada la nulidad absoluta de dicho acuerdo mediante Resolución N° 2019-100-APN-DGFM#MD de fecha 7 de

³¹ Ver Orden 52 expediente correspondiente a la CD 26/17.

³² CD 26/17 y su antecesora CD 68/16.

³³ Las condiciones a las que estaba sujeta la entrada en vigor del contrato eran: firma del contrato por las partes; recepción del CUF (certificado de usuario final) debidamente legalizado por la Embajada de Italia en Argentina; recepción de licencia de exportación por parte del proveedor; obtención de autorizaciones por parte de las autoridades de los organismos de control argentino; expedición de una garantía soberana emitida por el Ministerio de Economía o autoridad competente de Argentina aceptada por SACE y el Banco financiador; emisión de la contra-garantía de la Agencia de Exportación italiana SACE.

³⁴ Conforme surge de los términos de la Resol-2019-100-APN-DGFM#MD.



mayo de 2019 suscripta por el Subinterventor de DGFM, Lic. Fernando Speranza, se expondrán a continuación las groseras irregularidades acaecidas durante su trámite y que, a juicio de esta PIA resultan demostrativas de la intencionalidad de las partes de concretar acuerdos entre las mismas, más allá de los obstáculos que pudieran presentarse así como de las exigencias legales vigentes a ese tiempo.

En primer término, corresponde centrarnos en el concepto “Memorándum”, nombre al que se le asigna al contrato aquí analizado.

En efecto, se entiende por Memorando o Memorándum de Entendimiento la formalización por escrito de un acuerdo entre dos o más partes para expresar objetivos y líneas de actuación comunes, sin producir efectos jurídicos, es decir, que no origina compromisos vinculantes o legalmente exigibles entre las partes. Se lleva a cabo entre sujetos de derecho internacional, o entre órganos u organismos de ellos dependientes, a fin de mantener relaciones de cooperación.

Véase que conforme se expondrá, mientras se encontraba tramitando la suscripción de este contrato con la firma “Beretta” para la adquisición de las armas³⁵, con fecha 13 de septiembre de 2016 fue celebrado el “Memorando de Acuerdo” entre las partes (Beretta y DGFM – fojas 106/107) mediante el cual se acordaron esfuerzos en cooperación de nuevas oportunidades en negocios relativas a los productos Beretta en Argentina, definidos en acuerdos específicos que podrían incluir actividades como las siguientes: montaje de los productos Beretta en Argentina, en particular de los rifles de asalto (calibres 7.62 x 51 y 5.56 Nato), fusiles y pistolas de cla. 9x19mm con la correspondiente TdT (transferencia de tecnología), destinados a las fuerzas de defensa y policiales de Argentina, agregándose que cualquier cooperación y etapa de las actividades citadas (venta, montaje, TdT) estaría supeditada a la obtención por las partes de las autorizaciones y licencias necesarias de las autoridades gubernamentales de Italia y de Argentina (punto 1).

³⁵ El expediente en cuestión fue iniciado con fecha 11 de agosto de 2016 (fojas 1).

Pero como se verá, nada tenía que ver el acuerdo aquí suscripto con un Memorando de Entendimiento, sino que bajo la apariencia del mismo en realidad se pretendía celebrar un contrato generador de derechos y obligaciones, el cual debía efectuarse de conformidad con el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Máxime cuando tampoco era celebrado entre sujetos de derecho internacional, debiendo en este supuesto haber sido aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, volviendo al trámite implementado, mediante el **expediente N° 1725/2016** del registro de la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares (**S01:0427946/2016**) tramitó el contrato suscripto finalmente el 30 de septiembre de 2016 entre la DGFM (Héctor Lostri) y Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. (Franco Gussaldi Beretta)³⁶, cuyo objeto radicaba en el suministro de 150.000 pistolas de calibre 9x19 mm., modelo Px4 Storm, Tipo F, TDP, MDP, a ensamblar en las instalaciones de DGFM y el suministro de 25.000 rifles de asalto de calibre 7.62x51 mm., modelo ARX200, TDP, MDP, a ensamblar en las instalaciones de la DGFM., por el precio de EUROS 88.609.295³⁷ (conf. Arts. 1 y 3 del contrato).

El trámite fue instado por el entonces interventor de DGFM, Héctor Lostri, con fecha 11 de agosto de 2016, invocando como argumento el Convenio de Cooperación en materia de defensa celebrado entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Italiana del año 1997, aprobado mediante Ley N° 24.843 (fojas 1). Como puede observarse la propuesta comprendía la concesión de una **licencia de fabricación y comercialización** de un sistema de armas portátiles que incluía transferencia de tecnología, capacitación y equipamiento.

Pero como se adelantó en el inicio de la presente, lejos de acordarse lo propuesto por “Beretta” – concesión de licencia de

³⁶ Al que en las actuaciones se denominó “Memorándum”.

³⁷ Se estableció como condiciones de pago un préstamo a cargo de DGFM otorgado por un Banco Internacional (art. 4).



fabricación y comercialización- se contrató la adquisición de gran cantidad de armas para su “ensamblaje” – contrato de suministro – y licencia para vender las pistolas y rifles de asalto “Beretta”, con fuerte costo económico.

En otras palabras, **no se trató de un contrato de licencia para la fabricación de las armas sino de la mera adquisición de armas** “Beretta” a ensamblar en el país (no fabricados)³⁸ con la consiguiente autorización de la posterior venta de las mismas.

En efecto, mediante el art. 5 del contrato se agregó que Fabricaciones Militares obtendría licencia para vender las pistolas y los rifles de asalto ensamblados “fabricados” en sus plantas a las autoridades gubernamentales de Argentina, Mercosur y Sudamérica únicamente y que DGFM abonaría a “Beretta” un 3,5 % en concepto de regalías a calcular sobre todos los negocios realizados en Mercosur y países sudamericanos, con exclusión de Argentina (punto 2 del art. 5) y que DGFM estaría autorizado a vender pistolas ensambladas en el mercado civil local exclusivamente a través del representante local de “Beretta” el que sería debidamente informado a DGFM (punto 4 del art. 5).

Entonces, no sólo el contrato no tuvo por objeto la autorización o licencia para proceder a la fabricación referida con la consiguiente transferencia de tecnología, sino que la autorización de venta de dichas armas estipulada comprendía un intermediario (representante de “Beretta” en Argentina), el que iba a ser informado posteriormente a la firma del mismo.

Reiterándose aquí la incompetencia de la DGFM para proceder a la reventa de dichas armas, conforme lo expuesto en acápites anteriores.

³⁸ Véase que en el contrato se establecieron las especificaciones técnicas del “suministro” de pistolas y de los rifles (Anexos 1 y 13 del contrato). Y respecto al paquete de datos de fabricación de pistolas y rifles (Anexos 8 y 20) y al paquete de datos técnicos para las pistolas y rifles (Anexos 10 y 22) se hace referencia al listado de datos de producción para el ensamble de dichas armas, lo que difiere de la fabricación de las mismas.

De manera que además de abonarse la suma de 88.609.295 euros por la adquisición de 150.000 pistolas y 25.000 rifles de asalto, se le abonaría a “Beretta” un porcentaje por los “negocios” efectuados.

Véase además que en el informe de factibilidad de la propuesta de la firma Beretta realizado por el Jefe de Producción de Armamento y Municiones (Ing. Pablo Jorge Ruffini) y por el Jefe de Planta de Armas (Ing. Gonzalo Balzi) de la Fábrica Militar de Fray Luis Beltrán, remitido a la Dirección de Producción de la DGFM, refería a la necesidad de adquirir el modelo de pistola 9x19 mm ofrecido por encontrarse en uso en las fuerzas del país y que la firma Fabbrica D’Armi Pietro Beretta se trataba de un fabricante de armas de primer nivel con una extensísima trayectoria y una vasta experiencia no solo en la producción sino en la transferencia de tecnología (fojas 69/79).

Asimismo, de las constancias de fojas 81/92 se vislumbra la necesidad de adquisición de las pistolas.

Nuevamente, caben aquí las mismas observaciones efectuadas a las contrataciones directas de la DGFM por especialidad, por cuanto no justificaría su procedencia, sino tan solo la necesidad de la contratación, importando el análisis realizado respecto de la pistola Beretta, una evaluación de la oferta de dicha firma.

Volviendo a los argumentos invocados para la celebración de este acuerdo, surge que fue requerido con fundamento en el Convenio de Colaboración que fuera aprobado mediante la Ley N° 24.843 entre nuestro país e Italia, cuando el objeto de dicho convenio se circunscribe a la colaboración de las fuerzas armadas de ambos países en el campo del adiestramiento y formación profesional, incluyendo asimismo la investigación y desarrollo de tecnologías para la defensa; no la comercialización de productos; agregándose además que la cooperación se debía materializar entre los Ministerios de Defensa de los países signatarios.

Prueba de ello es que el Memorándum de Entendimiento suscrito en el año 2010 entre el Ministerio de Defensa de Italia y el Ministerio de Defensa de nuestro país (con sustento en el Convenio de



Colaboración antes citado), tuvo como objeto cooperar en la asistencia y apoyo técnico y logístico de sistemas, materiales, equipos y medios comunes a los dos países; disponiendo que el desarrollo de las actividades de cooperación estarían a cargo de la Secretaría General de la Defensa del Ministerio de Defensa italiano y de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa Argentino (conf. art. 1° - fojas 120/127).

A ello se agrega que dentro de las áreas y métodos de cooperación enunciados en el art. 2° no se encuentra la firma Beretta (habiéndose hecho alusión a otras empresas). Finalmente, se estableció que la Comisión Mixta Bilateral integrada por ambos Ministerios debía firmar los Acuerdos de Aplicación de las tareas referidas en el art. 2 del mismo (art. 4°).

Se reitera, acá el convenio fue celebrado con una empresa privada extranjera.

Que la firma italiana haya contado con el aval del Ministerio de Defensa de Italia no implicaba que se tratara de un acuerdo de colaboración entre Estados, sino solo la autorización que el mismo debía otorgar mediante el Ministerio de Defensa para la transferencia de dicha tecnología o concesión de licencias de equipamiento militar³⁹.

Concretamente el Ministerio de Defensa de Italia garantizó únicamente el control técnico de calidad del objeto contractual (fojas 129/132).

Sólo puede calificarse como absurdo que en las intervenciones de las áreas competentes previas a la suscripción del convenio esta circunstancia fue justificada de un modo por demás grosero, incompatible con quienes tienen a su cargo el control de los actos de gobierno. Agregándose que, además, dichas áreas enmarcaron la contratación como una concesión de licencia de fabricación y

³⁹ Si bien la firma “Beretta” al efectuar el ofrecimiento acreditó los avales del Ministerio de Defensa italiano para la transferencia de tecnología, lo cierto es que como se describió, ello fue utilizado ardidamente para intentar justificar una contratación entre Estados o asimilarla a ello, siendo que a su vez nada de esto se concretó, sino meramente se acordó la adquisición directa de dos tipos de armas de fuego por parte de la DGFM.

comercialización, cuando en realidad se formalizó un contrato de suministro y autorización de venta, tal como se expuso.

Así, la Gerencia de Abastecimiento (Ing. Claudio Cabrio – 12 de septiembre de 2016), en oportunidad de requerir opinión sobre el procedimiento de contratación adecuado a la Unidad de Transparencia, sostuvo que la licitación pública podría ser ineficiente por las características especiales de la eventual contratación, como por el financiamiento ofrecido por el proponente y por cuanto el carácter público de las ofertas de los procedimientos licitatorios podrían inhibir a potenciales oferentes ya que expondrían secretos industriales a los que sus competidores tendrían acceso (fojas 95/96).

Por su parte, la Unidad de Transparencia de la DGFM (Dr. Lisandro P. Molinas – 14 de septiembre de 2016), si bien sugirió dar intervención previa a la Oficina Nacional de Contrataciones, entendió, en igual sentido, que el procedimiento licitatorio podría obstruir la concreción del proyecto, por la publicidad de las actuaciones y la competitividad, ello por tratarse de una transferencia de tecnologías sobre todo de equipamiento para la defensa y seguridad. Asimismo, encontró obstáculo en el financiamiento ofrecido por el propio proveedor, desconociendo que al ser gestionado por el mismo en forma directa, podría haberse incluido como una de las condiciones del pliego particular, lo que sucede en muchos procedimientos de selección de la Administración Pública Nacional. Por su parte, consideró que no correspondería proceder a la contratación directa habilitada por el art. 25 inc. c) apartado 6 del Decreto N° 1023/2001⁴⁰, por entender que no aportaría soluciones a los inconvenientes planteados al subsistir los recaudos en materia de difusión y publicidad de las actuaciones, agregando que no cualquier operación vinculada a la defensa o seguridad nacional debe seguir ese trámite (fojas 97/105).

⁴⁰ Art. 25 inc. d) apartado 6 del Decreto N° 1023/2001 habilita la contratación directa “cuando el Poder Ejecutivo Nacional haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable”.



Es que aún ante estos supuestos (contratación directa por razones de seguridad o defensa nacional), la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que si la contratación directa se funda en la necesidad de mantener la reserva sobre determinadas operaciones del gobierno, el secreto sólo rige respecto de ciertos actos en la medida estrictamente indispensable para garantizar su finalidad, pero en modo alguno significa instituir un ámbito de la actividad administrativa al margen de la legalidad y del correlativo deber de dar cuenta de los antecedentes de hecho y derecho en virtud de los cuales se decide y de observar exclusivamente los fines para los que fueron conferidas las competencias respectivas, entre ellas, la de contratar; pues aunque en principio pueda resultar indiferente a la ley el modo como los particulares arreglan sus propios negocios, no lo es la manera en que los funcionarios administran los asuntos públicos⁴¹.

Pero lo paradójico es que también se pretendió excluir el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional con sustento en el propio objetivo del mismo, aquí vulnerado: lograr la mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos.

Finalmente se basó en los contratos excluidos del ámbito de aplicación del Decreto N° 1023/2001: *“Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 confiere a los Organismos de Control”* (conf. art. 5 inc. c).

Y aquí se realizó una interpretación que no puede ser pasada por alto, más allá de la declaración de nulidad final del contrato, por cuanto las diferentes intervenciones efectuadas por las áreas en forma previa a la suscripción del convenio, tienden, en todos los casos, a garantizar

⁴¹ Fallos 321:174.

principalmente la legalidad de la actuación administrativa, siendo éste uno de los principios rectores ínsito en todo procedimiento administrativo (arts. 16 a 19, 28 y cc. CN).

Es que ilegítimamente se asimiló, a fin de excluir la aplicación de dicho régimen de contrataciones, la exigencia de que la contraparte del Estado sea un “Estado extranjero” con una firma/empresa privada extranjera, con sustento en que habría sido respaldada por un Estado Extranjero.

De suyo, en el propio dictamen se aludió a que no se trataba de un contrato suscripto por dos actores estatales, es decir, un contrato celebrado con un estado extranjero como se indica en el Decreto N° 1023/2001 (ver fojas 100 vta.).

Y lo fundamentó en forma absurda en que *“el cuerpo normativo que contiene la excepción no brinda una definición o previsiones que brinden contornos más precisos de la extensión de dicha categoría, o el grado de participación exigida al Estado Extranjero para su encuadre”*, agregando que *“la Procuración del Tesoro de la Nación no posee dictámenes en los que se eche luz sobre esta cuestión específica”*.

Ante esto, agregó que la Oficina Nacional de Contrataciones en el dictamen N° 444/2013 hizo extensiva la exclusión del Régimen General de Contrataciones prevista para los contratos celebrados con estados extranjeros a los celebrados con empresas públicas de esos estados, considerando que efectuó una interpretación “amplia” del art. 5 inc. c) del Decreto N° 1023/2001.

Ahora, por un lado, el texto normativo es claro: para que se excluya del ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones del Estado Nacional se requiere que la contraparte sea un “Estado Extranjero” (art. 5 inc. c), siendo las exclusiones restrictivas y taxativas, por cuanto dentro de los contratos comprendidos se incluye *“a todos aquellos contratos no excluidos expresamente”* (art. 4 inc. a Decreto 1023/2001).

Por otro lado, resulta contrario a derecho que se asemeje una empresa pública extranjera con una empresa privada de un estado



extranjero. Con este criterio, no podrían efectuarse contrataciones internacionales⁴², por cuanto quedarían lisa y llanamente excluidas del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Finalmente fundamentó erróneamente la exclusión del régimen general en que conforme el art. 3 inc. e) del Decreto N° 893/2012 se exceptuaba del ámbito de aplicación a los contratos de concesión de licencias⁴³.

Como primer punto cabe considerar que el Decreto N° 893/2012 reglamentó el Decreto N° 1023/2001, por lo tanto sus previsiones no pueden derogar norma alguna de este último, en tanto importa un decreto delegado en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, teniendo por ende jerarquía legislativa y no reglamentaria.

En segundo lugar, lo que hizo el Decreto Reglamentario N° 893/2012 es delimitar los contratos a los que no resultaba de aplicación dicha reglamentación (Decreto N° 893/2012), remitiéndose a los indicados en el art. 4 inc. b) del Decreto Delegado N° 1023/2001 (comprendidos dentro del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional).

Es decir, que los contratos referidos en el art. 4 inc. b) del Decreto Delegado N° 1023/2001, entre los que se encuentran la concesión de servicios públicos y licencias, no fueron reglamentados por el Decreto N° 893/2012, pero sí se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 1023/2001).

Únicamente se reglamentó el procedimiento relativo a los contratos comprendidos en el inc. a) del art. 4 del Decreto N° 1023/2001.

⁴² Art. 26 inc. b) apartado 2 Decreto N° 1023/2001: “La licitación o el concurso serán internacionales cuando, por las características o la complejidad de la prestación, la convocatoria se extienda a interesados y oferentes del exterior; revistiendo tal carácter aquellos cuya sede principal de sus negocios se encuentre en el extranjero, y no tengan sucursal debidamente registrada en el país”.

⁴³ Cabe resaltar que el 15 de septiembre de 2016 fue dictado el Decreto N° 1030/2016 el que entró en vigencia a los 15 días corridos de su publicación en el Boletín Oficial, aplicable a todos los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autorizaran. No obstante, el inc. e) del art. 3 del Decreto 1030/2016 contiene la misma prescripción que el Decreto N° 893/2012.

Agregándose que tal exclusión refiere a los contratos de servicios públicos y licencias, los que obran regulados por las leyes 17.319, 23.696, 23.697, 26.522, decretos 731/1989, 830/1989, 1105/1989, 62/1990, 461/1990⁴⁴, entre otros, es decir, concesiones y licencias relacionados con servicios públicos o servicios de interés público, cuestión que difiere con el objeto de la contratación bajo análisis.

Entonces, por las falsas razones antes expuestas, la DGFM entendió que no encuadraba la contratación en trámite dentro del Régimen de Contrataciones para la Administración Pública Nacional.

De modo que el 30 de septiembre de 2016 se celebró el Contrato N° 96/2016 entre la entonces Dirección General de Fabricaciones Militares (Héctor Lostri) y Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. (Franco Gussalli Beretta).

La intervención del Departamento Asuntos Jurídicos mediante el Dictamen N° 425/2016 (Dr. Sergio J. L. Gracia) fue emitido con posterioridad a la suscripción del contrato - con fecha 4 de octubre de 2016 – compartiendo el criterio de la Unidad de Transparencia en cuanto a que la presente contratación se encontraba excluida del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional Decreto N° 1023/2001 y en lo que aquí interesa, que el acuerdo debía ser concebido como realizado entre dos Estados (fojas 214/246). No obstante, se reiteró la necesidad de requerir la opinión de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Se reitera que antes de la suscripción del contrato se había requerido la intervención de la Oficina Nacional de Contrataciones, habiéndose remitido a dicho organismo nota de fecha 16 de septiembre de 2016 de la Gerencia de Abastecimiento (Ing. Claudio Cabrio) requiriendo opinión sobre el procedimiento a implementar (fojas 106), no obstante y sin que se recibiera respuesta alguna se formalizó el contrato en cuestión.

⁴⁴ Cicero Nidia Karina, "Derecho Administrativo" Tomo III, La Ley, Buenos Aires, 2015, pag. 52.



De todo lo expuesto, surge de manera palmaria la intención de suscribir el convenio bajo análisis, a como diera lugar, a pesar de las evidentes prohibiciones antes indicadas para llevarlo adelante.

De suyo, además de lo absurdo de considerar a la firma Beretta como un “Estado Extranjero”, en todo el trámite se pretendió además excluir dicha contratación del régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional al considerar que la misma consistía en la transferencia de tecnología en materia de armas portátiles, paquetes de datos técnicos, y procesos productivos vinculados a sistemas de armas, cuando en realidad, conforme surge del art. 1 y 2 del convenio, el objeto radicó en el suministro de las pistolas y rifles, siendo que se entregarían en kits listos para montar (art. 2) Es decir, que se adquirirían los kits de las mismas desde la empresa italiana, procediéndose a su armado en este país, autorizándose a su posterior venta (art. 5).

Específicamente, en el art. 5 del aludido contrato se estipuló que el cliente se reservaba el derecho, mutuamente acordado con el proveedor, de “comprar” adicionales de los bienes contractuales a los mismos precios acordados y con las mismas especificaciones y condiciones técnicas.

Pero además se observa la celeridad implementada en el trámite, máxime teniendo en cuenta la importancia y envergadura de un convenio de tal magnitud.

Al análisis efectuado corresponde mencionar que, en virtud del monto involucrado en la contratación llevada a cabo, además hubiera correspondido que dicho procedimiento de selección sea aprobado y adjudicado por el Jefe de Gabinete de Ministros o en su defecto, ratificado por el mismo, circunstancia que no sucedió.

Ello por cuanto según las exigencias del Decreto N° 690/2016 correspondía al Jefe de Gabinete la aprobación de los procedimientos y adjudicación que superaran el importe que representara 1000 módulos para licitaciones y concursos públicos y privados, y el importe que superara 65.000 módulos para compulsas abreviadas y adjudicaciones

simples (contrataciones directas), siendo que el valor del módulo a dicha fecha ascendía a la suma de \$ 1.000⁴⁵.

En síntesis, puede colegirse que todas las áreas intervinientes intentaron, en forma vergonzosa, soslayar y justificar la no aplicación de las exigencias legales dispuestas con el fin de llevar adelante el procedimiento, irregular, y culminar con la celebración de la contratación.

Circunstancias que no pueden pasarse por alto, a pesar de la nulidad decretada del contrato, por cuanto las irregularidades aquí descriptas revisten tal gravedad, que podrían haber ocasionado un trascendental perjuicio al Estado Nacional.

A mayor abundamiento cabe reiterar que mediante Resolución N° 2019-100-APN-DGFM#MD de fecha 7 de mayo de 2019 fue declarada la nulidad absoluta del contrato con sustento en el dictamen de la Oficina Nacional de Contrataciones IF-2019-20819574-APN-ONC#JGM del 5 de abril de 2019, en el entendimiento que el contrato analizado no encuadraba en las excepciones del art. 5 del Decreto N° 1023/2001, por lo que consideró que el mismo debió ser el resultado de alguno de los procedimientos previstos en dicha norma.

V.- ANÁLISIS JURÍDICO PENAL.

i) análisis de los hechos:

El estudio de las actuaciones administrativas objeto de denuncia permite tener por cierto, al menos con el grado requerido en esta instancia de investigación, que ha existido una compleja maniobra de corrupción en la que han tomado parte distintos funcionarios públicos, tanto locales como nacionales, entre estos últimos, centralmente los funcionarios de la ex DGFM, como así también las autoridades de la empresa proveedora Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.

La concatenación de actos administrativos rescindidos y no rescindidos evidencian una clara e inequívoca voluntad negocial con la

⁴⁵ Cabe destacar que dichos montos son concordantes con las disposiciones del Decreto N° 1030/2016 al momento de los hechos.



firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A, con las características antes mencionadas, es decir actos de funcionarios sin competencia, con justificaciones aparentes y adquisiciones a valores que no encuentran correlato con otras compras consultadas; circunstancia ésta que contrajo a la firma involucrada un beneficio económico de gran envergadura.

A su vez, esa voluntad desdoblada de adquirir las armas Beretta, conllevó la nueva acción de revender las armas a distintas gobernaciones con precios que imponen pensar en espurios acuerdos, en tanto no podría considerarse que los compradores pagaran un 100% más caro de lo que fueron adquiridas por la DGFM cuando éstas ya se habrían adquirido a un 51.99 % más caro de lo que se importarían al país.

Es decir, que a todas luces se ha acreditado la existencia de un plan que conllevaba la adquisición de armas en forma indebida, generando el beneficio para un tercero, y la consecuente distribución de las pistolas a los efectos de evitar que se advierta la falta de necesidad de ese tipo de elementos.

Todas las operaciones resultaban indispensables a los efectos de evitar lo evidente, es decir que no había ninguna necesidad de adquirir este tipo de elementos para la DGFM.

Ahora, para ello, en primer lugar, se verificó que se efectuó una contratación directa por especialidad cuando no se encuentran acreditados los requisitos para ese procedimiento.

Además, se intentó celebrar un memorándum totalmente ilegal con la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A, el cual fuera posteriormente nulificado, ya que el entonces Interventor de la DGFM había firmado un contrato careciendo de competencia y sin la sustentación de un procedimiento legal.

Finalmente, como se indicó, se procedió a contratar con otros Gobiernos locales, a los cuales se les revendió las armas a un precio elevadamente superior al de la adquisición, sin que se justifique la abultada diferencia de los costos, máxime cuando la ex DGFM no tenía facultades para la comercialización de esos productos.

Como seguidamente expondremos, los funcionarios intervinientes, mediante su actuación, llevaron adelante todo un entramado administrativo en violación a los más básicos regímenes de contratación con el Estado Nacional, sin que de manera alguna se procediera a su encause legal, sino todo lo contrario.

La conducta reprochada llegó al absurdo de intentar un Memorándum de entendimiento asimilando una empresa privada extranjera a un Estado.

En este punto, no se puede dejar de resaltar que si bien mediante la Resolución N° 2019-100-APN-DGFM#MD fue declarado nulo el Acuerdo celebrado entre la DGFM y la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta (contrato N° 96/16), lo cierto es que ello ocurrió con posterioridad a que fuera recibida la denuncia por parte de esta PIA, y que los organismos involucrados obtuvieran de esta Procuraduría distintos requerimientos con relación a la contratación y sus antecedentes.⁴⁶

Pero, como se fue delineando en el apartado anterior, puede advertirse que la contratación directa N° 26/2017 que tramitara en el expediente EX-2017-4600821/2017-APN-DGFM#MD, presentó innumerables irregularidades orientadas todas ellas a la concreción de la operación; siendo dichas irregularidades las que verifican la existencia del plan que aquí se denuncia.

En efecto, como surge de las actuaciones, no solo se inició el expediente un mes antes que la Gerencia de Comercialización de la DGFM, efectuara la solicitud, sino que, a su vez, fundó la necesidad de la adquisición de las armas en el Convenio de Transferencia Progresiva a CABA de las facultades y funciones de seguridad en materias no federales ejercidas en la Ciudad de Buenos Aires mediante Resolución N° 298/LCBA/16.

⁴⁶ En efecto, como se puede observar el Memorándum de entendimiento se firmó con fecha 30 de septiembre de 2016, siendo que recién fue declarado nulo, con fecha 7 de mayo de 2019 (Resolución N° 2019-100-APN-DGFM#MD), cuando esta Procuraduría comenzó a solicitar copia de todos los expedientes de la contratación con la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A con fecha 30 de octubre de 2018. En paralelo a los reclamos administrativos que el denunciante efectuaba.



Tal necesidad fue la misma que motivara la compra directa por especialidad del año anterior, es decir 2016 y que fuera dejada sin efecto sin motivación, siendo que el artículo 97 del Decreto 1030/2016 exigía un cambio en el interés público.

Es decir que el interés público para la adquisición de las armas a Beretta el 3 de marzo 2017 había variado con lo cual se imponía su rescisión, pero el ya el 7 de marzo de ese mismo año, es decir 4 días después, el interés público volvió a resurgir en exactamente las mismas condiciones que en el proceso anterior.

Ahora, como se viene destacando como fundamento de la necesidad de las adquisiciones a Beretta la DGFM invocó tanto el acuerdo interadministrativo con el Gobierno de CABA para la venta de armas, como así también el Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de la especialidad que como se viene afirmando jamás fue acreditada.

En este sentido véase que el acuerdo de transferencia estipuló que personal de la Policía Federal Argentina pasara a depender de la Policía de la Ciudad. En tal inteligencia, contrario a lo que se argumenta, la Administración Nacional, representada en este caso por la DGFM, no tendría necesidad de equipar a más cantidad de uniformados sino menos, puesto que estos habían pasado a la órbita del Gobierno de la Ciudad.

En este sentido, se corrobora la aparente necesidad invocada, ya que no estaba dicha obligación dentro de las funciones de los funcionarios de la ex DGFM.

Además, está acreditado que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se encontraba facultado a adquirir a través de los procedimientos correspondientes las pistolas, como surge del expediente CABA N° 28176/2009, y no surge de ninguno de los antecedentes analizados que hubiera sobrevenido alguna imposibilidad de orden legal para adquirir por él mismo dichas armas.

Entonces ante la insuperable situación de justificar la necesidad de adquirir armas, no solo se celebró el convenio interadministrativo con CABA, sino que también se agregaron pedidos de cotizaciones que fueron recibidos luego de iniciado el expediente de compra directa de 2017⁴⁷, claro está, mucho después del expediente primogénito, es decir, la compra por especialidad del año 2016, a la postre rescindida.

Todo ello corrobora entonces que, a los fines de la adquisición de las armas a Beretta, la DGFM tuvo que generar un canal de destino de las armas, razón por la que, rápidamente procedió a celebrar un convenio interadministrativo con CABA como con los Gobiernos de las Provincias de San Juan y La Pampa, revendiendo las pistolas marca Beretta, con un aumento en el precio de adquisición el cual, como se dijo, ya habría tenido un sobreprecio con relación al valor de mercado.

No resulta ser un dato menor lo aquí mencionado, puesto que las gobernaciones que acordaron comprar a la DGFM, adquirieron las pistolas a prácticamente el triple del valor que se habría determinado para los importadores, conforme lo informado por AFIP.

Véase que si tomamos los \$19.24 que cotizaba el Euro al momento de uno de los pagos efectuados por la DGFM⁴⁸, los gobiernos locales abonaron cada pistola 675,67 Euros, cuando la DGFM las adquirió a 325 Euros cada una y los importadores las ingresarían al país a un costo de 213,82 Euros⁴⁹ por unidad.

Entiéndase que la DGFM no tenía una real necesidad de la compra de armamento, sino que ésta fue ardidamente provocada para la concreción del negocio, lo que originó la obligación de colocar semejante cantidad de pistolas, surgiendo así una nueva oportunidad de generar diferencias, es decir, revenderlas.

⁴⁷ Véase que la solicitud de cotización de la Gobernación de La Pampa se libró con fecha 29 de junio de 2017 y la de San Juan con fecha 20 de marzo de 2017, cuando el expediente ya se había iniciado el 7 de marzo de ese mismo año.

⁴⁸ Ver nota al pie número 14.

⁴⁹ Ver análisis de costos efectuado en el apartado “de los valores exorbitantes”. Se determinó que las importaciones de las armas se habrían efectuado en el orden de los 241 Dólares que a la fecha cotizaba 16.93, lo que daba un costo por arma de \$ 4.119,99 que dividido a la cotización del Euro tomada de la orden de pago (19.24) arroja el estimado de 213.82.



Sin perjuicio de ello, cabe destacar que la motivación en el convenio materializado mediante la Resolución N° 298/LCBA/16 tenía como fin poder justificar la selección por exclusividad del arma en cuestión, ya que de tal manera se pudo argumentar, pero de ninguna manera justificar válidamente, una supuesta superioridad de la pistola Beretta Px4 sobre sus competidoras.

En este sentido, debe recordarse que es en el ámbito del Gobierno de la Ciudad, donde se hizo valer aquel criterio respecto de esta pistola en un procedimiento de compras del año 2009.

De la lectura de dicho informe, que como se dijo jamás podría tener la validez para determinar una exclusividad en la contratación directa efectuada por DGFM, se indican las características técnicas, hasta se mencionan las cualidades de sus competidoras, de hecho, de la Pistola Bersa Thunder se indica que “...se trata de un arma segura y fiable que cumple las más exigentes normativas internacionales”.

En efecto, véase que no existe en este proceso un informe técnico sino la sola remisión al estudio producido en el expediente GCBA N° 28176/2009 (es decir más de 10 años antes) por el cual se describe “las tres pistolas poseen similitudes en cuanto a varias de sus características técnicas y sistemas de operación y funcionamiento. Sin perjuicio de ello, se advierte en algunos de los puntos de comparación, sensibles diferencias que permiten concluir que la pistola Beretta PX4 Storm es la más adaptada de una manera más acabada a los requerimientos que demandara su uso, por parte de los integrantes de la Policía Metropolitana” –el resaltado me pertenece-.

Como se observa, la propia redacción del informe, **lleva a concluir la similitud de las tres pistolas analizadas en función de las cuestiones técnicas**, y que la diferencia pasa a ser una cuestión de apreciación de quien informa, por cuanto no se funda en una cuestión técnica sino en una opinión de cuál podría ser más “**adaptada**” para el requerimiento de esa fuerza de seguridad.

Máxime, cuando sobre una de sus competidoras se había indicado que era fiable y cumplía con las exigencias internacionales.

Claramente, tal informe producido, en otro proceso de compra de otro organismo que ni siquiera reviste para el Gobierno Nacional y de antigua data, y que no es otra cosa que una evaluación de ofertas, jamás podría haber sido fundamento alguno para apartarse de los procedimientos normales de contratación y por el contrario fundar una compra directa por especialidad que el mismo estudio descarta.

Hasta aquí, se puede aseverar que tanto la necesidad con la que se dio origen al procedimiento de compra, como el criterio de aplicar el mecanismo de excepción, es decir la compra directa por especialidad, **encuentran fundamentos falsos por cuanto en ninguno de los casos están debidamente acreditados.**

Y no por falta de fundamentación, sino que, para justificar un actuar indebido, se han hecho valer elementos que no cumplen con los requisitos exigidos para el caso (necesidad de las armas y compra por especialidad), a mayor claridad, recuérdese que la unidad requirente ha solicitado un proceso de compra por especialidad sin acreditar la especialidad, al respecto huelgan las palabras.

Aquí, cabe reseñar que la afectación a los principios de contratación, contienen un efecto negativo que trasciende el hecho de a quien se contrata, si no, que imposibilita al Estado de conocer otros indicadores como ser el precio justo; es decir, saber si lo que se está adquiriendo corresponde con los precios de mercado tanto de ese producto en particular o similares, además de la posibilidad de participación de otros posibles oferentes y sobre todo la transparencia en la contratación⁵⁰.

No en vano los tratados internacionales hicieron eco de las modalidades de contratación, estableciendo la licitación como modelo a seguir, ya que sus principios son los que permiten asegurar la

⁵⁰ Recuérdese que el precio promedio para las importaciones fue de U\$D 241 c/u por un máximo de 20 unidades, cuando la DGFM compró 15.000 unidades acordando un pago por adelantado a un valor de 325 Euros c/u.



conurrencia, mejora económica de ofertas y publicidad de los actos, siempre y cuando no existan razones fundadas para apartarse de tal sistema.

De estos conceptos, en un sentido más abarcativo, es decir para todas las contrataciones del Estado, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada legislativamente por la Argentina mediante la ley 24759, establece en su artículo III inciso 5°, que los Estados parte deben aplicar las medidas para crear, mantener y fortalecer los sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia, de tales sistemas.

En éste sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada también mediante ley 26.097, en su artículo 9 apartado 1 establece “*Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Estos sistemas cuya aplicación podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas*”.

Demás está decir que en los acuerdos denunciados, todas las prescripciones antes indicadas fueron clara e intencionalmente vulneradas, conforme se viene analizando.

Del texto del articulado antes citado se observa que los preceptos internacionales en materia de corrupción, intentan establecer parámetros claros y precisos para evitar actos de esta naturaleza y que vulneren los intereses de los distintos Estados parte.

Si bien lo dicho hasta aquí amerita a la presente denuncia, se puede observar que a lo largo de la contratación se efectuaron otras valoraciones contrarias a derecho, como ser el establecer el pago del 100% del monto acordado por anticipado.

Véase que las violaciones a las normas administrativas resultan ser de las más básicas, razón por la cual, si no existiera la voluntad desdoblada del funcionario, resultaría imposible que se hubiese materializado el acuerdo aquí denunciado.

En este sentido y respecto de las irregularidades puestas de resalto, debe indicarse que a los fines de lograr una mejor situación de contratación para la empresa y no para el Estado, se estipuló un pago anticipado del 100%. Esto importaba que la empresa Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A, percibiría la suma de \$81.765.938, o bien el equivalente a la suma de Euros 4.875.000, sin haber recibido el Estado una sola pistola como contraprestación.

Como se indicó, esta condición no sólo vulnera los principios del derecho administrativo conforme lo establece el citado dictamen de la ONC (Dictamen ONC 116/2013) o los citados autores, sino que claramente deviene en una cláusula abusiva sin justificación alguna, sino la exclusiva voluntad del funcionario de beneficiar al particular.

Máxime cuando no se ha indicado o justificado un beneficio para el Estado Nacional en esa estipulación abusiva para el comprador. Todo lo cual se verifica observando que importadores menores han pagado precios considerablemente inferiores por compras que obedecen al casi 2% de la adquisición contratada por la DGFM al momento de acordar el pago.

Es decir, que podría considerarse que de existir una compra de la envergadura analizada y con un pago de contado y por anticipado, todo ello podría generar una mejor posición a los fines de obtener un menor precio que otros compradores, situación ésta que, como se dijo, no se acreditó, sino todo lo contrario.

Va de suyo, que las condiciones indicadas en esta denuncia demuestran la viciada voluntad administrativa, que no encuentra otra justificación que la desleal conducta de sus representantes.

Pero resulta tan abarcativa la maniobra, que hasta se prescindió de los más elementales requisitos para contratar con el Estado, que inclusive se encontraban en el Pliego de Bases y Condiciones



Particulares (orden 24), es decir no se exigió el cumplimiento del certificado fiscal⁵¹, ya sea por no haberlo presentado la empresa contratada o requerirlo el organismo involucrado⁵²; tampoco se acreditó si se encontraba inscripta en el Registro de Importadores de Armas, ni la autorización previa que expide el Registro Nacional de Armas⁵³, menos aún se exigió la declaración jurada de intereses por parte de la empresa contratada.

Tan groseras irregularidades deberían haber sido puestas de manifiesto por alguno de los intervinientes del proceso de compra, pero, por el contrario, cada una de las áreas que tuvieron algún tipo de participación posibilitaron la prosecución de la contratación, lo que ameritará que posteriormente se los individualice para su afectación a la encuesta.

Como se viene sosteniendo, la clara voluntad de Lostri con la participación de otros funcionarios fue la de adquirir armas de la firma Italiana, para lo cual se desarrolló un entramado de acuerdos ya sea para comprar o revender las pistolas o rifles (véase el memorándum) siempre de la empresa extranjera.

A los efectos reseñado, es dable mencionar que a los fines de aparentar un interés por parte del Estado Nacional se simuló el acuerdo sobre transferencia de tecnología para la fabricación, cuando a la postre, y con anuencia de todos los funcionarios intervinientes que convalidaron el procedimiento ya per se irregular, sólo se procedió a contratar, sí contratar⁵⁴, el suministro para reventa.

Más allá de la acertada nulidad decretada sobre ese acuerdo, no puede dejar de mencionarse que ninguno de los funcionarios intervinientes objetó la tramitación, sino todo lo contrario, se llegó al extremo de convalidación que contratar con la firma italiana era como acordar con un Estado extranjero.

⁵¹ Resolución General de AFIP 1814/2005 vigente en ese momento.

⁵² Recuérdese que el certificado fiscal para contratar aportado era de la empresa Rodamientos Severino SRL en vez de la empresa contratada, o sea Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.

⁵³ Art. 31, 11 inc. 2º ley 20.429, arts. 23 y ss y 34 y ss Decreto N° 395/1975.

⁵⁴ Véase que a través del memorándum se firmó el Contrato Nro. 096/2016 con fecha 30 de septiembre de 2016, titulado "suministro".

Pero, desde ya, todos los acuerdos presentan irregularidades administrativas las cuales se justifica siempre en la voluntad de concretar la operación a favor de la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.

Efectivamente, como se observa, simulando una contratación interadministrativa, el Ministerio de Justicia de la Ciudad terminó comprando a la firma en cuestión, sin necesidad de efectuar un proceso de selección válido, posibilitando así que la propia DGFM efectuara una compra de mayor cantidad, situación que tampoco posibilitó la baja del costo de las armas como lo veremos más adelante, sino todo lo contrario, ya que el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA además del sobreprecio pagado por la DGFM soportó un valor de reventa de éste último aún mayor.

Tal como surge del convenio en cuestión, el precio de adquisición por parte del Gobierno de la Ciudad se estableció en \$13.000 por cada pistola, mientras que cada unidad fue pagada por la DGFM por la suma de \$6253.⁵⁵

Si bien la firma Fabricaciones Militares Sociedad del Estado informó que los montos cobrados a las distintas gobernaciones ingresaron a las arcas de dicha sociedad, no se descarta que se deba profundizar la investigación respecto a la posible desviación de esos montos mediante la creación de gastos u otras maniobras.

Va de suyo que los valores exorbitantes con los cuales se les vendió las armas a los Gobiernos locales, y que se le pagó a la propia Beretta, tenían por objeto una ganancia espuria, ya que como se vio no se corresponden con los precios de otras importaciones de la fecha donde sucedieron estos acuerdos.

En efecto, la DGFM obtuvo, por la compra de 15.000 pistolas, un costo mucho más elevado (325 Euros) que particulares que importaron en forma unitaria o compras de menor cantidad -por ejemplo

⁵⁵ Valor establecido conforme uno de los tipos de cambios con el cual se habría efectuado el pago del acuerdo.



dieciséis pistolas- por las cuales pagaron precios que oscilaban los USD 241.

Esta información que surge del cuadro efectuado por personal de la Dirección de Aduanas de la AFIP a requerimiento de esta PIA, además podría hacer presumir un sobreprecio, el cual también, llegado el caso, sería una motivación más de todas las irregularidades que, no son un mero conjunto de errores, sino que, constituyen actos concatenados para el fin ilegítimamente propuesto.

A todo esto, se añade el intento de Memorándum tramitado en el expediente N° 1725/16 y por el cual se sumaba a las 15.000 pistolas el ensamblado de 25.000 rifles calibre 7.62. para justificar esta contratación.

Como se indicó, para ello se echó mano de argumentaciones contrarias a derecho, por cuanto no sólo se mencionan acuerdos con la República de Italia, que de ninguna manera intervienen en el Memorándum, sino que para cumplir con el propósito se intentó igualar a una empresa de otro país con un Estado extranjero, situación que demuestra lo burdo de la maniobra y la intencionalidad de los hechos puestos de relieve en la presente denuncia.

De suyo que las nulidades emitidas por el propio Estado devinieron no sólo por las groseras afirmaciones y violaciones a los principios legales puestos en juego, vienen a corroborar el criterio aquí sostenido.

Ahora bien, los elementos valorados hasta el momento obligan a formalizar la presente denuncia, por cuanto claramente constituyen un evento delictual.

Seguidamente, se procederá a efectuar la pertinente calificación legal de los eventos descriptos.

ii) asignación jurídica.

Tras el análisis de las actuaciones administrativas y las demás probanzas colectadas, se puede sostener que las conductas investigadas se encuentran previstas, al menos en este momento, en el art. 265 del

Código Penal de la Nación, es decir en la figura de negociaciones incompatibles con la función pública.

En efecto, tanto las contrataciones materializadas con la firma italiana –Contratación Directa 26/17 y el Memorándum de entendimiento que se llegó a firmar pero no fue ratificado- como las tres ventas de armas con los Estados locales para la distribución de las armas configuran sucesos distintos que concurren materialmente de conformidad con lo normado en el art. 55 del Código Penal de la Nación.

Ello, sin perjuicio que el avance de las actuaciones permita adecuar típicamente los hechos en ésta u otras figuras.

A los fines de este estudio, es bueno recordar la estructura típica de la figura legal escogida, considerándose oficioso a tales efectos recurrir a lo dicho por Sancinetti en cuanto que el tipo penal está compuesto por:

“El tipo objetivo presenta los siguientes elementos: a) calidad especial de autor (funcionario público, art. 77, CP arg.); b) actuar en actos preparatorios o ejecutivos de un contrato administrativo u otra operación de contenido económico; c) que la actuación sea realizada en ejercicio o con ocasión de las funciones asignadas.

Tipo subjetivo Lo constitutivo del injusto solo aparece con claridad en el tipo subjetivo: a) el funcionario debe actuar con conocimiento de los elementos del tipo objetivo (dolo); y b) con desviación de poder, es decir: persiguiendo una finalidad de beneficio para sí o para otro, condicionando la voluntad negocial de la Administración según este interés no administrativo (elemento subjetivo del tipo).”

A los efectos de verificar la existencia del tipo penal objetivo, podemos indicar que si bien hay varios funcionarios que intervinieron en los hechos, quien los desarrolla con capacidad funcional es el entonces Interventor a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares, Héctor LOSTRI, por cuanto es quien realiza la conducta cumpliendo, no sólo con la especialidad que requiere el tipo, es decir, en su condición de funcionario público, sino que es quien tuvo la



capacidad de interesarse en las operaciones pudiendo materializarla en todas sus variantes, esto es, tanto en la compra como en la distribución de las armas.

Debe efectuarse aquí la aclaración que con relación al Memorándum de entendimiento, si bien no se llegó a ratificar por parte del Poder Ejecutivo Nacional, lo cierto es que se llegó a celebrar un acuerdo entre la firma italiana y los funcionarios de la Ex DGFM, es decir existió una manifestación del interés por parte de los funcionarios intervinientes, en la celebración de ese contrato en el cual siquiera se respetó el procedimiento legal correspondiente.

Desde ya, el funcionario que requiere el tipo penal por especialidad es el propio Interventor, en tanto es el único que, conforme sus facultades, podía comprometer a la Administración en los acuerdos estudiados, salvo el memorándum el cual si bien firmó, no tenía facultades para hacerlo, sin perjuicio de lo cual impulsó la negociación a los fines de lograr la adquisición propuesta.

Así, a instancias de conocer cuál es el funcionario que podía desviar los intereses de la propia administración a favor de sí o de un tercero en la negociación, no es otro que el propio LOSTRI, por cuanto no sólo impulsó los procesos de compras o reventas, sino que fue de quien emanó la voluntad viciada del Estado.

En este sentido, cabe recordar que conforme el art. 77 del Código Penal de la Nación, son funcionarios o empleados públicos todos los que participan accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, entendiéndose por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos (art. 1, segundo párrafo Ley N° 25.188).

Verificado ello, corresponde analizar que además nos encontramos ante contratos de contenido económico. Efectivamente, la contratación directa N° 26/17 - EX-2017-4600821/2017-APN-

DGFM#MD, como la contratación interadministrativa con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las reventas a las Gobernaciones locales y el frustrado Memorándum, son todas operaciones de contenido económico propiamente dicho.

Tal como se describió, la contratación directa por especialidad N° 26/2017 tenía por objeto adquirir de la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. la cantidad de 15.000 pistolas Px4 Storm por parte de la DGFM.

El convenio con la Ciudad que tramitara en el Expediente EX - 2017-03284012-MGEYA-DGALS, también incluía su contenido económico al establecer la venta de las pistolas adquiridas a la empresa italiana por parte de la DGFM al Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA de 9.615 pistolas, por un precio de \$124.995.000.

En este punto se recuerda no solo que CABA podría haber adquirido en forma directa el armamento, como ya lo había hecho en el año 2009, sino que adquirió las armas a la ex DGFM al doble del valor de las que ésta las había adquirido⁵⁶, situación que verifica que solo se motivaría este accionar en el interés de los funcionarios intervinientes de distribuir las armas adquiridas sin la correspondiente necesidad.

Lo mismo ocurre con los dos acuerdos celebrados tanto con la Gobernación de la Provincia de La Pampa, como la Provincia de San Juan.

Finalmente, también en el Memorándum firmado por el interventor de DGFM y el representante de la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A, se establecía la adquisición por parte de la Dirección General de Fabricaciones Militares a la empresa italiana de la cantidad de 150.000 pistolas Px4 y 25.000 rifles por un valor total de Euros 88.609.295.-

Entonces, a los fines de ir acreditando el cumplimiento de las exigencias típicas, podemos ver que se ha demostrado la intervención del funcionario que cumple acabadamente con el articulado 77 del

⁵⁶ Podría también inferirse que el triple de lo que eran importadas por otros particulares, conforme lo informado por la AFIP.



Código Penal, ello es con la intervención del Interventor de la DGFM, quien a su vez es aquí denunciado en razón de su participación en los tres convenios de mención, no sólo en ejercicio de sus funciones, sino con plena capacidad de sus actos –más allá de las irregularidades que fueran destacadas-.

Es decir, lo que aquí se denuncia es la actuación de uno o más funcionarios públicos que, en ejercicio de sus funciones, celebraron cinco actos administrativos, los cuales estaban dentro de su competencia, pero en claro ejercicio abusivo de ellas.

Ahora bien, en consideración que se ha verificado la existencia de todos los elementos del tipo objetivo de la figura escogida, debe destacarse las circunstancias que corroboran la faz subjetiva de la norma.

Así, vemos que según Sancinetti, las exigencias subjetivas son las de un funcionario que con conocimiento y voluntad intervenga en el negocio con el objetivo de beneficiar a sí o a un tercero.

Aquí, se debe confirmar la hipótesis que se viene sosteniendo por la PIA, por cuanto ha existido la participación del Interventor de la DGFM, quien conociendo las circunstancias detalladas en el análisis del caso desplegó todo su accionar para beneficiar a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. con las compras aquí cuestionadas, razón por la cual procedió a infringir tanto los mecanismos de compra de bienes y servicios previstos para el Estado Nacional, como así también normas propias de la DGFM –recuérdese la imposibilidad jurídica de revender, entre otros-.

El tipo subjetivo, en este caso, la cantidad de irregularidades, groseras de momento, han permitido verificar inequívocamente la voluntad del autor, que no fue otra que interesarse en el negocio del Estado, a los fines de beneficiar a terceros, y, por qué no, dejar sembrada la hipótesis de que ello también tenía como propósito beneficiarse a sí mismo.

Efectivamente, como se desarrolló, desde la mayor autoridad de la DGFM se realizó un entramado de acuerdos con el único fin de

adquirir armas a la firma Beretta, con la consecuente colocación de esas armas a los fines de crear una necesidad y evitar un acopio inoficioso.

En esa dirección, debe recordarse que el estudio permitió determinar la afectación a los principios legales de compra de bienes por parte del Estado, direccionado la contratación a favor de una empresa con supuestos argumentos que de ningún modo podrían haber evitado una licitación.

Así lo denunció la competidora⁵⁷ de Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. ante la PIA, y fue acreditado tras estudiar los motivos por los cuales se efectuó el procedimiento de excepción, es decir la compra directa por especialidad.

Vale la pena recordar en este momento, que para tal decisión, se utilizó una pericia efectuada por un organismo de otro gobierno⁵⁸, en otro proceso y en el cual se concluye que “Las tres pistolas poseen similitudes en cuanto a varias de sus características técnicas y sistemas de operaciones y funcionamiento”; de suyo, tal informe técnico acredita que existen tres pistolas con similares características técnicas por lo cual de ninguna manera amerita a una compra por especialidad, sino, todo lo contrario, impone la competencia tanto en cuestiones técnicas como de precio. A lo que se suma que se trata de un informe producido en un expediente de compra del año 2009 es decir diez años atrás.

Éste último elemento, es decir el precio, resulta ser relevante a la hora de determinar la faz subjetiva, en cuanto la circunstancia de haber violentado el proceso legal de compras ha impedido a la administración conocer el verdadero valor del producto a adquirir, como correspondería en cualquier licitación en la cual no sólo compiten los oferentes sino que debe requerirse a la SIGEN un informe sobre el precio testigo.

No está por demás remarcar que tal ardid no puede confundirse con un error, y menos inocuo, toda vez que justificó una compra sin

⁵⁷ Bersa S.A.

⁵⁸ Policía de la Ciudad, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



comparación de precios ni competidores, todo lo cual aumenta las sospechas de un posible sobreprecio, conforme se viene afirmando.

Entonces, la maquinación puesta en marcha a los fines de evitar la debida licitación y por el contrario llevar adelante una contratación irregular, tiene por objeto la aplicación de sobreprecios a las armas en cuestión.

A ello, debe agregarse, el hecho de haber pactado sin justificar el pago del 100% del precio por adelantado, lo cual si bien no se encuentra prohibido, es una condición claramente antieconómica para la administración que se efectuó con el claro objetivo de beneficiar a la cocontratante en perjuicio de la administración, en evidente abuso de sus facultades.

Además, los incumplimientos de la empresa italiana respecto de las exigencias del propio pliego de bases y condiciones de la contratación directa, sobre ellos puede destacarse las inscripciones a registros o el certificado fiscal para contratar que debía expedir la AFIP.

Las condiciones contractuales no solo sirven para la demostración efectiva de un interés por parte del funcionario en la contratación, sino una clara confusión entre el interés público y el privado que se ve beneficiado por las prerrogativas concedidas.

Además, como se viene argumentando, el interés del funcionario en la contratación directa, tuvo su correlato en la desviación de la voluntad de la propia administración ya sea en las adquisiciones como en las reventas.

Por su parte, la vinculación a los fines de acordar una venta de las pistolas no habría tenido otra motivación en el Interventor de la DFGM que la de generar diferencias indebidas y poder distribuir las armas que se estaban adquiriendo con sobreprecio a la empresa italiana.

Las circunstancias analizadas y el hecho de efectuar una venta no permitida por las normas, importa la voluntad de efectuar dicha comercialización de armas con un 100% de sobreprecio; circunstancia que sobre todo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debía conocer,

ya que había comprado armas a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A.

Abona lo afirmado hasta el momento, las condiciones del Memorándum de entendimiento, en el cual para justificar la operación se intentó igualar jurídicamente a la empresa italiana con un estado extranjero, todo lo cual no necesita mayor argumentación ya que al respecto huelgan las palabras.

Así las cosas, se entiende que los hechos analizados se ajustan a las circunstancias de derecho argumentadas, es decir que se verifica al caso aquí denunciado las exigencias tanto objetivas como subjetivas del tipo penal escogido.

En este sentido, el doctrinario Sancinetti consideró *“Lo que sucede es que la actuación administrativa se convierte en prohibida, precisamente si está precedida por el interés particular; aunque objetivamente quizá el funcionario podría haber realizado lícitamente el mismo acto si no hubiera sido porque perseguía tal finalidad espuria”*.

Si bien el citado autor deja expresamente aclarado que no hace falta que sea ilícito el contrato en el que el funcionario se haya interesado para que se constituya el delito, lo cierto es que en el caso bajo estudio los tres convenios, por las irregularidades que se vienen detallando, resultan ser ilegítimos en sí mismos.

El profesor Soler, a su tiempo consideró *“El bien jurídico protegido por la figura es “el fiel y debido desempeño de las funciones de la administración en sentido amplio de manera que la actuación de los órganos no sólo sea imparcial, sino que se encuentre a cubierto de toda sospecha de parcialidad”⁵⁹*.

Por su parte la jurisprudencia ha considerado *“Es que la figura prevista por el artículo 265 del Código Penal, en tanto apunta al funcionario público que desdobra su personalidad y, a la par de representar al Estado, actúa como parte interesada. Si algo emerge de*

⁵⁹ Soler, Sebastián Derecho Penal Argentino, Ed. TEA 1992, Tomo V, pág. 246



la conducta de esos funcionarios es una sospecha de parcialidad a favor del interés de la empresa prestadora. El resultado es el desvío de poder en desmedro del necesario interés unilateral que debe arrimar toda actuación de un órgano estatal, procediendo con tendencia beneficiante, condicionando la voluntad negocial de la administración por la inserción de un interés particular”⁶⁰

Desde ya la maniobra bajo estudio se encontraría consumada, en tanto el tipo penal solo exige que el autor se interese en el contrato, no requiriendo en la especie ningún otro requisito.

En efecto, como se observó de la descripción de los cinco hechos, los mismos llegaron a celebrarse, todos con un sentido económico, tres de ellos se cumplieron en su totalidad (contratos con los Gobiernos locales) la compra directa por especialidad se cumplió en un 72.50% y el Memorándum de entendimiento se llegó a acordar con lo cual existió la voluntad viciada del representante del Estado (y otros funcionarios de distintas áreas) sin perjuicio que luego no fuera ratificado por su ilegalidad.

El cuadro de situación permite sostener entonces que la totalidad de los hechos se vieron acabados por el autor y el resto de los intervinientes.

Así la jurisprudencia consideró *“Como se observa, el tipo penal escogido no requiere un perjuicio económico para la Administración Pública, exigencia que sí añaden las figuras de defraudación (Título VI "Delitos contra la propiedad", Capítulo IV, del Código Penal), y que se satisface, incluso, con una alteración perjudicial de la relación interna entre activo y pasivo.”⁶¹*

Como fuera plasmado en esta denuncia, el funcionario sobre el cual recae la sospecha, se ha involucrado en la gestión de la contratación, por cuanto no sólo llevó adelante una operación indebida,

⁶⁰ C.F.C.C. Sala I, C.N° "38.401 "Incidente de apelación de Alzogaray, María Julia" y sus citas, reg. nro. 1489, rta. el 20/12/05.

⁶¹ C.F.Crim Corre., Sala I, " MENDEZ DIZ, Jorge y otros s/ procesamiento ", causa nro. 1082, rta. El 19/09/07

sino cinco relacionadas al mismo negocio, lo cual demuestra a las claras su interés, que, como se dijo, no sólo podría ser el beneficio a la firma cocontratante, sino que también podría conllevar algún beneficio para sí mismo o algún otro funcionario de gobierno ajenos a la órbita nacional.

iii) imputaciones.

En el marco de las distintas contrataciones y/o convenios analizados se ha verificado la participación de distintos funcionarios como así también el representante legal de Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A..

Ahora bien, teniendo en cuenta la calificación legal escogida, claramente corresponderá adjudicar el carácter de autor al entonces Interventor de la DGFM, es decir **Héctor LOSTRI**, mientras que los restantes intervinientes por su grado de participación deberían responder, por lo menos para esta etapa inicial de la encuesta, en el grado de partícipes necesarios.

A los fines de poder efectuar una rápida individualización de cada uno de ellos, corresponde sindicar a las personas con indicación de su pertinente aporte.

En esta inteligencia, con relación a la contratación directa por especialidad se advierte la participación de:

Héctor LOSTRI: en su carácter de Interventor de la DGFM, fue quien suscribió la adjudicación y contrató a la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A. mediante un proceso ilegal con cláusulas antieconómicas para la Administración Pública Nacional y con un sobreprecio fácilmente apreciable para la especialidad de la Dirección a su cargo.

Silvia FRANCESCHI, quien a cargo de la Dirección de Comercialización, efectuó el requerimiento de contratación (ver orden nro. 1), además de incorporar documentación en el sentido que fuera direccionada la operación. Asimismo, emitió el informe técnico de la Gerencia de Comercialización con el cual se concluyó que la oferta cumplía técnicamente con todos sus aspectos con el material requerido (ver orden 34)



Ing. Claudio CABRIO habría confeccionado el pliego y realizado la recomendación de adjudicación en la contratación directa 26/2017.

Quien, además, desde la Gerencia de Abastecimiento, opinó favorablemente respecto de la procedencia del Memorándum.

Silvina BARROS, quien como integrante del Departamento de Jurídicos de la DGFM, nada advirtió sobre las irregularidades aquí indicadas (ver orden 52 de la CD 26/17), lo que posibilitó que los funcionarios interesados no encuentren cuestionado su desviado actuar, todo lo cual implicó los incumplimientos antes indicados con relación a las exigencias de la propia Procuración del Tesoro.

Marcelo LANCELOTTI, quien en su cargo de Director de la Dirección de Producción, elaboró el informe que obra en el orden 49 de la CD 26/17, a favor de la contratación de la firma italiana, haciendo alusión a un Memorándum que a esa fecha no se encontraba perfeccionado.

En el caso del Convenio entre el Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA y la DGFM, se determinó que:

Héctor LOSTRI, quien en su calidad de autor celebró como Interventor de la DGFM el convenio de fecha 7 de marzo de 2017, en las condiciones antes indicadas.

Martín OCAMPO, en su calidad de Ministro a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA, habría participado necesariamente en la celebración del convenio antes citado, acordando la compra de las pistolas Px4, al doble del valor por el cual las adquiriera la DGFM; cuando ésta última adquirió las pistolas con un sobreprecio aproximado del 100%.

Por último, con relación al Memorándum se advierte nuevamente la intervención del Interventor de DGFM, **Héctor LOSTRI**, como el funcionario que se interesó en el acuerdo irregular con la empresa italiana, razón por la cual debe responder respecto de este hecho en el grado de autor.

Tuvieron su participación en el Memorándum, el **Ing. Pablo Jorge RUFFINI**, quien en su calidad de Jefe de Producción de Armamento y Municiones firmó el informe de factibilidad de la propuesta de la firma italiana, junto con el **Ing. Gonzalo BALZI**, en su calidad de Jefe de Planta de armas de la Fábrica Militar de Fray Luis Beltrán, remitido a la Dirección de Producción de la DGFM, con relación a la necesidad de adquirir las pistolas 9x19mm, además de indicar que la cocontratante se trataba de una fábrica de armas de primer nivel con una extensísima trayectoria y una vasta experiencia no solo en producción sino de transferencia de tecnologías, es decir todo lo que de fundamento al pretendido irregular Memorándum.

También intervino **Lisandro P. MOLINAS**, quien a cargo de la Unidad de Transparencia de la DGFM hizo su aporte al considerar que un proceso licitatorio podría obstruir la concreción del proyecto habida cuenta que se trataba de equipamiento para defensa y seguridad. Cabe recordar que en ningún momento se le dio al caso ningún procedimiento especial de defensa nacional o similar.

Es decir, en su informe no cuestionó las circunstancias básicas, en cuanto que el convenio intentado era ilegítimo, por cuanto no se estaba acordando con un Estado, sino con un particular.

De igual modo se expidió el Departamento de Jurídicos representado por el **Dr. Sergio J. L. GRACIA** quien compartió el criterio de la Unidad de Transparencia, en cuanto sostuvo, que se trata de una contratación excluida del Régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional y que debía ser concebido como realizado entre dos Estados; así como **Claudio CABRIO** de la Gerencia de Abastecimiento, quien opinó favorablemente respecto de la procedencia del Memorándum.

En el caso del Convenio entre la Provincia de La Pampa y la DGFM, se determinó que:

En este acuerdo de venta de armas a la Provincia de La Pampa, **Héctor Antonio LOSTRI** procedió a presentar la cotización de las



armas conforme surge de la NO-2017-14217680-APN-DGFM#MD. De fecha 12 de julio de 2017.

Al caso cabe recordar que no fue objeto de estudio el expediente administrativo provincial para la compra de las armas por parte de la Provincia de La Pampa, sin perjuicio de lo cual, conforme se viene desarrollando, a los efectos de la venta por parte de la ex DGFM se verificó que el Comisario General (R) **Roberto Osvaldo AYALA** emitió la orden de Provisión de Bienes y/o Servicios Nro. 222324 para la adquisición de 160 pistolas Cal. 9mm marca Beretta PX4 Storm, por el precio unitario de \$ 13.000., conforme obra en el Ex2017-17957722-APN-DGFM#MD, razón por la cual corresponde su individualización y pertinente análisis sobre su posible participación en el hecho.

En el caso del Convenio entre la Provincia de San Juan y la DGFM, se determinó que:

Si bien respecto de estos hechos no se ha obtenido la totalidad de los expedientes donde tramitaron las compras por parte de las gobernaciones, sino solo los requerimientos y las constancias de entrega de las armas y pago por parte de los entes provinciales, puede identificarse la intervención de los siguientes funcionarios:

Nuevamente el sindicado **Héctor Antonio LOSTRI**, en su carácter de interventor de la Ex DGFM presentó mediante NO-2017-06168305- APN-DGFM#MD la oferta de las pistolas Cal. 9mm marca Beretta PX4 Storm, por el precio unitario de \$ 13.000.-

Al igual que con el funcionario de la Provincia de La Pampa, debe destacarse que si bien no se ha analizado el expediente de contratación por parte de la Provincia de San Juan, se advirtió de la documentación obtenida relativa al expediente EX2017-26167376-APNDGFM#MD que el Sr. Gobernador **Sergio UÑAC** firmó el pliego de bases y condiciones que permitió la adquisición de las pistolas de la firma Beretta y otros elementos, junto con el **Dr. Emilio BAISTROCCHI**, Ministro de Gobierno, quien además firmó la orden de compra del armamento en cuestión en la cantidad de ochocientas (800) unidades por la suma de \$ 10.400.000.-, razón por la que se

procede a la individualización de los nombrados, más allá que resulte pertinente el estudio del expediente provincial a los fines de una correcta determinación en la participación del hecho.

En relación a los privados:

En el caso de los particulares intervinientes en este procedimiento debe mencionarse a **Franco GUSSALDI BERETTA**, quien necesariamente intervino en la firma del Memorandum, en representación de la firma Fabbrica D'Armi Pietro Beretta S.p.A, siendo la única contraparte del convenio con lo cual el mismo no podría haber tenido lugar.

Cabe destacar que las características de la empresa que representó y las groseras irregularidades incurridas como así también el precio fijado en los distintos convenios no podría haber sido pasado por alto por el representante de la firma italiana, razón por la cual, corresponde su individualización en el evento.

VI.- CORRUPCIÓN

Lo hasta aquí analizado nos permite concluir que nos encontramos ante un caso de corrupción, conforme lo indican la Convención Americana contra la Corrupción, como así también la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, no sólo por quienes y como lo llevaron adelante, sino también los intereses afectados.

Más allá de las definiciones que se esbozan sobre el término corrupción, vale traer a colación a Lucas Kapustik, en cuanto en cuanto a su obra dedicada a delitos contra la administración pública y corrupción de funcionarios agregó que éste fenómeno, *“es la violación de un deber institucional por parte del agente. En este sentido, la corrupción se muestra como un acto de deslealtad hacia la institución a la que se pertenece o a la que se presta servicio. Este carácter de desleal es el que hace que los actos se realicen en secreto o en un marco de discreción, provocando la transgresión de determinadas reglas de*



gobierno el que exista un acto de corrupción, entonces, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, el cual, precisamente, es el que resulta vulnerado”⁶².

El citado autor, destaca en los hechos de corrupción aquellos puntos que la presente viene describiendo, esto es el desdoblamiento de la personalidad del funcionario y los que efectúan su aporte, a los fines de lograr la voluntad viciada de una Administración que termina adquiriendo bienes que no necesita y a un precio antieconómico.

Lo aquí destacado, no resulta ser inocuo, por varias cosas, principalmente porque no nos encontramos ante un acto corrupto o un hecho de corrupción, sino ante una sistematización de la misma.

Sobre el punto se ha dicho que *“los actos corruptos, constituyen un hecho acotado y limitado y no revisten continuidad en el tiempo, se trata generalmente de un acto que logra torcer la voluntad circunstanciada de un individuo o de un grupo con el objetivo de obtener un beneficio. Pero otra parte, el sistema institucionalizado de corrupción se desenvuelve a través de complejas relaciones u expectativas que, en definitiva, conformar un sistema operativo (rutinización de las acciones) basado en la transgresión de normas vigentes)”⁶³.*

Esta conceptualización de los hechos, de ninguna manera deviene en abstracto, por cuanto no sólo los tratados y compromisos internacionales asumidos por el Estado Argentino imponen un mayor rigor en su investigación y sanción, sino que obliga a valorar los hechos mediante otro prisma que, incluye la real valoración del perjuicio ocasionado.

Sobre ello se ha dicho que *“...un Estado corrupto y débil, resultan perjudicados los sectores más vulnerables, cuyos integrantes*

⁶² Kapustik Lucas Liendro “Los delitos contra la administración pública y la corrupción de los funcionarios”, Ed. Huellas Ediciones, Buenos Aires, 2018, pág. 284

⁶³ Basílico, Ricardo Angel y Todarello, Guillermo, “Negociaciones incompatibles con la función pública”, Ed. Astrea, Buenos Aires 2016, pág. 81.

se benefician precisamente de esa actividad estatal, la que no puede ser reemplazada en forma privada por carecerse de los recursos económicos suficientes para ello, lo que configura de este modo una flagrante violación de los Derechos Humanos básicos, afectándose la educación pública, la enseñanza gratuita, el acceso adecuado y eficiente a la educación pública entre otros... ”⁶⁴.

El concepto se cierra en función de lo manifestado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto de la preocupación por el hecho de que el fenómeno de la corrupción y la transferencia de fondos de origen ilícito atentan gravemente contra el disfrute de los derechos humanos, ya sean económicos, civiles, políticos, sociales y culturales, y en particular el desarrollo de los derechos humanos⁶⁵.

En mérito de todo lo expuesto, es que se promueve la presente denuncia en función de la significación legal aquí tratada pudiendo esta variar en función de las resultantes de la investigación.

VII.- PETITORIO.

Así las cosas es que se efectúa la presente denuncia a los fines que se materialice la pertinente pesquisa en pos del esclarecimiento de los hechos descriptos.

Procuraduría de Investigaciones Administrativas, a los del mes diciembre de 2021.

⁶⁴ Kapustik, Lucas Liendro, ob cit pág. 290.

⁶⁵ Kapustik, Lucas Liendro, ob cit pág. 290/91.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

PROCURADURÍA
DE INVESTIGACIONES
ADMINISTRATIVAS