



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 9 de octubre de 2026.

VISTO:

Para resolver el Expediente 4481/25 caratulado "SLIMEL NICOLAS Y OTROS - DIPUTADOS PROVINCIALES SI DENUNCIA LEY 816-A SUPUESTA IRREGULARIDAD REF: CONTRATO TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L - ECOM CHACO S.A. -".

Y CONSIDERANDO:

Que el mencionado expediente se inició con la denuncia presentada ante esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, suscripta por los Diputados Provinciales Analla Inés Flores, Tere Cubells y Nicolás Slimel, contra el presidente de la Empresa Ecom Chaco S.A., Víctor Adrián Veleff y la vicepresidenta, Marina Andrea Kremer, mediante la cual ponen en conocimiento "Que SE HA SUSCRITO UN CONTRATO entre la empresa ECOM CHACO S.A. y la firma TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SRL para el desarrollo de software, implementación y mantenimiento de sistemas informáticos. Ello, a pesar de que ECOM (...) posee una Gerencia de Software con más de 100 desarrolladores en relación de dependencia, con plena capacidad operativa y técnica para realizar dicha tarea".

Los denunciantes manifestaron que con dicho contrato se externaliza tareas que constituyen parte del objeto social esencial de ECOM Chaco S.A., sin informe técnico, dictamen jurídico, ni resolución que lo justifique, que con ello se vulnerarían los principios de economía, legalidad y eficiencia previstos en la Ley Nro. 1092-A, infringiendo deberes de buena administración y protección del interés público establecidos en la Ley Nro. 1341-A; y que podría constituir una afectación al patrimonio estatal y encuadrarse en una conducta contraria a la ética pública con un "...favorecimiento arbitrario a un proveedor externo...".

Asimismo señalaron que con la Resolución N° 016/2025 se aprobó la contratación directa con la mencionada firma, con un esquema de pagos combinado, compuesto por un pago mensual fijo y un pago variable adicional, el que estaría "atado a un concepto discrecional y técnicamente manipulable (...) sin que se haya previsto un sistema de control...". Refiriendo que tal esquema de pagos "...pone en riesgo el equilibrio presupuestario y puede producir un perjuicio económico acumulativo...", e indicando que tales hechos comprometen los principios de legalidad, transparencia y eficiencia; y que podrían encuadrarse también en tipos penales.

Las Diputadas y el Diputado refirieron a irregularidades en la certificación del servicio y simulación de control interno; realizan un detalle de las facturaciones; solicitan se investigue la comisión de los delitos de administración fraudulenta agravada en perjuicio de la administración pública, incumplimiento de los deberes de funcionario público y negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; y dan cuenta del "perfil empresarial de Transparence and Sustainable Development SRL".

Finalmente, las Sras. Flores y Cubells y el Sr. Slimel, solicitaron que se inicien las actuaciones administrativas a fin de determinar la existencia de posibles violaciones a la Ley 1341-A; que se requiera a Ecom Chaco S.A. informes respecto a la contratación en cuestión, así como la elaboración de un informe técnico circunstanciado sobre necesidad y conveniencia de la contratación, por qué no fue posible el desarrollo del sistema mediante personal interno y se identifique si hubo requerimientos técnicos o limitaciones operativas justificables; que se requiera un informe personal y fundado al Gerente de Software de Ecom respecto a la capacidad técnica del área y participación en la contratación en cuestión; y que en caso de corresponder se *"evalúe la suspensión preventiva de nuevas erogaciones derivadas del contrato vigente, y se propicie la intervención del Tribunal de Cuentas y, de corresponder, del Ministerio Público Fiscal"*. Acompañan a la denuncia registro de "comprobantes recibidos" correspondientes a Transparency and Sustainable Development S.R.L. (TRASUS) emitido por ARCA; copias simples de la Resolución del Directorio de Ecom Chaco S.A. N° 016/2025; de nota al Presidente de Ecom suscripta por el Socio Gerente de Transparency and Sustainable Development S.R.L.; de la Resolución N° 093/25 suscripta por la ex Directora a cargo de la Presidencia de Ecom Chaco S.A., Ing. Carolina Orcola; de Factura A de Transparency and Sustainable Development S.R.L. con fecha de emisión 19/03/2025; de certificación de prestación de servicios suscripta por la Ing. Carolina Orcola, ex Directora de Ecom Chaco S.A. de fecha 20/03/25; de Factura A de Transparency and Sustainable Development S.R.L. con fecha de emisión 17/04/2025; de certificación de prestación de servicios suscripta por el Dr. Víctor Adrián Veleff, Presidente de Ecom Chaco S.A., de fecha 27 de junio de 2025; de Factura A de Transparency and Sustainable Development S.R.L. con fecha de emisión 17/06/2025.

Que en virtud de lo expuesto, a fs. 34/36 se dispuso formar expediente tomando intervención en el marco de las Leyes Nro. 616-A y 1341-A remitiendo copia de la denuncia y de la Resolución de Apertura a Ecom Chaco S.A., a fin de que se expida en cuanto considere pertinente respecto a la misma. Solicitando a la empresa que remita copia íntegra del expediente correspondiente a la contratación de la firma Transparency and Sustainable Development SRL que tiene por objeto la licencia de uso del Software denominado SIGEMYT SUBASTA INVERSA, incluyendo nota de inicio, actas y resoluciones del Directorio y de la Presidencia que aprueban la contratación, contrato suscripto, dictámenes, antecedentes presupuestarios, certificaciones de servicios, autorizaciones de pago, facturas emitidas, pagos y toda documentación complementaria; informe procedimiento de contratación llevado a cabo, detallando mecanismo de selección del contratista utilizado, indicando y remitiendo copia de normativa aplicable; informe procedimiento utilizado para la certificación del servicio prestado por la firma contratada; informe áreas técnicas y de control intervinientes, remitiendo informes y dictámenes emitidos por las mismas; informe requerimientos técnicos y/o operativos que justificaron la contratación externa; informe misiones y funciones de la Gerencia de Software y remita nómina de personal del área;

y que se dé intervención a la Gerencia de Software a fin de que informe a través de su gerente respecto a la capacidad técnica del área para el desarrollo de software como SIGEMYT SUBASTA INVERSA, indique si participó en el procedimiento de contratación con Transparence and Sustainable Development SRL y en el diseño del sistema contratado.

Asimismo se dispuso solicitar al Tribunal de Cuentas que informe respecto a la tramitación de denuncia sobre los mismos hechos analizados en la presente; e incorporar a los antecedentes las e-partes 5, 10 y 11 de la actuación electrónica E27-2025-341-Ae (obstante en el expediente N° 4343/24 del registro de esta Fiscalía) que se corresponden con Resoluciones dictadas por el Directorio y la Presidencia de Ecom, así como documentación vinculada a los procedimientos de contratación de la empresa; y la incorporación de la publicación periodística de chacodiapordia.com titulada <<Denuncias por presuntas irregularidades en ECOM: "No hay un solo control de lo que está pasando", afirmó Slimel">> de fecha 08/08/25.

Que en contestación al Oficio N° 447/25, el Sr. Adrián Veleff, en su carácter de Presidente de Ecom Chaco S.A., realizó una presentación, remitiendo copia de los antecedentes correspondientes a la contratación (fs. 46/64, Carpetas de Pruebas A, B, C, D y E).

El Tribunal de Cuentas remitió mediante Oficio N° 1462/25, el Informe N° 62/2025 de la Fiscalía N° 06 S.P.P., en el que informa *"Con fecha 08/08/2025 ingresó a este Organismo una denuncia contra el Presidente de ECOM CHACO S.A., abogado Dr. Victor Veleff; la Vicepresidente Sra. Maria Kremer; y demás miembros del Directorio de dicha empresa estatal, a fin de determinar la existencia, perjuicio patrimonial, Responsabilidad Administrativa y/o irregularidades contables en la contratación directa celebrada entre la empresa ECOM CHACO S.A. u la firma TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SRL. (...) formulada por los Diputados del Bloque Justicialista y Frente Grande: Analla Inés Flores, Tere Cubells y Nicolás Slimel, y se tramita en el Expte. N° 401110825-35685-E de este Tribunal, caratulado: "DIPUTADOS DEL BLOQUE JUSTICIALISTA Y BLOQUE FRENTE GRANDE S/ DENUNCIA C/ ECOM CHACO S.A. REF. CONTRATACION DIRECTA CON FIRMA TRANSPARENCE AND SUSTENTABLE DEVELOPMENT S.R.L.". A la fecha, las actuaciones se encuentran en proceso de estudio..."* (fs. 68/69).

Que esta Fiscalía resulta competente para intervenir en la denuncia efectuada por los Diputados Provinciales en el marco de la Ley Nro. 616-A que dispone que le corresponde al Fiscal General promover cuando considere conveniente la investigación formal, legal y documentada de la gestión general administrativa y de los actos y hechos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública de las sociedades en que el Estado sea parte.

Así como en el marco de la Ley Nro. 1341-A, de la cual esta FIA es autoridad de aplicación, correspondiéndole entre otras funciones conforme el art. 18 *"c) Recibir y resolver sobre denuncias de personas o de entidades intermedias registradas legalmente, respecto de la conducta de funcionarios o empleados del*

Estado contrarias a la Ética y Transparencia en la Función Pública".

Que la normativa aplicable en consideración de la denuncia recepcionada resulta ser: la Constitución Provincial y particularmente sus arts. 11 y 67, la Ley Nro. 1341-A de Ética y Transparencia en la Función Pública, la Ley Nro. 1092-A de Administración Financiera Provincial, la Ley Nro. 308-A que constituyó la Empresa Ecom Chaco S.A., Resoluciones del Directorio y de la Presidencia de Ecom Chaco S.A. vinculadas.

Asimismo resulta de aplicación la Ley General de Sociedades - N° 19550, que en los art. 308 a 312 regula las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

Así también debe traerse a consideración el marco legal internacional aplicable en la materia conformado por la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley Nacional N° 24759) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley Nacional N° 26097).

Que como ya se ha analizado en la Resolución N° 3107/26 dictada en el marco del Expediente N° 4460/25 caratulado "SLIMEL NICOLAS Y OTROS - DIPUTADOS PROVINCIALES S/ DENUNCIA LEY 616-A SUPUESTA IRREGULARIDAD REF: SERVICIOS NOTARIALES - ECOM CHACO S.A.-", debe tenerse presente que Ecom Chaco, en su carácter de Sociedad Anónima con capital estatal mayoritario (SAPEM) creada por la Ley Nro. 308-A, forma parte del Subsector 4 que integra el Sector Público Provincial, no integrando la Administración Pública Provincial.

En virtud de lo cual, las disposiciones de la Ley Nro. 1092-A de Administración Financiera del Sector Público Provincial, y por lo tanto de su Decreto reglamentario, resultarán aplicables de manera supletoria, en tanto no resulten incompatibles con su ley de creación y estatuto, tal como lo establece el último párrafo del art. 4° de dicha norma. Por lo que debe tenerse presente la normativa interna de la empresa en lo referente al régimen de contratación.

Que al respecto, el Estatuto Social que conforma el Anexo A de la Ley Nro. 308-A establece entre las funciones y deberes del Directorio: " Artículo 20 (...) f) La firma social y la representación legal de la Sociedad estará a cargo del Presidente o Vicepresidente del Directorio con una cualquiera de los Directores, o el Presidente o Vicepresidente con un apoderado, sin perjuicio de los poderes que se otorguen con la extensión que confiere el mandato en cada caso; g) Dictar su propio reglamento y aprobar normas sobre la estructura orgánica y funcional de la Sociedad, pagos, adquisiciones, construcciones y demás inversiones; h) Efectuar o disponer que se realice la compra, venta o permuta de bienes inmuebles, muebles y semovientes, patentes, marcas y licencias, derechos mineros, materias primas elaboradas; celebrar todo tipo de contratos (...); k) Realizar con la firma del Presidente, o de quien lo reemplace y la de uno cualquiera de los Directores, todos los actos, contratos, documentos o instrumentos, beneficiar, conservar o extinguir derechos entre la Sociedad y los terceros...".

Asimismo corresponde al Presidente del Directorio: "Artículo 21: (...)

a) Presidir las reuniones del Directorio y las Asambleas Generales de Accionistas, cumpliendo y haciendo cumplir sus resoluciones (...)"

Que en el marco de la normativa aplicable expuesta precedentemente debe hacerse referencia al régimen mixto público/privado que rige la vida y actuación de este tipo de sociedades con participación estatal mayoritaria.

En tal sentido, como se ha señalado es de aplicación para Ecom S.A. la Ley General de Sociedades por ser una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria, resultando adecuada la aplicación de normas de derecho privado que la dotan de flexibilidad y dinamismo en la gestión.

Respecto al régimen mixto, para determinar la mayor o menor incidencia del régimen de derecho público debe considerarse -entre otros aspectos- la asignación de recursos públicos, así como la designación de sus autoridades por el Ejecutivo Provincial.

En tal sentido surge la aplicación de normas de derecho público a Ecom Chaco, en virtud de que su ley de creación establece particularmente la integración del 50% de capital suscripto para la constitución de Ecom Chaco S.A. de carácter estatal, afectándolo al Presupuesto General de la Provincia.

Así, al indicar la Ley Nro. 1092-A que corresponde la aplicación del régimen de contrataciones públicas supletoriamente, cuando no resulten incompatible con las leyes propias de las entidades, se reconoce su autonomía reglamentaria en materia de contrataciones, conforme lo establece su ley de creación y acta constitutiva.

La autonomía reglamentaria propia de las SAPEM, así como la necesidad de dar flexibilidad y agilidad a los procedimientos que lleva a cabo en su carácter de Sociedad Anónima, no obstan a la aplicación de principios constitucionales y de derecho público como así también las disposiciones de la Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública. Particularmente en lo referente a contrataciones públicas, para las adquisiciones que se lleven a cabo en el ámbito de la empresa. Debiendo prestarse especial atención a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, debido procedimiento y eficiencia, en virtud del interés público comprometido por tratarse de una empresa constituida con capital estatal.

Así también corresponde a los funcionarios que integran la SAPEM el cumplimiento de los principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades previstas en el art. 1 de la Ley Nro. 1341-A, entre las que se resaltan los siguientes incisos: "...b) Desempeñar sus funciones con observancia y respeto, a los principios y pautas éticas establecidas en la presente, basados en la probidad, rectitud, lealtad, responsabilidad, justicia, solidaridad, tolerancia, imparcialidad, buena fe, trato igualitario a las personas, austeridad republicana y velar en todos sus actos por los intereses del Estado, la satisfacción del bienestar general privilegiando el interés público por sobre el particular y el sectorial. c) Proteger y conservar los bienes del Estado, cuya administración estuviere a su cargo con motivo del desempeño de sus funciones. (...) e) Utilizar los

medios económicos, de infraestructura o de personal del Estado exclusivamente en beneficio de los intereses del mismo...".

Que en virtud de la denuncia efectuada debe considerarse, conforme normativa aplicable, si la contratación con la firma "TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L." autorizada mediante Resolución del Directorio de Ecom Chaco S.A. N° 016/2025, fue llevada a cabo mediante el procedimiento adecuado.

Debiendo señalarse previamente que no compete a esta Fiscalía evaluar la oportunidad, mérito o conveniencia de la contratación instrumentada por las autoridades de Ecom Chaco S.A., por encontrarse tal decisión en el ámbito discrecional del Directorio en uso de las facultades que le corresponden. Que en virtud de la llamada zona de reserva administrativa, corresponde a esta Fiscalía el control formal y legal de los actos, no así del mérito oportunidad y conveniencia de su adopción por parte de las autoridades de la SAPEM.

Sin perjuicio de lo cual, debe tenerse presente que los denunciantes refieren en particular que *"El contrato en cuestión externaliza tareas que constituyen parte del objeto social esencial de Ecom Chaco S.A. (Ley 308-A, art. 4), sin que se haya acompañado informe técnico, dictamen jurídico, ni resolución interna del Directorio que justifique la tercerización (...) Al no haberse acreditado urgencia ni imposibilidad de ejecución interna..." y que la empresa "...posee una Gerencia de Software con más de 100 desarrolladores en relación de dependencia, con plena capacidad operativa y técnica para realizar dicha tarea..."*. Agregando que *"La Resolución N° 016/2025 del Directorio de ECOM Chaco S.A., (...) aprueba la contratación directa con la firma TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SRL sin respaldo técnico, ni dictamen jurídico previo, y no se evaluó la capacidad interna de ECOM para desarrollar un sistema similar..."*.

Que en virtud de tal planteo, resulta pertinente ingresar a la consideración de la razonabilidad de la decisión de contratar, a los efectos de detectar, si la hubiera, una *"grave inoportunidad"* en palabras de Agustín Gordillo, considerando la misma *"como vicio stricto sensu que afecta la validez del acto"*, con fundamento en la irrazonabilidad, arbitrariedad o falta de sustento fáctico suficiente del acto (Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 11, Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo, 2015, p. 221).

Que en ese sentido debe señalarse la importancia de la motivación de los actos, a través de la cual se ponga de manifiesto por qué la medida adoptada es meritoria, oportuna y conveniente, ya que de lo contrario el mismo se encontrará viciado. Entendiendo al efecto al *"mérito"* como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos del acto, en el cual se encuentran la oportunidad y conveniencia de la emisión del acto.

Que particularmente en el caso bajo análisis, el Directorio de Ecom Chaco S.A. dictó la Resolución N° 016/2025 en la que se dispuso *"1) AUTORIZAR al presidente de ECOM CHACO S.A. a suscribir un contrato con la firma*

TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L. (...) que tiene por OBJETO otorgar a ECOM CHACO S.A. una licencia de uso del SOFTWARE denominado SIGEMYT SUBASTA INVERSA, el que una vez firmado deberá ser notificado para las provisiones pertinentes" (fs. 101/104 Carpeta de Pruebas A).

Que de los considerandos de la Resolución surge la motivación de su dictado, en la que se expresa "Que resulta necesario avanzar en un proceso ágil, transparente y eficiente que permitirá obtener los mejores precios y condiciones de mercado, para la gestión y realización de las compras de la empresa. Que existen numerosas herramientas, las que se encuentran desarrolladas y con demostrado éxito de aplicación con muy buenos resultados, lo que promueven la competencia entre los proveedores, contribuyendo a la eficiencia en el uso de recursos; Que existen en la actualidad, un desarrollo llevado adelante por la firma TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L., (...) la que ofrece servicios orientados a mejorar el compliance y la sustentabilidad en las organizaciones; Que otros productos, la firma desarrolló un Portal de Compras Electrónica. Esta herramienta informática permite publicar en un sitio web los Requerimientos para la adquisición de bienes y servicios a través de la Subasta Electrónica (ya sea Subasta electrónica inversa y/o Subasta Electrónica directa) como así también mediante LICITACIÓN ELECTRÓNICA, todos procesos que permiten innovar en la gestión de compras y contrataciones y desarrollar procesos más eficientes y transparentes. Que el desarrollo, permite llevar a cabo una gestión interna de notas de pedido, basadas en un catálogo de bienes y un padrón de proveedores, permitiendo la obtención de métricas de manera instantánea. A su vez, se suman puntos de control automáticos mediante documentos y visados electrónicos, entre otras funcionalidades; (...) Que todo esto permitirá a Ecom un ahorro tanto en las compras internas que se realicen por este sistema, como una fuente de ingresos de lograr el interés y contratación del sistema en otras dependencias públicas o privadas a través de Ecom...".

Que en relación a la necesidad y pertinencia de la contratación, los Directivos de Ecom Chaco S.A. en el informe obrante a fs. 46/64, manifiestan "Uno de los objetivos fue y es solucionar el desastre administrativo que es la Empresa Ecom Chaco S.A., fruto de gestiones totalmente desinteresadas que solamente se encargaron de dotar a la misma de personas sin calificación ni idoneidad para una empresa de tecnología. Ello se evidencia en mostrar que, de la plantilla total de empleados, solamente poseen Título de Ingenieros en Sistemas la cantidad de 41 personas con una plantilla que superaba las 460 personas activas al 10 de diciembre de 2023.

Los mecanismos de compras de la empresa encontraban teñidos de sospechas o incluso de connivencia con algunos sectores internos, ya que por ejemplo se ha utilizado para compras, hasta el hartazgo, las modalidades de comparativas de presupuestos donde no siempre se obtiene el mejor precio o puede haber un viso e ilegalidad ante un direccionamiento concreto manejado internamente

Refieren además que la firma contratada es una empresa

especializada en la prestación de servicios de diseño, desarrollo, comercialización, distribución, actualización y mantenimiento de un conjunto de programas y sistemas informáticos entre los que se encuentra la plataforma SIGEMYT SUBASTA INVERSA, que resulta ser una "obra inédita de software registrada por ante la Dirección Nacional del Derecho de Autor".

También señalan que "...NO ES CIERTO QUE ECOM CHACO S.A. NO PUEDA CONTRATAR CON OTRAS EMPRESAS DE DESARROLLO DE SOFTWARE. Hay cientos de casos de contrataciones similares que desvirtúan por completo ello (...) Contratar los servicios de otra empresa de software, en lugar de desarrollarlo internamente, se conoce como outsourcing de desarrollo de software o subcontratación. Una empresa de software a menudo recurre a otra por varias razones clave. La principal es la necesidad de especialización y conocimiento técnico en áreas en las que no tienen experiencia interna.

Como razones personales están las que nos dan Acceso a Expertos y Especialización ya se accede a equipos de profesionales altamente especializados en nichos específicos; También a la Reducción de Costos y Eficiencia ya que podemos convertir los costos fijos en costos variables y reducir significativamente el gasto en el desarrollo de un proyecto que se asemeje al ya existente. En resumen, aunque pueda parecer una paradoja, la subcontratación es una estrategia inteligente que permite a las empresas de software ser más ágiles, rentables y competitivas al acceder a talento especializado y optimizar sus recursos".

Respecto a la posibilidad de desarrollar un sistema similar con los recursos humanos de la empresa manifiestan "...dejando de lado posibles acciones legales en contra y sin hacer evaluación de costos, evaluación de servicios de soporte y otros, se podría desarrollar algo similar en no menos de 8 meses cuando la puesta en marcha de algo probado, registrado, certificado solo nos llevarían 2 semanas..."

En virtud del requerimiento de esta Fiscalía respecto a misiones y funciones de la Gerencia de Software y nómina de personal del área, desde Ecom Chaco se remitió manuales de misiones y funciones de la Gerencia Técnica, del Jefe de Área de Desarrollo del Sistema, del Jefe de Sector Análisis de Sistemas, así como de otros cargos; así como la nómina de personal del área (fs. 182/225 Carpeta de Pruebas E).

Asimismo, respecto a la capacidad técnica de la Gerencia de Software para el desarrollo de un Software similar, el Ing. Giordano, Gerente Técnico del área, emitió informe señalando que en enero de 2025 el Directorio consultó a la gerencia respecto a la posibilidad de desarrollar un sistema para transparentar los procesos de compras de la empresa, ante lo cual se concluyó que "...considerando todas las etapas, el tiempo total estimado para desarrollar, registrar y certificar un sistema de subastas electrónicas inversas oscila entre 1 a 1,5 años..." y que "...sería complejo para el Área podría asumir el desarrollo de la aplicación". Agregando que en ese momento el área contaba con 273 proyectos en curso y que la dotación era de 113 colaboradores.

Por lo que, según dicho informe, luego de una demostración del sistema ofrecido por TRASUS, la Gerencia concluyó que *"La herramienta cumple con los requisitos mínimos necesarios para llevar adelante el proceso de compra de manera transparente. Como dato adicional se puede indicar que el sistema de la empresa TRASUS, contaba con certificaciones de Normas de Calidad ISO 9001/2015, también con Normas ISO 37001/2017 de Gestión Antisoborno y con Normas ISO 37301/2021 de Gestión de Compliance"*, considerando que la herramienta cumplía con los requisitos mínimos necesarios para su implementación en los procesos de Compras de ECOM Chaco S.A. (fs. 226/232 Carpeta de Pruebas E).

Que los motivos esgrimidos por las autoridades de Ecom Chaco S.A. para llevar a cabo la contratación en cuestión, resultan acordes y suficientes, en el marco de la discrecionalidad propia del ejercicio de las facultades asignadas por ley; no resultando de los antecedentes expuestos una irrazonabilidad manifiesta en la contratación que derive en una "grave inoportunidad" en palabras de Gordillo.

Por lo que no resulta objetable prima facie misma, considerando particularmente las especiales características del sistema, su registro en la Dirección Nacional del Derecho de Autor y la complejidad que representaría el desarrollo de un software propio, como explica el Gerente del área técnica competente de la empresa.

Que respecto al régimen de contratación aplicable, los integrantes del Directorio de Ecom informaron que el mismo, *"el 07 de enero de 2025 omite Acta de Directorio (...) donde se modifica el Proceso de Compras y Contrataciones y se resuelve la cuestión de los métodos de compras a ser utilizados en el ámbito de la empresa Ecom Chaco S.A., lo cual queda al único y exclusivo criterio del Directorio de la empresa (...), actuando estos dentro del marco estatuario y en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias..."*.

Conforme la copia del acta referida incorporada a fs. 68/72 de la Carpeta de Pruebas A resulta que el Directorio de Ecom Chaco resolvió por unanimidad *"...avanzar y centralizar la toma de decisión sobre la forma de compras y contrataciones directamente desde la Dirección de la empresa, sin depender de los montos de las compras o contrataciones, dejando sin efecto los montos indicados en la Resolución de Directorio N° 14 de fecha 05 de Marzo de 2024 y N° 078 de fecha 19 de Julio de 2024, manteniéndose los métodos de compras (...) se resuelve hasta tanto se pueda realizar la organización pretendida, será el Directorio quien definirá y ordenará las compras y contrataciones, quedando única y exclusivamente en cabeza de estos, dicha función"*.

Que las referidas Resoluciones de Directorio dejadas sin efecto establecían:

- La Resolución N° 14/2024 del Directorio de Ecom S.A., en la que se resolvió *"1º) APROBAR el Proceso de Compras de Bienes, Adquisiciones de servicios, Contrataciones - PCOM - 001 con vigencia a partir de la firma de la presente. 2º) DISPONER el USO OBLIGATORIO, del denominado Proceso "Bienes Adquisiciones de servicios, Contrataciones - PCOM - 001" cuya descripción, alcances y*

funcionalidades integra como Anexo I a la presente. 3º) ESTABLECER que el Proceso de mención deberá ser retroalimentado por las áreas intervinientes en su tratamiento, con toda la información que fuera necesaria, permitiendo así una completa trazabilidad del proceso desde su inicio hasta su cierre, logrando así su eficacia y transparencia en su implementación, con la participación de todas las Áreas que tengan injerencia en aquel. 4º) ESTABLECER que el proceso que se aprueba con la presente, podrá adecuarse, modificarse, ampliarse, en cualquier oportunidad ante la existencia de una necesidad que amerite el cambio...".

El anexo a la Resolución, denominado "Bienes Adquisiciones de servicios, Contrataciones - PCOM - 001" establecía qué tipo de autorización se requería para la contratación y método de compra según monto, así como descripción del procedimiento y áreas intervinientes.

- La Resolución N° 78/2024 del Directorio de Ecom S.A. que establecía: "ARTÍCULO 1º: DISPONER que el DIRECTORIO de ECOM CHACO S.A., a través de Resolución de Directorio, podrá aprobado Modalidades de Compras de Bienes, Adquisiciones de Servicios, Contrataciones bajo la modalidad que estos determinen y autoricen mediante la correspondiente Resolución al efecto. ARTÍCULO 2º: ESTABLECER: que este tipo de aprobaciones de contrataciones se establece para situaciones excepcionales, que hagan al objeto de esta Dirección, y que resulten incluso para montos a pagar por compras que sean iguales o superiores a Dólares Cien Mil (...). ARTÍCULO 3º: ESTABLECER que la presente implica una ampliación a la Resolución 014/2024, y su Anexo I - Proceso de Compras de Bienes, Adquisiciones de servicios, Contrataciones - PCOM - 001, el que quedará únicamente para situaciones excepcionales...".

Que como ya se ha señalado en oportunidad de dictar la Resolución N° 3107/26, en lo que respecta al acta de Directorio mediante la que se dejó sin efecto Resoluciones de dicho cuerpo, debe considerarse que si bien el Estatuto, establece entre las funciones y deberes del Directorio el dictado de su propio reglamento y de normas vinculadas a pagos y adquisiciones, así como la celebración de contratos y la realización de compras, se advierte que para dejar sin efecto resoluciones de Directorio y el establecimiento de un nuevo procedimiento de contratación resulta necesario el dictado de una nueva resolución que la reemplace, siguiendo lo previsto en el art. 19 del Estatuto Social de la empresa que establece "Para considerar resoluciones anteriores, el Directorio deberá tener un "quórum" por lo menos igual al que existió al adoptarse la resolución en cuestión".

En tal sentido debe entenderse el inc. g del art. 20 del Anexo A de la Ley Nro. 308-A que establece que corresponde al Directorio "G) Dictar su propio reglamento y aprobar normas sobre la estructura orgánica y funcional de la Sociedad, pagos, adquisiciones, construcciones y demás inversiones", como un deber, en virtud de la necesidad de contar con la reglamentación pertinente de los procedimientos de contratación.

Que la necesidad de un instrumento normativo que de forma clara

reglamento los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios por la SAPEM, se fundamenta en el principio básico de legalidad, y se orienta a que diferentes sectores de la misma empresa intervinientes en los procesos así como terceros interesados en ser proveedores de la misma, cuenten con reglas claras y un marco que otorgue seguridad jurídica, que al mismo tiempo colabore con la eficiencia y la transparencia de la gestión.

Como lo señalan los propios integrantes del Directorio refiriéndose al acta del 07/01/2025 en el responde al requerimiento efectuado por esta Fiscalía: "...los denunciantes (...) jamás tuvieron acceso al LIBRO DE ACTAS de Ecom Chaco S.A. (...) nunca se enteraron que el Régimen de Compras y Contrataciones había quedado modificado..." (fs. 46/64). Lo que, lejos de ser una defensa a la cuestión denunciada, pone de manifiesto la falta de transparencia y publicidad respecto a un acto de gran trascendencia como lo es la modificación del procedimiento de contratación de la SAPEM, derivado de la ausencia del dictado del instrumento legal correspondiente al efecto: una Resolución de Directorio; imposibilitando entre otros aspectos, el control social de la gestión llevada a cabo.

Que resulta contrario a los principios y buenas prácticas de contratación disponer la utilización de los diferentes métodos de contratación sin criterios objetivos definidos de manera previa como se ha dispuesto en el Acta de Directorio bajo análisis. Ello atenta contra la transparencia, el debido procedimiento y la eficiencia, y podría derivar en un abuso de procedimientos no competitivos, generando afectación a la concurrencia e igualdad de trato para los proveedores, así como en la eficiencia de las adquisiciones.

La ausencia total de reglamentación de los procedimientos de contratación deriva en un exceso de discrecionalidad de las autoridades que disponen arbitrariamente qué, cómo y de qué forma se contrata, sin parámetros objetivos que garanticen la prevalencia de los principios que deben regir la contratación pública. Aspectos que, como se ha dicho, sin perjuicio del carácter de la SAPEM, deben considerarse en virtud de encontrarse comprometido el interés público, dada la participación estatal en la empresa.

Que en consonancia con los principios de libre competencia, concurrencia e igualdad, legalidad, publicidad y difusión, eficacia y eficiencia, economía y transparencia que deben regir los procedimientos de contratación pública, no resulta admisible la ausencia total de un reglamento interno que establezca pautas mínimas para el procedimiento de contratación, quedando a discreción de las autoridades de ECOM las autorizaciones y los métodos de compra a instrumentarse. No siendo suficiente argüir al efecto la aplicación de normas de derecho privado, en virtud de las características propias de la SAPEM ya referidas por las cuales se encuentra involucrado el interés público.

Por lo expuesto, debe reiterarse el requerimiento efectuado en la Resolución referida precedentemente a Ecom Chaco S.A., respecto al restablecimiento de la vigencia de las Resoluciones de Directorio 14/2024 y 78/2024, o bien el dictado

de Resoluciones que efectivamente las abroguen y reglamenten el procedimiento de contratación a seguir por la empresa, incluyendo responsabilidad en la decisión de compras, tipo de resolución de autorización requerida y métodos de compra según montos y/o circunstancias, áreas intervinientes, entre otros aspectos.

Que, de los antecedentes remitidos por Ecom Chaco S.A. resulta que la contratación de la firma se instrumentó mediante una contratación directa, autorizada por el Directorio de la empresa mediante Resolución N° 16/2025. Solicitando y aceptando la propuesta de un único proveedor, seleccionándolo discrecionalmente y sin concurrencia.

Que de la normativa aplicable resulta que le corresponde al Directorio de la empresa disponer y celebrar las contrataciones conforme lo dispuesto en el art. 20 inc. h del Anexo A de la Ley Nro. 308-A.

Que la selección de la firma y del sistema ofrecido por ésta, configura una decisión discrecional de los directivos de la empresa. La cual, conforme lo informado, atendió a que se trata de una *"...Empresa que posee una Obra Inédita de Software Registrada ante la Dirección Nacional del Derecho de autor del Ministerio de Justicia de la Nación que impide la realización de un sistema similar o igual"*.

Que el dictado de la Resolución N° 16/2025 se dio en el marco de lo acordado en el acta de Directorio del 07/01/2025, respecto a avanzar y centralizar la toma de decisión sobre la forma de compras y contrataciones directamente desde la Dirección de la empresa, sin depender de los montos de las compras o contrataciones.

Por lo que, ante la falta de un procedimiento establecido vía reglamentaria, no es posible determinar en términos formales el incumplimiento de requerimientos establecidos previamente para el procedimiento llevado a cabo. Adquiriendo trascendencia lo referido en cuanto a la necesidad del dictado de la reglamentación pertinente respecto a los procedimientos de contratación.

Sin perjuicio de lo cual, debe tenerse presente que no surge de los antecedentes que se hayan efectuado averiguaciones o que se hayan considerado al menos otros proveedores de sistemas similares al contratado.

Además, en la Resolución que autoriza la contratación no se hace referencia a la calidad de único proveedor como causal que justifique la contratación directa, e incluso se refiere en sus considerandos que *"...existen numerosas herramientas, las que se encuentran desarrolladas y con demostrado éxito de aplicación con muy buenos resultados, los que promueven la competencia entre los proveedores, contribuyendo a la eficiencia en el uso de recursos..."*.

Como se ha señalado, que la Sociedad Anónima se encuentre regida por el derecho privado en el marco de la Ley de Sociedad N° 19550, no obsta a la aplicación de principios propios del derecho público por las razones ya expuestas. En virtud de ello, debe tenerse presente que como regla general las contrataciones públicas deben realizarse mediante licitación o concurso público, siendo excepcional la limitación de la concurrencia que implica la contratación directa.

La Constitución Provincial establece en el art. 67: "Toda adquisición

o enajenación de bienes provinciales o municipales; contratación de obras o servicios, y cualquier otra celebrada por la Provincia o los municipios con personas privadas, y que sean susceptibles de subasta o licitación pública, deberán hacerse en esas formas, bajo sanción de nulidad, y sin perjuicio de las responsabilidades emergentes. Por ley, u ordenanza, en su caso, se establecerán las excepciones a este principio".

Que este principio obedece a que a través de la licitación pública y de otros procedimientos de selección de proveedores que habiliten la competencia, es posible obtener mejores condiciones de precio y calidad, al tiempo que se otorga igualdad de oportunidad a quienes estén interesados en brindar los servicios, evitando asimismo la concentración de proveedores.

En el ámbito de la Administración Pública Provincial resulta de aplicación el Capítulo 7 de la Ley Nro. 1092-A que establece el Sistema de Contrataciones, en la cual se encuentran previstas excepciones a la licitación pública y habilitación de contratación directa en los art. 132 y 133.

Particularmente, el Inc. e del art. 133 establece que "Se podrán efectuar en forma directa las contrataciones encuadrables en cualquiera de las tipificaciones que se consignan a continuación: (...) e) Las adquisiciones de bienes o servicios para los que exista un único proveedor según informes que certifiquen la exclusividad, cuando no existan sustitutos adecuados conforme con dictámenes técnicos que así lo manifiesten".

Que si bien como se ha señalado esta normativa no resulta de aplicación directa a las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, por no componer éstas la Administración Pública Provincial, sus previsiones son de aplicación supletoria cuando no resulten incompatibles con la normativa interna existente. Por lo que ante la falta de un procedimiento de contratación establecido mediante los instrumentos legales pertinentes deben considerarse estas previsiones.

Así, en el marco de la exigencia de realizar licitación pública establecida en el art. 67 de la Constitución Provincial, los principios de concurrencia, competencia e igualdad que deben regir las contrataciones que lleva a cabo la SAPEM y no obstante la ausencia de disposiciones legales internas que lo establezcan, se observa que la Resolución del Directorio N° 16/25 que autorizó la contratación con la firma TRASUS S.R.L. de manera directa, no contiene una motivación adecuada de hechos ni de derecho que justifique la utilización del procedimiento no competitivo de selección de proveedor. Y que, para el caso de que la contratación directa se fundamente en la condición de "único proveedor", la Resolución no refiere en particular a informes que certifiquen la exclusividad o la ausencia de sustitutos adecuados.

En tal sentido, en lo referente a la ausencia de respaldo técnico o dictamen jurídico previo a la contratación señalada por los denunciantes, los directivos de Ecom Chaco S.A. refirieron a la intervención dada al cuerpo jurídico de la empresa a través de la Asesoría Legal y Técnica, así como al especialista legal externo de Ecom Chaco S.A.; lo que se refleja en hilos de correos electrónicos obrantes a fs. 22/53 de la Carpeta de Pruebas A, a través de los cuales se sugirieron diversas

modificaciones al contrato a suscribir con la firma; así como en el informe elaborado por el Dr. Luis Gabardini referente al *"Análisis de la protección de derechos intelectuales del software, marcas y certificaciones"*.

Que al respecto se observa la importancia de que la intervención de la Asesoría Legal y Técnica de la SAPEM se instrumente a través de un procedimiento formal, en el que se explicita el objeto de la intervención requerida por el Directorio al área y el resultado de la misma a través del informe o dictamen pertinente suscripto por sus responsables. Lo cual permitirá formalizar la intervención, exteriorizar los puntos de análisis y los fundamentos de las recomendaciones u observaciones que el área pudiera formular, con la asignación pertinente de responsabilidades.

Que en el informe del Directorio de Ecom también refieren a la intervención del Gerente de Sistemas en la evaluación del sistema, mediante una comisión de servicios junto con el Presidente de Ecom en la sede en Córdoba de la firma TRASUS. Luego de lo cual el primero emitió un informe con el objetivo de *"Demostrar las funcionalidades del Sistema de subastas, consultas técnicas y posibilidad de implementación en Ecom Chaco S.A.", el que obra a fs. 83/84 de la Carpeta de Pruebas A. Concluyendo en dicho informe que "1. La herramienta es confiable y cumple con las funcionalidades requeridas para garantizar la transparencia en los procesos de compra de la empresa. 2. El despliegue técnico en servidores externos contribuye a la transparencia, evitando la manipulación de datos por parte del personal interno. 3. Si bien el sistema dispone de reportes, se identifican oportunidades de mejora, incluyendo la incorporación de nuevos reportes y la optimización del proceso de asociación de usuarios proveedores. 4. Se propone realizar una prueba piloto con dos o tres subastas utilizando la herramienta..."*. Acreditándose de esta manera la intervención del área técnica competente.

Que no obstante las intervenciones de las diferentes áreas informadas por el Directorio de Ecom y documentadas a través de los antecedentes remitidos como prueba documental, debe advertirse que tales antecedentes no conforman un cuerpo o actuación organizada. Por lo que es oportuno señalar que el procedimiento de contratación debe ser documentado a través de un expediente, que mediante la correspondiente foliatura garantice la integridad, orden, cronología y seguridad de los actos instrumentados.

En virtud de ello resulta necesario recomendar a la empresa que los procedimientos de contratación se instrumenten íntegramente de manera escrita a través del correspondiente expediente o actuación -Tickets-, debiendo incorporarse al mismo todos sus antecedentes, ya que éste configura el respaldo técnico y legal, que garantiza la transparencia y la legalidad del procedimiento y permite el control interno y externo.

Que por otra parte los denunciantes refirieron en su presentación que el contrato en cuestión establece *"...un esquema de pagos combinado, compuesto por: un pago mensual fijo de USD 12.000 más IVA, con cargo automático o independiente del resultado efectivo de uso del sistema contratado; y Un pago variable adicional*

equivalente al 20% del "ahorro" obtenido en cada proceso de subasta, calculado sobre la diferencia entre el "precio tope presupuestado" por ECOM y el precio ofertado final...". advirtiendo que el monto variable estaría atado a un concepto discrecional y técnicamente manipulable (...) sin que se haya previsto un sistema de control interno ni auditoría externa que verifique objetivamente los supuestos ahorros declarados...". objetando que el pago fijo mensual configuraría una erogación rígida y automática que contradice los principios de eficiencia y racionalidad en el uso de recursos públicos; y que ambos pagos pondrían en riesgo el equilibrio presupuestario, produciendo un perjuicio económico acumulativo.

Que el "Contrato de Implementación y Licencia para uso de Software" establece en la Cláusula Décima: Precio "LA LICENCIATARIA abonará en forma mensual la suma fija de doce mil dólares (US\$ 12.000.-) más Impuesto al Valor Agregado a la LA LICENCIANTE durante la vigencia de este contrato, al tipo de cambio Banco Nación Argentina al día del efectivo pago. Además, el precio incluye la suma variable que representa el veinte por ciento (20%) del ahorro, más el Impuesto al Valor Agregado (IVA) obtenido por cada una de las operaciones en las que se utilizó la herramienta objeto del presente contrato. Dicho porcentaje se aplicará sobre el ahorro que surja de la diferencia entre el precio tope fijado por Ecom Chaco S.A. (presupuesto oficial) para cada subasta y/o licitación y el precio finalmente obtenido. El componente variable se abonará en forma mensual conjuntamente con la suma fija determinada en el primer párrafo de esta cláusula. El precio total (componente fijo más componente variable), deberá ser abonado a la LICENCIANTE, dentro de los 30 (treinta) días corridos posteriores al mes del devengamiento del mismo" (fs. 45/53 Carpeta de Pruebas A).

Que en relación a lo expuesto, en su descargo, los Directivos de Ecom Chaco S.A. informaron: "Pagar un porcentaje por la chance de éxito en un contrato por el uso de un software para subastas inversas significa que la tarifa del software está directamente vinculada a los ahorros o beneficios económicos que el cliente logra a través del uso de la plataforma. En lugar de una tarifa fija, el proveedor se convierte en un socio de riesgo compartido, ya que su ganancia depende del éxito del cliente en sus procesos de compra.

El modelo de pago por éxito en subastas inversas ofrece como beneficios que hay un Riesgo mínimo: No hay inversión inicial. Si el software no genera ahorros no se abona por ello. El proveedor está incentivado a mejorar constantemente su software y ofrecer soporte para maximizar el éxito del cliente, ya que su propia ganancia depende de ello y el costo del software está directamente justificado por los ahorros que genera.

Asimismo, hemos tomado decisiones, que se pueden ver a lo largo de todas y cada una de las Resoluciones que se acompañan, donde especificamos contractualmente de forma precisa cómo se calcularán los ahorros. Los precios Base o Tope no salen de una oficina sino de los presupuestos de los mismos proveedores. LA PROPIA ACEPTACIÓN PARA PARTICIPAR DE LAS SUBASTAS SIGNIFICA QUE SE

ACEPTA EL PRECIO DEL PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES...".

En cuanto a sistema de pagos combinados también refirieron "El costo fijo es un canon que se abona por la utilización del sistema. Para este caso el mismo representa casi el 0,7294% del presupuesto mensual que posee la empresa. Si hablamos del Ahorro final obtenido por la empresa, ya sumado el 20% de pagos total a Trasus (...) de U\$S 196.362,87, podríamos decir que al monto final del canon mensual (costo más IVA) de U\$S 14.520,00, tendríamos abonado a la fecha 13,5 cánones mensuales, siendo que solamente se han abonado 5 pagos de canon mensual. (...)

En cuanto al costo variable, tal como está estipulado contractualmente es un monto a abonar por el éxito que se tiene en la subasta. En caso de que no se obtenga éxito o la subasta no se haga por alguna razón (como ha ocurrido) o algunos ítems se den de baja, NO SE PAGA COSTO VARIABLE porque no hay de donde obtener ese dato.

Los montos surgen de las consultas previas que lleva adelante el área de compras, solicitando presupuestos de acuerdo a la necesidad de la empresa. Una vez obtenidos los presupuestos, siempre se toma el de menor valor para colocar al producto el PRECIO TOPE que estamos dispuestos a pagar (Caso de Subasta Inversa) o el PRECIO BASE que estamos dispuestos a recibir en caso de alguna venta de bien propio (Subasta Directa)...".

Que la determinación del precio del uso de la licencia, al haberse dado en el marco de una contratación directa con la firma, se realizó a través de las negociaciones efectuadas entre los directivos de Ecom Chaco S.A. y TRASUS S.R.L. Que en tal sentido, debido al procedimiento de selección del contratista utilizado, el precio resulta de un acuerdo entre las partes.

Que de la normativa aplicable, aun supletoriamente, no surgen prohibiciones vinculadas al sistema de pagos combinados como el acordado en el contrato celebrado, ni el mismo resulta irrazonable conforme los argumentos esgrimidos por el Directorio de Ecom; por lo que no caben observaciones al mismo. Todo ello sin perjuicio de lo que resulte de la intervención del Tribunal de Cuentas conforme competencia asignada como posteriormente se considerará.

Que en relación a la determinación del monto variable los Directivos de Ecom Chaco explican en su descargo la forma de determinación del mismo, conforme el contrato celebrado, y remiten a título ejemplificativo tickets correspondientes a subastas inversas llevadas a cabo y de los pagos efectuados a la firma TRASUS en concepto de "pago variable" en relación a dichas contrataciones.

Que en el informe de fs. 46/64 se señala que el "ahorro obtenido" a partir del cual se determina el porcentaje del 20% a abonar en concepto variable a la firma, se establece a partir del "precio tope" para luego compararlo con la oferta adjudicada, y que este precio tope se obtiene a través de presupuesto obtenidos por el área de compras.

Por lo que resulta necesario, a los efectos de evitar posibles manipulaciones y discrecionalidad en la determinación del precio tope, dando certezas,

seguridad jurídica y acreditando el trámite llevado a cabo, que el mismo se documente de forma escrita en el marco de un expediente o ticket correspondiente al procedimiento pre- contractual instrumentado.

Asimismo, resulta de trascendencia que desde Ecom Chaco S.A. se instrumenten las medidas pertinentes orientadas a la publicidad de todo el procedimiento de contratación, incluyendo la etapa precontractual, de selección del contratista y de ejecución y pago del contrato, a los efectos de transparentar el procedimiento y los pagos tanto al contratista, como a la firma proveedora del software utilizado, posibilitando el control externo y social.

Que en lo referente a las "Irregularidades en la certificación del servicio y simulación de control interno" los denunciantes manifiestan que tanto la certificación de servicios y la Resolución del Directorio N° 93/2025 que autorizó el pago fueron suscriptas por la Directora, por lo que la funcionaria habría actuado simultáneamente como certificadora, autorizante y firmante del pago, advirtiendo que la certificación debe ser realizada por una autoridad técnica con competencia específica -gerente técnico-.

En tal sentido señalan *"se constata que la certificación de servicios que respalda el pago de las facturas emitidas por TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L. fue suscripta directamente por la Directora Ing. CAROLINA ORCOLA, quien además, en el mismo acto administrativo (Resolución N.º 093/2025), autorizó el pago correspondiente, actuando simultáneamente como certificadora técnica, funcionaria autorizante y firmante del pago. Este accionar resulta gravemente irregular, ya que la certificación de servicios -especialmente tratándose de un contrato de desarrollo e implementación de software- debe ser realizada por una autoridad técnica con competencia específica, como la Gerencia de Desarrollo o Gerencia de Software (...) la directora ORCOLA procedió de forma excepcional y cuestionable a firmar por sí misma la certificación técnica, sin respaldo documental emitido por personal idóneo, violando los principios de control interno y el reparto mínimo de funciones dentro de la administración pública..."*.

Que en oportunidad de realizar su descargo, los Directivos de Ecom Chaco S.A. informaron que *"En fecha 19/03/2025 - RES. 092/2025 (Presidencia a/c Ad-Referendum.) Luego del informe emitido por la División Compras donde se requiere comunicar a los adjudicatarios finales la Directora Orcoia a/c Presidencia emite resolución - como legalmente corresponde, por la cual Rectifica la adjudicación efectuada por Res. Dir. 029/2025 por las fundadas razones y por la urgencia de contar con elementos electorales, autoriza la contratación pertinente con la emisión de las correspondientes órdenes de compras, certificando para ello -luego del informe del área pertinente- Con ello se produce la creación del Ticket 5008/2025 generando el 20/03/2025 en fecha 19/03/2025 - RES. 093/2025 (Presidencia a/c Ad Referendum) Autoriza pago firma Trasus (1er. Abono mensual y Diferencial). Especial mención a éste punto ya que con ello se produce la creación del Ticket N° 5008/2025 que contiene CERTIFICACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA EMPRESA*

ECOM CHACO S.A. (algo que los denunciantes tratan de mostrar como inédito o ilegal SIENDO ESTE, EL PROCEDIMIENTO HABITUAL MÁXIME CUANDO LAS ACTA Y RESOLUCIONES DE DIRECTORIO ANTERIORES INDICAN LAS FACULTADES QUE POSEE EL DIRECTORIO EN ESTE SENTIDO) (...) El Ticket que se menciona contiene de la misma manera varias certificaciones similares firmadas individualmente, PERO REPETIMOS, ES EL PROCEDIMIENTO HABITUAL Y HAY MILES DE CERTIFICACIONES IGUALES A LO LARGO DE LA VIDA DE LA EMPRESA ECOM CHACO S.A. (...) Ellos no mencionan capciosamente todos estos procedimientos anteriores que derivan en la Resolución N° 093/2025, (Firmada por la Ing. Orcola a/c Presidencia y Ad-Referéndum Directorio) porque el mismo Ticket y la misma certificación que ellos aducen como prueba contiene EXPRESAMENTE la indicación de que "que se realiza teniendo como antecedentes las actas de apertura, acta de cierre y otra documentación firmado por el Ing. Giordano Walter - Gerente de Desarrollo" y además por estar a cargo de la presidencia es quien Autoriza y Firma el pago. Este tratamiento hubiera sido similar si él no estuviera a cargo y hubiera estado el Presidente o la Vicepresidente a cargo también".

Agregando que en el Ticket se expide factibilidad presupuestaria para avanzar con los pagos, que la certificación de servicios se realizó conforme a derecho y que el gerente del Área de Desarrollo participó desde el inicio en todos los pasos del procedimiento.

Que en la Carpeta de Pruebas A, obra impresión del Ticket N° 5008/2025 (fs. 231/232), fotocopia de la Resolución de la ex Directora a cargo de la Presidencia de Ecom Chaco S.A. N° 093/2025, Ing. Orcola (fs. 281/282) en la que autoriza el pago al proveedor TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L. por las facturas A N° 00001-00000203 y 00001-00000204; y de la Certificación de Prestación de Servicios de fecha 20/03/2025 suscripta por la Ing. Carolina Orcola Directora a cargo de la Presidencia de la Empresa, por las mismas facturas, en la que se señala "En virtud de la solicitud s/ ticket N° 8465/2024 de fecha 12/04/2024 se certifica los servicios de desarrollo de software del sistema informático denominado Subasta Inversa; el mismo comprende el pago de un monto fijo determinado por contrato firmado entre las empresas y un valor variable que surge de un porcentaje fijado por contrato aplicado al ahorro de cada subasta. La presente certificación se realiza teniendo como antecedentes el acta de apertura, acta de cierre y otra documentación firmada por el Ing. Giordano Walter - Gerente de Desarrollo - quien en dicha documental verifica la validez técnica del software en cada subasta inversa".

Que asimismo, resulta de la documentación incorporada a la Carpeta de Pruebas A, que en el marco del Ticket 5008/2025 se emitieron otras certificaciones de prestación de servicios por la firma en fechas 27/05/25 y 09/06/25 suscripto por la Ing. Orcola a cargo de la Presidencia, en fecha 27/06/25 suscripto por el Presidente de Ecom, Dr. Veleff; y en fecha 17/07/25 por la Vicepresidente, Sra. Kremar.

Que como se ha referido precedentemente no se encuentra prevista reglamentación alguna con respecto al procedimiento a llevarse a cabo para las

contrataciones que realiza Ecom Chaco S.A., como tampoco para el procedimiento correspondiente a la certificación y pago por la prestación de servicio.

En virtud de lo cual, conforme los antecedentes reseñados no se advierte que la suscripción de la certificación de los servicios prestados y la autorización del pago por la misma autoridad firmante contravenga previsión normativa alguna. A lo que debe agregarse que el hecho de que lo haya hecho la Ing. Orcoila en el caso de la certificación referida por los denunciantes, obedeció a que se encontraba a cargo de la Presidencia circunstancialmente; y que también así lo ha hecho el propio Presidente de la Sociedad Anónima.

Que sin perjuicio de ello debe resaltarse que la Certificación de fecha 20/03/25 sólo refiere enunciativamente a los documentos suscriptos por el responsable del área técnica a cargo de implementación del sistema, no los detalla con precisión ni los adjunta, como tampoco refiere al cálculo utilizado para la determinación del monto a abonar. Circunstancias que deben aclararse e incorporarse para fundar adecuadamente la certificación; siendo de particular trascendencia para el caso en concreto acompañar a la certificación el Informe Final de Subasta suscripto por el Gerente de Software, a los efectos de acreditar la base para el cálculo del monto variable a abonar a la firma.

Asimismo, el hecho de que la misma autoridad certifique el servicio y autorice el pago, si bien no es ilegal como se ha referido y no obstante a que se haya realizado así en múltiples oportunidades anteriormente como refieren los integrantes del Directorio, no constituye una buena práctica. Por el contrario, es entendida como una señal de alerta o "bandera roja" que afecta la transparencia del procedimiento, impidiendo el control cruzado y la división de tareas; siendo recomendable que en la reglamentación que debe dictarse en relación al procedimiento de contratación, se establezca claramente que el área o la gerencia técnica con injerencia real en la ejecución del contrato o en la recepción del servicio certifique su adecuado cumplimiento, con documentación respaldatoria al efecto.

Que por otra parte, los denunciantes manifiestan que la contratación bajo análisis configuraría una administración fraudulenta agravada en perjuicio de la administración pública; denunciando el incumplimiento de los deberes de funcionario público en el marco del supuesto típico del art. 248 del Código Penal; y la posible configuración del tipo penal de negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas.

En referencia a ello, los Directores de Ecom Chaco S.A. en el Informe obrante a fs. 46/64, niegan la existencia de delito de administración fraudulenta agravada en perjuicio de la administración pública, así como el incumplimiento de deberes de funcionario público y las acusaciones de negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas.

En tal sentido debe tenerse presente que la Ley Nro. 616-A establece en el art. 6 inc. c que corresponde al Fiscal General "c) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones

practicadas, sean considerados delitos...".

Que para considerar que una conducta o un hecho constituye un delito y establecer la responsabilidad en tal sentido, deben darse todos los elementos esenciales para su configuración: tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad. Entre los delitos contra la administración pública previstos en el título XI del Código Penal, se encuentran aquellos propios de los funcionarios públicos: abuso de autoridad y violación de deberes públicos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales y enriquecimiento ilícito.

Particularmente en esta instancia, y a los efectos del art. 6 inc. c, resulta pertinente realizar el correspondiente juicio de tipicidad, para determinar si el hecho objeto de la investigación desarrollada podría encuadrarse prima facie en las previsiones del Código Penal, y en su caso realizar la denuncia en tal sentido; ya que de lo contrario resultaría en una denuncia inconducente con un desgaste administrativo y judicial injustificado.

En tal sentido, y sin perjuicio de las observaciones efectuadas en torno a la contratación analizada, el suscripto considera que en las presentes actuaciones no se encuentran reunidos ni acreditados extremos legales suficientes que permitan un encuadramiento de las acciones desplegadas por los funcionarios denunciados en alguno de los tipos penales, en base a los antecedentes incorporados. En consecuencia no resulta pertinente en estos autos el ejercicio de las facultades asignadas en el inc. c art. 6 de la Ley Nro. 616-A.

Que como se ha señalado en la Resolución N° 3107/26, se considera pertinente el avocamiento de la División de Asesoría Legal y Técnica y del Sector Legal de Ecom Chaco S.A. a los efectos de la implementación de las recomendaciones volcadas en la presente Resolución, en virtud de su especialidad y capacidad técnica en la materia; así como la intervención en los procedimientos de contratación efectuados en el futuro, a los efectos de verificar que los mismos se lleven a cabo conforme normativa aplicable.

Que también resulta trascendental que tome conocimiento e intervención en las cuestiones planteadas en la presente Resolución la Comisión Fiscalizadora de la Sociedad, en ejercicio de las tareas de fiscalización que les corresponden a sus síndicos, conforme facultades y deberes previstos en el art. 294 de la Ley N° 19550. Previendo en la normativa que regule los procedimientos de contratación a dictarse la intervención de la Comisión Fiscalizadora a través de sus síndicos, a los efectos de incorporar una instancia de control interno en los mismos.

Que las referidas recomendaciones se dan en el marco de las funciones que le competen a esta Fiscalía en su carácter de organismo de control externo, cuya finalidad preventiva se orienta no sólo a determinar irregularidades sino también a la búsqueda de procedimientos adecuados para evitar que éstas deriven en actos de mayor gravedad.

Que sin perjuicio de tales recomendaciones, se encuentra acreditada

la intervención del Tribunal de Cuentas en relación a los mismos hechos que dieran origen a las presentes actuaciones, en el marco del Expte. N° 401110825-35685-E de ese Tribunal, caratulado: "DIPUTADOS DEL BLOQUE JUSTICIALISTA Y BLOQUE FRENTE GRANDE S/ DENUNCIA C/ ECOM CHACO S.A. REF. CONTRATACIÓN DIRECTA CON FIRMA TRANSPARENCE AND SUSTENTABLE DEVELOPMENT S.R.L."

Por lo que, considerando el carácter de órgano de control externo del Tribunal, las atribuciones asignadas al mismo por la Constitución Provincial y por la Ley Nro. 831-A, correspondiéndole la intervención con jurisdicción y competencia de carácter exclusivo y excluyente para determinar la responsabilidad administrativa, patrimonial y contable conforme lo prevé el art. 5 de dicha ley, resulta pertinente concluir la intervención de esta Fiscalía, remitiendo copia de la presente Resolución al mencionado órgano a los fines que estime pertinentes.

Que asimismo, la presente Resolución debe considerarse en el procedimiento de Juicio de Residencia que oportunamente se sustancie en relación a los integrantes del actual Directorio de Ecom Chaco S.A., y de los funcionarios que integraban dicho Directorio durante los hechos analizados que han finalizado su gestión a la fecha: Expte. 4585/26 caratulado "ORCOLA ANA CAROLINA - DIRECTORA ECOM CHACO S.A. S/ LEY 2325-A" correspondiente al procedimiento Juicio de Residencia de la Sra. Ana Carolina Orcola, por el cargo de Directora de Ecom Chaco S.A. y Expte. N° 4604/26 caratulado "OLIVEYRA HECTOR OSCAR - DIRECTOR ECOM CHACO S.A. S/ LEY N° 2325-A" correspondiente al procedimiento Juicio de Residencia del Sr. Hector Oscar Oliveyra, por el cargo de Director de Ecom Chaco S.A.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas por Ley Nro. 616-A:

**EL FISCAL GENERAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

RESUELVE:

I.- TENER POR CONCLUIDA la intervención de esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en el marco de la Ley Nro. 616-A, conforme los considerandos suficientemente expuestos.-

II.- OBSERVAR en relación a la contratación celebrada por Ecom Chaco S.A. con la firma TRANSPARENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT S.R.L. autorizada por Resolución del Directorio N° 016/2025, conforme considerandos expuestos:

1. Que debe entenderse el Inc. g del art. 20 del Anexo A de la Ley Nro. 308-A, como un deber, en relación al dictado de la reglamentación del procedimiento de contratación.

2. Que no se encuentra debidamente "motivada" la elección del método de contratación directa en la Resolución del Directorio N° 016/2025, afectando los principios de libre competencia, concurrencia, igualdad, eficacia, eficiencia y

transparencia; debiendo respetarse el art. 67 de la Constitución Provincial.

3. Que el procedimiento de contratación llevado a cabo no se encuentra debidamente documentado mediante expediente o actuación que acredite antecedentes, integridad, orden, cronología y seguridad de los actos instrumentados.

4. Que las certificaciones de los servicios prestados por la firma contratada, no cuentan con fundamentación ni informes técnicos suficientes que las avalen.

5. Que la suscripción de las certificaciones de servicios por las mismas autoridades que disponen y autorizan el gasto no constituye una buena práctica, afectando la transparencia del procedimiento de ejecución del contrato.

III.- RECOMENDAR a Ecom Chaco S.A. a través de su Directorio, con intervención de la División de Asesoría Legal y Técnica, del Sector Legal y de la Comisión Fiscalizadora:

a. El dictado de una Resolución de Directorio que establezca el procedimiento de contratación a llevarse a cabo, que incluya:

- Si correspondiere, la abrogación de las Resoluciones de Directorio N° 14/24 y 78/24, debiendo contar con quorum suficiente al efecto conforme lo establecido por el art. 19 del Estatuto Social de la Empresa. En caso contrario se proceda al restablecimiento de la vigencia de las Resoluciones de Directorio 14/2024 y 78/2024;

- El establecimiento de responsabilidad en la decisión de compras y tipo de resolución de autorización requerida según tipo o monto de contratación;

- El establecimiento de que el área o la gerencia técnica con injerencia real en la ejecución del contrato o en la recepción del servicio certifique su adecuado cumplimiento, con documentación respaldatoria al efecto;

- La determinación de criterios objetivos que establezcan la utilización de los diferentes métodos de contratación; con indicación de montos mínimos y máximos, estableciendo expresamente las excepciones que habiliten la limitación a la competencia, con indicaciones precisas de límites y condiciones en los que procede;

- La intervención oportuna de la División de Asesoría Legal y Técnica, del Sector Legal y de la Comisión Fiscalizadora en los procedimientos, mediante procedimiento formal y documentado previsto al efecto;

- La tramitación íntegra del procedimiento de manera escrita mediante expediente, actuación o tickets, donde consten los antecedentes de todo el procedimiento, incluyendo la etapa precontractual, de ejecución y pago;

b. La revisión de los procedimientos de contratación llevados a cabo en la empresa, para adecuarlos a la reglamentación dictada, siguiendo los principios rectores de la contratación pública, eliminando prácticas antiguas inadecuadas.

c. La instrumentación de las medidas pertinentes orientadas a la publicidad de los procedimientos de contratación incluyendo la etapa precontractual, de selección del contratista, de ejecución y pago de los contratos.

IV.- REMITIR copia de la presente al Sr. Gobernador de la Provincia del

Chaco, a efectos de poner en conocimiento las observaciones y recomendaciones efectuadas a través de la presente Resolución, en virtud de su carácter de mandatario legal de la Provincia, accionista mayoritaria de Ecom Chaco S.A.-

V.- **HACER SABER** al Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, remitiendo copia de la presente, en el marco del Expediente N° 401110825-35685-E de dicho Tribunal, a sus efectos.-

VI.- **TENER PRESENTE** lo resuelto en la oportunidad en que se sustancie el procedimiento de Juicio de Residencia en los términos de la Ley Nro. 2325-A, en relación al Sr. Víctor Adrián Veleff y la Sra. Marina Andrea Kremar, integrantes del Directorio de Ecom Chaco S.A.; y en el marco del Expte. N° 4585/26 caratulado "ORCOLA ANA CAROLINA - DIRECTORA ECOM CHACO S.A. S/ LEY 2325-A" y del Expte. N° 4604/26 caratulado "OLIVEYRA HECTOR OSCAR - DIRECTOR ECOM CHACO S.A. S/ LEY N° 2325-A", correspondiente a los procedimientos de Juicio de Residencia de los Directores de Ecom Chaco S.A. que cesaron en el cargo.-

VII.- **PUBLICAR** la presente Resolución en la página web de esta Fiscalía.-

VIII.- **LIBRAR** los recaudos pertinentes.-

IX.- **ARCHIVAR** oportunamente las actuaciones; tomándose debida razón por Mesa de Entradas y Salidas.-

RESOLUCIÓN N° 3149/26



Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMO
FISCAL GENERAL
Fiscalía de Investigaciones Administrativas