



Procuración del Tesoro de la Nación

SOLICITA SE TENGA AL ESTADO NACIONAL COMO PARTE QUERELLANTE

**SEÑORA JUEZA FEDERAL A CARGO DEL JUZGADO NACIONAL
EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL N° 5:**

Carlos Alberto ZANNINI, Procurador del Tesoro de la Nación, designado por conducto del Decreto N° 27 del 10 de diciembre de 2019 (B.O. 11/12/2019), con el patrocinio de Horacio Pedro DIEZ, Subprocurador del Tesoro de la Nación, designado a través del Decreto N° 77 del 27 de diciembre de 2019 (B.O. 28/12/19), con domicilio legal en la calle Posadas N° 1641 de esta ciudad y domicilio electrónico 20127919020, en la Causa N° 3561/2019 caratulada "**MACRI, MAURICIO Y OTROS s/DEFRAUDACIÓN POR ADMINISTRACIÓN FRAUDULENTE Y DEFRAUDACIÓN CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**", en trámite ante el Juzgado a vuestro digno cargo, a V.S. me presento respetuosamente y digo:

I

OBJETO DE ESTA PRESENTACIÓN

Que vengo a solicitar que el Estado Nacional sea tenido como parte querellante en las actuaciones antes individualizadas, a fin de que se esclarezcan y en su caso se sancionen, conductas que prima facie comprometerían la responsabilidad del ex Presidente de la Nación, ingeniero Mauricio Macri; los ex Ministros y ex Presidentes del Banco Central de la República Argentina, licenciado Nicolás Dujovne, licenciado Luis Andrés Caputo, doctor Federico Adolfo

Sturzenegger y licenciado Guido Martín Sandleris; y eventualmente otra/os funcionaria/os gubernamentales intervinientes en los hechos que más adelante se reseñan.

II

NORMAS QUE SUSTENTAN ESTA PETICIÓN

La solicitud aquí formulada encuentra fundamento en las normas legales y reglamentarias que seguidamente se indican:

a) El Decreto N° 239 del 8 de abril de 2021 (DCTO-2021-239-APN-PTE; B.O. 9/4/2021), por cuyo conducto (artículo 1°) el Poder Ejecutivo Nacional instruyó al organismo a mi cargo para concretar esta presentación a efectos de que se tenga al Estado Nacional como parte querellante en la Causa individualizada en el exordio. En homenaje a la brevedad, me remito al texto expreso del citado Decreto, del que se acompaña copia fiel certificada; esta presentación se efectúa, pues, en cumplimiento de lo allí ordenado por el Primer Mandatario.

b) El artículo 4° de la Ley N° 17.516 (Régimen de representación judicial del Estado - B.O. 9/11/1967), norma que establece que, sin perjuicio de la intervención que en el proceso penal les corresponda a los representantes del Ministerio Público Fiscal en ejercicio de su cometido específico, el Estado podrá asumir el carácter de parte querellante en los casos en que se encuentren comprometidos el orden público o el interés público, *particularmente cuando se cometan delitos contra la seguridad de la Nación, los poderes*



Procuración del Tesoro de la Nación

públicos y el orden constitucional, la administración pública y el patrimonio o rentas fiscales.

c) La Ley N° 12.954 de creación del Cuerpo de Abogados del Estado (B.O. 10/3/1947); su Decreto Reglamentario N° 34.952/47 (B.O. 13/11/1947); el artículo 1° de la ya citada Ley N° 17.516; el artículo 66 de la Ley N° 24.946 (B.O. 23/3/1998); el Decreto N° 411/80 (texto ordenado por su similar N° 1265/87 - B.O. 2/9/1987); y el Anexo III del Decreto N° 1116/00 (B.O. 30/11/2000).

Esos preceptos definen la esfera de competencias de la Procuración del Tesoro de la Nación, cuya titularidad ejerzo. Y, en particular, le atribuyen -entre otros cometidos- el ejercicio de la representación judicial del Estado Nacional cuando el Poder Ejecutivo Nacional así lo disponga.

d) Los artículos 82 y siguientes del Código Procesal Penal (Ley N° 23.984 - B.O. 9/9/1991, y sus modificaciones), en virtud de los cuales toda persona "*particularmente ofendida por un delito de acción pública tendrá derecho a constituirse en parte querellante y como tal impulsar el proceso, proporcionar elementos de convicción, argumentar sobre ellos y recurrir con los alcances*" previstos en ese cuerpo de normas.

Cabe acotar que los artículos 84 y 87 in fine del Código Procesal Penal Federal (texto ordenado por el Decreto N° 118/19 - B.O. 8/2/2019) también facultan a las víctimas de ilícitos penales para erigirse en querellantes; y prevén que, en caso que ellas fueran "*entidades del sector público*", podrán asumir ese rol procesal "*conforme las leyes y reglamentos que así lo habiliten*".

III

ADMISIBILIDAD FORMAL DE ESTA PRESENTACIÓN

Esta petición es formulada con arreglo a los recaudos de orden formal previstos en el artículo 83 del Código Procesal Penal.

Con los señalamientos efectuados en el exordio se cumplimentan los requisitos que indica el inciso 1° de la norma; los recaudos previstos en los incisos 2° y 3° del aludido precepto quedarán a salvo con los señalamientos que se efectuarán más adelante; y con la documentación que se acompaña (los textos correspondientes a los Decretos Nros. 27/19, 77/19 y 239/21, en copias fieles y certificadas) se satisface la exigencia que contempla su inciso 4°.

Corresponde agregar que esta presentación resulta procesalmente oportuna, a la luz de lo dispuesto por los artículos 84 y 90 del Código ritual.

IV

LOS HECHOS PRIMA FACIE ILÍCITOS EN LOS QUE SE FUNDA ESTA PETICIÓN. SUS RESPONSABLES

1. Con fecha 12 de marzo del año en curso la Oficina Anticorrupción produjo, y presentó luego ante V.S. en la Causa de referencia, el documento registrado como PV-2021-22285749-APN-OA#PTE.



Procuración del Tesoro de la Nación

A través de dicha pieza el citado Organismo articuló una denuncia formal en los términos de los artículos 174 y siguientes del Código Procesal Penal, a fin que se investiguen distintas conductas prima facie reprochables desde el punto de vista penal, en las que habrían incurrido el ex Presidente de la Nación, Mauricio MACRI, y varios ex funcionarios que durante su gestión estuvieron a cargo del Banco Central de la República Argentina y de los ex Ministerios de Finanzas y de Hacienda; los hechos en cuestión se vinculan con el proceso de endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (en adelante F.M.I.) que tuvo lugar durante el último ciclo gubernamental.

2. La denuncia de la Oficina Anticorrupción se basó en la documentación recibida del Banco Central de la República Argentina, en particular el Informe denominado "Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019".

Y, a la vez, se sustentó en el Informe de Auditoría de la Sindicatura General de la Nación registrado como IF-2021-22213005-APN-GCSI#SIGEN del 12 de marzo del año en curso, elaborado a partir del análisis de distintas actuaciones administrativas referidas al endeudamiento con el F.M.I.; el Síndico General de la Nación hizo suyo dicho Informe a través de la Nota de la misma fecha registrada como NO-2021-22267672-APN-SIGEN.

En función de esos antecedentes el organismo estatal denunciante concluyó que están configurados, en principio, los extremos que permiten imputar a los ex funcionarios involucrados los delitos de incumplimiento de deberes y abuso

de autoridad; malversación de caudales públicos; y defraudación por administración infiel, en perjuicio de la Administración Pública Nacional.

3. Es indudable que, como surge de la denuncia de la Oficina Anticorrupción y según quedará expuesto infra, esos ilícitos de carácter criminal tienen como damnificada a la Nación Argentina y por ende al conjunto de su población, ya que a través de la violación de múltiples normas legales y reglamentarias se asumieron obligaciones de orden financiero que comprometieron el crédito de la República por un importe del orden de los 44.500 millones de dólares estadounidenses.

Según la información y antecedentes aportados por el Banco Central de la República Argentina y por la Sindicatura General de la Nación, un monto de moneda extranjera similar al de la totalidad de los desembolsos efectuados por el F.M.I. fue adquirido, en el mismo período, por personas jurídicas y humanas, para concretar inmediatamente la formación de activos externos de libre disponibilidad (comúnmente identificada como "fuga de divisas").

Los dos primeros de los tres delitos denunciados por la Oficina Anticorrupción (incumplimiento de deberes del funcionario público y abuso de autoridad; malversación de caudales públicos) se encuentran incluidos entre los ilícitos tipificados en el Título XI del Libro Segundo del Código Penal, englobados bajo el concepto de "Delitos contra la Administración Pública" (artículos 248 y 260 del citado cuerpo de normas). El tercero de los ilícitos denunciados (defraudación por administración infiel) también tiene como



Procuración del Tesoro de la Nación

víctima, en este caso, a la Administración Pública Nacional (artículo 174, inciso 5° del Código de fondo).

De allí que, como se anticipó, el Estado Nacional se encuentra plenamente legitimado a los efectos de ser tenido por parte en estos autos, en calidad de querellante.

En tal sentido, los delitos cuya investigación debe desarrollar V.S. se corresponden con aquellos a los que se refiere el artículo 4° de la ya citada Ley N° 17.516; y el carácter de *particularmente ofendida por esos ilícitos que exhibe la Nación Argentina*, en los términos del artículo 82 y siguientes del Código Procesal Penal, corrobora que resulta procedente que se admita al Estado Nacional en el carácter de parte querellante.

4. En términos similares a los señalados por la Oficina Anticorrupción en la parte final de su denuncia, debemos enfatizar que la pretensión estatal de erigirse en querellante en modo alguno tiene por finalidad impulsar la criminalización de la política económica que desarrolló la gestión gubernamental iniciada el 10 de diciembre de 2015.

La pretensión de judicializar las decisiones políticas en general, y una determinada política económica en particular, entraña la degradación de las instituciones de la República; apareja la tergiversación del rol que les compete a los Órganos de la Constitución, en el caso al Poder Judicial de la Nación; y, en definitiva, desnaturaliza el objeto, contenido y finalidad del sistema jurídico criminal, al ponerlo al servicio de las pujas políticas y no del esclarecimiento de hechos que podrían resultar penalmente típicos.

Pero ocurre que en el caso del último endeudamiento asumido por la Nación Argentina con el F.M.I. se presentan conductas que, en principio, resultarían reprochables en términos penales.

Tal como fue anticipado en la denuncia de la Oficina Anticorrupción, existen elementos de juicio que fundadamente permiten atribuir a los funcionarios del Gobierno Argentino responsables de las operaciones celebradas con el F.M.I., el incumplimiento de múltiples normas de orden público de naturaleza constitucional y administrativa.

Esa circunstancia otorga fundamento a la correspondiente imputación penal respecto de los funcionarios gubernamentales *prima facie* responsables de esas conductas, con total independencia del criterio valorativo que, en un plano subjetivo, pueda adoptarse en relación con los posibles aciertos o desaciertos políticos y económico-financieros de la gestión en la que se inscribió el endeudamiento con el F.M.I.

La petición del Estado de ser tenido como querellante a tenor de los artículos 82 y siguientes del Código Procesal Penal responde, pues, a razones de orden estrictamente jurídico; no persigue la judicialización de decisiones que en un sistema democrático deben ser ponderadas por la ciudadanía a través del voto.

En otro plano, y en lo atinente a la actuación de los funcionarios del F.M.I., cabe destacar que en su denuncia, en virtud de la inmunidad reconocida a aquéllos, la Oficina Anticorrupción expresó que *no corresponde ni es factible juzgar aquí esas conductas.*



Procuración del Tesoro de la Nación

Tal expresión se corresponde con las previsiones de la Sección 8 del Artículo IX del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, aprobado por el Decreto-Ley N° 15.970/56, y de la Sección 19 del Artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de los Organismos Especializados, aprobada por el Decreto-Ley N° 7.672/63, normas internacionales que consagran la inmunidad jurisdiccional de los funcionarios del F.M.I. en relación con los actos que realicen en cumplimiento de sus funciones.

5. De los antecedentes aportados en su denuncia por la Oficina Anticorrupción, surge que deben ser objeto de investigación diversas conductas que, en principio, verosímilmente resultan relevantes en el plano penal.

5.1. El acuerdo con el F.M.I. fue celebrado prima facie en violación a normas procedimentales y de asignación de competencias, circunstancia que vicia desde el punto de vista jurídico lo actuado por los funcionarios del Gobierno Argentino intervinientes en la operación.

En ese orden de ideas, y tal como lo ha señalado la denuncia de la Oficina Anticorrupción, fueron transgredidas disposiciones de la Constitución Nacional, de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. por el Decreto N° 740/14 - B.O. 23/5/2014), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 (B.O. 27/4/1972), de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (B.O. 29/10/1992), y sus normas reglamentarias y complementarias.

5.1.1. Corresponde recordar aquí que conforme lo preceptuado por los artículos 4° y 75, incisos 4 y 7, de la Constitución Nacional, la autorización o aprobación de operaciones de endeudamiento es competencia del H. Congreso de la Nación.

A través de distintas normas legales el Poder Legislativo habilitó al Poder Ejecutivo Nacional para la asunción de deuda, bajo ciertas condiciones que deben ser necesariamente cumplidas por este último.

5.1.2. Así, el artículo 53 de la Ley N° 11.672 establece que: *Cuando convenga facilitar la movilización de capitales en el mercado interior o exterior, con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, queda éste facultado para contratar préstamos con Organismos Internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la REPUBLICA ARGENTINA, siempre que se ajusten a los términos y a las condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos ...*

En tanto que el artículo 59 de la ley citada, según el texto vigente al tiempo de la operación de endeudamiento que nos ocupa, contemplaba que: *De acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del GOBIERNO NACIONAL, las Jurisdicciones y Entidades de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL sólo podrán iniciar gestiones para realizar operaciones de crédito*



Procuración del Tesoro de la Nación

público financiadas total o parcialmente por los Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, cuando cuenten con opinión favorable del señor Jefe de Gabinete de Ministros previo dictamen del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodológicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales.

El señor Jefe de Gabinete de Ministros autorizará el inicio de las negociaciones definitivas de la operación previo dictamen del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS sobre la viabilidad de la operación, previa consideración de distintos conceptos que la norma enumera en sus incisos a) a d).

5.1.3. Por su parte, la Ley N° 24.156 establece en su artículo 59 que Ninguna entidad del sector público nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

La reglamentación de la norma transcrita, aprobada por el Decreto N° 1344/07 (B.O. 5/10/2007) y sus modificatorios, prevé que: ... La iniciación de los trámites para realizar operaciones de crédito público ... deberá contar con la autorización previa del Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera, formalizada por escrito, y ser solicitada en la forma y condiciones que este último establezca.

Cuando se trate de una operación de crédito público financiada total o parcialmente por los Organismos Financieros

Internacionales de los que la Nación forma parte ... la autorización prevista en el art. 59 de la ley, formará parte del dictamen sobre la viabilidad de la operación que debe emitir el señor Ministro de Economía y Producción previo a la autorización del señor Jefe de Gabinete de Ministros para el inicio de las negociaciones definitivas de la operación.

A su vez, el artículo 60 de la ley analizada establece que: Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica ...

Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Mientras que el artículo 61 de la ley preceptúa que: En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.

5.1.4. El artículo 7º, inciso d), de la Ley N° 19.549 establece, como uno de los requisitos esenciales de los actos



Procuración del Tesoro de la Nación

administrativos, el necesario cumplimiento de los recaudos procedimentales pertinentes. Lo hace en estos términos: ... antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

5.1.5. Los hallazgos que surgen del Informe de Auditoría de la Sindicatura General de la Nación arriba indicado, en los que se basa la denuncia efectuada en estos autos por la Oficina Anticorrupción, revelan que la Carta de Intención suscripta el 12 de junio de 2018 por los entonces Ministro de Hacienda (Nicolás Dujovne) y Presidente del Banco Central de la República Argentina (Federico Adolfo Sturzenegger), y el documento análogo firmado el día 18 del mismo mes y año por el Ministro de Hacienda (Nicolás Dujovne) y un nuevo Presidente del Banco Central de la República Argentina (Luis Andrés Caputo), fueron emitidos sin observar el marco jurídico aplicable -reseñado en los capítulos que anteceden-.

Por medio de esos documentos, a su vez acompañados por un Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y un Memorándum de Entendimiento Técnico, el Gobierno Argentino solicitó apoyo financiero al F.M.I., a través de la celebración de un Acuerdo Stand-By ... por un período de 36 meses, por un monto de DEG 35.379 millones (equivalente a aproximadamente USD 50.000 millones, o el 1.110 por ciento de la cuota de Argentina con el FMI).

Las citadas Cartas de Intención señalan que el objetivo gubernamental era desembolsar el primer tramo (USD 15.000 millones) luego de la aprobación del programa, la mitad del cual se utilizará como apoyo presupuestario. El resto de los tramos serán tratados como precautorios.

5.1.5.1. El análisis de las actuaciones administrativas registradas como EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA y EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA, que fueron objeto de auditoría por la Sindicatura General de la Nación, demuestra que el primero de esos expedientes fue abierto el 14 de junio de 2018, en tanto que el segundo de ellos fue caratulado el 21 del mismo mes y año.

Previamente a la firma de la Carta de Intención originaria (12 de junio, según quedó señalado) no fue emitido ningún informe técnico ni dictamen jurídico, destinado a respaldar la oportunidad, mérito, conveniencia y legalidad del instrumento.

Las intervenciones producidas en ambos expedientes fueron actuaciones ex post, descriptivas de una situación de hecho ya consumada.

Se puede apreciar que, con el evidente -aunque infructuoso- propósito de cohonestar aquella irregularidad, fueron incorporados informes posteriores de la Gerencia Principal de Estrategias y Comunicación de la Política Monetaria y de la Subgerencia General de Operaciones del Banco Central de la República Argentina, que en modo alguno satisfacían la exigencia del artículo 61 de la Ley N° 24.156; norma que, como se dijo, requería el pronunciamiento de dicha entidad sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.



Procuración del Tesoro de la Nación

En el primero de los citados informes (fechado el 18 de junio de 2018, con una extensión de tres carillas) se analizan aspectos referidos a "Metas de inflación", "Fortalecimiento financiero del BCRA", "Independencia del Banco Central" y "Transparencia de los estados contables del BCRA". Es, en esencia, un documento laudatorio de la política económica en la que se inscribía la operación, pero no se observa allí análisis alguno, debidamente fundado, acerca de la incidencia futura del Acuerdo Stand-By sobre la balanza de pagos de la Nación.

La intervención de la Subgerencia General de Operaciones, más escueta aún (informe del 18 de junio, consistente en dos párrafos), no contiene análisis de ningún tipo y se limita a plantear una inquietud acerca de la reserva que debería mantenerse respecto de la información sensible asociada a la operación, pues su conocimiento por los actores del mercado podría generar efectos disruptivos o reducir la eficacia de las herramientas con las que cuenta la entidad oficial para operar en el mercado de cambios.

El subsiguiente dictamen legal de la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos del Banco Central de la República Argentina se limita a analizar (en menos de dos carillas), precisamente algunas cuestiones referidas a la transparencia, integridad y confidencialidad de la información vinculada con la operación celebrada con el F.M.I.

En el ámbito del entonces Ministerio de Hacienda fue incorporado un informe de fecha 22 de junio de 2018 emitido por el entonces titular de la Secretaría de Hacienda, en el que se analiza la necesidad del acuerdo con el F.M.I, y sus implicancias especialmente en el plano de la política fiscal,

Y luego fue agregado un dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de aquella Cartera (también fechado el 22 de junio), que más allá de las consideraciones que contiene, deja expresamente a salvo que *al momento que se requiere el asesoramiento ... las cartas de intención ... ya se encuentran suscriptas.*

Lo cierto es que a esa altura de los acontecimientos cualquier eventual señalamiento de orden técnico, económico-financiero o jurídico, no hubiera tenido más que un sentido meramente testimonial, pues con fecha 20 de junio de 2018 el Directorio Ejecutivo del F.M.I. ya había aprobado ese Acuerdo Stand-By, y el consiguiente giro inmediato del primer tramo del préstamo por un monto equivalente a U\$S 15.000 millones (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>. Comunicado de Prensa N° 18/245 del F.M.I.).

5.1.5.2. Y no sólo fueron omitidos la previa formulación del informe previsto por el artículo 61 de la Ley N° 24.156, los dictámenes jurídicos previos exigidos por el artículo 7°, inciso d), de la Ley N° 19.549, y la intervención previa de la Jefatura de Gabinete a la que aluden el artículo 59 de la Ley N° 11.672 y la reglamentación del artículo 59 de la Ley N° 24.156 aprobada por el Decreto N° 1344/07. Esas omisiones, que con una mirada simplista podrían ser erróneamente caracterizadas como formales, fueron correlato de otras transgresiones de orden jurídico de carácter sustantivo.

Por lo pronto, las atribuciones para cuyo ejercicio el Poder Legislativo habilitó al Poder Administrador en materia de endeudamiento externo, fueron otorgadas al Poder Ejecutivo



Procuración del Tesoro de la Nación

Nacional (conf. artículos 53 de la Ley N° 11.672 y 60, parte final, de la similar N° 24.156).

Se halla ausente en esta operación Stand-By el acto expreso del Poder Ejecutivo Nacional, aprobatorio de lo actuado.

Tal omisión no queda salvada con la remisión a las previsiones del artículo V del Convenio Constitutivo del F.M.I. (véase el Decreto-Ley N° 15.970/56 - B.O. 12/9/1956 y sus modificaciones, en especial la Ley N° 21.648 - B.O. 1/11/1977, aprobatorios del ingreso de la República al F.M.I. y de las enmiendas al Convenio Constitutivo); estipulación esta según la cual *Los países miembros tratarán con el fondo sólo por conducto de su Ministerio de Hacienda, banco central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo tratará únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos.*

Es que tal previsión convencional sólo alude a cuáles son los organismos gubernamentales de los Estados Miembros a través de los cuales se canalizan las relaciones con el F.M.I., pero nada predica acerca de cuáles son los órganos competentes en cada país para aprobar las eventuales operaciones con el Fondo; cuestión esta última que -resulta obvio señalarlo- se halla reservada a los ordenamientos constitucionales y normas de derecho público interno de cada país miembro.

A la ausencia de un acto expreso del Poder Ejecutivo, aprobatorio de los términos del Acuerdo Stand-By, se añade que al tiempo de la suscripción de las Cartas de Intención de fechas 12 y 18 de junio de 2018, la competencia primaria en

esta materia no era del Ministerio de Hacienda, sino de la Cartera de Finanzas.

En efecto, según lo previsto en el artículo 3° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/17 (B.O. 3/1/2017), modificatorio de la Ley de Ministerios - t.o. 1992, el Ministerio de Finanzas tenía competencia primaria en *todo lo inherente al financiamiento del Sector Público Nacional, a la preservación del crédito público de la Nación*. Y según los incisos 4, 10 y 11 del artículo 20 quinquies de la Ley de Ministerios - t.o. 1992, sustituidos por el aludido artículo 3° del D.N.U. N° 2/17, a esa Cartera le correspondía: *Entender en lo referido al crédito y la deuda pública; Entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional; y Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales.*

Se concluye de lo antes expuesto que, al suscribir las Cartas de Intención fechadas el 12 y el 18 de junio de 2018, el entonces titular del Ministerio de Hacienda (Nicolás Dujovne) excedió sus competencias en razón de la materia, ya que la concreción de una operación Stand-By con el F.M.I. requería: a) la necesaria intervención tanto del Ministerio de Finanzas como de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y b) la decisión expresa del Poder Ejecutivo Nacional.

En el campo iusadministrativo la incompetencia en razón de la materia, como vicio de los actos administrativos, suscita su nulidad absoluta por afectar el orden público administrativo; ese vicio es comúnmente caracterizado como "exceso de poder", pues implica que se han excedido las



Procuración del Tesoro de la Nación

facultades y atribuciones que delimitan la aptitud legal de obrar del funcionario. Y su correlato es la posible configuración de un hecho aprehendido por la figura del artículo 248 del Código Penal.

Lo actuado en exceso de sus atribuciones involucra, a la vez, a quienes ejercían la conducción del Banco Central de la República Argentina y suscribieron las Cartas de Intención de fechas 12 y 18 de junio de 2018 (Federico Adolfo Sturzenegger y Luis Andrés Caputo).

5.1.5.3. Con fecha 17 de octubre de 2018 los entonces Ministro de Hacienda (Nicolás Dujovne) y Presidente del Banco Central de la República Argentina (Guido Martín Sandleris) suscribieron una nueva Carta de Intención dirigida al F.M.I.

Señala ese documento que luego del Acuerdo aprobado en junio por la Junta Ejecutiva del FMI Argentina ha estado sujeta a una considerable volatilidad del mercado... En razón de estas dificultades imprevistas, nuestro plan de política económica no ha podido reforzar la confianza del mercado... En consecuencia, los firmantes solicitaron al F.M.I. que el monto accesible del Acuerdo Stand-By ... sea aumentado en DEG 5.335 millones (aproximadamente U\$S 7.100), para que el acuerdo sea equivalente a DEG 40.714 millones (aproximadamente U\$S 57.000 millones), o 1.277 por ciento de la cuota de Argentina en el FMI, y que los desembolsos se reprogramen para garantizar que el programa continúe financiado en su totalidad. También solicitamos dispensas de cumplimiento de los criterios de desempeño de fines de setiembre, en lo que respecta a reservas internacionales netas, crédito neto al gobierno y non-deliverable forwards, los cuales no han podido ser cumplidos...

Luego, la referida Carta de Intención expresa: *Ya no es posible para la Argentina tratar este acuerdo como precautorio. Por ello, planeamos desembolsar el monto total accesible bajo el programa y solicitamos que todos sus tramos puedan ser utilizados como apoyo presupuestario.*

Si bien para la suscripción de esa nueva Carta de Intención del 17 de octubre de 2018 fueron iniciadas las actuaciones administrativas de respaldo, lo cierto es que tanto el EX-2018-00258928-GDEBCRA-GG#BCRA como el EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA (del Banco Central de la República Argentina el primero, y del Ministerio de Hacienda el segundo), fueron caratulados en esa misma fecha.

Y en un trámite célere se incorporaron informes tendientes a justificar la solicitud de ampliación de la asistencia requerida al F.M.I.; pero no aparece, al igual que en el caso de las Cartas firmadas en el mes de junio, el informe técnico del Banco Central destinado a evaluar el impacto de este mayor endeudamiento en la balanza de pagos (conf. artículo 61 de la Ley N° 24.156), ni la intervención de la Jefatura de Gabinete de Ministros (conf. artículo 59 de la Ley N° 11.672 y la reglamentación del artículo 59 de la Ley N° 24.156 aprobada por el Decreto N° 1344/07).

Más relevante aún resulta que esa nueva Carta de Intención tampoco fue sometida a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional. Se verificó, entonces, el mismo exceso en el ejercicio de sus atribuciones por parte de los firmantes de aquel instrumento (Nicolás Dujovne y Guido Martín Sandleris).

5.1.5.4. La existencia de conductas prima facie alcanzadas por el tipo penal previsto por el artículo 248 del Código Penal encuentra otras aristas.



Procuración del Tesoro de la Nación

Como ya quedó expuesto, el Poder Ejecutivo Nacional (no el Ministro del área competente en materia de economía) está facultado para contratar préstamos con Organismos Internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la REPUBLICA ARGENTINA, siempre que se ajusten a los términos y a las condiciones usuales; y a la condición de que el endeudamiento resulte conveniente para establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional (conf. artículo 53 de la Ley N° 11.672).

Por otra parte, el precepto condiciona la autorización conferida al Poder Ejecutivo Nacional a que las respectivas operaciones se ajusten a los términos y a las condiciones usuales.

Ninguno de los informes obrantes en las actuaciones administrativas arriba individualizadas avala que la operación celebrada en el año 2018 con el F.M.I., estuviera encuadrada en las previsiones de la referida norma legal; la que, según surge de su letra expresa, impone para el ejercicio de la facultad conferida al Poder Ejecutivo la concurrencia de una serie de condiciones.

El criterio desde el cual debe apreciarse si el Acuerdo Stand-By celebrado en el año 2018 se ajustó a esas previsiones debe ser particularmente estricto, teniendo en cuenta que, como surge de los informes en los que se basó la denuncia de la Oficina Anticorrupción, nos encontramos ante el préstamo de mayor envergadura cuantitativa en la historia del F.M.I.

Cabe agregar que tal asistencia involucró el 1.277% de la cuota de la República Argentina en el F.M.I., cuando *El límite de acceso para los préstamos no concesionarios es del 435% de la cuota del país, o su cuota relativa en el FMI, deducidos los reembolsos, a lo largo de la duración del programa y del 145% de su cuota anualmente* (v. <https://www.imf.org/es/Countries/ARG/argentina-faqs>).

Resulta meridianamente claro que el Acuerdo Stand-By del año 2018 no fue una operación sujeta a las *condiciones usuales*.

El ya citado artículo 60 de la Ley N° 24.156 exceptúa a *las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, de la exigencia allí contemplada, concretamente la previa autorización legislativa para las operaciones de endeudamiento*.

Pero una mirada prudentemente integradora de las normas citadas debió haber conducido a los funcionarios intervinientes a la conclusión de que un Acuerdo Stand-By de las inusitadas características del celebrado en el año 2018, excedía los términos de la habilitación conferida por aquéllas; máxime, como se dijo, cuando resultaba palmario que no fue un acuerdo ajustado a *los términos y a las condiciones usuales*, además de que el facultamiento emergente de las leyes ya citadas tenía como destinatario al Poder Ejecutivo Nacional, y no al Ministro de Hacienda y/o al Presidente del Banco Central de la República Argentina.

A mayor abundamiento, y conforme lo ha señalado ya la Oficina Anticorrupción en su denuncia, la Ley N° 27.431 de



Procuración del Tesoro de la Nación

Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018 (B.O. 2/1/2018) no contemplaba una autorización para un endeudamiento externo de la magnitud de la asumida con el F.M.I.

5.2. El Informe "Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019" elaborado por el Banco Central de la República Argentina, utilizado como elemento de análisis tanto en el Informe de Auditoría de la Sindicatura General de la Nación como en la ulterior denuncia formulada por la Oficina Anticorrupción, destaca el incremento exponencial en la formación de activos externos de libre disponibilidad en el período que indica el título del Informe.

Se indica en el Informe de la autoridad monetaria que a lo largo de todo el período, la formación de activos externos (FAE) de los residentes (coloquialmente llamado fuga de capitales), se triplicó superando los U\$D 86.000 millones. Aún durante la primera fase de auge de ingreso de capitales, la formación de activos externos de los residentes alcanzó los U\$D 41.100 millones. En la etapa de aceleración de salida de capitales, a partir de mayo de 2018, la FAE alcanzó los U\$D 45.100 millones.

El Informe precitado pone en evidencia la correlación entre este último guarismo y el importe que de manera efectiva llegó a desembolsar el F.M.I. en el marco de Acuerdo Stand-By (equivalente a U\$S 44.500 millones).

Destaca también el Informe que La fuga de capitales presenta en el período una notable concentración en unos pocos actores económicos. Un reducido grupo de 100 agentes realizó compras netas por USD 24.679 millones. Por su parte, la FAE de

los 10 principales compradores explica U\$D 7.945 millones. Al diferenciar entre personas humanas y personas jurídicas se observa que apenas el 1% de las empresas que realizaron compras netas, adquirió U\$D 41.124 millones en concepto de formación de activos externos. En el caso de las personas humanas, tan sólo el 1% de los compradores acumuló U\$D 16.200 millones en compras netas durante el período.

Tomando como referencia los términos de la denuncia formulada por la Oficina Anticorrupción en lo atinente a este aspecto de la cuestión, vinculado con la posible comisión del delito de malversación de los recursos obtenidos a través del Acuerdo Stand-By, resulta claro que el Estado Nacional tiene un interés sustantivo, tanto en el plano jurídico como en el económico-financiero, para petitionar que se lo acepte en calidad de parte querellante en estas actuaciones de carácter penal.

Ello a fin de impulsar las investigaciones y medidas de prueba conducentes, para elucidar si la asistencia financiera recibida del F.M.I. fue utilizada, en todo o en parte, para una finalidad diferente de aquella a la que estuvo destinada conforme a los términos del Acuerdo Stand-By (ello sin perjuicio de los vicios de orden jurídico ya apuntados supra, relativos a la génesis de ese acuerdo).

Tal indagación resulta necesaria a fin de establecer si los fondos provenientes de la asistencia financiera del F.M.I. tuvieron, por designio de los funcionarios actuantes, una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados, situación en la que estaríamos ante conductas encuadrables en el artículo 260, primera parte, del Código Penal; y, en su caso, en el artículo 261 del Código, si se acreditare que esta operatoria que aparejó esa desmesurada formación de activos



Procuración del Tesoro de la Nación

externos, fue impulsada por los funcionarios gubernamentales actuantes en provecho propio o de un tercero.

Acerca de esta última posibilidad, la investigación respecto de la cual el Estado requiere ser tenido por parte procesal, debe enfocarse, entre otros aspectos, a dilucidar si las reservas fueron utilizadas como una suerte de seguro de cambio para posibilitar la "salida" de las LEBAC de quienes invirtieron ingentes sumas en aquellas, previa obtención de altísimas tasas de interés.

Los elementos de análisis con los que hasta aquí se cuenta justifican que se investiguen en profundidad esas hipótesis, pues *prima facie* ellas lucen verosímiles.

5.3. Siguiendo el orden de ideas precedentemente trazado, y tal como lo ha señalado la denuncia de la Oficina Anticorrupción, corresponde que se ahonde el análisis de las circunstancias antes señaladas frente a la posibilidad de que los hechos que nos ocupan, desde una mirada que los aborde en su conjunto, también impliquen la posible comisión de un ilícito encuadrable en la figura de la defraudación en perjuicio de la Administración Pública Nacional (conf. artículo 174, inciso 5, del Código Penal, en concordancia con su artículo 173 inciso 7).

Una vez más cabe señalar, en lo atinente a ese otro posible ilícito cometido en su perjuicio, que corresponde que se admita al Estado Nacional en calidad de querellante.

En tal sentido, el Estado como expresión jurídica e institucional de la Nación Argentina, es responsable ante el F.M.I. por la devolución de la asistencia financiera recibida de ese organismo internacional, en el orden de los U\$S

44.500.000.000; como tal, se le debe reconocer su legitimación para ser parte en este proceso, a fin de aportar al esclarecimiento de las responsabilidades que le pueden caber a quienes ejercieron la Presidencia de la Nación, los Ministerios de Hacienda y de Finanzas, la Presidencia del Banco Central de la República Argentina, y en su caso a otra/os funcionaria/os gubernamentales, en las distintas fases de la gestión del Acuerdo Stand-By (negociación, formalización y ejecución ulterior).

V

FORMULA RESERVA DE LA ACCIÓN CIVIL

A través del artículo 2° del ya citado Decreto N° 239/21 el Poder Ejecutivo Nacional también instruyó al Organismo a mi cargo para la articulación de las acciones conducentes al recupero de la sumas correspondientes a los eventuales daños y perjuicios emergentes de los hechos antes reseñados. La manda incluyó el facultamiento para la promoción, en su caso, de la pertinente acción civil en este proceso penal.

En sede administrativa, la determinación de la existencia del perjuicio infligido al Estado Nacional, y la estimación de su cuantía, serán efectuadas por la Sindicatura General de la Nación, con la colaboración del Banco Central de la República Argentina en los aspectos de su competencia (conf. artículos 3° y 4° del Decreto N° 239/21).

Sin perjuicio de que la constitución del Estado como actor civil puede tener lugar en cualquier momento del proceso hasta la clausura de la instrucción (conf. artículo 90 del Código Procesal Penal), y la concreción de la demanda podrá



Procuración del Tesoro de la Nación

efectivizarse hasta una oportunidad ulterior (conf. artículo 93 del Código citado), dado que en esta instancia no se encuentran reunidos aún todos los elementos de juicio destinados a sustentar esa pretensión, se formula reserva de articular dicha acción dentro de los plazos pertinentes.

VI

RESERVA DEL CASO FEDERAL

La procedencia de la solicitud aquí formulada, a efectos de que se tenga al Estado Nacional como parte querellante, resulta jurídicamente incuestionable. No dudo de que V.S. así lo decidirá.

No obstante, a todo evento, queda formulado el planteo del caso federal para acudir ante el máximo Tribunal de Justicia, para el hipotético supuesto de que no se hiciera lugar a esta petición.

Se encuentra en juego la garantía de la defensa en juicio de los derechos del Estado Nacional (conf. artículo 18 de nuestra Ley Fundamental) como también normativa de indudable carácter federal (artículo 4° y concordantes de la Ley N° 17.516). Y una eventual decisión adversa a esta pretensión importaría el desconocimiento de la validez de un acto de una autoridad federal (el Decreto N° 239/21 del Poder Ejecutivo Nacional).

VII

DOCUMENTAL ACOMPAÑADA

Según lo anticipado, se acompañan copias de los textos de los Decretos Nros. 27 del 10 de diciembre de 2019 y 77 del 27 de diciembre de 2019, publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina, a fin de acreditar la personería invocada.

También se acompaña el texto del Decreto N° 239 del 8 de abril de 2021, a través del cual el Poder Ejecutivo Nacional instruyó a la Procuración del Tesoro de la Nación para la concreción de esta presentación.

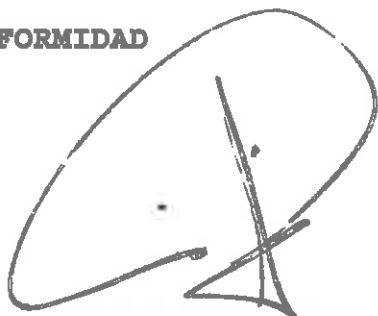
VIII
PETITORIO

Por lo expuesto, a V.S. solicito:

1. Me tenga por presentado, por constituidos los domicilios indicados en el exordio, y por acompañadas las piezas documentales antes individualizadas.
2. Tenga por cumplidos los requisitos de orden procedimental previstos en el artículo 83 del Código Procesal Penal.
3. Se tengan presentes las reservas formuladas en los capítulos V y VI de este escrito.
4. Se tenga por parte querellante al Estado Nacional en las actuaciones individualizadas en el exordio.

PROVEER DE CONFORMIDAD

SERÁ JUSTICIA



Dr. Carlos Alberto ZANNINI
Procurador del Tesoro de la Nación
28



Dr. Horacio Pedro DIEZ
Subprocurador del Tesoro de la Nación