



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

**Informe**

**Número:**

**Referencia:** DICTAMEN BOUDOU AMADO

---

SEÑORA SECRETARIA:

Llega a esta Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción este expediente en, en virtud de la Providencia PV-2018-30674743-ANSES-DOPC#ANSES, por la que se requiere emitir acerca del otorgamiento de una pensión no contributiva en los términos de la ley 24.018, a favor del ex Vicepresidente de la Nación, Lic. Amado Boudou, en relación con los diversos procesamientos y acusaciones por hechos constitutivos de delitos contra la Administración Pública Nacional.

**1.- SÍNTESIS DEL ESTADO DE LAS CAUSAS PENALES:**

**A) Causa n° 1302/2012 caratulada “BOUDOU, AMADO Y OTROS s/ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOL. DEB.FUNC.PUBL.(ART.248), NEGOCIACIONES INCOMPATIBLES (ART.265) y MALVERSACION DE CAUDALES PUBLICOS (ART.260) QUERELLANTE: OFICINA ANTICORRUPCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS Y OTRO” del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 4.**

La conducta de Amado Boudou que esta oficina y el Fiscal Federal ha considerado probada consiste en haber adquirido, junto a José María Núñez Carmona, a través de la firma “The Old Fund S.A.” y de Alejandro Vandebroele, el setenta por ciento (70%) del paquete accionario de la empresa quebrada “Ciccone Calcográfica S.A.”, mientras se desempeñaba como Ministro de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, mediante un acuerdo con los propietarios de esa firma -Nicolás y Héctor Ciccone-, quienes les cedieron dicho porcentaje del capital social a cambio de realizar los actos necesarios para que la empresa pudiera volver a operar y contratar con la Administración Pública.

Asimismo, se lo acusa de haber intervenido, desde esa misma posición, y a través de César Guido Forcieri, jefe de Gabinete de Asesores de esa cartera, y de Resnick Brenner, jefe de Asesores de la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el trámite por ante el organismo recaudador de un plan de pagos contrario a la ley, que fue solicitado por “Ciccone Calcográfica S.A.” el 14 de octubre de 2010. Dicha intervención se efectuó a través de Nota MEyFP N° 154/10 dirigida al Administrador Federal de Ingresos Públicos, donde opinó que, si bien no era de su competencia pronunciarse al respecto, la concesión del plan de pagos

se correspondía con las políticas generales del gobierno.

En igual sentido, se le atribuye su intervención, desde la posición de poder que implicaba el cargo de Ministro de Economía y Finanzas Públicas, y junto a César Guido Forcieri, jefe de Gabinete de Asesores, para lograr que se interrumpiera la Licitación Pública N° 58/2009 de la “Sociedad del Estado Casa de Moneda”, cuyo objeto era la adquisición de una línea integral de producción de billetes de banco “llave en mano”, la cual fue dejada sin efecto por esa sociedad el 4 de enero de 2011.

Finalmente, se lo acusa el haber intervenido, desde su posición de Ministro de Economía y Finanzas Públicas, primero, y de Vicepresidente de la Nación, después, en el trámite sustanciado en el expediente n° 39.183 de “Sociedad del Estado Casa de Moneda”, en cuyo marco se dispuso contratar a “CVS S.A.” (Ex Ciccone) para la producción de billetes demandada por el Banco Central, contrato que fue celebrado el 16 de abril de 2012, culminando de ese modo con la maniobra descripta.

En ese contexto fáctico, al estimar acreditada la existencia de los hechos imputados y la responsabilidad del procesado, el pasado 29 de mayo de 2018 esta Oficina Anticorrupción, en su calidad de querellante, **acusó formalmente a Amado Boudou** y solicitó al Tribunal Oral en lo Criminal Federal N°4 que lo condenara a la pena de **cinco (5) años y seis (6) meses de prisión**, inhabilitación especial perpetua para ejercer cargos públicos, inhabilitación absoluta por el tiempo de la condena, multa de \$90.000, accesorias legales y costas del juicio, por ser autor penalmente responsable de los **delitos de cohecho pasivo** en concurso ideal con **negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas**, todo ello conforme con las previsiones de los artículos 12, 19, 20, 22bis, 29 inc. 3°, 40, 41, 45, 54, 256 y 265 -texto según Ley 25.188- del Código Penal, y 530, 531 y 533 del Código Procesal Penal de la Nación.

Para graduar la pena, se computaron como circunstancias agravantes los altos cargos públicos que Amado Boudou ostentaba mientras se desarrolló la maniobra ilícita: **Ministro de Economía y Finanzas Públicas** de la Nación y **vicepresidente de la Nación** y, en tal sentido, se enfatizó que durante el ejercicio de este último cargo tuvieron lugar sucesos relevantes, como la emisión del certificado fiscal y la contratación de la empresa CVS S.A. También se valoró su vasta experiencia anterior en la función pública –había sido Director Ejecutivo de la ANSES y había prestado funciones en el Poder Ejecutivo marplatense-.

Se remarcó que Boudou subvirtió el sentido de su cargo de funcionario público, pues abusó del rol de poder que detentaba para beneficio personal y de su núcleo cercano.

Por último, se valoró como circunstancia agravante el fin económico que persiguió Amado Boudou, pues la maniobra se llevó a cabo en su beneficio y el de otras personas. Y así, se concluyó que estábamos en presencia de un grave delito doloso contra el Estado que conlleva enriquecimiento, a que se refiere el artículo 36 de la Constitución Nacional.

En línea con lo expuesto la Unidad de Información Financiera (UIF), también querellante, en su alegato del 30 de mayo de 2018, acusó al ex vicepresidente de la Nación, Amado Boudou, y solicitó que se le impusiera la pena de **6 años de prisión**, inhabilitación especial perpetua y multa de 90.000 pesos por considerarlo autor penalmente responsable de los delitos de cohecho pasivo y negociaciones incompatibles, según los artículos 45, 54, 256, 265 y 22 bis del Código Penal.

Al momento de ponderar la sanción reclamada, el organismo antilavado señaló que la pena requerida encontraba fundamento en la gravedad y complejidad de la maniobra desarrollada, la puesta en peligro del bien jurídico protegido y **en el cargo que detentaba el imputado al momento de los hechos**.

En similar sentido se expidieron los representantes del **Ministerio Público Fiscal**, doctores Marcelo Colombo y Santiago Eyherabide, quienes, al formular el 5 de junio de 2018 su pública acusación entendieron –en consonancia con las querellas- que la maniobra ventilada durante el debate oral fue de una extraordinaria gravedad, en los términos en los que lo conciben las figuras penales de cohecho y de negociaciones incompatibles.

En virtud de ello, los fiscales solicitaron que se condenara a **Amado Boudou** a la pena de **5 años y 6 meses de prisión** e inhabilitación especial perpetua para ejercer cargos públicos, inhabilitación absoluta por el tiempo de la condena, multa de 90.000 pesos, accesorias legales y costas del juicio, por considerarlo autor penalmente responsable de los delitos de cohecho pasivo en concurso ideal con negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas, en función de los artículos 30, 12, 19, 20, 22, 29, inciso 3°, 40, 41, 45, 54, 256 y 265 del Código Penal.

Las audiencias se reinician la primera semana de agosto, encontrándose en los últimos actos previos al veredicto.

**B) Causa n° 8.999/2012 caratulada “GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA Y OTROS s/ROBO, ENRIQUECIMIENTO Ilicito (ART 268 (3)), ASOCIACION Ilicita, ENCUBRIMIENTO (ART 278 - 1 INC A), DEFRAUDACION CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA, ESTAFA, DEFRAUDACION, DEFRAUDACION DE SEGUROS, ASOCIACION Ilicita, ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOL. DEB.FUNC.PUBL.(ART.248), DENEGACION DE AUXILIO, NOMBRAMIENTOS ILEGALES, COHECHO, MALVERSACION DE CAUDALES PUBLICOS (ART.261) y MALVERSACION CULPOSA DENUNCIANTE: META, ISAACC Y OTROS” del Juzgado Nacional en lo Crimina y Correccional Federal n° 4, secretaría n° 8.**

**Amado Boudou**, mientras ocupaba el cargo de ministro de Economía y Finanzas, junto a su socio y amigo personal, José María Núñez Carmona (en roles desdoblados, uno desde el sector público y el otro desde el ámbito privado, respectivamente), a través de la firma The Old Fund, y de su representante, Alejandro Vandebroele, habrían celebrado un contrato de consultoría, de forma irregular y en violación a la ley provincial 1180, con el Fondo Fiduciario de la Provincia de Formosa (FON.FI.PRO.), administrado por Jorge Ubaldo Melchor, simulando un asesoramiento para la reestructuración de la deuda pública de Formosa, que ya había sido negociada y su convenio había sido firmado entre el anterior ministro de Economía, Carlos Fernández, y el gobernador de la provincia, Gildo Insfran, más de dos meses antes de que Amado Boudou asumiera a cargo de dicha cartera. El objetivo de la contratación entre The Old Fund y el FON.FI.PRO. habría sido el cobro espurio de dinero perteneciente a fondos públicos de la provincia de Formosa.

Además, luego de asumir como ministro de Economía y Finanzas, Boudou firmó una adenda al convenio previamente rubricado por Fernández, a través de la cual, entre otras cosas, incorporó los intereses de la deuda dentro del monto a reestructurar, lo que, a su vez, acrecentó en la misma proporción la comisión cobrada por The Old Fund, que ascendió a un total de \$ 7.667.161.

Asimismo, además de Boudou, Núñez Carmona y Vandebroele, se habría beneficiado de la maniobra el presidente del Banco de Formosa, Martín Cortés, quien, a través de su empresa Estrategias de Imagen y Comunicación, habría cobrado un total de \$ 2.265.120,00.

El imputado Amado Boudou prestó declaración indagatoria el día 13 de marzo de 2017, sin que hasta el momento se haya resuelto su situación procesal.

**c) Causa n° 1.999/2012 caratulada “BOUDOU AMADO Y OTROS s/ENCUBRIMIENTO (ART.277) y ENRIQUECIMIENTO Ilicito (ART.268 INC.1) DENUNCIANTE: SANZ CHRISTIAN EDUARDO Y OTRO” del Juzgado Nacional en lo Crimina y Correccional Federal n° 4, secretaría n° 8.**

En esta causa se atribuyó a Amado Boudou haber formado parte, en carácter de jefe, junto a José María Carmona, Alejandro Paul Vandebroele y Juan Carlos López, en una asociación ilícita destinada a cometer delitos indeterminados, con miras a la obtención de beneficios económicos derivados de su actuación al

margen de la ley, con un reparto de tareas de sus integrantes claramente establecido.

Según la imputación, la asociación criminal desarrolló sus designios criminales, por lo menos, desde principios de agosto de 2009, momento en que Amado Boudou asumió como Ministro de Economía y Finanzas de la Nación, hasta el mes de diciembre de 2015, cuando finalizó su mandato como vicepresidente de la Nación.

La maniobra se habría caracterizado por un complejo entramado societario tendiente a ocultar las transacciones y adquisiciones de activos, en algunos casos utilizando cuentas en el exterior y, de esa manera, disimular los movimientos de dinero y dificultar la identificación de su origen y de sus beneficiarios efectivos.

El monto total objeto del delito de lavado de activos imputado ascendería (de acuerdo al requerimiento de justificación patrimonial parcial efectuado por el Ministerio Público Fiscal) a cuatro millones doscientos treinta y ocho mil novecientos pesos (\$ 4.238.900) y novecientos noventa y cinco mil dólares (US\$ 995.000).

El imputado Amado Boudou prestó declaración indagatoria los días 3 de noviembre de 2017 y 18 de enero de 2018, sin que hasta el momento se haya resuelto su situación procesal.

## **2.- Relación entre las causas penales y el otorgamiento del beneficio previsto en la Ley 24.018:**

a) El ex vicepresidente de la Nación (mandato 2011-2015) Amado Boudou solicita a la ANSES el otorgamiento de la asignación mensual y vitalicia prevista en el art. 1º de la Ley 24.018 para ex presidentes y vicepresidentes de la Nación y magistrados de la Corte Suprema.

Sin embargo, por las razones que se desarrollan a continuación, esta Subsecretaría entiende que en caso de ser condenado, el solicitante debería quedar excluido del beneficio, en los términos del artículo 29 de la mencionada ley y conforme con disposiciones constitucionales y legales concordantes y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

### **En síntesis:**

a) el beneficio previsto por la ley 24.018 para ex presidentes y vicepresidentes de la Nación, es una “asignación”, graciable y sin carácter previsional, que se otorga como contraprestación al honor y al mérito por el ejercicio del cargo.

b) La causa jurídica del acto por el cual se otorga la asignación es el honor, el mérito y el *buen desempeño* (en ese sentido “...no tiene carácter contributivo -esto es, no está sustentada en aportes equivalentes realizados por el propio beneficiario- constituye una gracia otorgada en reconocimiento del mérito y del honor” (vr. dictamen de la Procuradora ante la CSJN y votos de los conjueces Jorge Ferro e Ignacio Vélez Funes en causa 793/2012 -48-B- “Boggiano Antonio c/ Estado Nacional- Ministerio de Desarrollo Social s/ Proceso Administrativo - Inconst. Varias”) .

c) Como consecuencia de ello, el artículo 29 de la ley 24.018 excluye del beneficio a quienes hubieran sido removidos en juicio político por *mal desempeño*, lo cual expresa una regla legal de mayor latitud, según la cual la asignación, en tanto premio o retribución, resulta jurídicamente incompatible con la *conducta deshonorosa*, determinada con fuerza de verdad legal, ya fuera por el Senado de la Nación (conf. art. 59 CN), o por el Poder Judicial de la Nación, por la comisión de delitos.

d) En tal sentido, la remisión que el art. 29 de la ley realiza al procedimiento de juicio político regulado en

los arts. 53, 59 y 60 CN, debe entenderse referida a “*las causas de responsabilidad*” que dan lugar a la remoción en el cargo, que no sólo se refieren al “*mal desempeño*”, sino también al “*delito en el ejercicio de sus funciones*” y a los “*crímenes comunes*” (art. 53 CN), con las consecuencias de destitución y inhabilitación para “*ocupar empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación*” (art. 60 CN).

e) De acuerdo con tal exégesis, entendemos que una sentencia judicial que determina la comisión de un delito por parte de un potencial beneficiario en los términos de los arts. 1 y 3 de la ley 24.018, desvirtúa la causa jurídica que da sustento a la retribución al honor y al mérito prevista en la ley 24.018 e impide legalmente su otorgamiento.

## **b) Naturaleza jurídica del beneficio previsto en la ley 24.018 en relación a ex vicepresidentes**

El artículo 1° de la ley 24.018 (1991) dispone que “El Presidente, el Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación quedan comprendidos en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias que se establecen en el presente capítulo a partir del cese en sus funciones”.

El artículo 3 de la mencionada ley establece que dicho beneficio es una *asignación mensual vitalicia* equivalente a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso de ex presidentes, y a las tres cuartas partes de dicha suma para el caso de ex vicepresidentes.

Dicha ley tiene como antecedente la ley de facto 16.989 (1966), que creó y fijó -en idénticos términos- la *asignación mensual vitalicia* para ex presidentes, vicepresidentes y magistrados de la Corte, con independencia de los regímenes previsionales a que pudieran tener derecho. La ley 23.966 (art. 11) de 1991 derogó la antedicha ley 16.989, pero poco después el beneficio fue restituido por la ley 24.018 en los términos que fueron transcriptos[1].

Como se puede apreciar, tanto la ley de facto 16.989 que la creara originariamente, como la ley 24.018 que la restableció, son coincidentes en definir nítidamente al beneficio de referencia como una *asignación*, esto es, una prestación graciable y no contributiva. Es decir que carece de naturaleza previsional, al no estar destinada a atender contingencias vinculadas con la seguridad social (vejez, vulnerabilidad social, invalidez, fallecimiento, tal como caracteriza la jurisprudencia a las prestaciones previsionales; Fallos: 288:149; 289:148; 293:304; 294:94; 311:1644; 329:3617; entre otros), y tal como se ha indicado asimismo en el debate parlamentarios de la ley 24.018[2].

A su turno, y como adelantamos, tanto la Procuración General de la Nación como la Corte Suprema en el caso “Boggiano”, destacaron el referido carácter no previsional. El dictamen de la PGN, remitiendo al debate parlamentario, sostiene que “la asignación vitalicia prevista en el capítulo 1° de la ley 24.018 constituye un **beneficio no contributivo otorgado en reconocimiento del mérito y del honor** de quienes se desempeñaron en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la Nación o de Juez de la Corte Suprema de Justicia (cf. Diario de sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación - Reunión 47 - 30 Sesión ordinaria de prórroga, 13 y 14 de noviembre de 1991, pág. 4293)”, y señala que se trata de uno de los beneficios que el Congreso puede crear en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 75, inciso 20, de la Constitución Nacional” de “*dar pensiones (y) decretar honores*”.

La naturaleza *graciable, no contributiva, no previsional, no alimentaria y retributiva* de la asignación, determina que, a diferencia de las prestaciones de la seguridad social, carezca de la inalienabilidad e irrevocabilidad de aquellas, pudiendo por el contrario resultar denegadas o revocadas si no existiera o desapareciera la causa jurídica que les otorga sustento legal, que es el *honor, el mérito y el buen desempeño* de los que deriva la distinción y la retribución fijada en el artículo 3 de la ley 24.018.

Es por ello que el artículo 29 de la ley 24.018 declara excluidos del beneficio a las personas a cuyo respecto se hubiese determinado la falta de mérito y honor en el ejercicio de la función, en los siguientes términos: “*Los beneficios de esta ley, no alcanzan a los beneficiarios de la misma que, previo juicio político, o en su*

*caso, previo sumario, fueren removidos por mal desempeño de sus funciones”.*

### **c) La asignación prevista en los arts. 1 y 3 de la ley 24.018 resulta incompatible con una condena en sede penal**

Tal como tiene dicho la Corte Suprema en numerosos pronunciamientos, corresponde efectuar una interpretación extensiva de las palabras de la ley cuando su alcance semántico es excesivamente estrecho y deja fuera casos que caen dentro de la finalidad a que responde la norma (Fallos: 182:486; 200:165; 327:4241). El mejor método de interpretación de la norma, cualquiera sea su índole, es el que tiene primordialmente en cuenta su finalidad (Fallos: 308:215 y sus citas, y 316:1533) y la misión del intérprete no debe agotarse con la remisión a la letra de los textos legales, sino que requiere la búsqueda de la significación jurídica que consagre la versión técnicamente elaborada y adecuada a su espíritu, debiendo desecharse las soluciones notoriamente injustas que no se avienen con el fin (Fallos: 253:267, 244:129 y 241:227, entre otros). Asimismo, la tarea de interpretación de la ley comprende la armonización de sus preceptos y su conexión con las otras normas que integran el ordenamiento jurídico (Fallos: 258:75).

Por aplicación de dichas reglas de interpretación y aplicación normativa, el artículo 29 de la ley 24.018, en cuanto limita la exclusión del beneficio a quienes hubieran sido removidos en juicio político por *mal desempeño*, debe entenderse extensivo a los casos en que se verificaran las demás “*causas de responsabilidad*” que dan lugar a la remoción por juicio político, esto es, “*delito en el ejercicio de sus funciones*” o “*crímenes comunes*” (art. 53 CN), toda vez que tales causales –el mal desempeño y la comisión de un delito– resultan jurídicamente equivalentes y revisten idéntica entidad a los efectos de tener por configurada una *conducta deshonrosa* e inequívocamente contraria a la finalidad de la ley, que es recompensar o gratificar el mérito y el honor en el ejercicio del cargo (conf. caso “Boggiano” citado)[3].

Por lo tanto, es dable concluir que, de acuerdo con la regla legal que surge del artículo 29 de la ley 24.018, y teniendo en cuenta la naturaleza y la finalidad de la asignación que crean sus arts. 1 y 3, resulta jurídicamente incompatible otorgar el beneficio a quien ha cometido un delito en ejercicio de la función pública y en perjuicio del Estado Nacional.

Ello con independencia de si, en los términos del art. 29 de la ley, se ha llevado a cabo el procedimiento de juicio político.

Por una parte, porque la exclusión del beneficio no constituye una sanción complementaria a la sentencia de destitución y no se basa en ella como antecedente formal, sino en la inconducta en el desempeño del cargo como causa sustancial.

De lo contrario, el cumplimiento del plazo de ejercicio en el cargo o la renuncia anticipada –que impiden el proceso de remoción– bastarían para adquirir el beneficio a pesar de la comprobada deshonra al cargo.

Se insiste: la causal prevista para la pérdida del beneficio no estriba en el recaudo adjetivo y formal de un procedimiento en particular como el juicio político, sino en el antecedente sustancial de que exista un pronunciamiento que, con fuerza de verdad legal, establezca el mal desempeño –por parte del Senado– o la comisión de un delito –por el Poder Judicial de la Nación–, que en ambos casos desvirtúan el fundamento para otorgar la asignación de la ley a ex presidentes, vicepresidentes y jueces de la Corte Suprema.

Por su parte, tal interpretación y aplicación al presente caso del art. 29 de la ley 24.018 es la que, a la vez que concilia su letra con la finalidad de la normativa, guarda armonía con la ley 26.475 (2008) que declara extinguidos los beneficios obtenidos por ex presidentes del gobierno de facto 1976-83 –por considerarlos indignos de tal distinción en tanto actuaron contra el sistema democrático, y con el artículo 36 CN, según el cual *atenta contra el sistema democrático quien incurre en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento*.

En virtud de lo expuesto, entiendo que los hechos que fundan las acusaciones al requirente implican la imposibilidad de que acceda al beneficio que pretende, y ante la inminencia de un pronunciamiento definitivo cuando menos en una de las causas (causa 1302/2012 del Tribunal Oral Federal n° 4), el organismo consultor debería arbitrar los medios para rechazar la petición de Amado Boudou. Esto sin perjuicio de analizarse en esta sede la procedencia de una medida cautelar que evite las consecuencias que la demora en el dictado de sentencia puede ocasionar en relación con la cuestión analizada.

---

[1] Por lo demás, la ley 24.018 fue derogada por ley 25.668, pero sus efectos se mantuvieron gracias al veto a esta última realizado por el Poder Ejecutivo por Decreto 2322/02.

[2] Paralelamente a la creación de la asignación por la ley 16.989, y confirmando que no se trata de un beneficio previsional, la ley 20.572 de 1973 dispuso que quedaban comprendidas en los beneficios del régimen especial de jubilaciones y pensiones para magistrados y funcionarios judiciales (por entonces la ley 18.464) las personas que hayan ejercido cargos de carácter electivo en los poderes del Estado Nacional, cualquiera fuera el tiempo de desempeño de sus mandatos.

[3] “la asignación jubilatoria mensual, vitalicia e inembargable, constituye un derecho por el ejercicio de la función (...) de forma correcta y ejemplar (...) Lo normado en el arto 29 de la ley 24.018 tiende a realizar esa tajante separación respecto de quienes han ejercido honrosamente su función y se basa en un propósito sensato para efectuar aquel distingo (CS, “Boggiano”, del voto del Conjuez Jorge Ferro). En la jurisprudencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social se sostiene que “lo normado por el art. 1 de la ley 16.989 implica un especial reconocimiento de la Nación a quienes han sido distinguidos por el pueblo para ejercer la más alta magistratura que la Constitución establece” (CFSS, Sala I, “Galtieri”, 7/09/01).