

INTERPONGO RECURSO DE APELACIÓN

Señora Jueza:

Franco E. Picardi, titular de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 5, en el marco de la causa **CFP 3561/2019 (Caso Coirón 17696/2019)** caratulada *“Macri, Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública. Denunciante: Moreno, Mario Guillermo y otros”* en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 5, Secretaría Nro. 9, a su cargo, me presento y digo:

I. Objeto

En legal tiempo y forma, conforme a los arts. 195, 449 y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación (en adelante, “CPPN”), vengo a interponer recurso de apelación contra la resolución dictada el pasado 2 de febrero del 2026, mediante la cual dispuso archivar la presente causa en los términos del artículo 195, segundo párrafo del CPPN.

II. Procedencia y admisibilidad

La interposición de este recurso deviene procedente en los términos de los arts. 195, 449 y concordantes del CPPN.

En este sentido, el artículo 195 indica que “[l]a instrucción será iniciada en virtud de un requerimiento fiscal [...] El juez rechazará el requerimiento fiscal u ordenará el archivo de las actuaciones policiales, por auto, cuando el hecho imputado no constituya delito o no se pueda proceder. La resolución será apelable por el agente fiscal y la parte querellante”.

Por su parte, el artículo 449 dispone que el recurso de apelación “[p]rocederá contra los autos de sobreseimiento dictados por los jueces de instrucción y en lo correccional, los interlocutorios y las resoluciones expresamente declaradas apelables o que causen gravamen irreparable”.

Así las cosas, el auto que aquí se cuestiona, en tanto pone fin a la acción penal y obtura la pesquisa, es de aquellos explícitamente recurribles y causa el gravamen requerido para habilitar el presente recurso procesal en consideración de las funciones

propias de la representación que ejerce esta parte conforme lo normado en el artículo 120 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, a criterio de esta sede fiscal, las consideraciones expresadas en el auto apelado constituyen una fundamentación aparente, ya que la magistrada realiza una **evaluación parcial, desmembrada, sesgada y superficial de los hechos y pruebas, así como del marco regulatorio que rige la materia sobre la que versa el caso y la aplicabilidad de normas imperativas. Todo ello, para arribar a un temperamento conclusivo de la investigación.**

En efecto, esta parte estima que la resolución recurrida posee una **valoración fragmentaria y aislada del material probatorio, al analizar de manera individual y solapada las distintas acciones que, en verdad, se concatenan entre sí para materializar la toma del empréstito con el FMI y la administración de esas divisas, sin efectuar una apreciación conjunta, integral y contextual de todos los elementos reunidos en la causa.**

Dicho enfoque impide advertir la posible convergencia funcional de los distintos aportes individuales, desnaturalizando el análisis que corresponde en el marco de investigaciones complejas, en las que la reconstrucción del hecho requiere necesariamente ponderar la interrelación entre roles asignados, vínculos funcionales y secuencias temporales que permiten comprender la dinámica global del suceso investigado.

Similarmente, la resolución **apelada realiza una transcripción de las evidencias incorporadas a las actuaciones, sin valorarlas ni ponderarlas de manera acabada y detallada para fundar su posición como decisora del caso.** En efecto, no se observa un desprendimiento lógico entre la evidencia que simplemente transcribe y las conclusiones a las que se arriba, puesto que no hay análisis que las desencadene.

Al mismo tiempo, el decisorio se apoya en **manifestaciones parciales y contradictorias en torno a determinados hechos y evidencias, utilizando de manera sesgada parte de esta última.** No surgen del propio fallo indicadores de pertinencia y credibilidad de los extractos y recortes que realiza, en particular sobre informes producidos por agencias estatales de contralor, como la Auditoría General de la Nación (AGN), el cual aporta claridad a las maniobras aquí investigadas.

Sobre este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones ha sostenido que las resoluciones judiciales, para ser consideradas jurisdiccionalmente válidas, deben ser una derivación razonada del derecho vigente, con particular referencia a las circunstancias comprobadas en la causa (cfr. Fallos 316:2718 y 331:1090, entre otros).

Asimismo, la decisión del órgano jurisdiccional que la fiscalía recurre es **prematura y vulnera el principio acusatorio**.

Es prematura ya que, en función de la información que emerge de determinada evidencia producida -pero ignorada deliberadamente por la magistrada- es notoria la necesidad de profundizar en aspectos del caso, los que han sido soslayados en el auto apelado. Estas medidas resultan pertinentes ya que son necesarias para arribar a una decisión procesal ajustada a derecho acerca de la tipicidad o atipicidad de la plataforma fáctica. Asimismo, vulnera el principio acusatorio en tanto se han omitido deliberadamente en el análisis realizado por el órgano jurisdiccional segmentos de la hipótesis criminal delineada por la fiscalía.

Finalmente, la plataforma fáctica aquí investigada demanda, a criterio de esta representación, una investigación profusa y un análisis pormenorizado de las evidencias ya incorporadas, en tanto los hechos ventilados concitan una **gran relevancia institucional y trascendencia comunitaria**.

Por todas las razones expuestas, en definitiva, estimo que el resolutorio apelado no cumple con el recaudo de motivación expresamente exigido por el artículo 123 del CPPN.

Considero entonces que la resolución dictada resulta arbitraria, pues no analiza de manera integral la base fáctica que se ha logrado reconstruir en el presente caso, la que constituye una hipótesis delictiva que se apoya en diversos y contundentes elementos de prueba que se han recolectado hasta el momento.

Todo ello, en detrimento de los mandatos constitucionales de autonomía e independencia funcional del Ministerio Público Fiscal, así como de promotor de la acción penal pública (artículos 5, 167, inciso 2º, 168, 193 y 212 del CPPN; 18 y 120 de la CN).

Por último, es preciso señalar que el recurso de apelación se interpone conforme a los criterios de admisibilidad de tiempo y forma que establece el artículo 450 del CPPN, teniendo en cuenta que la notificación respectiva fue hecha por cédula a esta fiscalía, con fecha 2 de febrero del 2026.

III. La decisión de la jueza

El pasado 2 de febrero del 2026, la señora jueza dispuso al respecto de las actuaciones “*ARCHIVAR la presente causa CFP 3561/2019, caratulada «MACRI, Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y otros», del registro de este Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, Secretaría N° 9, en los términos del art. 195, segundo párrafo, del CPPN*”. En cuanto a la estructura de la resolución, cabe detallar lo siguiente:

En primer término -en el apartado I. 1. *Antecedentes*- refirió a la denuncia que dio inicio a estas actuaciones, como así también se realizó un repaso, en forma sucinta, del resto de las causas que se acumularon al presente legajo.

Ellas son: (i) CFP 3613/2019, caratulada “*Macri, Mauricio y otros s/defraudación contra la administración pública y abuso de autoridad y viol. deb. func. públ. (Art.248). Denunciante: Vallejos, Fernanda*”; (ii) CFP 5658/2019, caratulada “*Macri, Mauricio y otros s/ Defraudación contra la administración pública, asociación ilícita y abuso de autoridad y viol. Deb. Func.públ. (art.248). Denunciante: Grabois, Juan*”; (iii) FCT 7153/2019, caratulada “*Macri, Mauricio y otro s/abuso de autoridad y viol. deb.func.públ. (art.248) y malversación de caudales públicos (art.260) Denunciante: Gonzalez, Hugo Raul Benjamin*”; (iv) CFP 8853/2019 caratulada “*Macri Mauricio y otros s/ abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público. Denunciante: Claudio Raúl Lozano y Jonatan Emanuel Baldiviezo*”; (v) CFP 382/2020, caratulada “*Macri, Mauricio y otros S/ Abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público otros*”; (vi) CFP 863/2020, caratulada “*Macri Mmuricio y otros s/ Abuso de Autoridad y Viol. Deb, Func. Publ. (Art. 248). Denunciantes: Paolo Zaniratto y Federico Ramírez*”; (vii) CFP 928/2021 caratulada, “*Macri, Mauricio y otros s/ Infracción art. 303, asociación ilícita, enriquecimiento ilícito (art. 268 inc. 1), malversación de caudales públicos (art. 260) y falsedad ideológica. Denunciante:*

Fundación por la Paz y el Cambio Climático"; (viii) FRE 4169/2021 caratulada "*N.N. s/averiguación de delito*" Denunciante: *Justiniano, Ariel Walter*"; y, (ix) CFP 667/2022 caratulada "*N.N s/defraudación contra la administración pública e infracción art. 303. Denunciante: Castro, Alicia Amalia y otros*".

Luego, reseñó que, en el marco de este caso, se ha incorporado la denuncia formulada por la Oficina Anticorrupción (en adelante "OA").

Además de las causas antes señaladas, cabe puntualizar que la magistrada trajo a consideración las actuaciones CFP 13777/2018. Al respecto sostuvo que, aun cuando no se haya invocado su conexidad con la causa CFP 3561/2019, convergen al menos parcialmente puntos de contacto con esta última.

En relación a la suerte corrida por el referido legajo, es preciso indicar que el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Nro. 10 resolvió desestimar la denuncia en los términos del artículo 180 del CPPN; decisión que quedó firme luego de que el por entonces Fiscal General ante la Cámara del fuero desistiera del recurso de apelación interpuesto por el titular de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 1. En cuanto a la pertinencia de dicha cita, la jueza refirió que las implicancias de la tramitación de dicho sumario para adoptar la resolución puesta en crisis, sería analizada en forma oportuna.

En segundo término, *-en el apartado I.2-* la resolución hizo mención a los dictámenes fiscales de los días 29 de diciembre de 2020 y 22 de abril de 2021, mediante los cuales esta representación del Ministerio Público Fiscal impulsó la acción penal en orden a los hechos denunciados y su ampliación, de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 188 del CPPN.

Respecto del requerimiento de instrucción de fecha 29 de diciembre de 2020, el decisorio apelado replicó que en esa ocasión la fiscalía "[...] *impulsó la acción penal en contra del Ing. Mauricio Macri, en razón de su desempeño funcional como Presidente de la Nación durante el período en el que se desarrollaron los hechos bajo análisis; de Federico Sturzenegger, Luis Caputo y Guido Sandleris, quienes se desempeñaron sucesivamente como Presidentes del Banco Central de la República Argentina; de Nicolás Dujovne, en su carácter de Ministro de Hacienda de la Nación; y de Gustavo Cañonero (ex Vicepresidente del BCRA), Verónica Rappaport (ex*

Vicepresidenta segunda del BCRA), Enrique Szewach (ex Director del BCRA) y Mauro Alessandro (Subgerente General del BCRA), todos ellos en función de haber integrado el Comité de Política Monetaria (COPOM) de dicha entidad rectora del sistema financiero”.

Al respecto, en dicha oportunidad la fiscalía sentó, en ejercicio de su rol acusador, que la presente investigación estaría orientada a dilucidar si a partir de la suscripción del acuerdo con el FMI se habría profundizado un proceso llevado adelante por distintos/as funcionarios/as públicos/as que agravó notablemente una matriz de endeudamiento externo ya iniciada con anterioridad, permitiendo de este modo que perviva un proceso sostenido de formación de activos externos que, en caso contrario, hubiera sido imposible de continuar tal como se venía llevando adelante.

Así, la magistrada puntualizó que esta representación fijó que, en el marco de la investigación se deberá establecer si fruto de un cúmulo de decisiones que comenzaron con la suscripción de la primer carta de intención con el mencionado organismo multilateral y, a sabiendas, se habría iniciado un nuevo ciclo de endeudamiento destinado no a los fines declamados formalmente en los documentos suscriptos con el FMI, sino primordialmente a obtener divisas para su posterior fuga, en perjuicio de las arcas públicas.

Puntualmente, se estableció que la pesquisa debería determinar si los funcionarios/as públicos/as a cargo de la administración de recursos estatales que habrían dirigido y encabezado este proceso obtuvieron, a raíz de ello, beneficios económicos indebidos para sí y/o para terceros (tales como otras personas físicas y jurídicas, fondos de inversión) y/o les proveyeron de información privilegiada en franca incompatibilidad con sus deberes funcionales.

Se fijó como norte de la investigación que se intente establecer si la hipótesis descripta se llevó adelante concertada y/u organizadamente entre ellos y/o con otros sujetos que no se desempeñaban en el Estado Nacional.

Por otra parte, y como corolario de lo antedicho, se dijo que en el marco de la indagación, se debía comprobar si el citado endeudamiento con el FMI se habría configurado mediante el dictado y/o la ejecución de actos jurídicos en franca violación de diversos preceptos legales. Específicamente, en este aspecto, se estableció la necesidad

de averiguar si los funcionarios/as del BCRA actuaron en contraposición a los mandatos planteados en dicha Carta Orgánica, así como si Christine Lagarde y David Lipton actuaron en contraposición a las normativas del FMI en el marco de un acuerdo con funcionarios/as públicos/as argentinos, tal como el establecido en el párrafo precedente.

Por otro lado, se definió oportuno verificar si en el proceso de negociación, suscripción y ejecución del acuerdo con el FMI funcionarios/as del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Central de la República actuaron de modo contrario a lo estipulado en las normas de procedimiento que rigen este tipo de operaciones, entre ellas, la ley de administración financiera. Similarmente, se estableció como norte averiguar si funcionarios/as del Ministerio de Hacienda actuaron dolosamente a los fines de sustraer información de la presente pesquisa.

Luego de replicar el objeto procesal del caso, el decisorio apelado realizó amplias referencias a las conductas descritas por la OA en su denuncia y que integran, en parte, la ampliación del requerimiento de instrucción del 16 de marzo de 2021.

En tercer lugar, *-en el apartado II. Elementos probatorios colectados-* enumeró las diligencias probatorias obtenidas a lo largo de la pesquisa, transcribiéndolas.

Sobre este ítem, quisiera mencionar que la señora jueza hizo hincapié en la relevancia del informe AGN Nro. 294/2020, pero hizo especial foco en el voto de disidencia para realizar valoraciones.

En cuarto lugar, en el apartado *-III. Criterio a aplicar-* la señora jueza puntualizó los aspectos que tiene en cuenta para archivar las actuaciones.

Como primera cuestión *-A-* se refirió a la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables y, bajo ese prisma, deslindó en qué circunstancias el sistema de administración de justicia penal está habilitado para considerar las transgresiones de los funcionarios/as públicos/as a los límites de la ley con consecuencias jurídico penales. Para ello, citó como primer antecedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el precedente “*Cullen c/ Llerena*” de 1893 (Fallos 53:420), y sentencias dictadas a partir de dicho fallo que versaron sobre materias de diversa índole.

En lo que respecta a decisiones más recientes, trajo a consideración las sentencias de la Cámara Federal de Casación Penal en las causas conocidas como “*Vialidad*”¹ y “*Dólar futuro*”².

Para la primera, informó que Sala IV resolvió: “*Que no era justiciable la oportunidad, mérito o conveniencia de la decisión política de implementar una gestión de desarrollo vial en una determinada región del país, pero sí la aplicación práctica de la política pública en cuestión, revisable conforme a parámetros de legalidad y/o razonabilidad. En dicho fallo, se sostuvo que los funcionarios involucrados, aun actuando formalmente bajo el amparo de una política pública, se habían apartado del rol específico que les había sido confiado con el propósito de asegurar beneficios indebidos propios o para terceros. De ese modo, conductas que a priori podían presentarse como neutrales, se erigían en aportes esenciales para la configuración de infracciones penales. En consecuencia, los investigados debían responder exclusivamente por esas conductas concretas y por sus consecuencias lesivas, y no por el contenido o la orientación general que, en abstracto, pudiera invocar la decisión política en cuyo marco pretendieron ampararse*”.

El segundo caso, conforme mencionó, versa sobre la operatoria de venta de contratos de dólar a futuro, y al respecto, citó que la Sala I consideró que consistía en una decisión de política monetaria adoptada dentro del marco de las competencias legales del BCRA y que la evaluación de su acierto o desacierto se encontraba detraída del control jurisdiccional. Por consiguiente, se agregó que: “*En esa línea, se sostuvo que, al haberse realizado la operatoria cuestionada dentro del ámbito de las competencias del Banco Central, los hechos no cumplían con los requisitos de tipicidad correspondientes a la figura de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública (artículo 173 inciso 7° en función del artículo 174 inciso 5° del Código Penal de la Nación)*”.

En función de dichas citas, la señora jueza concluye que quedan excluidas del control judicial las decisiones de política económica, monetaria y cambiaria, en tanto se trata de políticas públicas adoptadas por el BCRA, Ministerio de Hacienda y Finanzas

¹ CFCP, Sala IV, “Fernández de Kirchner, Cristina y otros s/ recurso de casación”, 13/11/2024, reg. 1373/24.

² CFCP, Sala I, “Vanoli Long Biocca, Alejandro y otros s/recurso de casación”, 13/4/2021, reg. 480/21.

Públicas y el titular Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de sus competencias legales cuya valoración remite a criterios de oportunidad, mérito o conveniencia propios del debate político y democrático.

No obstante, continuó diciendo que, sí resultan justiciables las conductas de quienes ostentaban el manejo de fondos públicos y se apartaron de manera arbitraria del marco legal preexistente para procurarse a sí o a terceros beneficios económicos indebidos, pues en tales supuestos la jurisdicción no se ejerce para revisar la política en sí misma, sino para controlar la eventual comisión de delitos en su ejecución.

Luego, en el punto *Acerca de los incumplimientos normativos -B-* la magistrada se refirió a algunos de los aspectos que fueron cuestionados como ilícitos en el marco del Acuerdo *Stand By* con el FMI, sobre los cuales volveré más adelante.

En lo que respecta, a la competencia para suscribir Acuerdo *Stand By* con el FMI, la resolución deslinda, por un lado, lo atinente a la autorización previa del Congreso de la Nación y, por el otro, la competencia del Ministerio de Hacienda de la Nación.

En relación a la primera cuestión, la jueza sostuvo que el acuerdo -con las cualidades apuntadas- no requiere la intervención previa del Congreso de la Nación. Para ello, tomó en consideración lo resuelto el 10 de septiembre de 2018 por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Nro. 10, en el marco de la causa CFP 13.777/2018.

Como ya fue puntualizado, el titular de dicho juzgado desestimó por inexistencia de delito, la denuncia efectuada contra el ex presidente de la Nación Mauricio Macri por la celebración del Acuerdo *Stand By* con el FMI de fecha 20 de junio del 2018 sin la autorización previa del Congreso de la Nación en la ley de presupuesto correspondiente a ese ejercicio ni en una ley especial. Resolución que quedó firme a raíz de que el por entonces Fiscal General ante la Cámara del fuero desistió del recurso de apelación interpuesto por el fiscal de la instancia anterior.

Por otro lado, señaló que luego de la celebración del Acuerdo *Stand By* con el FMI, se sancionó la ley 27.612 que, a criterio de la magistrada, vino a corroborar la inexistencia de una disposición legal expresa que imponga la necesidad de aprobación

previa por parte del Congreso de la Nación; que a la vez robustecería la decisión adoptada por el juzgado indicado más arriba.

En cuanto a la segunda cuestión relativa a la competencia del Ministerio de Finanzas para intervenir en el acuerdo con el FMI, la señora jueza sostuvo que la falta de intervención del Ministerio de Finanzas en las negociaciones, suscripción y ejecución del acuerdo no violentaba ninguna disposición legal.

En el punto b. - "*Procedimiento para la suscripción del Acuerdo Stand By*" - el decisorio apelado realizó su reconstrucción del proceso de suscripción y gestión del acuerdo con el FMI.

Así, mencionó algunas de las irregularidades denunciadas en el procedimiento y explicó de forma separada cada una de ellas ("*Opinión del BCRA sobre el impacto en la balanza de pagos*", "*Autorización previa del OCSAF*", "*Intervención de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*", "*Requisitos procedimentales explícitos: la resolución MEyFP nro. 108/09*"), para concluir en la ausencia de actos delictivos, apoyándose en segmentos de la evidencia -como por ejemplo, los votos en disidencia de la AGN, que no constituyen la opinión institucional válida del organismo-.

Para finalizar, la resolución atacada analiza distintos tipos penales y dice que no se logran acreditar tales extremos típicos.

En efecto, en relación a la posible subsunción en el artículo 248 del Código Penal de un segmento fáctico del caso, citó simplemente un voto en disidencia de un fallo del Superior de este fuero para colegir que "*los funcionarios públicos que suscribieron las cartas de intención y documentos anexos con el FMI poseían la competencia funcional para hacerlo, respetaron todos y cada uno de los requisitos procedimentales vigentes descriptos en lícitos desperdigados en distintas normas del ordenamiento jurídico*" (sic).

Luego, realizó un breve análisis de por qué, en su entendimiento, no se configura en el caso un supuesto de administración fraudulenta. Ello, en tanto estimó que "[...] *de una evaluación integral del cuadro probatorio incorporado a la pesquisa, no se advierte, a esta altura de la encuesta, la acreditación de extremos que permitan afirmar, con la entidad suficiente, la existencia de un deliberado propósito orientado a defraudar al erario público*", aduciendo para ello que la acusación se limita a cuestionar una serie de decisiones de política macroeconómica.

Finalmente, en un apartado sobre la figura de malversación de caudales públicos, la señora jueza adujo, entre otras cuestiones, que esa figura penal “[...] *exige como presupuesto indispensable para su configuración. que los fondos públicos hayan sido desviados de un destino fijado en las leyes, reglamentos u órdenes competentes*”, argumentando que las acusaciones se sustentan únicamente en supuestos incumplimientos de la República con el organismo acreedor, que igualmente realizó desembolsos.

Así las cosas, la decisora entendió que, evaluando los elementos de convicción aunados durante el proceso, corresponde archivar la presente causa en los términos del artículo 195, segundo párrafo del CPPN.

IV. Agravios

El caso

De acuerdo a los requerimientos de instrucción, así como a las evidencias aunadas y la teoría del caso de la fiscalía, la presente investigación tiene como norte investigar un esquema defraudatorio que habría sido pergeñado, coordinado y desarrollado -entre mayo del 2018 y septiembre del 2019- por funcionarios/as públicos/as del Poder Ejecutivo Nacional (“PEN”) y el Banco Central de la Nación Argentina (“BCRA”), en conjunto con agentes del sector privado, que se configuró a partir de las siguientes acciones concretas:

(i) Contrayendo una deuda estatal insostenible, que sabían de imposible repago, por la suma de 57.100 millones de dólares (USD 57.100.000.000), vulnerando la Constitución Nacional y las leyes nacionales y normas que regulan el funcionamiento de la administración pública nacional y la toma de crédito público; y, esgrimiendo argumentos falsos y engañosos en torno a los objetivos y los usos que se les darían a las divisas solicitadas;

(ii) Destinando de manera ruinosa las sumas obtenidas a cuentas del endeudamiento estatal, al financiamiento y profundización del proceso de fuga de capitales, en beneficio de grupos privados concentrados y en perjuicio del erario público. Ello, incluye la posible obtención, en ese marco, de beneficios económicos indebidos para sí y/o para terceros (tales como otras personas físicas y jurídicas, fondos de inversión) y/o

la provisión de información privilegiada en franca incompatibilidad con sus deberes funcionales;

(iii) Administrando de manera discrecional y/o fraudulenta parte de las divisas obtenidas, imposibilitando su control transparente y su trazabilidad.

Como producto de este esquema defraudatorio, la República Argentina quedó posicionada como el principal deudor mundial ante el FMI, ya que la deuda tomada no solo fue la más grande de nuestra historia nacional, sino también del propio organismo internacional.

En resumen, el 8 de mayo de 2018, el entonces presidente de la Nación, Mauricio Macri, decidió iniciar conversaciones con el FMI para obtener una línea de apoyo financiero. Ello, tal como lo anunció en una breve comunicación pública, en la que sentó que, a tales fines, había entablado un diálogo directo con Christine Lagarde, por entonces, directora ejecutiva del FMI.

A raíz de estas negociaciones emprendidas y de las acciones realizadas por funcionarios/as de la Presidencia de la Nación, del Ministerio de Hacienda (en adelante MH), del Ministerio de Finanzas (en adelante MF) y del BCRA, el 20 de junio de 2018, la República Argentina obtuvo un préstamo de 50.000 millones de dólares (USD 50.000.000.000), a ser pagado en un plazo de 36 meses, tras la aprobación del directorio del FMI.

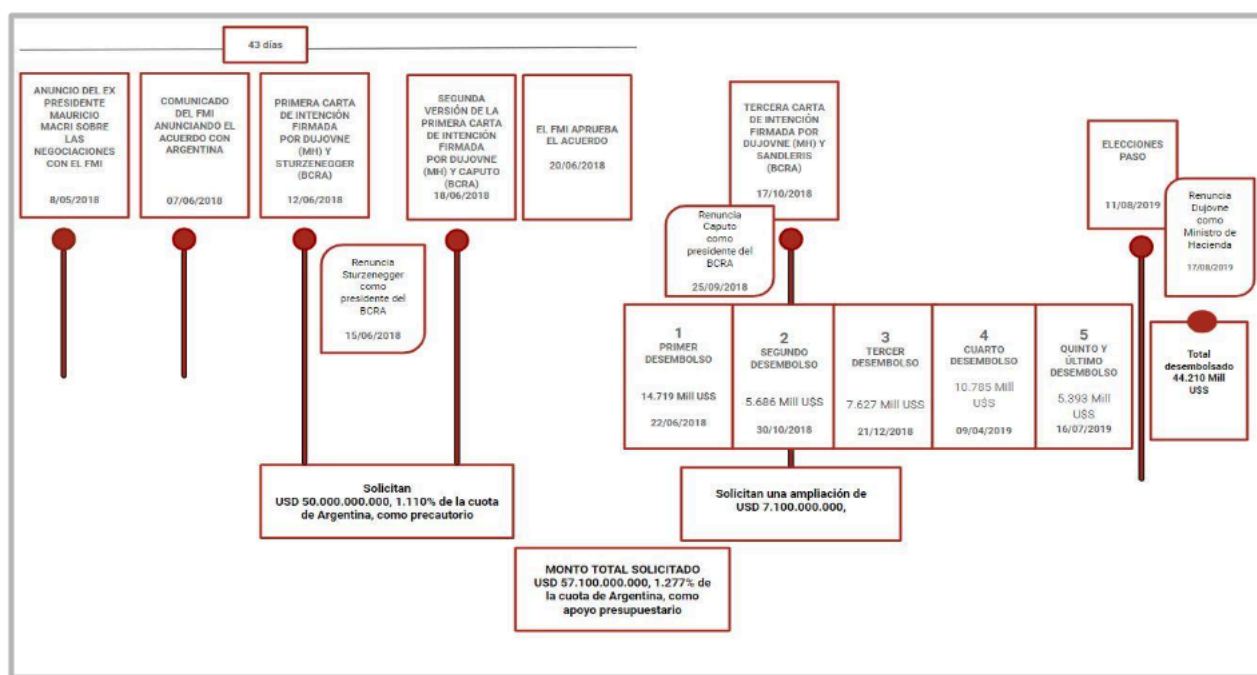
Dicho monto fue concedido tras cuarenta y tres (43) días corridos desde el inicio de las tratativas. Asimismo, en octubre del mismo año y a instancias de las mencionadas autoridades argentinas, el FMI aprobó una solicitud de ampliación del préstamo por 7.100 millones de dólares (USD 7.100.000.000).

Entonces, en menos de cuatro meses, la administración a cargo del PEN en coordinación con las autoridades del BCRA, contrajeron deuda externa por la suma de 57.100 millones de dólares (USD 57.100.000.000). Es tal la magnitud de la histórica deuda contraída que su monto superó las reservas disponibles en el país, en aquel momento, así como la cuota de crédito que el FMI podía darle a la Argentina.

Esto se constituyó en una deuda insostenible para la Argentina. Se entiende que una deuda es sostenible en la medida que se estructura de modo tal que permite asumir los compromisos de una forma consistente con la capacidad de pago que tiene el país, sin

comprometer las condiciones de vida de la población³. Sin embargo, esto fue obviado deliberadamente por los/as funcionarios/as públicos/as mencionados/as, quienes tomaron un crédito de imposible pago afectando a la administración pública y los intereses generales de la sociedad. La decisión fue tomada en junio del 2018 y ratificada en octubre del 2018 al momento de solicitar un aumento del préstamo, el cual ya excedía las reales posibilidades de repago.

No solo la deuda se sabía insostenible, sino que, para poder obtenerla en un breve plazo, las personas involucradas incumplieron la CN y las leyes que regulan el funcionamiento y los procedimientos de la administración pública. En efecto, vulneraron las normas que establecen cómo se accede a este tipo de créditos, quiénes deben intervenir para ello, qué controles deben ejercerse, con qué dictámenes y evaluaciones previas se debe contar sin excepciones para garantizar la solvencia ante la deuda y cómo deben documentarse las actuaciones.



Cuadro. Cronología del acuerdo con el FMI y desembolsos

Estas normas y procedimientos expresamente establecidos para asegurar la razonabilidad y la transparencia de las decisiones públicas relativas al crédito externo

³ Página oficial del Ministerio de Economía.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#indice>

fueron incumplidas para garantizar un altísimo nivel de endeudamiento en un plazo sumárisimo, con un único fin: beneficiar la adquisición de divisas y la formación de activos externos de sectores privados concentrados.

Para justificar este exponencial préstamo, los/as funcionarios/as públicos/as que intervinieron en el proceso de adquisición alegaron los siguientes objetivos: reducir la deuda pública, bajar la inflación a un dígito, restaurar la confianza en el mercado, proteger a los sectores vulnerables, crear puestos de trabajo, disminuir la pobreza y elevar el estándar de vida de la población, entre otros.

No obstante, las sumas obtenidas no fueron utilizadas para cumplir con estos propósitos: una vez ingresadas al país, a través de disposiciones del Ministerio de Hacienda y del BCRA vinculadas a instrumentos de política monetaria y cambiaria, se destinaron a la profundización de transferencias de capitales desde el Estado hacia un sector privado concentrado desde el cual se intensificó la masiva salida de divisas fuera del circuito financiero nacional.

La defraudación al Estado y los intereses generales de la sociedad fue tal que, por ejemplo, la cantidad de divisas solicitadas al FMI fue equivalente a la cantidad de divisas fugadas del sistema financiero nacional para el periodo 2018-2019, por un grupo reducido de personas físicas y jurídicas.

Este proceso de fuga concentrado fue garantizado, entre otras cosas, mediante el exponencial aumento de las tasas de interés de instrumentos monetarios; las intervenciones sobre el tipo de cambio que mantenían su precio con tendencia baja para garantizar su accesibilidad; y la desregulación total del mercado cambiario para asegurar el acceso ilimitado a las divisas y brindar la posibilidad de que sean extraídas en cualquier momento, sin restricciones, del sistema financiero nacional.

Medidas que de manera aislada no poseen cualidades de ilicitud, ya que se engloban dentro de políticas macroeconómicas, pero que analizadas de manera integral dentro del esquema defraudatorio, en vinculación con la toma de deuda ante el FMI, se han constituido como parte fundamental de este entramado fáctico destinado a la defraudación de la administración pública y los intereses generales de la sociedad.

Entonces, la toma de la mayor deuda pública de nuestra historia se destinó a garantizar amplias ganancias en dólares a un reducido grupo de personas físicas y

jurídicas, nacionales y extranjeras, quienes a partir de operaciones especulativas de “bicicleta financiera”, fugaron las divisas del sistema financiero nacional. Acciones tales que se extendieron hasta septiembre del 2019, momento en el cual se establecieron restricciones monetarias y cambiarias estrictas debido a la crisis económica causada y al freno de los desembolsos del FMI. El PEN y el BCRA dejaron de recibir divisas, por ende, no podían garantizar más los beneficios a dichos sectores.

Asimismo, parte de la administración de los fondos recibidos se efectuó de forma discrecional, observándose diferencias entre diversas fuentes de información oficiales respecto del ingreso, destino y aplicación dada a las divisas; imposibilitando así su trazabilidad y control. Esto, nuevamente a contracara de sus obligaciones como funcionarios/as públicos/as a cargo de la buena administración y cuidado del patrimonio estatal, por sobre intereses particulares y/o sectoriales.

Como consecuencia directa de todo este accionar, los/as funcionarios/as públicos/as a cargo del proceso descrito ocasionaron un perjuicio económico para el patrimonio público cuantificado en 29.618 millones de dólares (USD 29.618.000.000) por la Sindicatura General de la Nación. También, es posible afirmar que provocaron otros daños de compleja estimación patrimonial, entre otras cosas, como consecuencia de los efectos del endeudamiento tomado y sus consecuencias.

Estas afirmaciones surgen de diversas evidencias incorporadas al caso; me refiero, por ejemplo, a: las cartas de intención (CI); los informes técnicos del FMI hacia la Argentina; los informes remitidos por el Banco Central de la República Argentina (BCRA); la documentación remitida por el Ministerio de Economía de la Nación; los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN); los informes de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); las declaraciones testimoniales de personal de la AGN, entre otras.

Todo esto fue deliberadamente ignorado por la señora jueza al momento de archivar las actuaciones. Su fallo, como dije, no cumple con las exigencias mínimas de fundamentación: menciona hechos de manera aislada como si no fueran parte de un mismo esquema delictivo, tal como ha sostenido esta sede fiscal; utiliza opiniones para determinar qué parte de estas acciones no constituyen delitos, ya que otras no son analizadas; no utiliza prueba directa para rebatir las acusaciones; y, además trae como

referencia segmentos de evidencia -con bajo nivel de credibilidad- para justificar de manera sesgada el archivo.

Entonces, de acuerdo a las evidencias aunadas hasta el momento, existen numerosas probanzas que dotan de verosimilitud a la hipótesis criminal y que incluso, de momento, la confirman; tal como se explicará a continuación.

Así, a criterio de esta sede fiscal, el fallo debe ser revertido ya que se constatan los siguientes agravios:

a. Evaluación parcial, desmembrada, sesgada y superficial de los hechos y pruebas del caso

La decisión atacada realiza una valoración fragmentaria y aislada del material probatorio, al analizar de manera individual y solapada las distintas acciones que, en verdad y como se verá, se concatenan entre sí para materializar la toma del empréstito con el FMI y la administración de esas divisas. El fallo carece de una apreciación conjunta, integral y contextual de todos los elementos reunidos en la causa en términos de hechos y evidencias.

Dicho enfoque impide advertir en el fallo -de manera arbitraria- la convergencia funcional de los distintos aportes individuales, desnaturalizando el análisis que corresponde en el marco de investigaciones complejas, en las que la reconstrucción del hecho requiere necesariamente ponderar la interrelación entre comunicaciones, roles asignados, vínculos funcionales y secuencias temporales que permiten comprender la dinámica global del suceso investigado.

En suma, la postura adoptada por la jueza no encuentra una correlación entre los hechos y la evidencia incorporada. Se observa, por el contrario, a lo largo del fallo que realiza una **evaluación parcial, desmembrada, sesgada y superficial de los hechos y pruebas del caso**.

En este contexto, se debe tener en cuenta que cualquier deuda pública tomada por parte del Estado argentino requiere de controles técnicos estrictos a través de exámenes minuciosos sobre la balanza de pagos; evaluaciones sobre los criterios de sostenibilidad de la deuda; análisis de las condiciones del país para acceder al mercado; y la capacidad del Estado para hacer frente a la implementación del programa acordado

y la factibilidad del cumplimiento de los compromisos asumidos. Además, es necesario un cumplimiento estricto de los procedimientos administrativos vinculados a la negociación, adquisición y administración del empréstito.

Sin embargo, y a diferencia de lo sostenido por la magistrada en su resolución, todas estas condicionalidades establecidas en la Constitución Nacional y en el marco regulatorio vigente para la toma de empréstitos fueron deliberadamente incumplidas. Es decir, los procedimientos previos y rigurosos para contraer deuda pública de modo responsable, razonable y legal no fueron respetados por los/as funcionarios/as intervinientes. Incumplieron la normativa que les era exigible, mediante diversas acciones y omisiones, como se explicará. No resulta adecuado ignorar el deber de diligencia que es el exigible a determinados/as funcionarios/as en un caso como el presente, por sus cualidades y posibles consecuencias para la Nación.

La magnitud y características de la deuda contraída y las diversas ilegalidades detectadas surgen del análisis de: **(i)** los documentos que conforman el acuerdo, esto es, las CI, el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y del Memorándum de Entendimiento Técnico (MET), aunque cabe mencionar que no se tiene constancia certera de cuáles son los documentos finales vinculados a las diversas negociaciones con el FMI⁴, dado que muchos de estos documentos siquiera fueron traducidos al español afectando la transparencia de los actos públicos, y generando opacidad en una de las operaciones que, por sus características, requería de rigurosidad en sus tramitaciones y controles; **(ii)** de las diversas tramitaciones administrativas internas, de las cuales se desprenden parte de las acciones y omisiones que se expondrán; **(iii)** de diversos informes técnicos realizados por agencias públicas, los cuales han arrojado resultados contundentes en relación a las ilicitudes advertidas y realizadas por las personas investigadas, quienes actuaron en forma contraria a lo dispuesto por las leyes que regulan la función pública y el crédito público, y de esa manera se allanó el camino para el esquema defraudatorio que vino después, conforme será abordado también en este dictamen; **(iv)** así como también, de diversos informes del propio FMI, quien reconoció que todo el acuerdo con la Argentina se desarrolló por fuera de los estándares de debida

⁴ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 75.

diligencia y dijo que: “[a]ctuó rápidamente para proporcionar un financiamiento rápido y sustancial, pero sin las misiones preliminares habituales para resolver los problemas técnicos (...) el SBA ha creado considerables riesgos financieros y reputacionales para el fondo”⁵.

El endeudamiento con el FMI generado a partir del Acuerdo Stand-By alcanzó al 31 de diciembre de 2019 un total de USD 44.128 millones de dólares, resultado de 5 desembolsos, tres en 2018 y dos en 2019. En el proceso de negociación y administración de este Acuerdo Stand-By y hasta septiembre del 2019, las personas investigadas cumplieron diversos roles y realizaron diversas acciones y omisiones, las cuales se encontraban asociadas a los cargos que detentaban dentro de la estructura estatal.

Con respecto a los incumplimientos normativos señalados por este Ministerio Público Fiscal y por la Procuración del Tesoro de la Nación desde el inicio de la investigación, la jueza considera que no son tales, dado que según ella no existieron o fueron subsanados cuando la propia normativa permitía su subsanación *ex post*, o bien no poseen entidad suficiente para ser considerados constitutivos del delito de abuso de autoridad o incumplimiento funcional previsto en el artículo 248 del Código Penal.

Sin embargo, cuando se aboca a analizar cada una de las normas incumplidas de la propia Constitución Nacional y de las leyes y normas que regulan la materia, se advierte en la resolución apelada una parcialidad manifiesta y que deliberadamente omite analizar evidencia de gran interés para la investigación. Y también, que no se analizan todas las circunstancias que surgen de la evidencia, sino solo algunas de las mencionadas al inicio de las actuaciones, momento en el cual se contaba con menor caudal de probanzas.

A juicio de esta parte, la deuda contraída con el FMI fue sustanciada incumpliendo una amplia gama de normas imperativas. Como se explicará a lo largo de este apartado, los/as funcionarios/as intervinientes vulneraron deliberadamente todos los pasos que conforman el circuito legal para obtención de un crédito internacional de esta índole, incumpliendo preceptos imperativos de la Constitución Nacional, así como

⁵ Informe País del FMI Nro. 21/279. Pág. 23 - IF-2021-126171869-APN-DGDA#MEC. Pág. 157

también, la Ley Nro. 24.156 de Administración Financiera y el Decreto Nro. 1344/2007 que la reglamenta, la Ley Nro. 19.549 de Procedimiento Administrativo, la Ley de Ministerios Nro. 22.520 -según decretos 2/2017 y 513/2017-, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública Nro. 25.188, la Resolución MEyFP Nro. 108/2009, el art. 6 de la Ley Nro. 20.305 de Traductores Públicos, el Decreto Nro. 336/17 sobre procedimientos administrativos, y la Ley Nro. 25.152 de Administración de los recursos públicos.

En tales normas se establecen las condiciones y los circuitos necesarios y se definen las dependencias que deben intervenir para la tramitación del crédito público, como lo fue el préstamo del FMI. También éstas reglas delimitan las facultades de los/as funcionarios/as públicos/as intervinientes y establecen cómo deben ser instrumentadas las políticas de endeudamiento, lo que va en sentido contrario al monto total por el cual se endeudó al país.

Es decir, se trata de normas que se encuentran expresamente establecidas para asegurar la razonabilidad y la transparencia de las decisiones relativas a la administración pública y, particularmente, a cuestiones especialmente sensibles para el Estado, como lo es la tramitación del endeudamiento externo. Esto tiene una razón de ser: el endeudamiento público tiene un impacto tanto en el presente como en el futuro de la población del país, razón por la cual se establecen procedimientos concretos y exhaustivos para su procedencia y tramitación.

En este sentido, debido a las características excepcionales del préstamo y al ser una deuda contraída directamente a través del PEN, sin intervención del Poder Legislativo Nacional, los/as funcionarios/as públicos/as intervinientes debían extremar los recaudos con el fin de asegurar el cumplimiento de las leyes y resoluciones con estándares de debida diligencia.

Sin embargo, a pesar de tener la obligación de cumplir y hacer cumplir toda la normativa mencionada y de defender el sistema republicano y democrático de gobierno, tal como establece la Ley de Ética Pública (art. 2) y conforme a los juramentos realizados al asumir sus funciones, decidieron generar un circuito de hecho, por fuera de las normas regulatorias, con el fin de sortear cualquier obstáculo que impidiera o entorpeciera el acceso en tiempo récord al préstamo.

Las conductas realizadas u omitidas por los funcionarios no constituyen meros incumplimientos formales y subsanables como considera la señora jueza, quien resta valor a tales situaciones, sino que reflejan la intención de los/as funcionarios/as del PEN y del BCRA de incumplir la normativa, a la cual se encontraban obligados/as, para obtener el crédito en un plazo sumárisimo a los fines de que el Estado se haga de divisas, que luego ellos mismos administrarían para el beneficio de unos pocos sectores concentrados y en perjuicio del patrimonio nacional.

Finalmente, cabe reiterar que más allá de que se haga mención a los incumplimientos normativos de manera particular, lo cierto es que deben ser comprendidos como parte de un todo. Esto es, cada una de las presuntas acciones ilícitas desplegadas fueron engranajes necesarios para consumar el esquema defraudatorio previsto en la teoría del caso de esta fiscalía desde el inicio de la investigación.

De aquí en adelante, me ocuparé de detallar los diversos incumplimientos en los que incurrieron los funcionarios intervinientes en este proceso, violando sus deberes y ejerciendo un claro abuso de autoridad.

- Falta de intervención del Congreso Nacional

La primera irregularidad que se advierte es la no intervención del Congreso Nacional en el empréstito exorbitante solicitado por el PEN conforme la facultad conferida por el artículo 75 inciso 4 de la Constitución Nacional y lo dispuesto en el artículo 4 de la referida norma fundamental.

Sobre este punto, la jueza solo se limitó a mencionar la desestimación por inexistencia de delito resuelta en el expediente CFP 13.777/18 por el titular del Juzgado Nacional en Criminal y Correccional Federal Nro. 10 para justificar la ausencia de intervención del Congreso de la Nación, sin reparar en las numerosas obligaciones legales incumplidas que pudieron acreditarse durante la sustanciación del acuerdo.

Al respecto, la jueza no analiza por qué el archivo de un expediente, que no causa estado ni cosa juzgada, es aplicable a la plataforma fáctica de este caso mucho más amplio y con aristas y dimensiones distintas al expediente citado, debido a todas las maniobras delictivas advertidas.

Luego, la jueza entiende que la propia evolución normativa posterior a la celebración del Acuerdo Stand By con el FMI confirma la vigencia del régimen aplicable al momento de los hechos. Además, considera que la Ley N° 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, promulgada en el año 2021, resulta ilustrativa de que, hasta ese momento, *“no existía una exigencia legal expresa que impusiera dicha aprobación legislativa para operaciones concertadas con el FMI”*. Sin embargo, el artículo 75 inciso 4 de la CN -que otorga al Congreso la facultad de contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación- y el marco regulatorio para la toma de deudas se encontraba vigente al momento de los hechos. Una ley posterior no puede ser un argumento válido para negar la exigencia que era atribuible a los/as funcionarios/as públicos/as.

No obstante, la ausencia de intervención del Congreso de la Nación, desde la perspectiva de la teoría del caso del Ministerio Público Fiscal, es parte de un entramado mucho más complejo y concatenado de acciones desplegadas por los/as funcionarios/as públicos/as intervinientes. Ello, debe ser analizado en conjunto con las demás irregularidades e inconsistencias que se produjeron en el proceso de endeudamiento y con posterioridad en el propio seno del PEN, ya que desde allí se articularon acciones para generar un manto de transparencia, en verdad, inexistente.

- Falta de intervención formal del titular del PEN

Sobre esta cuestión, y sin perjuicio de lo expuesto previamente, tampoco el acuerdo con el FMI contó con un decreto firmado por el entonces Presidente de la Nación, titular del Poder Ejecutivo Nacional, quien incumplió sus obligaciones constitucionales y legales en materia de crédito público y de procedimiento administrativo.

El entonces titular del PEN, Mauricio Macri, solicitó el apoyo financiero del FMI y negoció el Acuerdo Stand By de manera personal, manteniendo diálogos y reuniones con responsables de éste, en un marco de opacidad y apartándose de los estándares de transparencia y rendición de cuentas vigentes, pero nunca firmó un decreto desde el cual se respalde el acuerdo con el FMI en el que consten los fundamentos, los antecedentes y la aprobación formal del crédito.

Las obligaciones constitucionales que recaen en el Presidente de la Nación en materia de administración se encuentran reguladas en el artículo 99 inc. 1 de la CN: *“El Presidente es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”*.

Conforme a lo anterior, el Presidente de la Nación, como jefe supremo del Estado, es el responsable político de la administración general del país. Dichas atribuciones y obligaciones se trasladan también en materia de crédito público con organismos financieros internacionales, dado que estas deben leerse en sintonía con la Ley Nro. 24.156, con la Resolución MEyFP 108/2009 y con la Ley Nro. 25.188.

Así, el artículo 60 de la Ley de Administración Financiera y de los organismos de control del sector público nacional Nro. 24.156 establece como regla general 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. La ley de presupuesto general debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas: Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa; Monto máximo autorizado para la operación; Plazo mínimo de amortización; y, Destino del financiamiento. 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”*.

Sin embargo, al final de dicho artículo, se establece la siguiente excepción: *“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”*.

Por su parte, la Resolución MEyFP 108/2009 aplicable al momento de los hechos, regulaba las instancias administrativas necesarias para la toma de este tipo de créditos, entre ellos, la necesidad de que exista un decreto emanado por el PEN (3ª Etapa - Trámite del decreto). Es decir, regía esta normativa cuando la administración central

iniciaba un proceso de endeudamiento con un organismo financiero internacional del que la Nación es parte, como sucede con el FMI, del cual Argentina forma parte desde 1956⁶.

Asimismo, a través del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009 se aprobó el *Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito*⁷. El circuito se estructuró en las siguientes cuatro (4) etapas: i. Inicio de gestión de operaciones de crédito; ii. Negociaciones; iii. Trámite del decreto; y iv. Suscripción del Convenio⁸.

En efecto, luego de las etapas iniciales, se establecía la tercera etapa (esto es, trámite del decreto) y se regulaban todos los pasos a seguir para su confección, el cual debía ser firmado por el PEN en el marco del proceso de adquisición del crédito. Así se indicó que se debía elaborar el proyecto normativo mediante el cual el PEN autorizaba la operación y la suscripción de los documentos que la instrumenten. Una vez finalizado el proyecto de decreto debían remitir las actuaciones a la Presidencia de la Nación para la prosecución de su trámite. Finalmente, en la cuarta etapa (esto es, suscripción del acuerdo), una vez que el decreto se encontraba vigente, se procedía a la suscripción del Convenio entre el representante del organismo internacional y el ministro competente⁹.

De lo expuesto se concluye que el ex Presidente de la Nación, junto a otros/as funcionarios/as, incumplió las normas aludidas, toda vez que a pesar de haber anunciado las negociaciones y participado en ellas nunca oficializó el Acuerdo Stand-By con el FMI a través de un decreto o acto administrativo, tal como se establece en la tercera y cuarta etapa del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009, aplicable en ese momento a este tipo de créditos.

De este modo, tal como lo sostuvo la AGN: “*Se observa que el ASB suscrito en 2018 con el FMI se rigió por normativa de 1975 (Decreto 227) y Ley de Ministerios, dado que el Convenio Constitutivo del FMI plantea las negociaciones del*

⁶ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 16.

⁷ Conforme la Ley de Ministerios T.O. Decreto 2/2017, dicho circuito se encontraba a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, no así del Ministerio de Hacienda.

⁸ Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009.

Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151563/norma.htm>

⁹ Tercera y Cuarta Etapa del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009.

Fondo con el Ministerio de Hacienda (aunque sin tener en cuenta la división de ambos ministerios y su correlato en las funciones, como se verá más adelante). Asimismo, tampoco se consideró otra normativa pertinente, como la LAF vigente desde 1993 y la Res. MEyFP 108/09 -que rige para todas las operaciones de crédito público contratadas con organismos financieros internacionales, aprobada con posterioridad al ante último ASB entre Argentina y el FMI (2003) ”¹⁰

Así, la AGN agregó: “Los requisitos previos para contratar un préstamo con el FMI quedaron sujetos a la discrecionalidad por parte del auditado, impactando en su efectividad y eficiencia por cuanto no se establecen parámetros claros dentro de un proceso específico que requiera intervenciones y evaluaciones apropiadas para medir los riesgos de la operación en particular, asegurar que no se produzcan incumplimientos normativos y contar con adecuada supervisión y autorización de los responsables de la administración. En conclusión, la Res. MEyFP 108/09, exigible a los contratos de préstamos suscriptos con organismos multilaterales de crédito, resulta el proceso normado para llevar adelante la gestión del préstamo con el FMI (ello por cuanto la normativa prevé supuestos en los cuales no se trata de proyectos de inversión), y debería haberse aplicado para la contratación del ASB al menos en sus partes sustanciales, teniendo en cuenta además la importancia del financiamiento obtenido mediante el ASB”¹¹.

Además, la AGN concluyó: “La falta de aplicación del procedimiento previsto para préstamos multilaterales y la falta de consultas específicas y oportunas al servicio jurídico, dejaron a discreción del auditado los requisitos previos indispensables para la contratación del préstamo con el FMI, impactando en su efectividad respecto del cumplimiento normativo y la vinculación legal”¹²

Lo mencionado también se encuentra acreditado en otro informe de la AGN, toda vez que al analizar los expedientes remitidos relacionados al préstamo con el

¹⁰ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 53 y 54.

¹¹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 54.

¹² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 55.

FMI identificó que: *“Los préstamos multilaterales son formalizados a través de un decreto que aprueba el endeudamiento con el Organismo Internacional de Crédito, como excepción del cumplimiento del art. 60 de la LAF. En estos expedientes no se encontró instrumento a través del cual se formaliza la deuda, ni decreto ni tampoco si se formalizó por Ley específica o Ley de presupuesto”*¹³.

En la misma línea, el organismo indicó que: *“Al considerar todo el plexo normativo (nacional y estándares internacionales), se advierte que no aprobar la operación mediante decreto determinó el incumplimiento de la Res. 108/09, lo que restó efectividad al proceso de gestión por cuanto el Presidente es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país conforme el art. 99, inc. 1 de la Constitución Nacional y su firma a través de un decreto debía funcionar como ratificación y debida autorización de la operación, siempre que el ASB hubiese sido firmado por el Ministerio de la cartera competente (MF). En este punto cabe recordar que el servicio jurídico del MH, no opinó respecto del procedimiento para contraer deuda pública y la necesidad –o no- de que exista un decreto que apruebe el crédito público originado en el acuerdo con el FMI, desde que no tomó en cuenta la existencia de la normativa actual en materia procedimental para la gestión del endeudamiento externo multilateral (Res. MEyFP 108/09) ni tampoco la normativa vigente al momento de la firma del ASB*¹⁴.

Esto se encuentra acreditado a partir de los análisis realizados por la AGN, pero también según surge de los expedientes administrativos aportados a estas actuaciones, a saber: (i) EX-2018-29772797-APN-DGD#MHA y (ii) EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA, generados por el MH y el BCRA respectivamente de forma posterior a la celebración del Acuerdo con el FMI, a los fines de simular un circuito administrativo formal de negociación inexistente, conforme se profundizará más adelante. Al respecto, cabe adelantar que de estas simulaciones administrativas no se desprende la normativa efectivamente utilizada para las tramitaciones y tampoco se

¹³ Informe de Auditoría Financiera y de Cumplimiento Gubernamental. Cuenta De Inversión – Capítulo Deuda Pública Ejercicio 2018. Actuación 449/2019. Pág. 73.

¹⁴ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 55.

observa ninguna decisión formal por parte del entonces Presidente de la Nación mediante la cual se haya oficializado el Acuerdo Stand By con el FMI, tal como le era exigible.

Entonces, este esquema defraudatorio que comenzó en la etapa de adquisición de una deuda insostenible demuestra que, desde el inicio, se violó la CN, la Ley de Administración Financiera, la Resolución MEyFP 108/2009 y la Ley de Ética Pública, en la medida de que no se cumplieron con los deberes y pautas de comportamiento ético. Todo lo cual, fue avalado por los/as funcionarios/as públicos/as intervinientes. Y sobre esto, no se expidió la jueza en su resolución.

- Falta de intervención formal del Jefe de Gabinete de Ministros

La Constitución Nacional, en su artículo 100, establece que al Jefe de Gabinete de Ministros le corresponde, entre otras funciones: *“Ejercer la administración general del país”*. También que tanto él como los demás ministros secretarios: *“Tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia”*.

En sintonía con la CN, al momento de los hechos, la norma vigente que regulaba en concreto el actuar del Jefe de Gabinete de Ministros era la Ley Nro. 22.520 (conforme al Decreto 513/2017¹⁵). Este decreto, en su art. 2, señalaba que: *“Son atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, las establecidas en la Constitución Nacional. En consecuencia le corresponde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente; 2. Ejercer la administración general del país y asistir al Presidente de la Nación en la conducción política de dicha administración: inc. 17. Coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito”*.

Junto a estas disposiciones, deben ser analizadas las normas vigentes al momento de los hechos, las cuales regulan las operaciones de crédito internacional, tales como la mencionada Ley Nro. 24.156, el Decreto Nro. 1344/2007 y la Resolución MEyFP

¹⁵ Decreto 512/2017 (14/07/2017).

Fuente: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276919/norma.htm>

108/09, de las cuales surge la participación formal y obligatoria del Jefe de Gabinete de Ministros en el marco de este tipo de operaciones.

De esta manera, el art. 59 de la Ley Nro. 24.156 indica: *“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”*.

A su vez, el último párrafo del art. 59 del Decreto Nro. 1344/07 reglamentario de la Ley No 24.156 disponía: *“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, alcanzada por el Artículo 48 de la Ley No 11.672 - Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005), 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”*.

Por su parte, la Resolución MEyFP 108/2009 mediante la cual se regula, como mencioné, el circuito para la gestión de crédito con organismos internacionales, como el FMI, preveía dos momentos de intervención del Jefe de Gabinete de Ministros, a saber: (1) al inicio, para priorizar el programa o proyecto de inversión pública que le fuera presentado; y (2) luego de las intervenciones de las áreas técnicas para autorizar a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales a proceder con las negociaciones definitivas, con copia al representante en Argentina del organismo internacional de que se trate¹⁶.

Así, en el inicio de la gestión de un crédito con un organismo internacional y una vez emitido el dictamen para su obtención por parte del Ministro de Finanzas¹⁷, se debían elevar las actuaciones al Jefe de Gabinete de Ministros, quien debía emitir opinión respecto de la presentación de la solicitud de financiamiento ante el organismo

¹⁶ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 87. Ver también notas al pie.

¹⁷ Quien poseía, en aquel momento, la competencia en materia de crédito público conforme Ley de Ministerios T.O. Decreto Nro. 2/2017.

internacional. Con la opinión favorable, se continuaba con los siguientes pasos y la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito iniciaba las actividades preparatorias del programa con el organismo multilateral, dando comienzo al ciclo de éste¹⁸.

Luego de ello, el Jefe de Gabinete de Ministros volvía a intervenir, pero esta vez en la etapa de negociación, para autorizar o no la negociación. Para ello, debía contar con múltiples dictámenes que hacen a la viabilidad de la operación, entre ellos, aquel que elabora el BCRA sobre el impacto del crédito en la balanza de pagos¹⁹. Este informe nunca se realizó para evaluar el impacto de la deuda contraída con el FMI en la balanza de pagos de nuestro país, el cual es exigido por el art. 61 de la Ley Nro. 24.156, conforme se profundizará más adelante.

De lo expuesto surge que, por mandato constitucional y legal, el ex Jefe de Gabinete de Ministros debía desempeñar un papel clave en este Acuerdo con el FMI tanto por su rol de coordinador interjurisdiccional como de control de prioridades en torno al crédito de organismos internacionales como el FMI. También tenía la obligación de cumplir y hacer cumplir las normas mencionadas, conforme establece el art. 2 de la Ley 25.188.

Ahora bien, tal como surge del informe de AGN Actuación Nro. 294/2020, el entonces Jefe de Gabinete de Ministros no intervino en la etapa de negociación, autorización y suscripción del Acuerdo con el FMI. En efecto, no existe expediente administrativo donde conste el cumplimiento de la normativa antes detallada²⁰.

En el referido informe, el organismo de control también observó que: *“Teniendo en consideración lo establecido en la Constitución Nacional, la LAF, la Ley 27.431 sobre presupuesto para el ejercicio 2018 y la competencia asignada por la Ley 22.520 de Ministerios (según DNU 513/17), la intervención del JGM en el préstamo con el FMI en tanto coordinador y controlante de las prioridades interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos*

¹⁸ Primera Etapa del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009.

¹⁹ Segunda Etapa del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009.

²⁰ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 86.

multilaterales de crédito hubiera aportado a una gestión más efectiva y eficiente de este endeudamiento. Al respecto, cabe resaltar que el ASB contiene objetivos que abarcan a varias jurisdicciones y, conforme surge de las Cartas de Intención, se previó que el destino de los fondos sea para «apoyo presupuestario»»²¹.

Asimismo, el organismo auditor indicó que: *“La intervención de la JGM hubiese contribuido a asegurar la debida coordinación interjurisdiccional, supervisión y autorización, dado lo inusual de la operación (la magnitud del préstamo y la baja frecuencia con que se instrumentan estos acuerdos), la falta de intervención del Congreso Nacional y la falta de acto administrativo por parte del Poder Ejecutivo Nacional”*²².

Ahora bien, el entonces Jefe de Gabinete no se encontraba al margen del proceso de negociación y suscripción de deuda con el FMI: (a) en primer lugar, porque fue el propio Presidente el que anunció las negociaciones con el FMI, y sobre él recaen las obligaciones de coordinación interjurisdiccional en materia de financiamiento público con organismos internacionales de crédito, tal como surge de la normativa vigente, entre ellas, la CN; (b) en segundo lugar, porque su función es coordinar a todos los ministros, entre los que se encuentran el Ministerio de Hacienda, quien suscribió el Acuerdo Stand-By con el FMI; (c) en tercer lugar, porque ha participado en reuniones con funcionarios del FMI, tal como surge del Informe AGN²³ y de la evidencia aportada por el MH²⁴; y (d) en cuarto lugar, porque fue quien aprobó los viáticos del ex Ministro de Hacienda en su viaje a Washington (Estados Unidos) durante mayo y principios de junio de 2018 con el objeto de negociar el préstamo con el FMI²⁵.

Entonces, existen constancias que registran la intervención discrecional e informal del ex Jefe de Gabinete Marcos Peña, dejando al margen su obligación de

²¹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 86 y 87.

²² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 88.

²³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 87.

²⁴ Información aportada por el Ministerio de Hacienda. Nota Nro. NO-2019-91929688-APN-SECPE#MHA, en el marco de la causa CFP 6249/2019.

²⁵ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 87

intervenir en el proceso de negociación, las cuales son exigidas por la propia normativa. Es decir, incumpléndolas a fines de facilitar la adquisición del préstamo en un corto plazo y sin los debidos controles y procesos, probablemente sabiendo la finalidad espuria seguida con la toma del empréstito.

Así, la AGN sostuvo: *“En el marco del FMI, el JGM intervino para aprobar los viáticos del ex Ministro de Hacienda en su viaje a Washington (Estados Unidos) durante mayo y principios de junio de 2018 con el objeto de negociar el préstamo con el FM. Asimismo, según lo informado por el auditado, participó de una reunión en la residencia presidencial de Olivos con funcionarios del FMI el 20/7/18²⁶ (...) Por lo tanto, en cuanto al efecto, se verifica que la falta de intervención del JGM afectó la coordinación y comunicación entre ministerios respecto a las prioridades establecidas en el marco de sus competencias y específicamente lo que les ocupa en relación con el ASB. Tomando en cuenta la magnitud y complejidad de este endeudamiento, la gestión de este préstamo careció de la evaluación técnica y supervisión de un área, que no sólo poseía la competencia por ley para intervenir, sino que por su expertise e importancia dentro de la Administración, pudo aportar a la eficiencia y efectividad de la operación”²⁷.*

Sin perjuicio del escenario expuesto por esta fiscalía, la jueza si bien reconoce que asiste razón a esta parte acusadora en cuanto a que no se verifica la intervención del JGM en los expedientes administrativos por los cuales tramitó el Acuerdo Stand By con el FMI, en su resolución consideró que *“la mera invocación de esta falencia no permite tener por configurado un comportamiento penalmente relevante en los términos del artículo 248 del Código Penal de la Nación”.*

En tal sentido, la magistrada consideró relevante que el Jefe de Gabinete de Ministros concurrió en diversas oportunidades, tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores de la Nación, para informar sobre el empréstito contraído con el FMI -en concordancia con el artículo 101 de la Constitución Nacional-. Y de ello

²⁶ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 87.

²⁷ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 88.

deduce en su resolución que “*el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación se encontraba interiorizado acerca de los pormenores del Acuerdo Stand By con el FMI al punto tal que brindó precisiones acerca de distintas cuestiones que le fueron consultadas por los miembros de ambas Cámaras*”. Por lo tanto, concluye que “la omisión de su intervención formal en el marco de un expediente administrativo no tuvo incidencia sustancial en el proceso de negociación llevado a cabo por las autoridades gubernamentales con las del FMI, en tanto ha quedado demostrado su conocimiento cabal de los aspectos centrales de dicha negociación” (los destacados me pertenecen).

Como podrá advertirse, la titular del juzgado interviniente -como se adelantó- analiza de manera aislada y fragmentada cada irregularidad advertida y reconocida por ella misma; y le resta entidad y valor al cumplimiento de pautas legales que debían ser cumplidas para adquirir un crédito de estas características, por su dimensión, magnitud e impacto.

De este modo, minimiza el incumplimiento de la ley y justifica el accionar de los/as funcionarios/as basándose en opiniones personales. Concluyendo según su interpretación sobre hechos que nada tienen que ver con la plataforma fáctica del caso, y sin valorar ni confrontar la evidencia que demuestra que este, fue uno de los tantos incumplimientos.

Por el contrario, para esta fiscalía la falta de intervención formal del JGM demuestra la coordinación de acciones ilegítimas para garantizar la opacidad de la operación. Es decir, el apartamiento formal de las funciones de una de las autoridades máximas del PEN, en claro incumplimiento de la normativa que lo obligaba, fue un eslabón más en el cúmulo de ilegalidades tendientes a la obtención del préstamo de la manera en que se hizo. Se demuestra allí, la total discrecionalidad con la que se manejaron los altos mandos a cargo de la toma del empréstito.

En síntesis, las acciones y omisiones del Jefe de Gabinete fueron esenciales en la operatividad del esquema defraudatorio producido, y al menos se presentan como una clara infracción de la CN, de la citada Ley de Administración Financiera, de la Resolución MEyFP 108/2009 y de la Ley de Ética Pública.

- Falta de intervención formal del entonces Ministerio de Finanzas e incompetencia del Ministerio de Hacienda

La CN establece las funciones y atribuciones generales del Jefe de Gabinete y de los Ministros/as. A su vez, la Ley de Ministerios Nro. 22.520 regula la estructura ministerial del PEN a fin de asignar competencias específicas para la implementación de los objetivos y las políticas de gobierno en cada una de las áreas de gestión. A partir de esta última normativa, se determina la legitimidad activa para actuar y decidir en las diversas cuestiones que le competen al Estado, lo que contribuye a su correcto funcionamiento y garantiza el orden, la seguridad jurídica y la asignación de responsabilidades institucionales. Sobre este punto, cabe mencionar que el ejercicio de las competencias asignadas no es voluntario sino obligatorio y, en principio, improrrogable, conforme a la Ley Nro. 19.549 de Procedimiento Administrativo.

Así las cosas, el Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, negoció y suscribió el Acuerdo Stand-By con el FMI sin tener asignada la competencia funcional en materia de crédito público. Es decir, la normativa vigente disponía que quien debía intervenir en el marco de las negociaciones y gestiones era el Ministro de Finanzas de la Nación, cargo que ocupaba Luis Caputo, tal como pasaré a explicar.

El 2 de enero de 2017, el entonces Presidente de la Nación emitió el Decreto Nro. 2/2017²⁸, mediante el cual modificó la Ley de Ministerios y con ello la estructura del PEN, así como también las competencias atribuidas a los Ministros y sus carteras. Hasta ese momento, existía el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

En función de este decreto, la cartera se dividió en dos: el Ministerio de Hacienda (MH) por un lado, y el Ministerio de Finanzas (MF) por el otro. El primero quedó a cargo de Nicolás Dujovne, y el segundo de Luis Caputo. Esta fragmentación institucional y funcional rigió desde el 2 de enero del 2017 y hasta el 21 de junio del 2018, momento en que el Decreto Nro. 575/2018 entró en vigencia, y el MH absorbió las funciones del MF²⁹.

²⁸ Decreto Nro. 2/2017 (2/1/2017).

Fuente: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270227/norma.htm>.

²⁹ Decreto Nro. 575/2018 (21/6/2018).

En este escenario regulatorio y en el marco de dicho periodo temporal, las funciones del MF quedaron circunscritas a todo lo inherente al financiamiento del Sector Público Nacional, a la preservación del crédito público de la Nación, y a las relaciones financieras con las provincias y la CABA.

En particular, el MF quedó a cargo de entender en lo referido al crédito y a la deuda pública (art. 3 inc. 4 del Decreto Nro. 2/2017), como así también al entendimiento en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera, y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales (art. 3 inc. Artículo 11 del Decreto Nro. 2/2017).

A la par, a través del Decreto Nro. 32/2017³⁰ del 13 de enero de 2017 se modificó el organigrama del PEN. Así, en su art. 10, se estableció que: *“I. Las funciones a que alude el Artículo 6° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, serán ejercidas en lo que refiere al Sistema de Crédito Público por el MINISTERIO DE FINANZAS, mientras que las correspondientes a los Sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad serán ejercidas por el MINISTERIO DE HACIENDA o por los funcionarios en quienes éstos las deleguen con rango no inferior a Secretario”*.

En síntesis, conforme a las regulaciones, todas aquellas funciones referentes al crédito público se encontraban -al momento de los hechos- a cargo del MF por decisión del Gobierno de turno. El crédito público es definido en el art. 56 de la Ley Nro. 24.156 como: *“La capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos”*. Ello implicaba que todo el circuito para la gestión administrativa del crédito público con organismos internacionales, regulado en la Resolución MEyFP 108/2009, quedaba a cargo de dicha cartera, de sus áreas y de sus responsables.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-575-2018-311731/texto>

³⁰ La conformación organizativa del Ministerio de Finanzas se aprobó mediante el art. 4 del Decreto Nro. 32/2017 (B.O. 13/1/17). Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-32-2017-270698/texto>, y la del Ministerio de Hacienda mediante el art. 4 del Decreto 64/2017 (B.O. 25/1/17). Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-64-2017-271158/texto>.

En esta línea, la Resolución MEyFP Nro. 108/09 era exigible a los contratos de préstamos suscritos con organismos multilaterales de crédito. Es decir, resultaba ser el proceso normado para llevar adelante la gestión del préstamo con el FMI y debía aplicarse para la contratación del Acuerdo Stand By, tal como he señalado previamente. Esta norma fue creada oportunamente con el fin de *“optimizar la coordinación de las acciones de todas aquellas áreas de gobierno involucradas en el complejo de relaciones y gestiones comprometidas en la obtención del financiamiento multilateral, tanto en el aspecto vinculado con la operación de crédito público, como en lo relativo a la ejecución físico-financiera del programa o proyecto”*.

A su vez, la autoridad de aplicación de la Resolución MEyFP 108/2009, conforme su art. 3, era la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNEFOIC), la que tenía por funciones: *“Asistir a la SUBSECRETARÍA DE RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES en la programación, gestión y negociación con los organismos financieros internacionales de crédito, de los préstamos y donaciones que éstos realicen, así como en la supervisión de la administración de los programas en ejecución, su seguimiento, control y evaluación”*³¹.

Al momento de las negociaciones y la firma del Acuerdo Stand By con el FMI (recuérdese, en fecha 12 de junio de 2018), dicha dirección dependía del MF, en sintonía con las funciones que le fueron atribuidas en el desdoblamiento institucional³².

En conclusión, el MF debía presidir el Acuerdo Stand-By y sus negociaciones; solicitar a las áreas pertinentes sus dictámenes técnicos y las evaluaciones específicas; coordinar y asistir al Jefe de Gabinete y al Presidente de la Nación en esta decisión, entre otras potestades. Sin embargo, esto no sucedió, debido a que no se observan resoluciones del MF en el marco del acuerdo mediante las cuales se pueda constatar el respeto y seguimiento del procedimiento establecido para obtener un crédito de un organismo internacional como lo es el FMI.

³¹ Decisión Administrativa Nro. 309/2018 (13/03/2018). Anexo II.

Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/180144/20180314>

³² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 56.

Sobre la aplicabilidad de la Resolución MEyFP Nro. 108/09, nada analiza el juzgado interviniente en su resolución, solo se limita a mencionar la opinión en disidencia respecto del informe AGN aprobado mediante resolución Nro. 63/2023 y aclara que los Auditores Generales Jesús Rodríguez, Alejandro Nieva y Miguel Ángel Pichetto “*expusieron sólidos argumentos*” en cuanto a la inaplicabilidad del procedimiento previsto en dicha resolución.

Al respecto, la jueza continúa diciendo que los auditores señalaron que la Resolución N° 108/09 regulaba el circuito administrativo para convenios y contratos de préstamo destinados a financiar programas y proyectos de inversión con organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, consideraron que, dado las características especiales del Acuerdo Stand By celebrado con el FMI en junio de 2018, dicha resolución no resultaba aplicable, en la medida en que su objeto no consistió en financiar programas o proyectos de inversión pública, sino que los fondos fueron destinados a “apoyo presupuestario”. Sin embargo, la magistrada no realizó una valoración al respecto y omite deliberadamente mencionar que lo expuesto contrasta con lo que surge del informe AGN efectivamente firmado por el cuerpo de auditores, es decir, el informe que refleja la postura institucional de la AGN.

En este escenario, no se puede soslayar que en verdad lo que realmente sucedió es que las negociaciones con el FMI las llevó a cabo el MH, sin tener las facultades para hacerlo, sorteando todos los pasos técnicos e institucionales que eran exigibles para contraer la deuda.

En este sentido, la responsabilidad primaria del Ministro de Hacienda era: *“Asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria e impositiva, a las relaciones económicas y fiscales con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*. Todo lo cual quedaba separado de las funciones efectivamente asignadas al MF en torno al crédito público.

Así, del análisis de las fechas y las normas vigentes se desprende que, entre el 8 de mayo y el 21 de junio de 2018, Nicolas Dujovne no tenía competencia para intervenir y/o suscribir los documentos con el FMI. Sin embargo, fue él quien se encargó

de negociar el préstamo, sus condiciones y suscribir las CI y los Memorandos de fechas 12 y 18 de junio de 2018.

De esta manera, la sustitución de hecho del MF por el MH permitió evitar los circuitos legales dispuestos, en particular, la nombrada Resolución MEyFP Nro. 108/2009, toda vez que las áreas que debían intervenir obligatoriamente y dictaminar sobre la solicitud de financiamiento internacional no se encontraban bajo competencia y jurisdicción del MH, sino del MF. Esto favoreció a la vulneración del procedimiento administrativo establecido para realizar este tipo de operaciones y su real posibilidad de control.

Por tales motivos, no es posible observar un expediente administrativo previo a la toma de la deuda en el cual se hayan registrado eventos esenciales dispuestos legalmente para evaluar la sostenibilidad para contraer la deuda pública. Esto es, la intencionalidad de que sea el MH el que lleve a cabo las gestiones con el FMI radica en que tal condición facilitaba omitir todos aquellos pasos que garantizaban la planificación, consulta, evaluaciones técnicas y controles imprescindibles en un proceso de endeudamiento de esta índole, conforme se expondrá en lo sucesivo.

En este sentido, la AGN opinó que: *“Existió un vacío de acciones en materia de planificación, consulta, control y evaluación por parte de las áreas técnicas, en tanto intervino la cartera que no tenía a su cargo las funciones relacionadas al crédito público, lo cual redundó en la inacción del responsable principal de la cartera a cargo de las funciones relacionadas al endeudamiento. Este cruce de atribuciones determinó una serie de vacíos procedimentales y funcionales que afectaron la prudencia en la gestión y contribuyeron a contraer, sin evaluaciones técnicas oportunas, un endeudamiento que dado su monto y estructura (en particular la moneda y el plazo) aumentan el riesgo de insostenibilidad de la deuda”*³³.

Esto da cuenta de que la decisión de que sea el MH el responsable institucional de las negociaciones con el FMI fue una decisión política consentida, apartada de los márgenes legales establecidos, incumpliendo también con el ejercicio de

³³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 41.

la competencia, el cual resulta improrrogable de acuerdo a la Ley Nro. 19.549 de Procedimiento Administrativo.

Esta normativa dispone, en su art. 3, que: *“La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario”*.

Entonces, por un lado, los funcionarios del MH intervinientes en las tramitaciones con el FMI conocían sus ausencias de facultades para liderar estos procesos de crédito público y decidieron actuar igual, afectando el cumplimiento de la normativa. Por otro lado, los funcionarios del MF conocían de sus reales facultades para liderar estos procesos de crédito público y decidieron no cumplirlas, afectando también la normativa y el control sobre un proceso de endeudamiento exponencial.

Al respecto, la AGN indicó: *“El Acuerdo de junio de 2018 fue firmado por el Ministro de Hacienda, ejerciendo así el rol de gobernador ante el FMI. No obstante, la autoridad competente para autorizar el primer Acuerdo Stand By era el Ministro de Finanzas: conforme las responsabilidades asignadas por la Ley 22.520 de Ministerios y en su calidad de OCSAF³⁴; todos los instrumentos de deuda pública debían ser aprobados por aquél, incluso los préstamos multilaterales que, como fuera mencionado, acompaña con su firma en los decretos de aprobación de los modelos de convenios de crédito³⁵ (...) En los hechos, la gestión del préstamo quedó bajo la órbita del Ministerio de Hacienda, que no tenía a su cargo la gestión del crédito público³⁶ (...) En el caso, existía una distribución de funciones específicas en áreas técnicas encargadas de la gestión del crédito público en general y de las operaciones con organismos financieros internacionales en particular que no fueron ejercidas, lo que configura una serie de inacciones que determinaron la falta de planificación, consulta y evaluación ex ante, las*

³⁴ Las siglas significan: Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.

³⁵ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 45

³⁶ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 40.

cuales pudieron coadyuvar al problema actual materializado en la imposibilidad de hacer frente a los compromisos asumidos”³⁷.

Ahora bien, a partir del referido Decreto Nro. 575/2018 del 21 de junio del 2018 se modificó nuevamente la estructura del PEN con el objetivo de: *“Efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas”*. En este sentido, el ex Presidente de la Nación, Mauricio Macri, sostuvo que para lograr dicho fin: *“Deviene menester centralizar en el Ministerio de Hacienda las actuales competencias del Ministerio de Finanzas”³⁸.*

En concreto, a través del decreto mencionado se consolidaron las competencias referidas al crédito público en el MH, ya que el MF pasó al rango de Secretaría dentro de éste, y el MH absorbió todas sus funciones. En este punto, es preciso mencionar que esta modificación de la estructura del PEN no tenía efectos retroactivos. Es decir, comenzaba a regir desde el momento de su publicación y, en definitiva, hacia adelante. Entonces, las competencias en torno al crédito público por parte del MH comenzaron luego de la existencia de este nuevo decreto de regulación organizacional y funcional del Estado.

La irretroactividad de las normas, leyes y decretos es la regla, salvo en aquellos casos en donde se encuentre previsto lo contrario³⁹. Dicha cualidad tiene por finalidad dotar al ordenamiento jurídico de seguridad, evitar la afectación de derechos de los administrados y salvaguardar el interés público.

Sin embargo, a pesar de que este decreto no era retroactivo, fue utilizado como fundamento para intentar dotar de legalidad a las actuaciones de Nicolas Dujovne como MH, luego de aprobado el Acuerdo Stand By con el FMI. Es decir, se lo utilizó en

³⁷ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 40.

³⁸ Decreto Nro. 575/2018.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-575-2018-311731/texto>

³⁹ Código Civil y Comercial de la Nación. Artículo 7°. Eficacia temporal. A partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario. La retroactividad establecida por la ley no puede afectar derechos amparados por garantías constitucionales (...). Ver también Cassagne, Juan Carlos, “Derecho Administrativo Tomo I”, Abeledo Perrot, Sexta Ed. Reimpresión. Pág. 139

el marco de un dictamen de legales dentro del MH para fundar la competencia de Nicolás Dujovne en las actuaciones desplegadas desde el 8 de mayo del 2018 en adelante.

Así, la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT) del MH tomó intervención el 22 de junio de 2018, un día después de la unificación de ministerios, diez días después de la primera Carta de Intención firmada por Nicolás Dujovne y dos días después de cerrado el acuerdo con el FMI.

La DACLyT intervino a solicitud del Secretario de Hacienda, Rodrigo Pena, para emitir dictamen jurídico de manera posterior a un breve informe por él elaborado en torno al acuerdo con el FMI⁴⁰. Así, la DACLyT indicó: *“Este servicio jurídico estima que el titular de dicha cartera se encontraba, al momento de su suscripción, facultado para cursar al citado organismo misivas como las que firmara”*⁴¹. El dictamen jurídico fue firmado por Leticia Focaia y Carlos Diez, coordinadora y director de dicha área, respectivamente.

Lo llamativo es que para respaldar esta postura citaron las funciones atribuidas al Ministro de Hacienda a través del Decreto Nro. 575/2018. Es decir, se citó una normativa posterior a las acciones que se estaban evaluando, dado que las funciones y atribuciones para gestionar y negociar el crédito público se encontraban a cargo del MF Luis Caputo hasta el 21 de junio del 2018.

Al respecto, la AGN detectó esta situación y concluyó que la Dirección dictaminó citando *“funciones que al momento de la firma no se encontraban vigentes, ya que correspondían al Ministerio de Finanzas”*.⁴²

Concretamente, la AGN sostuvo que, al emitir su dictamen jurídico, la Dirección analizó la competencia del ministro en función del Decreto Nro. 575/2018 (el cual entró en vigencia el 21/06/2018 - B.O. 22/06/2018) que no existía al momento de la suscripción de las CI del 12 y 18 de junio, ni al momento de aprobarse el acuerdo por

⁴⁰ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792 - OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. IF-2018-29981790-APN-SECH#MHA. Pág. 915.

⁴¹ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792 - OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. Pág. 926.

⁴² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 46.

parte del Directorio del FMI con fecha 20 de junio de 2018. Y, mucho menos, existía en el mes de mayo del 2018, momento en que se iniciaron las negociaciones informales entre la Argentina y el FMI.

En punto a ello, la AGN agregó: *“En este sentido, la DACLyT debería haber analizado la cuestión bajo estudio a la luz de la normativa vigente «al momento de su suscripción» (como dice el mismo dictamen, ello es al momento de la firma), es decir, el Decreto 2/17 (B.O. 3/1/17) y no el Decreto 575/18 (B.O. 22/6/18). Asimismo, nada opinó respecto de la autorización que debió existir por parte del OCSAF para comenzar con las tratativas y acuerdo con el FMI”*.⁴³

Así las cosas, más allá de todo lo expuesto hasta acá sobre la falta de competencia del Ministerio de Hacienda de la Nación para suscribir los acuerdos y la falta de intervención del Ministerio de Finanzas -quien, por el contrario, tenía competencia al respecto-, y todas las irregularidades advertidas en torno a ello, en la resolución atacada el juzgado entiende que los cuestionamientos relativos a la falta de competencia del Ministro de Hacienda de la Nación para suscribir las dos primeras cartas de intención con el FMI resultan insustanciales. Para llegar a esa conclusión, la jueza tuvo en cuenta que pocos días después -el 21 de junio de 2018- se dictó el DNU N° 575/2018, mediante el cual se suprimió el Ministerio de Finanzas de la Nación y se transfirieron todas sus áreas al ámbito del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, la titular del juzgado supone que al momento de la firma de las dos primeras cartas la reforma orgánica dispuesta por dicho decreto ya se encontraba en trámite, y que desde un inicio se procuró centralizar en el Ministro de Hacienda la conducción de las negociaciones con el FMI por más de que dicha reforma aún no hubiera entrado en vigencia. Es decir, la magistrada se apoya en opiniones y continúa minimizando las falencias e irregularidades que ella misma relata, y lo sigue haciendo de una manera parcializada y sesgada, sin analizar ni contrastar toda la evidencia reunida.

Sin perjuicio de todo lo expuesto por esta fiscalía, para el juzgado interviniente *“ha quedado acreditado en autos que, dentro del amplio margen de discrecionalidad con el que contaba el Poder Ejecutivo para la adopción de políticas*

⁴³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 46 y 47.

económicas de estas características, esta decisión se tomó con sustento en los informes técnicos confeccionados por las áreas competentes del BCRA y del Ministerio de Hacienda” (el subrayado me pertenece).

Por lo tanto, la jueza interpretó que se pueden sostener los incumplimientos normativos invocados fundados en el artículo 7° de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos, el cual establece como requisito esencial del acto administrativo que sea dictado por autoridad competente, tanto en lo relativo a la competencia del Ministerio de Hacienda para la celebración de este tipo de acuerdos, como en lo atinente al requisito legal del dictamen jurídico previo a la emisión del acto correspondiente. Nuevamente, y sin fundamentos, niega la relevancia de tales extremos, y los deslinda como si se tratara de situaciones aisladas e inofensivas.

Sobre la base de la evidencia reunida, veremos que a juicio de esta fiscalía la jueza hace una interpretación errada y llega a conclusiones que no se desprenden del material probatorio obrante en el caso.

- Expediente simulado con posterioridad a la firma del acuerdo

Lo mencionado previamente en torno a las funciones del MH y del MF desencadenó, junto a otras cuestiones, que no se cumplieran los recaudos legales y administrativos necesarios para suscribir el acuerdo. Al respecto, se creó dentro del MH un expediente mediante el cual se intentó emular un proceso administrativo que en verdad se encontraba por fuera de los márgenes legales. En dichas actuaciones, quedaron evidenciados los incumplimientos al marco regulatorio que regía la actuación de los funcionarios intervinientes en torno a la toma de deuda pública frente al FMI.

Sin perjuicio de que jueza en su resolución consideró que *“los documentos incorporados a los expedientes del Ministerio de Hacienda de la Nación y del Banco Central de la República Argentina permite descartar rotundamente los distintos cuestionamientos efectuados por la PTN y el MPF acerca de la legalidad proceso de tramitación del Acuerdo Stand By con el FMI”*, a continuación quedará expuesto que esto también se trata de un análisis parcializado y sesgado de los hechos y de la evidencia recolectada desde el inicio de la investigación.

El expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA⁴⁴ creado en el Ministerio de Hacienda se inició el 21/06/2018⁴⁵, es decir, un día después de que el FMI aprobara el acuerdo en cuestión, el 20/06/2018⁴⁶, y nueve días después de la primera Carta de Intención del 12 de junio del 2018. Es decir, no solo su fecha de inicio es posterior al acuerdo con el FMI, sino que obran dictámenes de fechas posteriores a la aprobación del crédito, en los cuales se evalúa su supuesta viabilidad. Por ejemplo, uno de ellos es el mencionado dictamen de la DACLyT del 22/06/2018⁴⁷.

Asimismo, dentro de este expediente no se observa el requerido decreto presidencial, ni decisiones administrativas adoptadas por el MF, tampoco decisiones administrativas adoptadas por el MH, ni disposiciones exigidas al BCRA. Tampoco hay constancia del acuerdo en sí mismo de donde surjan los derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes, entre otras.

Solo obran en este expediente informes posteriores a la consumación del acuerdo, mediante los cuales se intenta, de alguna manera, respaldar la decisión adoptada, sin que permitan sostener el cumplimiento de los circuitos administrativos exigidos. Allí también obran copias de las CI y Memorandos del Acuerdo, sobre los cuales no hay certezas de que sean las versiones finales.

En tal sentido, el Decreto Nro. 1759/72 (T.O. 2017), en su art. 7, establece -entre otras cosas- que: *“Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo”*. También agrega que: *“Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación*

⁴⁴ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792 - OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. Pág. 840.

⁴⁵ Auditoría de Expediente. Índice parcial contenido, obrante a págs. 22 a 35, remitido por el Ministerio de Economía por DEO 1897792 - OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - el 12 de marzo de 2021.

⁴⁶ Comunicado de Prensa FMI Nro. 18/245. Fuente: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

⁴⁷ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792 - OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. Pág. 926 a 929.

ordenada de los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos”⁴⁸.

Es decir, que el expediente administrativo proporciona las informaciones sobre las actuaciones de la administración pública y su generación no es optativa, pues allí deben registrarse todos los fundamentos y antecedentes, dictámenes y evaluaciones técnicas para sustentar los actos administrativos. El procedimiento administrativo y su cumplimiento: *“Tiene la finalidad de hacer aplicar no solo el orden jurídico garantizando los derechos e intereses de los administrados, sino que esencialmente pretende salvaguardar el interés público”*.⁴⁹

Es decir, el PEN tenía una obligación de registrar todas las actuaciones administrativas respecto del acuerdo con el FMI en un expediente, de forma ordenada, de donde se desprendan los antecedentes y fundamentos de las decisiones emanadas por las autoridades intervinientes, conforme surge de la norma desarrollada y de la Ley de Procedimiento Administrativo Nro. 19.549.

En materia de crédito público, el deber de registro en un expediente se refuerza también en el art. 8 de la Ley 25.152 sobre Administración de Recursos Públicos, como correlato del derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Allí se establece que: *“La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos”*.

A su vez, el artículo 28 de la CN, al prescribir que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio, *“consagra el principio de la razonabilidad o justicia como regla sustancial del comportamiento del Estado,*

⁴⁸ Decreto Nro. 1759/72 (T.O. 2017).

Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21715/texact.htm>

⁴⁹ Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo, cfr. Sesín *“El procedimiento administrativo en Córdoba”*. Pág. 475”. Pág. 682.

Recuperado en:
[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El principio de razonabilidad en el Procedimiento Administrativo. .pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El_principio_de_razonabilidad_en_el_Procedimiento_Administrativo_.pdf)

estatuyendo un principio que, aun cuando parezca referirse a las leyes formales, se extiende también a las leyes en sentido material y a los actos administrativos”⁵⁰.

En dicho sentido, el registro de las actuaciones en un expediente es imperativo y obedece a estos principios constitucionales de orden democrático, toda vez que, a partir del instrumento, se puede evaluar la legalidad, legitimidad y razonabilidad de las decisiones públicas.

Por su parte, en la Resolución MEyFP 108/2009, analizada previamente, se establecía la obligación específica de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito -dependiente en aquel entonces del MF- de *“caratular un expediente e incorporar la Solicitud de Financiamiento y el Documento de Proyecto”* como primer paso del circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito⁵¹.

Pues bien, a los fines de simular el cumplimiento de la normativa y sortear los posibles pedidos de rendición de cuenta y de acceso a la información por parte de la sociedad argentina sobre el crédito, como ya sucedía por aquel entonces⁵², el MH generó un conjunto de informes emulando un expediente administrativo. Ello así, toda vez que las informaciones que surgen de allí no dan cuenta del proceso llevado adelante por el PEN y el BCRA en la negociación y celebración del Acuerdo Stand By con el FMI.

Así, de las evidencias aportadas en el marco de la presente causa, se puede sostener que existen dos expedientes generados por el MH donde obra información referente al Acuerdo Stand By con el FMI, a saber: el EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA que contiene información referida a la emisión del acuerdo suscripto con

⁵⁰ Cassagne, Juan Carlos. *“Derecho Administrativo. Tomo II”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002. Pág. 28

⁵¹ Segunda Etapa del Anexo I de la Resolución MEyFP 108/2009.

⁵² Por ejemplo, se puede ser la demanda promovida por Eduardo Manuel Murúa, el 14/06/2018, en representación de la Cooperativa 22 de Mayo de Trabajo Limitada, responsable de la administración de Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina (IMPA) y referente del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas. Allí se exigió al Poder Judicial que ordene al PEN brindar información clara, completa, detallada, suficiente y oportuna sobre las condiciones y los términos contractuales del empréstito público acordado con el FMI. Fuente: <https://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2018-06-12-demanda-amparo-acceso-informacion-3b3n-pc3bablica-crc3a9dito-fmi.pdf> y <https://fmiargentina.com/introduccion/>.

fecha 18/06/2018; y el EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA que contiene documentación referida a las modificaciones del acuerdo que se efectuaron con fechas 17/10/2018, 7/12/2018, 13/12/2018, 25/3/2018 y 3/7/2019⁵³.

Así, el EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA se inició el 21 de junio de 2018, tal como se desprende de la primera actuación (numerada PV-2018-29772797-APN-DGD#MHA)⁵⁴. Es decir, este expediente se inició de forma posterior a: (i) el anuncio del inicio de las negociaciones con el FMI por parte del ex Presidente del 8 de mayo de 2018; (ii) la suscripción de las CI por parte de tres altos funcionarios del PEN y del BCRA (12 y 18 de junio de 2018); y (iii) la aprobación del acuerdo por parte del FMI (20 de junio de 2018)⁵⁵.

Es decir, el expediente administrativo que debía contener todas las documentaciones referidas al acuerdo con el FMI, tales como evaluaciones *ex ante*, informes de las áreas del MF, el dictamen del BCRA sobre el impacto del préstamo en la balanza de pagos, entre otras, se inició cuarenta y cuatro (44) días después del anuncio del ex Presidente de la Nación sobre el inicio de las negociaciones, cuando toda la operación ya había sido consumada y aprobada hasta por el propio FMI.

A su vez, cada uno de los informes presentados no obedecen a las exigencias legales que debían cumplir para garantizar la solvencia de la deuda y la transparencia de los actos de gobierno.

Para graficar este punto, cabe mencionar que, dos días después de la aprobación del crédito por parte del FMI, la DACLyT a cargo de Carlos Diez sostuvo en su dictamen que: *“Por las presentes actuaciones, se somete a consideración de este Servicio Jurídico, la carta de intención y su correspondiente adenda, suscriptas por el titular de este Ministerio de Hacienda y el presidente del Banco Central de la República Argentina, con fechas 12 y 18 de junio de 2018, por las cuales la República Argentina solicita al Fondo Monetario Internacional (FMI) apoyo al plan económico contenido en*

⁵³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 177.

⁵⁴ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792, OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. Pág. 840.

⁵⁵ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 57.

los Memorandos de Políticas Económicas y Financieras (MPEF), que describe los objetivos y las políticas económicas del Gobierno de Argentina para 2018 y hacia adelante, y de Entendimiento Técnico, que establece los objetivos específicos comprometidos a lograrse bajo el acuerdo del FMI”⁵⁶.

Por su parte, la AGN evaluó los expedientes vinculados al Acuerdo y concluyó que: *“Del análisis de las actuaciones contenidas en dichos expedientes, no pudo inferirse un proceso real homogéneo dado que los circuitos presentan discrepancias entre las diferentes cartas de intención”⁵⁷. En este sentido, la auditoría sostuvo que en los expedientes participaron diversas áreas “aunque no de forma homogénea dado que no todas lo hicieron en todos los circuitos. El motivo de su intervención también difiere ya que en algunas ocasiones lo hicieron a requerimiento y en otras el proceso fue impulsado desde el sector que lo ejecuta”⁵⁸. Finalmente, el organismo sostuvo que: “No se respeta la secuencia de intervención de las áreas (existen casos donde el área que interviene no se condice con el área a la cual se derivó el expediente)”⁵⁹.*

Por su parte, la SIGEN sostuvo que: *“Los compromisos asumidos con el F.M.I. fueron contraídos sin contar con la previa intervención de los órganos competentes en la materia, ni con la información económica, financiera y jurídica necesaria para su celebración. En ese sentido se señaló que las actuaciones administrativas, tanto en el ámbito del entonces Ministerio de Hacienda como en el BCRA, que respaldaron y fundamentaron la suscripción de la Carta de Intención y la aceptación del Programa (MPEF), se iniciaron con posterioridad a la firma de la misma”⁶⁰.*

⁵⁶ Documentaciones remitidas por el Ministerio de Economía por DEO 1897792, OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - MINISTERIO DE ECONOMÍA. Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA. Pág. 926.

⁵⁷ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 58.

⁵⁸ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 58.

⁵⁹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. 58.

⁶⁰ Informe Especial. Decreto Nro. 239/2021 Acuerdo Stand-By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI) elaborado por la SIGEN. IF-2021-66675457-APN-GCSI#SIGEN Julio 2021. Pág.17.

De esta forma, a través del Expediente Nro. EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA, se intentó respaldar el acuerdo con el FMI en un aparente circuito administrativo donde constaran determinadas actuaciones respecto del trámite. Todo lo cual resulta inverosímil y forma parte del conjunto de ilegalidades consumadas.

En este escenario, sería cuanto menos inapropiado sostener que todo esto constituye una mera informalidad, o negligencia o imprudencia. Por el contrario, cada una de estas ilegalidades fue necesaria e indispensable para acceder al préstamo del FMI en las condiciones en las que las máximas autoridades del PEN y del BCRA accedieron. Es decir, de manera expedita, sin controles técnicos, sin evaluaciones, sin cumplir con las reglamentaciones para la toma de deuda pública y también emulando el trámite de un expediente administrativo.

En definitiva, para simular al menos algún circuito interno, dejaron plasmado en un expediente administrativo -con contenidos que no cumplen con las exigencias normativas- dictámenes emitidos por servicios jurídicos que aplican normas inexistentes al momento de los hechos, con el claro objetivo de intentar darle apariencia lícita a lo actuado en violación de las normas que los funcionarios conocían y se encontraban obligados a aplicar.

Y nuevamente, todo lo mencionado fue deliberadamente dejado al margen por la jueza en su resolutorio, lo que demuestra su arbitrariedad.

- Inexistencia del informe del BCRA sobre la balanza de pagos

La citada Ley Nro. 24.156 establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

El artículo 4 de dicha norma establece como objetivos que deben guiar su interpretación, entre otros, los siguientes: i. Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; ii. Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público Nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas; y iii. Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del

sector público nacional, la implantación y mantenimiento de: iii.i Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna; y iii.ii Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad, entre otros.

La administración de los recursos del erario público en un Estado de derecho exige que los/as funcionarios/as respeten las normas vigentes para asegurar el correcto uso de éstos y garantizar su trazabilidad, así como también los procesos de rendición de cuentas. La aplicación de esta ley, por lo tanto, no depende de la buena o mala voluntad de quien ejerce la función pública, sino que se trata de una obligación legal.

En el Título III de dicha norma se reglamenta todo lo atinente al sistema de crédito público. Así, define qué se entiende por crédito público; se clasifica la deuda pública en interna y externa y en directa e indirecta; y se prevén las obligaciones y prohibiciones, así como los procesos y procedimientos a cumplir para consumir este tipo de operaciones.

En dicho sentido, la importancia de los procesos en la gestión en el marco de la administración pública ha sido resaltada por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, en cuanto sostiene que: *“Como parte de las capacidades organizacionales se encuentra el funcionamiento de los procesos y la aplicación de los procedimientos que guían a las instancias técnico-administrativas de las organizaciones públicas a fin de garantizar el “debido proceso” fijado por la normativa y de ordenar y facilitar el cumplimiento de las tareas asignadas. Gestionar por procesos permite dotar a los aparatos administrativos de fortaleza técnica para un mejor desempeño de su tarea y, fundamentalmente, garantiza la legalidad de los actos administrativos”*⁶¹.

Pues bien, el Acuerdo Stand-By con el FMI se concretó como una operación de endeudamiento de la administración central de forma exclusiva y se indicó

⁶¹ Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional *“La gestión de los procesos en las organizaciones públicas: enfoque en la coordinación e integralidad estatal”*. Pág. 7. Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cfi_la_gestion_de_los_procesos_en_las_organizaciones_publicas_enfoque_en_la_coordinacion_e_integralidad_estatal.pdf

que el objetivo del préstamo era presupuestario, entre otros no monetarios y/o cambiario⁶². Puntualmente, sobre dicha operación rige el art. 61 de la norma en estudio⁶³. Concretamente, el art. 61 de la LAF establece 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”*.

El dictamen mencionado del BCRA, de forma previa a la aprobación de un crédito con un organismo internacional, es obligatorio y de vital importancia, toda vez que permite identificar, entre otras cuestiones, los riesgos del endeudamiento, el efecto en la administración de las reservas, la capacidad de pago del país, en este caso, en moneda extranjera, y, en concreto, la sostenibilidad de la deuda.

No es una cuestión meramente formal, sino que se constituye como un requisito de procedencia para la gestión de un préstamo externo por parte del PEN. La emisión de dicho dictamen se corresponde con *“una sana administración de recursos y con el monitoreo adecuado sobre la exposición de la balanza de pagos del país y la gestión de los riesgos financieros de la deuda pública”*⁶⁴. De lo contrario, se afecta: *“La prudencia en la gestión del endeudamiento, vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento, e impactando adversamente sobre la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública”*, tal como ha señalado la AGN⁶⁵.

⁶² Ver Cartas de Intención del 12 y 18 de junio de 2018, en cuanto se señalan: *“Planeamos desembolsar el primer tramo (USD 15.000), luego de la aprobación del programa, la mitad del cual se utilizará como apoyo presupuestario”*

⁶³ En este sentido, es preciso mencionar que la obligación del dictamen del art. 61, tiene una excepción contemplada en el art. 71 de la Ley Nro. 24.156. Allí se establece que el mismo es un requisito *“excepto para aquellas operaciones que el Banco realice con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria*. Sin embargo, este no es el caso del Acuerdo Stand By, tal como lo ha señalado la AGN en la Actuación Nro. 294/2020 -en su pág. 48- en cuanto sostuvo que: *“Al constituirse deuda pública externa, el BCRA debe emitir opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos (LAF, art. 61), excepto para aquellas operaciones que el Banco realice con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (LAF, art. 71). El análisis efectuado revela que la excepción no es aplicable al ASB ya que el destino de los fondos se indicó como “presupuestario” y contiene otros objetivos no monetarios y/o cambiarios”*.

⁶⁴ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 50 y 51

⁶⁵ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 50 y 51

La importancia de este dictamen regulado por ley se encuentra sustentada también en otras normas, como la ya mencionada Resolución MEyFP Nro. 108/2009. En dicha normativa se preveía la obligación regulada en el art. 61 de la LAF y se establecía que, para que el Jefe de Gabinete pueda autorizar la negociación del crédito internacional, el MF debe estimar previamente la viabilidad de la operación y para ello debe contar con el dictamen técnico del BCRA.

Ahora bien, en el marco del Acuerdo Stand By con el FMI, las autoridades del PEN y del BCRA prescindieron de dicho dictamen y avanzaron en el trámite de suscripción en dos oportunidades, tanto en la CI del 12 de junio como en la CI del 17 de octubre, momento en el cual solicitaron la ampliación del préstamo. Ninguno de los tres presidentes del BCRA intervinientes, como así tampoco, otros/as funcionarios/as del BCRA, motivaron la realización del examen técnico exigido.

La inexistencia de este dictamen fue un paso crucial para avanzar en el esquema defraudatorio, dado que, de contar con el informe aludido, se debería haber concluido que la deuda -por su monto, moneda, plazo de ejecución y de reembolsos- era insostenible para la Argentina y de imposible pago con el perjuicio que ello generaría al país y a la sociedad en general.

Tal como se ha observado en el informe de la AGN, las actuaciones analizadas ponen de manifiesto el riesgo alto derivado de la no aplicación del art. 61 de la Ley Nro. 24.156 concluyendo que: *“Esta situación expone al Estado Nacional a una falta de evaluación de los riesgos referidos al endeudamiento soberano, el efecto en la administración de reservas y la capacidad de pago del Tesoro Nacional en moneda extranjera, análisis congruente requerido por las normas vigentes, con una sana administración de recursos y con el monitoreo adecuado sobre la exposición de la balanza de pagos del país y la gestión de los riesgos financieros de la deuda pública”*.⁶⁶

Las actuaciones de los funcionarios intervinientes se realizaron por fuera de los requisitos legales exigidos. En particular, se generaron actuaciones administrativas mediante las cuales se quiso respaldar el acuerdo con el FMI, pero cada una de estas actuaciones es posterior a las tramitaciones formales de este.

⁶⁶ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 50.

Así, el 14 de junio de 2018, Mariano Flores Vidal Peña, Gerente General del BCRA, solicitó la caratulación del Expediente Nro. EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA con motivo: “*BCRA Programa Junio*”.

Luego, se generó el Informe Nro. IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA con el siguiente asunto: “*Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional*”.

Allí sostuvo: “*Atento a las distintas reuniones mantenidas con funcionarios del Fondo Monetario Internacional, que concluyeron con la Carta Intención suscripta por el Sr. Presidente de este Banco Central y el Sr. Ministro de Hacienda, y en virtud del programa de política monetaria descripto en la misma, resulta necesaria la intervención de distintas áreas conforme se determina a continuación: “i. La Subgerencia General de Investigaciones Económicas, solicitando se expida sobre la razonabilidad del programa de política monetaria incluido en el presente; ii. La Subgerencia General de Operaciones, solicitando que opine respecto de la sensibilidad de la información referida a la intervención en el mercado de cambios incluida en dicho programa, debidamente resaltada en amarillo en el archivo adjunto denominado “Argentina MOU with IMF JUN 12-2018” (Table 2); iii. La Gerencia Principal de Estudios Jurídicos, para que se expida sobre la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado individualizada en el expediente, conforme lo previamente manifestado por la Subgerencia General de Operaciones”*”⁶⁷.

Es decir, dos días después de que el propio presidente del BCRA, Federico Sturzenegger, firmara la CI el 12 de junio de 2018, el Gerente General, Flores Vidal Peña, inició un expediente administrativo -en claro conocimiento de que el acuerdo con el FMI y sus condiciones ya se encontraban suscritos- solicitando la intervención de diversas áreas del BCRA para que emitan una opinión sobre una operación ya concretada. De manera similar al comportamiento institucional dentro del MH y sus expedientes internos, se pretendía similar un expediente administrativo respaldatorio de todo el actuar irregular

⁶⁷ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 49. Conforme IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en el expediente electrónico EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA; e EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA, remitido en el marco de las presentes actuaciones.

y al margen de la normativa aplicable para contraer un crédito público ante un organismo como el FMI.

Al mismo tiempo, el Gerente General no solicitó ni advirtió la necesidad de que se expidan sobre el impacto del préstamo con el FMI en la balanza de pagos tal como lo establece el art. 61 de la LAF.

Por otro lado, el 15 de junio de 2018, Federico Sturzenegger presentó su renuncia como presidente del BCRA. Ese mismo día, Pablo Andrés Neumeyer, quien en ese momento estaba a cargo de la Subgerencia General de Investigaciones Económicas, intervino en el expediente de referencia a través de la Providencia Nro. PV-2018-00155690-GDEBCRA-SGIE#BCRA. Sin embargo, no se expidió sobre los puntos solicitados por el Gerente General ni tampoco advirtió la inexistencia del dictamen del art. 61 de la LAF.

De acuerdo a las informaciones publicadas por el propio BCRA, esta Subgerencia tiene a cargo: *“Dirigir, coordinar y supervisar el desarrollo de estudios económicos y actividades académicas que contribuyan al diseño de la política monetaria y financiera del BCRA; Dirigir, coordinar y supervisar el desarrollo de modelos que faciliten la interpretación de la dinámica económica argentina, la proyección de variables económicas y la estimación de impacto de políticas y; Establecer los lineamientos para el análisis y monitoreo de la coyuntura económica nacional e internacional, así como de la coyuntura monetaria y la liquidez del mercado monetario”*⁶⁸.

La intervención registrada por dicho Subgerente, no fue en el sentido que especifica el BCRA, sino que remitió nuevamente el expediente al Gerente General, Mariano Flores Vidal, quien continuó enviando el expediente hacia diversas dependencias para que se emitan dictámenes cuando, en rigor de verdad, el Acuerdo Stand By con el FMI estaba formalmente firmado y cerrado.

Posteriormente, el 18 de junio de 2018, con dos CI ya firmadas y dirigidas al Directorio del FMI, la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política

⁶⁸ Subgerencia General de Investigaciones Económicas. Fuente: https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Autoridades_Detalle.asp?Nombre=Germ%E1n%20David%20Feldman&PrevPage=Estruc

Monetaria del BCRA, a cargo de Mauro Luis Alessandro, emitió un dictamen (IF-2018-00156984-GDEBCRA-GPEYCPM#BCRA)⁶⁹ en el cual analizó la razonabilidad del programa de política monetaria descrito en la primera CI enviada al FMI. Allí aclaró: *“Entendiendo que es el único punto del informe original que es competencia de la misma”*⁷⁰.

Luego, una vez concertado el Acuerdo, se agregó una nueva actuación firmada por el Gerente General del BCRA de fecha 19 de junio de 2018, en donde sostuvo que: *“En relación a las intervenciones de la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria; la Subgerencia General de Operaciones; y la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos, se comparte lo manifestado en los respectivos informes. En tal sentido, se adjunta al presente la Carta de Intención suscripta por el Dr. Federico Sturzenegger, en su carácter de Presidente de este Banco Central, y el Sr. Ministro de Hacienda, así como el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y el Memorándum de Entendimiento Técnico que forman parte de la misma (en sus versiones para publicar castellano e inglés), para que junto con el informe elaborado por la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria, pasen al Presidente de este Banco para su comunicación al Ministerio de Hacienda”* (IF-2018-00158471-GDEBCRA-GG#BCRA)⁷¹. Acto seguido, Mariano Flores Vidal, elevó el expediente a Luis Caputo, quien el 18 de junio había asumido las funciones de presidente del BCRA.

De acuerdo a las actuaciones e informaciones analizadas y las fechas expuestas, se advierte que el BCRA intervino tanto a lo largo de la negociación del acuerdo como de forma posterior. Al respecto, se recuerda que los funcionarios del BCRA tuvieron reuniones también con autoridades máximas del FMI junto a funcionarios del PEN.

Puntualmente, luego de que se firmara y se remitiera la CI del 12 de junio y el mismo día en que se remitió la segunda CI, el Gerente General y la Gerencia Principal

⁶⁹ EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA. En orden 8.

⁷⁰ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 49

⁷¹ EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA. En orden 14.

de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria del BCRA generaron informes intentando respaldar administrativamente el préstamo, de manera irregular y sin respaldo en los mecanismos establecidos legalmente. Todo lo cual fue avalado por las máximas autoridades del BCRA.

Sin embargo, tal como indicó la AGN, el organismo en cuestión: *“No dictamina de acuerdo con lo establecido por el art. 61 de la LAF”*⁷². Ninguno de los dos funcionarios que desempeñaron el cargo de presidente del BCRA, primero Sturzenegger y luego Caputo, ordenaron la confección de este dictamen obligatorio cuando ellos suscribieron el acuerdo.

Sobre este punto, la AGN consultó al BCRA: *“Si realizó un dictamen en relación con la operación específica o dictamen global, en donde se contemple la operación con el FMI, su impacto en la balanza de pagos y todo otro análisis que sea pertinente para determinar la relación costo/riesgo de esta operación, indicando en caso afirmativo, si esto fue comunicado al Ministerio de Economía”*. La respuesta proporcionada por el BCRA fue: *“Que no emitió opinión ya que ello no fue requerido por el Ministerio de Economía, ente del sector público emisor o contratante de la operación”*⁷³.

Pues bien, a partir de estas respuestas, la AGN concluyó que: *“Teniendo en cuenta que el préstamo fue firmado por el presidente del BCRA, y que el Banco no podía desconocer su existencia, se considera que se debió advertir la falencia de este dictamen más allá de la falta de requerimiento específico por parte del Ministerio”*⁷⁴.

En definitiva, la no intervención del BCRA exigida legalmente también se enmarca como un eslabón más de todos los que se vienen mencionando para lograr conseguir un préstamo extraordinario por parte del FMI para beneficiar a determinados sectores concentrados.

⁷² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 49.

⁷³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 49 y 50.

⁷⁴ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 50.

Con respecto a lo expuesto, el juzgado también le resta importancia a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 24.156 y para justificar la omisión del informe del BCRA, considera que se constató la intervención de la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria del BCRA y aclara que *“si bien es cierto que dicho informe técnico no se encuadró formalmente en los términos del artículo 61 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, tampoco puede soslayarse que no se encuentran reglamentados los alcances y el contenido que dicho dictamen debe revestir a los efectos de contrastarlo con lo efectivamente analizado por la GPEyCPM del BCRA. En este sentido, la correspondencia o no del informe elaborado por la GPEyCPM con lo exigido por el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera se reduce a una cuestión meramente interpretativa”* (lo destacado me pertenece).

Sumado a ello, la magistrada mencionó como otra circunstancia para minimizar el incumplimiento de la norma mencionada la opinión de los auditores disidentes de la AGN y al respecto consideró que en el Acuerdo Stand By había intervenido directamente el Presidente del BCRA, como si ello fuera justificativo para omitir el análisis técnico del organismo respecto a la balanza de pagos del país a fin de analizar la incidencia y el impacto que iba a tener el empréstito finalmente contraído.

En definitiva, el juzgado vuelve a minimizar la falta de cumplimiento de una ley, demostrando sesgos en su análisis y en la manera de interpretar los hechos, la evidencia reunida y lo previsto en el marco regulatorio aplicable, tomando por válida nuevamente la opinión en disidencia de auditores y no el contenido del informe efectivamente firmado por la Auditoría General de la Nación y aportado a la presente investigación.

- Ausencia de traducciones públicas al idioma español y falta de transparencia

Sobre este aspecto, es necesario destacar los incumplimientos de los/as funcionarios/as en cuanto a sus obligaciones respecto de las traducciones públicas y la publicidad del Acuerdo Stand By con el FMI. Esto, en definitiva, forma parte de las diversas irregularidades cometidas a los fines de alcanzar el préstamo sin dejar

constancias formales y claras sobre su procedimiento y, en particular, sobre la sostenibilidad de la deuda contraída.

En este sentido, como se indicó desde un comienzo, la formalización de las negociaciones con el FMI fue a través de distintas Cartas de Intención suscritas por el Ministro de Hacienda, y los tres presidentes que tuvo el BCRA en dicho periodo: Sturzenegger, Caputo y Sandleris. Estas formalizaciones se produjeron luego de que el ex Presidente de la Nación iniciara, de manera informal, las conversaciones con el FMI a los fines de obtener el préstamo.

Todo este material formal fue realizado en el idioma oficial del FMI, esto es, en inglés, aunque el idioma oficial en la República Argentina para el diligenciamiento de los actos y documentaciones administrativas es el español, en virtud de lo que surge de diversas normas, tales como el Decreto Nro. 333/85⁷⁵ y la Ley Nro. 20.305 de Traductores Públicos.

En este sentido, para el buen funcionamiento de un Estado republicano y democrático de gobierno es preciso garantizar la aplicación de estas normas que hacen a la esencia de estos y a la transparencia de sus actos. Así, el idioma es el canal de comunicación fundamental entre las autoridades de un Estado y la sociedad, por lo tanto, cada una de las decisiones estatales y mucho más aquellas de relevancia por su impacto social, deben ser realizadas, comunicadas y difundidas en idioma español.

De esta manera, la Ley Nro. 20.305 de Traductores Públicos establece en su art. 6 que: *“Todo documento que se presente en idioma extranjero ante reparticiones, entidades u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud, debe ser acompañado de la respectiva traducción al idioma nacional, suscripta por traductor público matriculado en la jurisdicción donde se presente el documento”*.

Por su parte, el Decreto Nro. 336/2017 “Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos” regula que: *“2. f) En los casos en que los convenios, tratados, etc. no hubieran sido redactados en idioma español, se acompañará*

⁷⁵ Decreto Nro. 333/85. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-333-1985-40882/actualizacion>

la traducción al idioma español, certificada por traductor público nacional, la que también integrará el proyecto correspondiente”⁷⁶.

De las normas se colige que era obligación de los funcionarios públicos que cada documento que no estuviera redactado en español, como las CI y los Memorandos, fueran traducidos. Todo lo cual no fue cumplido, de manera coincidente con el resto de las irregularidades que efectuaron a los fines de generar opacidad y evitar un correcto control en torno al empréstito más grande de la historia del país.

Tal como surge de los informes de la SIGEN⁷⁷ y de la AGN⁷⁸: *“El Acuerdo y sus modificaciones no contaron con todas sus versiones definitivas traducidas conforme la Ley 20.305 y publicadas en medios oficiales (excepto por el ASB de junio de 2018), ni el MECON ni el BCRA cuentan con el ASB y sus modificaciones traducidas pública y oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos)”*.

Concretamente, la AGN sostuvo que: *“Se constató que únicamente 4 documentos cuentan con traducciones públicas oficiales correspondientes a la CI, MPEF y MET firmados el 12/6/18 y la CI del 18/6/18. No obstante, se advierte que dichas versiones no corresponden a versiones completas ya que no incluyen la información relativa a las cláusulas de intervención del personal del FMI calificada de información sensible y por tanto confidencial. Contrariamente la mayoría de los documentos se encuentran en su versión en inglés y algunos de ellos con traducción “libre” al español”⁷⁹.*

Sobre este punto, la conclusión de la AGN fue la siguiente: *“Del relevamiento de expedientes se concluye que, excepto por el ASB de junio de 2018,*

⁷⁶ Decreto Nro. 336/2017. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-336-2017-274680/actualizacion>

⁷⁷ Informe Especial. Decreto Nro. 239/2021 Acuerdo Stand-By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI) elaborado por la SIGEN. IF-2021-66675457-APN-GCSI#SIGEN Julio 2021. Pág.17.

⁷⁸ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 74.

⁷⁹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 78.

ninguno de los organismos cuenta con los documentos traducidos pública y oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos”⁸⁰.

Es decir, a través de los Informes de la AGN y la SIGEN, queda acreditado el incumplimiento por parte de las máximas autoridades del PEN y del BCRA de las obligaciones establecidas en dichas normas. Por otra parte, es preciso reiterar que no existe claridad sobre las versiones definitivas de las CI, la información publicada y la información confidencial, así como también se han incumplido estándares que aseguran la integridad y transparencia de los actos, como lo es la firma digital.

En este sentido, la AGN destacó que: *“Se relevaron todos los ASB que obran en los expedientes remitidos por el ex Ministerio de Hacienda y el BCRA. En los expedientes obran dos cartas de intención en junio de 2018, una del 12 (firmada por Dujovne y Sturzenegger) y otra del 18 (firmada por Dujovne y Caputo, nuevo Presidente del BCRA). No obstante, la versión publicada en la web del Ministerio es la del día 12. Si se considera que la fecha indicada en las comunicaciones del FMI como fecha de aprobación es el 20/06/2018 (la cual coincide a su vez con la fecha propuesta de aprobación del Programa en la CI del 12/06/18), no permite determinar que la versión publicada del acuerdo sea la definitiva”⁸¹.*

Dicho organismo auditor agregó: *“Del análisis de los expedientes provistos por el Ministerio de Economía surge que existen versiones de la Carta de intención y de los Memorandos posteriores a las del Acuerdo originalmente suscrito (junio 2018) y a su adenda (octubre de 2018), aunque sin poder identificarse cuáles son las versiones finales o definitivas para cada actualización. Tampoco se aclaran las razones por las cuales se dan dichas actualizaciones, aunque se dan en cercanía cronológica a las fechas de las revisiones del FMI”⁸².*

⁸⁰ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 80 y 81.

⁸¹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 75.

⁸² Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 75.

En este sentido, la AGN concluyó: *“El efecto de todo lo analizado en los puntos anteriores (la falta de traducción y publicación de las distintas versiones del ASB y la falta de identificación de la información sensible extraída de los textos), afectan la transparencia y la integridad de la información, ya que dificulta su accesibilidad, el conocimiento y control del contenido, así como el seguimiento de los términos actualizados del Acuerdo”*⁸³.

Hasta aquí, me he ocupado de describir cada una de las ilegalidades desarrolladas por las personas imputadas en la primera etapa del esquema defraudatorio que forma parte de la teoría del caso de la fiscalía.

A partir de la evidencia presentada y analizada, es posible concluir, con la robustez necesaria para esta instancia procesal, que con el fin de obtener un préstamo por parte del FMI de imposible repago, en un plazo sumaráisimo, y a los fines de dar respuesta a la creciente demanda de divisas por parte de grupos concentrados de personas humanas y jurídicas, nacionales e internacionales, con intereses particulares, las personas aquí acusadas incumplieron, a sabiendas de su ilicitud, cada una de las normativas vinculadas a la deuda pública y la administración pública.

Este primer engranaje del esquema defraudatorio fue necesario para consumir también la segunda etapa del esquema: receptar los exuberantes recursos obtenidos para administrarlos ruinosamente y discrecionalmente en beneficio de estos grupos concentrados y en perjuicio para el patrimonio del Estado.

- **Un esquema delictivo que debe ser analizado de manera integral**

Todo lo narrado hasta aquí debe ser también analizado en un contexto concreto, de personas cumpliendo funciones en organismos claves del Estado Nacional. De esta manera, es posible concluir que en el proceso de negociación de la toma de deuda por el monto total final de USD 57.100.000.000 intervinieron tres presidentes del BCRA diferentes. Esto es, en primer lugar, Sturzenegger (2015-2018), en segundo lugar, Caputo (2018), y en tercer lugar Sandleris (2018-2019). Estos últimos dos presidentes del BCRA

⁸³ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 82.

fueron designados en comisión, es decir, sin el acuerdo del Congreso de la Nación y mantuvieron dicha condición a lo largo de sus respectivos mandatos.

La situación descrita cobra especial interés si se presta atención a que funcionarios intervinientes en el marco del Acuerdo Stand By con el FMI ocuparon distintos cargos claves en el PEN y luego en el BCRA, generando una cooptación de la autarquía de éste. Esta endogamia institucional evidencia los acuerdos alcanzados entre los/as funcionarios/as, quienes desplegaron acciones concatenadas en el marco del acuerdo con el FMI para consumir el esquema defraudatorio.

Estas características de los presidentes del BCRA y sus intervenciones previas en las negociaciones con el FMI, como la sinergia de dicho organismo con el PEN, tanto con el MH y el MF, deja en evidencia las operaciones dentro de la estructura estatal para lograr la obtención del préstamo afectando severamente la autarquía del BCRA, en función de los intereses del PEN.

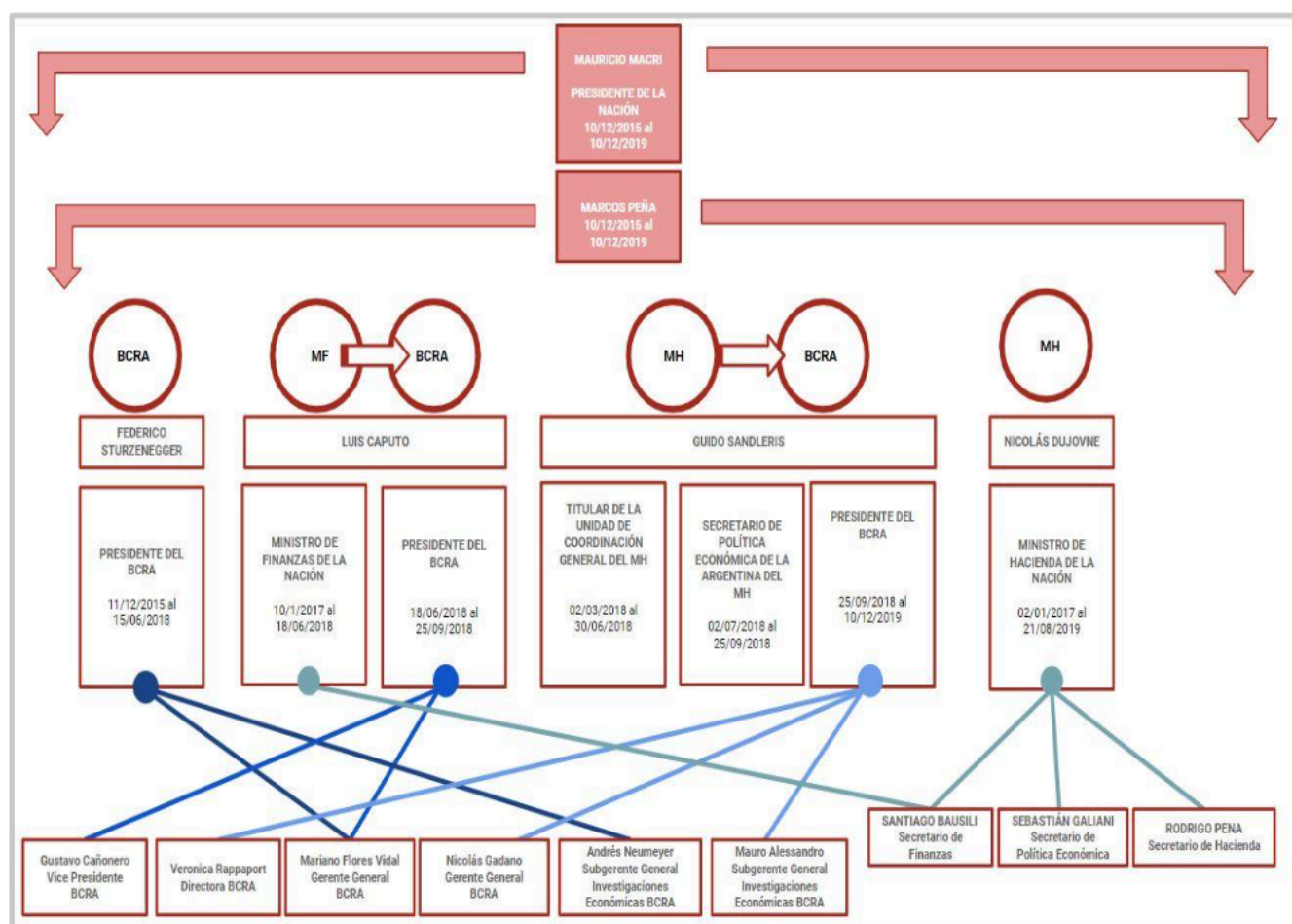
En punto a ello, los presidentes de la máxima autoridad bancaria del país pusieron a disposición del PEN las herramientas del BCRA, tanto en la etapa de adquisición del préstamo, como también en su etapa de administración como se verá más adelante, desdibujando la autonomía impuesta por su Carta Orgánica, donde taxativamente se establece que: *“En el ejercicio de sus funciones y facultades, el banco no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional, ni podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionarlas, restringirlas o delegarlas sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación”*⁸⁴.

En efecto, no es posible para esta fiscalía ignorar las relaciones viciadas que se desarrollaron entre el PEN y el BCRA, las cuales fueron fundamentales para alcanzar la toma de la deuda y luego desarrollar su administración ruinosa y discrecional en la medida que, de manera coordinada, funcionarios/as de ambas esferas fusionaron sus facultades de manera abusiva en pos del mismo objetivo: endeudar al Estado exponencialmente para el beneficio de un reducido sector privado de interés. Esto no fue siquiera analizado en el fallo que cierra el caso.

⁸⁴ Carta Orgánica del BCRA, art. 4. Fuente: https://www.bkra.gob.ar/Institucional/Carta_Organica.asp

En particular, dentro del BCRA cabe destacar las participaciones de Federico Sturzenegger, Luis Caputo y Guido Sandleris, como máximas autoridades; pero también de Gustavo Cañonero, Verónica Rappaport, Mariano Flores Vidal, Nicolás Gadano, Andrés Neumeyer y Mauro Alessandro, quienes ocuparon cargos de suma relevancia dentro del BCRA en distintos periodos y realizaron acciones concretas en todo el proceso vinculado a la deuda pública contraída con el FMI.

Todo ello fue pergeñado y coordinado por el entonces Presidente de la Nación, Mauricio Macri; el Jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña; el Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne; el Ministro de Finanzas, Luis Caputo; y contó con la intervención de los funcionarios del esta última cartera ministerial Rodrigo Pena, Sebastian Galiani y Santiago Bausili.



Cuadro. Personas vinculadas a la plataforma fáctica

Todos ellos formaron parte de este esquema delictivo, no sólo por sus responsabilidades políticas-decisionales dentro de las agencias estatales intervinientes en la negociación y adquisición de la deuda, sino por su efectiva participación en la tramitación con el FMI, tanto en reuniones como en el plano administrativo.

De este modo, desde mayo y hasta el 20 de junio del 2018, se realizaron diversas reuniones entre la Argentina y el FMI,⁸⁵ como así también se generaron expedientes administrativos que pretendían respaldar dichas tramitaciones, de los cuales surgen las acciones y omisiones vinculadas a las diversas violaciones legales en las que incurrieron estos/as funcionarios/as públicos/as para obtener este préstamo insostenible⁸⁶.

Asimismo, desde junio y hasta agosto del 2019, se realizaron nuevas reuniones entre la Argentina y el FMI,⁸⁷ como así también se continuaron expedientes administrativos que pretendían respaldar dichas tramitaciones, de los cuales surgen las acciones y omisiones vinculadas a las diversas violaciones legales en las que incurrieron estos funcionarios públicos para obtener un préstamo insostenible⁸⁸. No solo existieron reuniones presenciales, sino que también, por ejemplo, se intercambiaron mails con funcionarios del FMI sobre la CI en los cuales se hacía alusión a la necesidad de mantener en reserva determinada información que podía afectar al mercado⁸⁹. Sumado a ello, intervinieron en diversas instancias para garantizar que las sumas solicitadas al FMI tuvieran su salida como fuga de capitales.

Todo lo mencionado hasta aquí, da cuenta de que se cumplen los requisitos para tener como acreditado el delito contemplado en el artículo 248 del Código Penal de

⁸⁵ Nota Nro. NO-2019-91929688-APN-SECPE#MHA remitida en el marco de la causa CFP 6249/2019. Fs. 140 a 143.

⁸⁶ Expediente Nro. EX-2019-107568289-APN-DGD#MHA aportado por el Ministerio de Hacienda; y, Documentaciones remitidas por DEO 1897792, OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - Ministerio de Economía.

⁸⁷ Nota Nro. NO-2019-91929688-APN-SECPE#MHA remitida en el marco de la causa CFP 6249/2019. Fs. 140 a 143.

⁸⁸ Expediente Nro. EX-2019-107568289-APN-DGD#MHA aportado por el Ministerio de Hacienda; y, Documentaciones remitidas por DEO 1897792, OFICIO COMUNICACIÓN - 60000002111 - Ministerio de Economía.

⁸⁹ Informe de la AGN “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 81 y 82.

la Nación. El cual indica: *“Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere”*.

Como se observa, cada una de estas personas con cargos públicos, cometió acciones u omitió acciones que pueden ser subsumidas en dicho delito, sobre el cual la doctrina ha dicho lo siguiente: *“El interés que se protege con esta figura es el regular funcionamiento de la administración pública y la legalidad de sus actos. La ilegalidad del acto no radica meramente en su contradicción con las normas que refiere el texto legal. Por el contrario, es esencial considerar que lo que caracteriza el contenido de ilicitud de este tipo penal, radica en el uso abusivo o arbitrario de la función pública, en tanto es utilizada para violar la Constitución o las leyes”*⁹⁰.

Existe la calificación jurídica en dos variantes, las comisivas y las omisivas. Así que se ha dicho que el dolo se configura: *“En el supuesto comisivo de dictar resoluciones u ordenes, la voluntad del sujeto de violar la Constitución o la ley dictando una resolución u orden que sabe que implica una facultad que la Constitución o la ley no confieren o expresamente prohíben o que no se presentan las circunstancias fácticas en las que la Constitución o la ley autorizan su dictado (...) En el supuesto comisivo de ejecutar una resolución u orden, la voluntad del sujeto de violar la Constitución o la ley ejecutando una resolución u orden que sabe que implica una facultad que la Constitución o la ley no confieren o expresamente prohíben, o el conocimiento de que no se presentan las circunstancias fácticas e las que la Constitución o la ley autorizan el dictado de la resolución o la orden que ejecuta”*⁹¹.

⁹⁰ D’ Alessio, Alejandro. Código Penal de la Nación. Comentado y anotado. Tomo II. Editorial la Ley, pág. 1227.

⁹¹ D’ Alessio, Alejandro. Código Penal de la Nación. Comentado y anotado. Tomo II. Editorial la Ley, pág. 1231/1232

Por su parte, sobre su aspecto omisivo se ha dicho que queda consumado cuando la ley no es ejecutada en el momento correspondiente; y cuando esta ley le compete funcionalmente⁹².

A contramano del fallo cuestionado, en este dictamen es posible observar que las maniobras -tanto por acción como por omisión- configuran las conductas contenidas en el art. 248, en tanto se vulnera la Constitución Nacional, leyes y diversas reglamentaciones.

Sumado a ello, la magistrada no explicó cómo arribó a su conclusión de ausencia de tipicidad, puesto que, conforme a toda la prueba analizada aquí, la cual omite deliberadamente, se logran constatar las comisiones y omisiones en diversos actos que formaron parte de la tramitación del préstamo ante el FMI. Actos que fueron desplegados con conocimiento y voluntad de cada una de las personas mencionadas.

Incluso, se consuma aquí lo que la magistrada cita como voto del juez Boico: *“El injusto penal no se configura por cualquier infracción normativa, sino por un acto funcional contrario a la Constitución o las leyes que revista un contenido manifestamente arbitrario”*. Todo lo cual, se ha acreditado con extensa evidencia que produjeron agencias estatales con capacidad técnica de auditoría y contralor.

- **No se trata de políticas macroeconómicas: se trata de un posible esquema delictivo de defraudación.**

Como mencioné, la señora jueza hizo referencia a la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, de manera genérica y sin relacionarla explícitamente con el caso en cuestión. No obstante, dijo que esta sede fiscal acusa por decisiones de política macroeconómica. Y aquí debo decir lo siguiente: no se acusa por la decisión de tomar un préstamo ante el FMI, esto queda por fuera de la órbita judicial penal, sino por las ilicitudes cometidas desde sus negociaciones y hasta la administración de sus divisas, porque se han podido acreditar, con los resguardos de esta instancia procesal, múltiples hechos delictivos. Hechos que la jueza tilda de insignificantes e ingenuos en su resolución.

⁹² D' Alessio, Alejandro. Código Penal de la Nación. Comentado y anotado. Tomo II. Editorial la Ley, pág. 1233.

Más allá de esto, la magistrada realizó menciones a precedentes sobre los cuales no realiza un análisis que pueda ser cotejado o comparado con los hechos del presente caso, pero además resultan ser fallos en los que se resuelven de diversa manera los conflictos presentados. Me refiero a que no se alcanza a comprender la conexión con estas actuaciones.

Entonces, más allá de que la doctrina de las cuestiones políticas no judiciales posee validez y debe ser tenida en consideración por el sistema de administración de justicia federal para evitar un mal funcionamiento de la división de poderes y la judicialización de cuestiones ajenas al derecho penal, la magistrada no explica cómo dicha doctrina se vincularía con las presentes actuaciones. En este sentido, a criterio de esta acusación, existe una posible plataforma criminal que ha podido ser acreditada a lo largo de la investigación, tal como se ha mencionado, que amerita, incluso, continuar con la pesquisa y avanzar hacia nuevas instancias procesales, como los llamados a indagatorias de las personas mencionadas.

En sintonía, la doctrina señalada no aplica al presente caso y no debe ser utilizada como argumento para garantizar la impunidad de hechos delictivos en los que se utilizaron las esferas estatales para consumir actos de corrupción económica y financiera. Justamente este caso se basa en el apartamiento de determinados/as funcionarios/as de las normas y deberes de debida diligencia que debían cumplir, al momento de solicitar y administrar un acuerdo con el FMI de esas características excepcionales.

Se observa entonces, con todo lo dicho hasta aquí, como la magistrada optó por realizar una resolución en la que solo listó toda la prueba incorporada en las actuaciones, sin realizar un minucioso trabajo de análisis sobre ella. Pero no solo esto, sino que además seleccionó fragmentos de la evidencia de manera sesgada, sin justificación.

Incluso esta selección resulta de baja calidad probatoria, ya que básicamente se respalda en informes que fueron producidos por los propios organismos involucrados. Además, utiliza como respaldo de sus afirmaciones y opiniones los votos en disidencia del informe AGN Nro. 294, cuando no representan la voluntad institucional.

Intencionalmente, omite valorar todo lo identificado por la AGN, la cual da cuenta de todas las ilicitudes cometidas en el proceso de adquisición y gestión del préstamo obtenido ante el FMI. Los votos en disidencia no reflejan la voz institucional de la AGN. El informe que debe ser considerado con fortaleza probatoria es aquel que emite el organismo con el voto mayoritario de los auditores y auditoras. Eso no es una cuestión opinable, es parte troncal de los informes que genera el organismo de contralor.

No existe causa que resulte razonable para evadir los resultados de dicha auditoría y solo hacer referencia a los votos en disidencia. Tampoco la magistrada explica las razones de sus elecciones de análisis fáctico y probatorio, lo que lo transforma en un fallo sesgado y por lo tanto arbitrario.

Lo que señalo respecto del voto en minoría de los auditores es incluso mencionado en las declaraciones que la magistrada transcribe y no analiza. Me refiero al personal de la AGN, Mariana Valeria Pérez, Carlos Antonio Valdez, Carlos Santiago Campora y María Fernández Ibañez. **De allí, entre otras cuestiones, se desprende que los informes válidos son aquellos que se aprueban por mayoría y que no existen como tales informes de minoría, ya que no poseen la cualidad de haber sido aprobados por el Colegio de Auditores.**

En definitiva, en este segmento, quedó demostrado lo que he sostenido como agravio: se ha realizado una mera transcripción de la evidencia sin ser analizada y ponderada en torno a los hechos; no se han realizado valoraciones que permitan sostener que estamos frente a un fallo fundado, por el contrario, se caracteriza por ser parcial en torno a los hechos que pone en debate; desmembrado sin analizar los hechos de manera concatenada tal como lo ha presentado esta acusación; sesgado por los recortes de la evidencia que realiza, dejando por fuera y sin justificación alguna aquella que acredita los postulados de la acusación fiscal; y superficial en torno a que incluso en algunos casos siquiera menciona elementos evidenciales, sino que se remite a meras conjeturas.

b. Decisión prematura y falta de producción probatoria

Como consecuencia de haber ignorado parte fundamental de la prueba del caso, la señora jueza omitió producir y valorar información relevante en torno a la

trazabilidad de los fondos ingresados y su aplicación concreta, pese a que se encontraban incorporadas al legajo diversas evidencias en torno a ello.

En efecto, organismos de contralor como la AGN y la SIGEN, y el BCRA, produjeron diversos informes en el sentido indicado, que exigen de mínima realizar diligencias probatorias orientadas a profundizar la trazabilidad de los fondos devengados por el FMI y su utilización concreta.

Así, de la auditoría realizada por la AGN surgen informaciones que acreditan, por un lado, el esquema defraudatorio diseñado a partir de la obtención del préstamo por parte del FMI en perjuicio del Estado Nacional y en beneficio de grupos privados concentrados, y, por otro lado, una administración arbitraria y discrecional de una parte importante de las divisas obtenidas, cuyos destinos y usos no son pasibles de trazabilidad.

- **Sobre la administración arbitraria y discrecional de las divisas**

Específicamente, me refiero a que la AGN informó que durante el ejercicio del 2018 se percibieron sumas en dólares que alcanzaron una cifra equiparable a \$911.788 millones de pesos. Sin embargo, de este total solamente se han identificado \$412.029 millones de pesos como ampliación presupuestaria formal, lo cual se traduce en que existen \$499.758 millones de pesos sin marco normativo autorizante para su aplicación presupuestaria. Es decir, un porcentaje significativo de las divisas recibidas no poseen respaldo normativo alguno que las haya incorporado dentro del presupuesto nacional⁹³.

De esta manera, la AGN ha determinado que dos de los desembolsos del préstamo efectuados en el año 2018 no fueron ingresados al presupuesto vía decreto o decisión administrativa, como debería ocurrir. Por lo tanto, cerca del 27% del uso de los fondos no contaron con respaldo normativo, circunstancia que no se trata de una mera falta administrativa, ya que al no incorporar las fuentes de financiamiento externo al presupuesto mediante una norma (decisión administrativa o decreto) se genera una diferencia no justificada entre el recurso percibido y el vigente, aumentando el riesgo de que la porción de fuente de financiamiento no contemplada se aplique a gastos no

⁹³ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 129/130 y 131.

previstos (discrecionalidad), a la vez que se afecta su trazabilidad y posibilidad de control, tal como sucede en este caso⁹⁴.

Concluye de este modo la AGN que el financiamiento del FMI no estaba presupuestado en el año 2018, por lo que debió incorporarse mediante modificaciones presupuestarias, las cuales deben tener un respaldo normativo y esto, insisto, no sucedió, dejando sin respaldo y contralor a casi 13.000 millones de dólares⁹⁵.

Ahora bien, cabe mencionar que tanto en la CI octubre⁹⁶ y en el propio Convenio MH-BCR, los representantes del PEN y del BCRA indicaron el uso presupuestario de los fondos, aunque sin explicitar a qué parte del presupuesto se le daría cobertura. Cabe aquí volver a mencionar que en la CI de junio⁹⁷, se indicó que los fondos serían tratados como precautorios, y luego en la CI de octubre manifestaron que serían tratados como uso presupuestario, dejando entrever la arbitrariedad, la discrecionalidad y la falta de transparencia con la que se manejaron las personas imputadas a lo largo del esquema defraudatorio desplegado pero, por sobre todo, las falsedades sobre las que fundaron el pedido del mayor endeudamiento de la nuestra historia y la falta de rigurosidad técnica para la toma de la deuda.

Esta expresión *uso presupuestario de los fondos* además esconde un concepto abierto que podría afectar el destino efectivo de los fondos al aplicar a cualquier uso dentro del presupuesto sin circunscribirse a una parte o categoría en particular. Su incorporación en el presupuesto y su ejecución en un rubro daría por satisfecho esto, posibilitando su control posterior, circunstancias que aquí no sucedieron con un porcentaje relevante de las divisas obtenidas⁹⁸.

Asimismo, en relación al tipo de gasto financiado, la AGN sostuvo que una parte de los recursos provenientes del FMI se aplicaron al pago de servicios de la

⁹⁴ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 134

⁹⁵ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Págs. 132 y 133.

⁹⁶ Traducción de CI de fecha 17 de octubre del 2018. Pág. 2

⁹⁷ Traducción de CI de fecha 12 de junio del 2018. Pág. 1.

⁹⁸ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 132.

deuda, gastos y honorarios y otra porción se aplicó al pago de obligaciones de comercio exterior relacionadas al mercado energético, todos ellos en conceptos presupuestarios. En términos temporales se detectó que el 50% del primer desembolso (7500 millones de dólares) se mantuvo depositado en una cuenta especial en el BCRA (Cuenta de Fortalecimiento de Reservas) durante todo el 2018. Estos fondos fueron aplicados al uso presupuestario recién en el mes de octubre de 2019. El resto de los fondos se mantuvo en cuentas operativas de la Tesorería General de la Nación (TGN) abiertas en el BCRA. La AGN informó que no se pudo identificar el destino y uso de este aumento de las reservas durante ese periodo por parte del BCRA y que podría realizarse una auditoría particular en torno a ello⁹⁹.

Algo también a resaltar en este apartado, es que se observan discrepancias en los números informados en torno al uso de los fondos provenientes del FMI, vinculados a divisas subastadas. En este sentido, la AGN destacó que diversos organismos informantes indicaron diversos montos sobre el total de divisas subastadas por orden y cuenta del Ministerio de Hacienda, organismo que llevó a cabo las gestiones frente al FMI. Estas diferencias se encuentran en los años 2018 y 2019: el presupuesto y su ejecución en un rubro daría por satisfecho esto, posibilitando su control posterior, circunstancias que aquí no sucedieron con un porcentaje relevante de las divisas obtenidas¹⁰⁰.

⁹⁹ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 130.

¹⁰⁰ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 132.

Cuadro N° 26

Montos de las subastas de fondos del préstamo del FMI

En millones de US\$

En mill US\$	Monto autorizado a subastar por ME (Notas al BCRA) (1)	Informado por BCRA (2)	Extracto de la Cuenta 20501 (3)	Pagos informados y realizados por Ministerio de Economía (4)	Diferencias (4-3)
2018	3.275	3.275	3.025	2.000	-1.025
2019	5.400	5.336	5.336	840	-4.496
Total	8.675	8.611	8.361	2.840	-5.521

Fuente:

(1) Notas del Ministerio de Economía al BCRA solicitando y autorizando las subastas²⁴⁸

(2) Montos informados por el BCRA en concepto de subastas de dólares por cuenta y orden de Hacienda²⁴⁹. Aunque el BCRA no informa taxativamente que todos los fondos subastados fueran provenientes del préstamo FMI, el total para 2018, coincide con lo informado por JGM a la Cámara de Diputados²⁵⁰.

(3) Extracto de la Cuenta 20501²⁵¹

(4) Información enviada por el ME detallando los pagos realizados con fondos del ASB, donde se indican subastas y pagos realizados con los fondos resultantes^{252 253}.

Fuente: “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”. Actuación Nro. 294/2020. AGN. Pág. 143..

El 19 de junio del 2019, el entonces MH respondió el cuestionario remitido por la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación e informó que: “Desde el 20 de junio del 2018 y hasta el día 4 de junio del 2019, el FMI giró al Tesoro un total de US\$ 38.577 Millones en desembolsos, de los cuales se subastaron un total de US\$ 4.040 Millones (el 10,5% del total) para cubrir déficit primario y para afrontar compromisos de capital e intereses en pesos. Desde el 15 de abril del 2019, el Ministerio de Hacienda instruyó al Banco Central de la República Argentina a que se realicen, en forma diaria y hasta nuevo aviso, subastas de divisas en el Mercado Único y Libre de Cambio por el equivalente a US\$ 60 millones, autorizando al mismo a llevar adelante esas subastas en el marco operacional que le parezca pertinente. Desde esa fecha y hasta el día 4 de junio del 2019 se subastaron US\$ 2.040 millones, y se proyecta subastar US\$ 7.560 millones adicionales en lo que resta del año, hasta alcanzar un total de US\$ 9.600 millones para el año 2019”¹⁰¹.

¹⁰¹ Nota NO-2019-56117033-APN-DIC#MHA remitida a la Comisión Bicameral el 19 de junio de 2019, e incorporada al presente expediente el 4 de octubre del año 2021.

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros, a cargo del Lic. Marcos Peña, informó a la Cámara de Diputados con fecha 3 de octubre de 2018, que: *“El monto total subastado en el marco del componente de apoyo presupuestario del financiamiento provisto por el Fondo Monetario Internacional fue de USD 3.275 millones”*¹⁰².

La AGN analizó las respuestas del Ministerio y de la Jefatura y sostuvo que: *“El Ministerio de Hacienda informó a la Bicameral de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación – Ley 27.249 subastas por US\$ 4.040 millones desde el 20/06/18 hasta el 4/06/19, siendo que en el extracto de movimientos de la cuenta 20501 se verificaron subastas por U\$S 5.065 para ese período”*¹⁰³. Concluyendo que, la Jefatura de Gabinete de Ministros indicó subastas de fondos del ASB por un importe de USD 3.275 millones, el que difiere del que surge de la información provista por Ministerio de Hacienda¹⁰⁴.

Conforme señala la AGN, esta divergencia de información detectada por diferentes fuentes oficiales, en relación a las subastas de divisas provenientes del FMI, compromete la validación de la integridad de la información, afectando la seguridad en la validación del uso los fondos y su trazabilidad, lo cual impacta negativamente en la rendición de cuentas¹⁰⁵.

Por otro lado, y en relación también a la trazabilidad de los fondos, la AGN destacó que: *“En el apartado «Piso al cambio en las reservas internacionales netas propias» del Acuerdo Stand By de octubre de 2018 (adenda al Acuerdo Stand By) se plantea la elaboración de un «Sistema para la conversión ordenada y transparente de los desembolsos del Fondo para cubrir las necesidades de financiamiento presupuestario»”. Y agregó: “Ante el requerimiento efectuado al Auditado, este no indicó*

¹⁰² Informe N° 114 - 03/10/2018 - H. Cámara de Diputados de la Nación - Lic. Marcos Peña. Pág. 66. Fuente: https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-114-HCDN.pdf

¹⁰³ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 143.

¹⁰⁴ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 144.

¹⁰⁵ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 144.

si se elaboró o no el sistema”¹⁰⁶. Es decir, tampoco es posible conocer la existencia del sistema que los propios representantes del PEN y del BCRA se comprometieron a elaborar a los fines de brindar transparencia sobre la deuda contraída.

Sobre las cuentas utilizadas para recibir y aplicar los fondos provenientes del FMI, la AGN informó que: *“En cada desembolso acordado en el marco del SBA, el Ministro de Economía le solicita al Presidente del BCRA mediante nota que realice una compra de divisas por la suma de DEG que corresponda, indicando que las divisas correspondientes a dicho desembolso se depositen en las cuentas operativas abiertas o cuya apertura sea necesaria para cada moneda a nombre de la TGN. Posteriormente, se solicita dichas divisas se conviertan a dólares estadounidenses y se indican las cuentas específicas para depositar los fondos resultantes de la venta de divisas. Estas cuentas son: (i) Cuenta 20501 “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera– Cuenta Operativa” del Tesoro Nacional, radicada en el BCRA; y, (ii) Cuenta especial a nombre de la TGN denominada “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera - Fortalecimiento de las Reservas Internacionales del BCRA”*¹⁰⁷.

La misma AGN detectó que no se utilizó una cuenta única (la mayor parte de los recursos se canalizaron a través de la cuenta 20501 “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera – Cuenta Operativa” en la cual los fondos del FMI se integraron al resto de recursos provenientes del endeudamiento en moneda extranjera)¹⁰⁸. Lo cual dificulta aún más la observación de su trazabilidad.

En este eje, la AGN afirmó: *“Sólo en el caso del primer desembolso (registrado en SIGADE el 25/6/18) se requirió el uso de la Cuenta «depósitos del gobierno nacional en moneda extranjera –fortalecimiento de las reservas internacionales del BCRA», donde se solicitó depositar el 50% del desembolso. En relación con el destino de los fondos depositados en dicha cuenta, la TGN indicó que los fondos fueron utilizados*

¹⁰⁶ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 144.

¹⁰⁷ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 146.

¹⁰⁸ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 146.

para atender los conceptos dispuestos en el Marco del Acuerdo, sin dar mayor detalle. Al 31/12/2019 el saldo de las subcuentas relacionadas con la cuenta Fortalecimiento de Reservas es cero dado que, conforme surge del detalle provisto por TGN, entre el 26/9/19 y el 22/10/19 los fondos de esta cuenta fueron transferidos a la cuenta 20501, desde la cual dichos fondos se aplican a los usos detallados anteriormente. Cabe destacar que, al momento del registro del primer desembolso, esta cuenta contable del pasivo no se hallaba incorporada en el Manual de Cuentas publicado en la Intranet de la Institución”¹⁰⁹.

En igual sentido, la SIGEN en su informe de auditoría destacó que: *“Resulta importante mencionar que no se pudo verificar el cumplimiento del Artículo 1, Punto 6 del Convenio suscripto [entre el MH y el BCRA], por el cual se establecía que: ‘El MH proveerá diariamente al FMI detalles de cualquier transacción en moneda extranjera y dará la trazabilidad plena en relación con los gastos presupuestarios asociados en pesos tan pronto como ello sea posible’; ni tampoco del Artículo 1, Punto 6 de la Enmienda correspondiente, de fecha 30 de octubre de 2018, en el que se determinaba que: ‘El MH proporcionará al FMI un análisis semanal sobre el uso de la asistencia presupuestaria otorgada por el FMI de conformidad con el presente Memorándum de Entendimiento”¹¹⁰.*

Así las cosas, todas las acciones descriptas precedentemente en base a la evidencia recolectada son soslayadas y no son valoradas en el auto apelado que pone fin al caso.

En efecto, las conductas reseñadas alcanzan sobradamente, a esta etapa procesal para sustentar con la robustez suficiente que los funcionarios y funcionarias públicas del PEN y del BCRA, a cargo de la administración de la mayor deuda de nuestra historia nacional, obraron de manera arbitraria y discrecional, lo que ha derivado en severas inconsistencias a la hora de identificar el destino, uso y trazabilidad de las divisas obtenidas del FMI.

¹⁰⁹ Informe de la AGN. “Deuda pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Auditoría especializada de deuda pública. Periodo 2018-2019”, Actuación Nro. 294/2020. Pág. 147.

¹¹⁰ Informe especial de la SIGEN. “Decreto 239/2021. Acuerdo Stand By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional”. Pág. 15.

Va de suyo, en este sentido, que los hechos descriptos, alcanzan, de mínima, para no descartar la hipótesis delictiva de malversación de caudales públicos, sino profundizar su investigación. Es que, en efecto, las conductas reseñadas podrían implicar el desvío de fondos públicos al margen de la normativa vigente -tal como describe el tipo penal del artículo 260 CP la resolución apelada-.

Por el contrario, al abordar el tipo penal previsto en el artículo 260 del Código Penal -malversación de caudales públicos-, la magistrada se limitó en el auto apelado a señalar en dos breves párrafos cuál es la hipótesis de las partes acusadoras al respecto y descartar de plano su aplicación.

En tal sentido, la Sra. Jueza expresó: *“Sin embargo, las acusaciones se basan exclusivamente en el supuesto apartamiento de los compromisos asumidos en los Memorándum de Políticas Económicas y Financieras suscriptos con el FMI, que constituyen documentos técnicos anexos a acuerdos internacionales, pero no normas jurídicas internas que establezcan con carácter obligatorio un destino específico para destinar los fondos. En ese sentido, aun cuando hipotéticamente se admitiera que las ventas de divisas realizadas por el BCRA pudieran haberse apartado de los lineamientos de política cambiaria consignados en el Acuerdo Stand By, dicha decisión constituiría -en todo caso- un eventual incumplimiento con el organismo internacional, descartándose de plano que tal desvío permita tener por acreditado el elemento del tipo objetivo bajo análisis”*. Es decir, que al posible desvío de millonarios fondos públicos -cuyo destino se desconoce- la jueza tan solo lo considera, eventualmente, un incumplimiento contractual con el organismo multilateral de crédito.

- **Las posibles aristas del esquema defraudatorio y la hipótesis criminal de administración fraudulenta**

En igual sentido, el informe técnico elaborado por la SIGEN en abril de 2021 -resultado de las labores de auditoría que se desarrollaron entre los meses de abril y julio de 2021- tuvo por objeto *“llevar adelante la tarea encomendada por el artículo 3º del Decreto 239/2021, tendiente a determinar la existencia y, en su caso, la cuantía del perjuicio económico que pudo haber generado el uso de fondos obtenidos y los plazos comprometidos para el reembolso de la asistencia prestada, en el marco del Acuerdo*

Stand-By iniciado a través de la Carta de Intención del 12 de junio de 2018 y sus documentos modificatorios, ampliatorios y complementarios”¹¹¹.

En ese contexto, este informe analizó la operatoria implementada para la toma del préstamo, los compromisos asumidos en la Carta de Intención original del 12 de junio de 2018 y sus adendas, y el destino otorgado a los desembolsos efectuados por el FMI.

Con ese norte, la SIGEN cuantificó el perjuicio económico operado en el patrimonio neto del Estado como consecuencia del empréstito solicitado al FMI, el que estimó en USD 29.618 millones. Asimismo, concluyó que, de forma contraria a los compromisos asumidos en las diferentes cartas de intención y memorándums anexos, se evidenció que una significativa proporción del financiamiento del fondo tuvo como destino la intervención del mercado cambiario.

En concreto, la Sindicatura sostuvo que: *“A partir de los datos relevados y como consecuencia de la suscripción del Acuerdo Stand-By con el FMI y del mantenimiento del programa económico implementado, el Estado Nacional registró simultáneamente un aumento de sus pasivos (+USD 20.283 millones) y una reducción de sus activos (-USD 9.335 millones), ambos en moneda extranjera, lo que determinó un deterioro estimado del patrimonio neto de USD 29.618 millones”¹¹².*

En consecuencia, la SIGEN explicó que, teniendo en cuenta el incumplimiento en la formalización de los informes diarios y semanales establecidos en el convenio, se procedió a la evaluación de los datos que surgen de las registraciones en el Sistema de Información Financiera E-SIDIF y a analizar lo informado mediante la NO-2021-42997350-APM-TGN#MEC de fecha 14/05/21, a través de la cual la Tesorería General de la Nación adjuntó planillas en formato Excel con un detalle de gastos asignados al Acuerdo Stand-By con el FMI.

Así, conforme los datos obrantes en el Sistema de Administración Financiera E-SIDIF, en el marco del Convenio CONVE-2018-48820352-APN-MHA,

¹¹¹ Ver el “Informe Especial. Decreto N° 239/2021 Acuerdo Stand-By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI)” incorporado al sistema de gestión Lex 100.

¹¹² Informe especial de la SIGEN. “Decreto 239/2021. Acuerdo Stand By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional”. Pág. 22

entre el 25 de junio de 2018 y el 10 de agosto de 2018 “se efectivizaron subastas de divisas por un total de USD 3.275 millones, lo que representa un 43,66% del primer desembolso asignado por el FMI para apoyo presupuestario que ascendía a la suma de USD 7.500 millones (se recuerda que del financiamiento de U\$S 15.000 millones, la mitad se utilizaría como apoyo, mientras que el resto sería tratado solamente como precautorio)”.

De esta manera, el organismo de control especificó que “contrariamente al compromiso asumido al celebrar el Acuerdo Stand-By, por el cual se determinaba el mantenimiento de un tipo de cambio flexible y determinado por el mercado, limitando las ventas de moneda extranjera a periodos de clara disfunción para acomodar las presiones del contexto, se evidencia que una significativa proporción del financiamiento del fondo tuvo como destino la intervención del mercado cambiario”.

El informe continuó puntualizando que las ventas de moneda extranjera para intervenir en el sistema cambiario, “fundamentalmente las efectuadas entre el 25 de junio de 2018 y el 10 de agosto de 2018 por U\$S 3.275 millones, **implicaron la aplicación de fondos para fines opuestos a los términos ofrecidos por la República Argentina en el MPEF**”.

Por su parte, el BCRA en el informe “Mercado de Cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019” indicó que: “La contracara de esta fenomenal deuda, fue una abultada fuga de capitales cuyos beneficiarios constituyen un reducido grupo de empresas y personas que aprovecharon las ventajas transitorias de un modelo que ofrecía importantes rendimientos financieros”¹¹³.

En relación a esta concentración de formación de activos externos en personas humanas y jurídicas, cabe destacar que el 74% de las demandas neta de activos externos se vincula con operaciones en billete que fueron realizadas por personas humanas. Asimismo, se observa que éstas fueron adquiridas por un grupo concentrado de personas.

En esta línea, el BCRA dijo: “Entre 2016 y 2019, la compra neta de billetes por parte de las personas humanas superó los USD 62,6 mil millones (...) Al analizar el

¹¹³ Informe BCRA. “Mercado de Cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019”. Pág. 6

grado de concentración de las compras netas dentro de las operaciones realizadas exclusivamente por personas humanas, se observa que tan sólo el 10% de quienes tuvieron una formación de activos externa neta positiva, concentró aproximadamente el 63,8% de las compras netas realizada por individuos (USD 47.006 millones). Si por el contrario se considera únicamente el 1% de personas humanas con mayores compras netas, tan sólo 66.639 personas demandaron USD 16.206 millones en concepto de FAE, lo que representa el 22% del total”¹¹⁴.

Sin embargo, lo expuesto no solo ocurrió respecto a las personas humanas. También se observaron concentraciones de formación de activos externos en personas jurídicas, las cuales incluso son más acentuadas.

Así, el BCRA afirmó: *“En el caso de las personas jurídicas y otros (principalmente empresas y fondos comunes de inversión), la concentración de la fuga de divisas en pocas manos es todavía más marcada. El 10% de los mayores compradores (8.527 empresas) demandó USD 51.742 millones en concepto de FAE (el 92,9% de los montos totales adquiridos por empresas). Por su parte, el 1% de las mayores empresas compradoras (853 firmas) adquirieron divisas por USD 41.124 millones (equivalente al 73,8% de las compras netas de las empresas)”¹¹⁵.*

Así las cosas, el cuadro descripto precedentemente se erige como un importante indicio que da cuenta de una posible administración fraudulenta de las divisas ingresadas a partir del empréstito contraído con el FMI, que no fue profundizado y que es descartado de plano en el auto apelado, principalmente por dos motivos: una descalificación de la estimación del perjuicio económico realizada por la SIGEN plasmada en el decisorio y la aplicación de una interpretación de la doctrina de cuestiones políticas judiciales.

Al mismo tiempo, también se menciona en la resolución apelada que *“la sola constatación de que determinados actores privados obtuvieron ganancias en el marco de un régimen económico determinado no permite inferir, sin más, la existencia de una maniobra defraudatoria”.*

¹¹⁴ Informe BCRA. “Mercado de Cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019”. Pág. 24.

¹¹⁵ Informe BCRA. “Mercado de Cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019”. Pág. 25.

Al respecto, la afirmación precedente desatiende otras características que se desprenden de la evidencia así como la hipótesis criminal planteada por la fiscalía: la concentración de los actores que se hicieron de grandes sumas en divisas para su exteriorización en el periodo investigado, por un lado, y las posibles relaciones entre el actuar de los funcionarios públicos a cargo de la adquisición y gestión del préstamo con el FMI y las personas humanas y jurídicas que se beneficiaron en base a ello.

Al respecto, en el apartado II *-Elementos probatorios colectados-* se enumeran las diligencias probatorias obtenidas a lo largo de la pesquisa, las cuales fueron transcritas por la Sra. jueza.

En relación a ello, el punto (iv) se consigna la nota NO-2022-00056171-GDEBCRA-GAJ#BCRA, vinculada a la información que el BCRA suministró a la investigación.

Me refiero a los 100 agentes que realizaron compras netas por USD 24.679 millones entre diciembre de 2015 y octubre de 2019; los 10 compradores que explican la FAE por un monto de USD 7.945 millones; las personas jurídicas que efectuaron compras netas de divisas por un monto de USD 41.124 millones; las empresas que realizaron las mayores transferencias netas de divisas al exterior; y también se aportó información sobre la persona física que habría realizado operaciones por la suma de USD 40,5 millones en el período de referencia.

Esta información de suma importancia para la hipótesis criminal de la fiscalía anclada en la evidencia ya recolectada, no fue analizada ni valorada por la señora jueza en el auto que pone fin a la causa.

En efecto, estos listados permiten indagar sobre quiénes conformaron el reducido grupo de empresas y personas que aprovecharon las ventajas transitorias de un modelo que ofrecía importantes rendimientos financieros; así como también, determinar los posibles vínculos y/o intereses de estos con los funcionarios del Gobierno que participaron del entramado ilegal.

Por todo lo expuesto, y luego de haber analizado la resolución a la luz de las consideraciones expuestas, entiendo que la decisión de archivar el caso resulta infundada -conforme lo reseñado a lo largo de este dictamen- y deviene prematura, por

cuanto se observa la ausencia de producción de diligencias probatorias orientadas a determinar la trazabilidad de los fondos ingresados, pese a que se encuentran incorporadas al legajo diversas evidencias que así lo exigían, tales como el informe de auditoría de la AGN que expone graves inconsistencias en la aplicación de los fondos recibidos a partir del empréstito.

Asimismo, y como quedó demostrado a lo largo del presente, existe información incorporada a la investigación estrechamente vinculada a la teoría del caso de la fiscalía que no fue analizada ni valorada, tal como ya fue reseñado, y elementos probatorios contundentes que habilitan y ameritan avanzar con el caso a los fines de realizar imputaciones formales.

c. Gravámenes irreparables al MPF

En relación a este punto, cabe mencionar que la imposibilidad de proseguir la investigación bajo argumentos contrarios a derecho, genera un agravio irreparable directo en esta parte, ya que la imposibilita de cumplir con los recaudos legales exigibles para velar por los intereses generales de la sociedad y la efectiva gestión de la conflictividad.

Sobre ello se ha dicho que: *“El gravamen irreparable se produce cuando no es susceptible de obviarse durante el trámite del proceso, de suerte que puede frustrarse el ejercicio de derechos procesales”* y que *“el gravamen irreparable se proyecta en el perjuicio definitivo que la resolución judicial causa a la parte en torno a su situación frente al proceso y que se encuentra protegida por el orden jurídico general”¹¹⁶*.

Por lo tanto, teniendo en cuenta cada uno de los argumentos mencionados es que considero que el agravio se hace efectivo al disponer el archivo de las actuaciones, siendo aquí la parte acusadora quien posee la correspondiente titularidad de la acción penal.

En este contexto, la Cámara de Apelaciones del Fuero amplía el criterio respecto a la necesidad de continuar los lineamientos propuestos por el acusador al fijar

¹¹⁶ D'Albora Francisco. Código Procesal Penal de la Nación. Anotado. Comentado. Concordado. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, año 2012. Págs. 841 y 843.

el objeto procesal de las actuaciones y sostiene que: *“Analizado lo actuado en la causa, entienden los suscriptos que la hipótesis planteada por el acusador público (f. 93/94 y 178/vta.) no ha sido despejada en su totalidad e impone que se encamine la instrucción bajo una mirada global de lo acontecido, a fin de descartar o no la existencia de alguna conducta susceptible de reproche penal. Ante ello, los suscritos comparten con el apelante en cuanto al carácter prematuro del resolutorio impugnado, resultando conducente que el juez instructor evalúe la pertinencia de las medidas propuestas por dicha parte”*¹¹⁷.

De esta manera, teniendo consideración los extremos planteados en torno al objeto procesal, las evidencias reunidas hasta aquí y las pendientes, sumado a ello los agravios indicados que parten de los puntos precedentes, tal como se ha demostrado, es que considero que es procedente el recurso de apelación, a los fines de revertir el resolutorio en cuestión.

d. Sobre el Estado argentino y sus obligaciones en materia de lucha contra la corrupción: debida diligencia en la investigación

Por último, en cuanto a las cualidades del caso, es preciso otorgarle a los hechos objeto de esta pesquisa su correcto encuadre y entidad, a los fines de ofrecer la solución que más se ajuste a los intereses que están en juego.

En primer término, la corrupción como fenómeno delictivo plantea serios problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, entre otros. Diversos compromisos internacionales en materia de corrupción fueron asumidos por el Estado Argentino; ellos apuntan a redoblar los esfuerzos estatales para investigar y sancionar actos de corrupción, y con mayor énfasis cuando dichas conductas son parte de un entramado delictivo a gran escala.

Así, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003, de la que nuestro

¹¹⁷ C.C.C.F., Sala II, CFP 11599/2016/CA2 “Basavilbaso, Emilio y otros s/sobreseimiento y otro”, 1/9/17.

país es parte desde el año 2006¹¹⁸. Ya en su preámbulo queda plasmada la vinculación que existe entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular, la delincuencia organizada.

Además, se establece que una de las finalidades de la Convención es promover y fortalecer todas las medidas orientadas a prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción del año 1996, de la que Argentina es parte desde el año 1997¹¹⁹. El artículo 2 de dicho instrumento establece que uno de sus propósitos es promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Las convenciones referidas recuerdan que es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y que deben hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Ambos instrumentos trazan un vínculo directo entre este fenómeno criminal y las repercusiones que tiene en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

Por consiguiente, la caracterización de los hechos como actos de corrupción de gran envergadura, como sucede en el presente caso, implica para el sistema de administración de justicia asumir la investigación judicial con debida diligencia. Este deber, que no es de resultado sino de comportamiento, impone el compromiso de asumir la investigación en forma rápida, seria e imparcial, y no como una mera formalidad.

Por ende, dicho deber requiere ser asumido por el Estado no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de denunciantes o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad de lo acontecido.

¹¹⁸ En nuestro país se aprobó por la Ley 26.097 del Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo de la Nación depositó el instrumento de ratificación el 28 de agosto de 2006.

¹¹⁹ En nuestro país se aprobó por la ley 24.759 del Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo de la Nación depositó el instrumento de ratificación el 10 de septiembre de 1997.

Sobre este deber, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló: *“De este modo, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas. Al respecto, la Comisión recuerda que uno de los factores que coadyuvan a que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural es la impunidad de quienes incurren en estas prácticas. Por ello, los Estados deben adoptar medidas legislativas para prohibir los actos de corrupción, establecer sanciones proporcionales y, sobre todo, adecuar los sistemas de control y sanción para que dichos órganos y organismos estatales puedan investigar eficazmente los casos de corrupción, particularmente los más graves, y así establecer la verdad de estos hechos, sancionar y ejecutar las sanciones y recuperar los productos ilícitos obtenidos mediante corrupción.”*¹²⁰

En función de todas las consideraciones esgrimidas, la decisión de archivar el caso no debe ser analizada en abstracto, sino bajo el prisma de las obligaciones estatales en materia de lucha contra la corrupción y las consecuencias desfavorables para el ejercicio de los derechos humanos.

V. Corolario

Así las cosas, se debe tener en cuenta que las particulares circunstancias del caso exceden holgadamente el mero interés de las partes, en tanto los hechos investigados afectan de manera directa a la comunidad en su conjunto y al propio sistema democrático.

Por lo tanto, la entidad y complejidad de los hechos investigados, así como la afectación directa a derechos y garantías fundamentales, imponen necesariamente la realización de una investigación profusa, amplia y exhaustiva, orientada a esclarecer la totalidad de las responsabilidades involucradas, el alcance de las maniobras desplegadas y la eventual existencia de otros partícipes, a fin de garantizar la plena vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho.

¹²⁰ CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019.

En definitiva, el archivo de las presentes actuaciones obtura la actuación de este Ministerio Público Fiscal y vulnera el principio acusatorio no dejándolo seguir ejerciendo la acción penal a los fines de profundizar una investigación de gran trascendencia institucional y repercusión nacional e internacional, y para poder atribuir, eventualmente, las responsabilidades criminales que correspondan.

Como fue explicado en base a las evidencias relevadas, no estamos en presencia de acciones vinculadas a decisiones de políticas públicas de un gobierno determinado, las cuales deben mantenerse al margen de la judicialización cuando no involucren actividad ilícita alguna, para garantizar el orden democrático y el respeto de las instituciones republicanas. Reitero, por el contrario, las pruebas aunadas develan un conjunto de acciones direccionadas que, analizadas de manera integral, permiten observar y reconstruir un posible entramado delictivo muy tangible.

En este sentido, éste estuvo conformado por etapas y acciones concretas emparentadas con: (i) la violación de normativa a la que se encontraban obligados como funcionarios públicos para la toma de deuda pública; (ii) las falsedades en torno al destino y uso de los fondos solicitados al FMI; (iii) la administración ruinosa de los fondos obtenidos, generando una deuda insostenible para el beneficio de un reducido grupo privado concentrado con posibles relaciones y/o vínculos con los decisores públicos; (iv) la administración arbitraria y discrecional que imposibilitó el control de la trazabilidad de los fondos obtenidos; y (v) la generación de prejuicios cuantificables e incuantificables para la administración pública y la sociedad en general.

Así, la gravedad y magnitud de los hechos del caso, así como la solidez de la hipótesis delictiva sustentada en evidencias, demanda una investigación acorde y diligente, y una evaluación de las pruebas minuciosa, de cara a los deberes del sistema de administración de justicia con la sociedad.

De esta manera, el sistema de administración judicial demostrará, en la medida de sus facultades, el compromiso asumido con la comunidad de rendición de cuentas y transparencia, así como velar por el bienestar general y la búsqueda de la gestión de los conflictos sociales de gran impacto, como el que conforma este caso.

VI. Petitorio

Por todo lo expuesto, en función de los argumentos esgrimidos, solicito a la señora jueza que conceda el recurso de apelación interpuesto, conforme a los artículos 195, 449, 450 y subsiguientes del CPPN. Luego, gire las presentes a la Cámara de Apelaciones del fuero para que resuelva la cuestión planteada.

Fiscalía Federal Nro. 5, 5 de febrero de 2026.

Firmado: Franco E. Picardi, Fiscal Federal.

PICARDI Franco
Eduardo

Firmado digitalmente por
PICARDI Franco Eduardo
Fecha: 2026.02.05
22:26:19 -03'00'

