



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Providencia

Número:

Referencia: EX-2021-17738298- -APN-OA#PTE | SISA 18.222

Recibido el Informe de Auditoría de la Sindicatura General de la Nación “*Análisis de los procedimientos aplicados para la celebración del Acuerdo Stand By suscripto entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional en 2018*”; en el actual estado de las actuaciones nos encontramos en condiciones de realizar una primera evaluación de su contenido, sin perjuicio de su prosecución. Adelantamos desde ya que de los hechos enunciados en la documentación remitida por el BCRA y la SIGEN surgen elementos suficientes para sospechar que configuran varios delitos de acción pública.

Por tal razón, este informe constituirá además formal denuncia en los términos del art. 174 y siguientes del CPMP; la que se remitirá -por razones de economía procesal- al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nro. 5 en la causa nro. 3561/2019 “*Macri, Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública*”, puesto que, según información pública, en dicha sede judicial tramita un sumario cuyo objeto reúne varias denuncias por hechos total o parcialmente coincidentes con los que aquí se denuncian.

1. MARCO DE REFERENCIA

Tal como señala el informe titulado “*Análisis de los procedimientos aplicados para la celebración del Acuerdo Stand By suscripto entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional en 2018*” elaborado por la SIGEN, el 12/06/18 la República Argentina, a través de una Carta de Intención suscripta en forma conjunta entre el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central, solicitó formalmente el apoyo del Fondo Monetario Internacional.

De este modo, nuestro país requirió un Acuerdo Stand-By por un período de 36 meses, por un monto de DEG 35.379 millones (equivalente a aproximadamente a USD 50.000 millones, o el 1.110% de la cuota de Argentina con el FMI). El esquema consistía en desembolsar el primer tramo (USD 15.000 millones) luego de la aprobación del programa, la mitad del cual se utilizaría como apoyo presupuestario. El resto de

los tramos iban a ser tratados como precautorios.

El Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) adjunto a la Carta de Intención describió los objetivos económicos y las políticas del gobierno de Argentina para el año 2018 y hacia adelante. Adicionalmente, un Memorándum de Entendimiento Técnico también adjunto estableció los objetivos específicos que el País se comprometía a alcanzar en el marco del acuerdo con el FMI.

Posteriormente, se firmaron nuevas Cartas de Intención o adendas a la primera, conforme el siguiente detalle:

a) Carta de Intención del 17/10/18 en idioma inglés, con una copia traducida aunque sin firmar. En ella, nuestro País reconoció que, como consecuencia de una considerable volatilidad del mercado, el Plan de Política Económica no había podido recomponer la confianza del mercado de la forma que se esperaba.

Así las cosas, solicitó al FMI que continuara y profundizara su firme apoyo, requiriendo formalmente que el monto accesible del Acuerdo Stand-By con el FMI aumentara en DEG 5.335 millones (aproximadamente USD 7.100 millones), para que el acuerdo equivaliera a DEG 40.714 millones (aproximadamente USD 57.000 millones), es decir 1.277% de la cuota de Argentina en el FMI.

También se solicitó la exención del cumplimiento de los criterios de ejecución de fines de septiembre en lo relativo a reservas internacionales netas, crédito neto al gobierno, los cuales no habían sido cumplidos debido al deterioro de las condiciones del mercado, lo que generó una depreciación considerable del peso argentino, tasas de rollover menores a las esperadas y difíciles condiciones de financiamiento.

Por otra parte, se solicitó la exención de la aplicación de criterios de ejecución en el balance primario del gobierno federal, atrasos domésticos y gasto para asistencia social, en razón de que la información final no estaría disponible al momento de la consideración de la Junta Ejecutiva.

Finalmente, se aclaró que ya no era posible para la Argentina tratar este acuerdo como precautorio, de modo que resultaba necesario desembolsar el monto total accesible bajo el programa, requiriendo que todos sus tramos pudieran ser utilizados como apoyo presupuestario.

b) Carta de Intención del 13/12/18.

c) Carta de Intención del 25/03/19.

d) Carta de Intención del 03/07/19 y su suplementaria del 11/07/19.

Cabe aclarar que estas tres últimas Cartas de Intención no modificaron los desembolsos, sino que resultaron ajustes a las metas físicas producto de la revisiones por parte del FMI.

2. LA CONDUCTA DELICTIVA

Los rasgos generales de la conducta desplegada por los denunciados -cuyos detalles serán precisados de inmediato y se informan en la documentación adjunta-, se enmarcó en el contexto de una política económica, monetaria y financiera que permitió generar ganancias extraordinarias mediante la colocación

de letras en moneda nacional, de corto vencimiento, que pagaban una elevadísima tasa de interés, lo que atrajo cuantiosas inversiones especulativas de residentes y no residentes, que vendían la divisa norteamericana en la plaza local para hacerse de los pesos para acceder a dichos títulos, y así obtener enormes ganancias con el diferencial de la tasa (*carry trade*).

Hasta aquí, otro capítulo del proceso de valorización financiera en el que recayó nuestro país, pero que fue el antecedente inmediato y concatenado con los hechos sucesivos que constituyen delitos penales, que aquí denunciamos.

En efecto, ya es historia reciente bien conocida que a poco andar fracasaron los objetivos declamados del plan que comenzó con la gran devaluación de 2016 y el concomitante reinicio del ciclo de endeudamiento externo nacional.

Ya a principios de 2018 y como consecuencia del sobreendeudamiento -el mayor en los mercados internacionales desde 2016-, nuestro país perdió el financiamiento internacional privado en dólares estadounidenses, a la par que los inversores especulativos desarmaron sus posiciones en letras en pesos y dolarizaron sus tenencias, para asegurar sus ganancias ante la debacle, mediante la formación de activos externos (*fly to quality*).

Sin crédito internacional y en virtual *default*, el proceso diagramado y ejecutado por los imputados lejos de detenerse se aceleró, incrementando en modo tal la demanda de divisas que para sostener el mecanismo diseñado se solicitó un préstamo al Fondo Monetario Internacional, organismo con el cual nuestro país se había desendeudado pocos años atrás.

En este contexto y en tiempo récord, el 20 de junio de 2018 el FMI aprobó un nuevo empréstito, que fue destinado a solventar la formación de activos externos, en perjuicio del Estado Argentino y de todo el pueblo de la Nación, que con el endeudamiento subvencionó las ganancias de los especuladores, merced a la decisión de quienes aquí serán sindicados como autores y responsables de la maniobra, mediante un obrar concertado, con roles distribuidos según el alto cargo que todos ostentaban en la estructura del Gobierno de la Nación.

En otras palabras, los imputados ejecutaron un programa criminal destinado a generar ingentes ganancias finales en dólares a personas físicas y jurídicas, las que fueron solventadas mediante el endeudamiento externo contraído por el Estado Nacional, quien en los próximos años deberá afrontar el pago de enormes cuotas del capital y sus intereses, circunstancia que implicó una transferencia extraordinaria, indebida y fraudulenta de activos desde el sector público hacia una parte del sector privado.

Por cierto, la decisión de suscribir con urgencia y a como diera lugar el mayor empréstito otorgado por el FMI en su historia —*con la correspondiente complacencia de éste tanto en la concesión como en la supervisión de su cumplimiento, lo que no corresponde ni es factible juzgar aquí*—, se expresó en la violación de las normas imperativas para el trámite de la motivación de la decisión, según es exigencia de nuestro derecho interno, tanto como en la expresión falaz de la finalidad del empréstito requerido en las Cartas de Intención y memorandos de Entendimiento con el organismo multilateral, para aparentar el encuadramiento del requerimiento en los motivos que hubieran habilitado al Poder Ejecutivo a formularlo, previo trámite administrativo regular.

En este punto es tiempo de recordar que son de público y notorio las manifestaciones en primera persona y en directo del ex asesor Senior de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y actual Presidente del BID, Mauricio Clever Carone, quien en su exposición en el Consejo de Relaciones Internacionales de Chile explicó las razones de la concesión de un préstamo inédito y más que excepcional por su magnitud a la República Argentina, y las causas de la ceguera voluntaria en el control de la asignación de esos fondos a un destino diferente del comprometido, lisa y llanamente la fuga de capitales, finalidad prohibida por las normas del organismo multilateral.

La razón no era otra que ayudar a la reelección presidencial del por entonces Presidente de la Nación, Mauricio Macri.

Para comprender cabalmente la maniobra resulta imperioso obtener, en el transcurso de la pesquisa, tanto el listado completo de las personas físicas y jurídicas beneficiadas por la maniobra ilícita, así como determinar el tipo de vinculación que pudieran mantener con los funcionarios denunciados. Más adelante veremos que un puñado apretado de beneficiarios, es decir un universo hiperconcentrado, accedió a la divisa norteamericana en el pequeño mercado cambiario local.

Esta circunstancia exige averiguar si tal *concentración* es señal de *concertación*. Es decir si existieron vínculos entre los funcionarios y los compradores, y si estos pudieron prevalerse de información privilegiada -y quién la suministró-, para asegurar esas ganancias, que son el espejo del perjuicio que debe afrontar la mayoría del pueblo argentino.

Será necesario que en la pesquisa se solicite al Banco Central de la República Argentina qué fondos institucionales, personas jurídicas y físicas desarmaron sus posiciones en letras en pesos desde sesenta días antes del anuncio del acuerdo con el FMI, hasta la reinstalación de las medidas de control cambiario que limitaron severamente la compra de dólares estadounidenses.

Del mismo modo, pedirle que informe qué fondos institucionales, personas físicas y jurídicas, adquirieron dólares estadounidenses, desde el anuncio del acuerdo con el FMI hasta la instalación de las restricciones aludidas en el párrafo anterior; cuándo lo hicieron y por qué monto.

Para tal fin, la señora jueza deberá relevar al BCRA del secreto previsto en su carta orgánica y en la ley 21.526, y ponerlas a disposición de esta Oficina Anticorrupción de la Presidencia de la Nación, para la continuación de la investigación que le compete, lo que desde ya se deja peticionado.

Como se dijo, para concretar la finalidad espuria descrita, los imputados recurrieron a distintas conductas, las que se describirán a continuación:

3) LOS ANTECEDENTES Y EL COMIENZO DE LA MANIOBRA

1. La eliminación de los controles cambiarios

Tal como surge del documento elaborado por el BCRA, titulado “*Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019*”, en el mes de diciembre de 2015 comenzó un proceso de flexibilización para el acceso al mercado de cambios para la formación de activos externos.

En efecto, el 16 de diciembre de 2015 mediante Resolución 3/2015, el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso de Prat Gay, eliminó el encaje para el ingreso de divisas y redujo a 120 días el plazo de estadía mínima que regulaban a los movimientos transfronterizos de capitales. En dicha oportunidad afirmó *“estamos modificando el encaje del 30% a 0”*.

En idéntico sentido, una de las primeras medidas adoptadas por Federico Adolfo Sturzenegger como presidente del Banco Central de la República Argentina, fue emitir la Comunicación “A” 5850 fechada el 17 de diciembre de 2015, que eliminó el sistema de interconsulta con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el requerimiento de conformidad previo del BCRA para operaciones por montos inferiores a los 2 millones de dólares.

Hacia 2017 se eliminaron definitivamente las regulaciones que pesaban sobre la cuenta capital del balance de pagos, exponiendo y desguarneciendo al mercado de cambios local a los vaivenes de los movimientos especulativos de capitales internacionales.

En efecto, el 4 de enero de 2017, el Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne suscribió la Resolución 1-E/2017 que eliminó el plazo de estadía mínima que regulaba los movimientos transfronterizos. De este modo, Dujovne eliminó la última restricción vigente al ingreso de capitales provenientes del exterior.

La desregulación facilitó el ingreso de fondos de inversión de corto plazo, beneficiados por la posibilidad de invertir en letras del Banco Central. Así nacieron las Lebacks, que bajo el velo de constituir instrumentos de regulación monetaria, fueron verdaderas herramientas de especulación financiera.

En lo que refiere a las obligaciones vinculadas a operaciones de comercio exterior, se inició también un proceso de flexibilización en los plazos y obligaciones de liquidación de divisas en el mercado de cambios.

Las primeras modificaciones se concretaron en enero de 2016, y finalizaron un año más tarde mediante la eliminación definitiva de la obligación de ingreso y liquidación de divisas en el mercado cambiario local.

En efecto, el 30 de diciembre de 2016, el Directorio del BCRA presidido por Sturzenegger, emitió la comunicación “A” 6137, que eliminó la obligación de ingresar y liquidar las divisas provenientes de exportaciones de servicios.

El 2 de noviembre de 2017 mediante el Decreto 893/17, el ex presidente de la Nación Mauricio Macri *“eliminó la obligación que tenían los exportadores de negociar -en plazos perentorios- sus divisas en el mercado oficial de cambios.”*

Siguiendo la línea económica emanada del Poder Ejecutivo, el 10 de noviembre de 2017 la autoridad monetaria aun presidida por Sturzenegger, mediante la comunicación “A” 6363, eliminó la obligación de ingresar y liquidar las divisas provenientes de exportaciones de bienes.

Bajo el nuevo régimen, los exportadores no se encontraban obligados a ingresar las divisas al país, al tiempo que se flexibilizaron sus posibilidades de financiamiento. La decisión implicó debilitar un flujo estable de divisas genuinas, en detrimento del protagonismo que asumieron los flujos financieros especulativos.

En la misma inteligencia durante 2016, en paralelo a los menores requerimientos y obligaciones para la operatoria en el mercado de cambios se hizo más laxo también el sistema de información correspondiente al Régimen Informativo de Operaciones de Cambio (RIOC), eliminando en algunos casos la obligación de registro y reduciendo los requerimientos de información. La modificación de los regímenes de información tendió a reducir el grado de desagregación de la información con la que contaba el BCRA para encarar sus tareas de fiscalización.

El cuadro que luce a continuación sintetiza el proceso de eliminación de las medidas regulatorias sobre la compra de dólares y los flujos financieros provenientes del exterior, dispuestas entre diciembre de 2015 y enero de 2017.

<i>Fecha</i>	<i>Medida</i>
16 de diciembre de 2015	Se eliminan todos los requisitos administrativos a la compra de moneda extranjera por individuos para un fin no especificado (FAE). Los requisitos son los previos a octubre de 2011. Se mantiene el tope de hasta 2 millones de dólares por mes por persona. Se elimina la percepción de 20% de impuesto a las ganancias y bienes personales a la compra de moneda extranjera sin un fin específico por individuos. Se elimina trámite web y retención de ganancias de 35% para la compra de moneda extranjera por turismo. Se elimina el requisito de encajes no remunerados de 30% por 365 días, implementados en 2005.
11 de enero de 2016	Eliminación de los límites para extraer moneda extranjera en cajeros del exterior.
5 de mayo de 2016	Se eleva el tope a la compra de moneda extranjera para un fin no especificado (FAE) de 2 a 5 millones de dólares. Se elimina la declaración jurada de percepción de divisas de exportadores.
11 de mayo de 2016	Amplian a 365 días el ingreso de moneda extranjera para 97 nomenclaturas exportaciones, incluyendo granos y cereales.
17 de junio de 2016	Trámite expés para la devolución de la percepción de impuesto a las ganancias y bienes personales para aquellos que compraron moneda extranjera para atesoramiento.
8 de agosto de 2016	Se elimina el techo máximo para la compra de moneda extranjera para cualquier fin.
30 de agosto de 2016	Amplian a 1 825 días corridos (cinco años) el ingreso de moneda extranjera de exportaciones.
21 de enero de 2017	Amplian a 3 650 días corridos (10 años) el ingreso de moneda extranjera de exportaciones de granos y sus derivados.

El conjunto de iniciativas de flexibilización y desregulación del mercado cambiario fue el primer paso del inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento y valorización financiera.

2. El sostenido aumento de la tasa de interés y las LEBACS.

Según el informe “*Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019*” antes citado, las elevadas tasas de interés se convirtieron en un poderoso atractivo para el ingreso de capitales de corto plazo desde el exterior.

El 28 de diciembre de 2015, mediante la comunicación “A” 5865, el Banco Central bajo la presidencia de Federico Adolfo Sturzenegger, habilitó la inversión de no residentes en instrumentos de regulación

monetaria (Lebacs), incorporando financiamiento de muy corto plazo para la acumulación de reservas internacionales.

Así las cosas, el ingreso de capitales sobrecargó la utilización de los instrumentos de deuda del Banco Central. En junio de 2018 el stock de Lebacs trepaba a la friolera de 1,2 billones de pesos, cifra que convertida a dólares alcanzaba a 46.153 millones de la divisa.

Dicho monto es prácticamente idéntico a la cifra del futuro empréstito que nuestro país contraería con el Fondo Monetario Internacional pocos días después. Volveremos sobre este aspecto más adelante, en tanto la coincidencia resulta fundamental para comprender el proceso delictivo que aquí nos ocupa. |

La multiplicación geométrica del stock de Lebacs estaba íntimamente relacionada con las utilidades que generaban a sus tenedores. Conforme un informe de diciembre de 2017 de la consultora Quantum, liderada por el economista Daniel Marx, el rendimiento real en dólares de las Lebacs ascendía al 10 % anual, tasa inexistente para cualquier mercado legal o actividad lícita.

Para hacer el negocio aún más rentable, en mayo de 2016 la AFIP, entonces a cargo de Alberto Abad, emitió un comunicado que establecía que las Lebacs se consideraban títulos públicos, lo que implicaba que *“para personas físicas, tanto la tenencia como el rendimiento de los títulos públicos, está(ba)n exentos del pago de Ganancias y Bienes Personales”*.

Sin embargo, este proceso para nada virtuoso resultaba insostenible, lo que motivó la renuncia de Sturzenegger el 14 de junio de 2018, y tras cartón la de su sucesor Luis Caputo el 25 de septiembre de 2018. Ese mismo día asumió la presidencia del BCRA Guido Sandleris .

Era evidente que se imponía la necesidad del *“desarme”* del stock de Lebacs, lo que fue ocurriendo de modo paulatino desde abril de 2018, reemplazando dicho instrumento por deuda del Tesoro (Lecaps, entre otros).

Así, el 26 de septiembre de 2018 el BCRA, a cargo de Guido Sandleris, informó que continuaba con la estrategia de reducción del stock de Letras del Banco Central (LEBAC), de las cuales el 12% estaban en poder de entidades bancarias y el resto en manos de entidades no bancarias, tales como fondos comunes de inversión, empresas, individuos y no residentes.

Es necesario establecer quienes fueron los mayores titulares reales de Lebacs en el período 2016-2018, a fin de determinar si guardaban vinculación con los aquí imputados. Cuando hablamos de titulares reales nos referimos no ya a las entidades bancarias (que como vimos eran quienes detentaban la mayor concentración de Lebacs), sino a los beneficiarios finales: los clientes de dichas entidades que las adquirirían mediante aquella.

A tales fines también deberán levantarse los secretos bancarios y financieros.

Así las cosas, las divisas provenientes de la deuda externa eran ingresadas al país y canjeadas por pesos. Dichos pesos fueron luego absorbidos por los instrumentos de deuda del Banco Central en el marco de su estrategia de regulación monetaria. De esta manera, el Gobierno emitía deuda en dólares para solventar sus necesidades fiscales y externas, al tiempo que el Banco Central emitía deuda (Lebacs) para neutralizar los

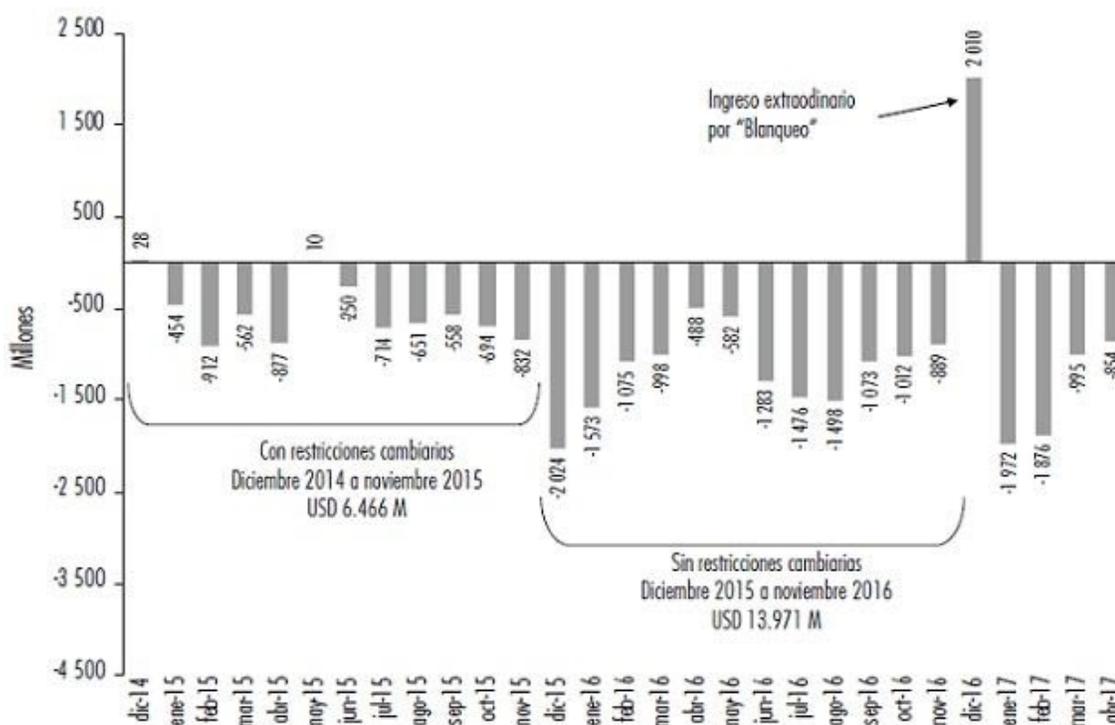
efectos monetarios de la deuda del Tesoro.

El país desarrollaba así una peculiar estrategia según la cual el Estado Nacional contraía deuda para compensar los efectos monetarios de sus propias emisiones de deuda. Como ya adelantamos, con el inicio de la crisis de 2018, los pasivos remunerados del BCRA fueron parcialmente transformados en deuda del Tesoro a través de un amplio conjunto de nuevos instrumentos, algunos de ellos denominados en moneda extranjera.

3. La especulación y la formación de activos externos .

La principal característica, luego del levantamiento de los controles cambiarios, fue la aceleración y la persistencia de la formación de activos externos (FAE).

A continuación se presenta un detalle mensual de la FAE neta del sector privado no financiero (SPNF) que publicó el balance cambiario del BCRA.



Como claramente puede verse en el cuadro que antecede, luego del levantamiento de los controles cambiarios, desde diciembre de 2015 hasta abril de 2017, la FAE-SPNF fue de 17.658 millones de dólares. Si no se incluyesen los ingresos extraordinarios del mes de diciembre por el blanqueo de capitales, el monto sería, en solamente un año y 5 meses, de USD 21.750 millones.

Para realizar una comparación contra un periodo de 12 meses durante la etapa de restricciones cambiarias, entre diciembre de 2014 y noviembre de 2015, la FAE fue de USD 6.466 millones; mientras que, entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, fue de USD 13.971 millones, es decir más del doble.

Al desagregar los compradores de dólares según el tipo de operación, se observa la vuelta al mercado de los "grandes jugadores".

Los cuadros que lucen a continuación grafican los altos niveles de concentración que la fuga de capitales mostró a lo largo del período comprendido entre fines de 2015 y fines de 2019.

En ellos puede verse como los 100 mayores compradores demandaron USD 24.679 millones entre diciembre de 2015 y octubre de 2019. Al considerar las operaciones realizadas en concepto de formación de activos externos por los mayores 10 compradores, sus operaciones alcanzaron en el período los USD 7.945 millones.

También se verifica en ellos el grado de concentración de las compras netas dentro de las operaciones realizadas exclusivamente por personas humanas, observándose 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 formación de activos externos, lo que representa el 22% del total.

No puede dejar de mencionarse que en el ya citado informe "*Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019*" elaborado por el BCRA, se destaca que la persona humana que más dólares compró en el período de referencia realizó operaciones por la exuberante suma de USD 40,5 millones.

E) Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y divisas)

Personas humanas

Período: 17.12.15 a 27.10.19

Orden	Total (en millones de USD)	Participación acumulada en el total
Top 10	217	0,3%
Top 50	559	0,8%
Top 100	823	1,1%
Top 200	1.159	1,6%
Top 300	1.388	1,9%
Top 500	1.740	2,4%
Top 1.000	2.355	3,2%
Top 2.500	3.510	4,8%
Top 5.000	4.756	6,5%
Top 10.000	6.500	8,8%
Top 50.000	13.991	19,0%
Top 100.000	19.860	27,0%
Total compras de compradores netos	73.640	

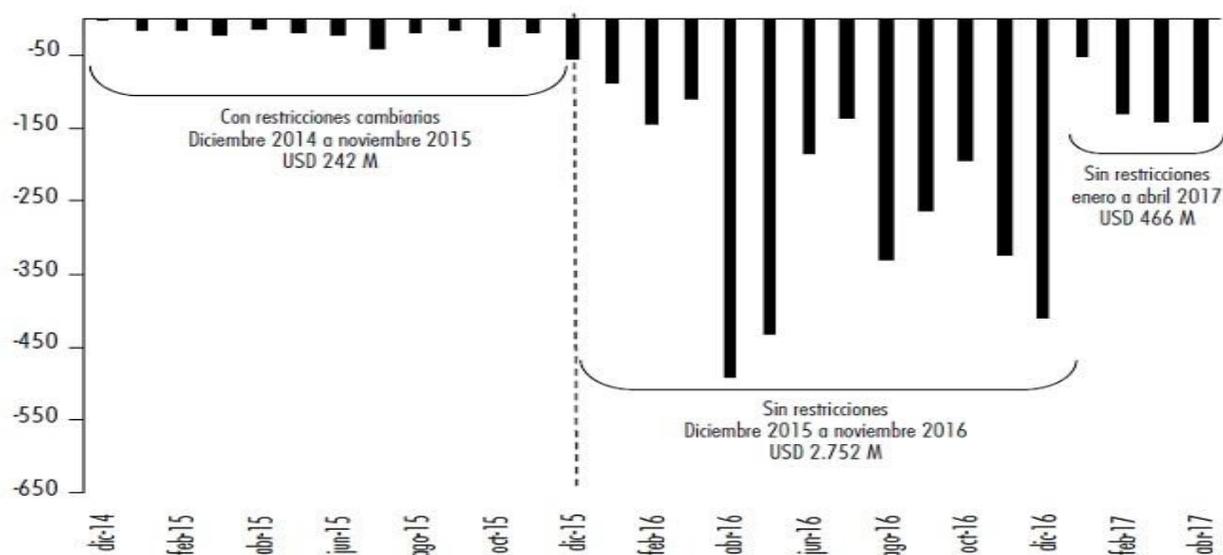
F) Mercado de Cambios: Personas jurídicas y otros - Decil 10

Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y divisas)

Período: 17.12.15 a 27.10.19

Sector	Cantidad de personas (en unidades)	Monto (en millones de USD)	Participación por monto
Inversores Institucionales y otros	3.516	16.114	31%
Energía*	209	7.736	15%
Industria Química, Caucho y Plástico	400	4.176	8%
Comunicaciones	72	3.269	6%
Transporte	400	2.980	6%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	266	2.624	5%
Maquinarias y Equipos	330	2.577	5%
Industria Automotriz	163	2.475	5%
Resto de empresas del Sector Real	3.171	9.790	19%
TOTAL	8.527	51.742	

En el siguiente gráfico se compara la remisión de utilidades, dividendos y otras rentas entre diciembre de 2014 y abril de 2017.



El relevante cúmulo de dólares que drenaron hacia el exterior durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri, tuvo como contrapartida un sustancial flujo de endeudamiento externo, que permitió obtener las divisas para financiar estas salidas.

Durante el 2016, el gobierno nacional tomó deuda externa por 25.118 millones de dólares, de los cuales 12.119 millones de dólares fueron directamente destinados al pago de la sentencia a favor de los *holdouts*.

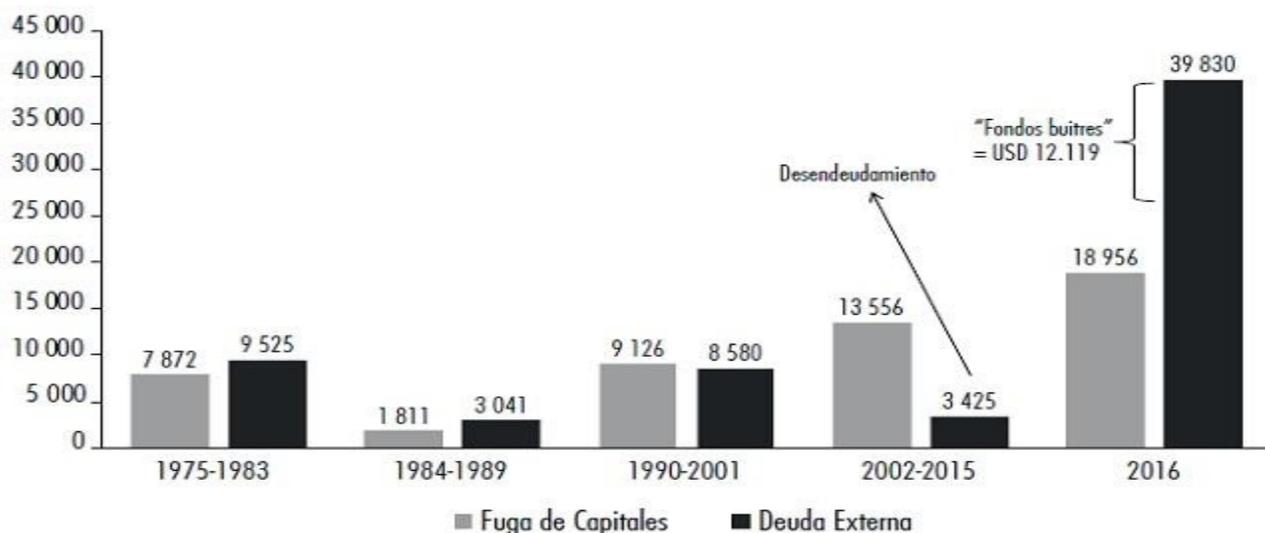
Por su parte, las provincias y el sector privado emitieron deuda por 12.643 millones de dólares. El proceso continuó, y en los primeros tres meses de 2017 se emitió deuda por 15.747 millones de dólares.

Argentina. Emisión de deuda externa Estado Nacional, provincias y empresas, 2015-2017. En millones de dólares corrientes

Año	Provincias y empresas	Estado Nacional		Estado Nacional Total	Deuda total
		Pago "fondos buitres"	Resto		
2015	2 576.59		-3 982.83	-3 982.83	-1 482.89
2016	12 643.69	12 118.54	12 999.56	25 118.10	38 268.43
2017*	4 301.28		11 389.30	11 389.30	15 747.22

Ahora bien, este no es un aspecto novedoso en el funcionamiento de la economía argentina, ya que existe una estrecha relación entre los flujos de deuda externa y la fuga de capitales durante distintas etapas.

En el cuadro que luce a continuación se grafican los promedios anuales de fuga de capitales y deuda externa total durante el período 1975-2016.



Como puede observarse, ambas variables tienen una expansión muy similar a lo largo de los distintos ciclos económicos y políticos desde la década de los setenta, con excepción del período 2002-2015 en el que se registró un significativo desendeudamiento externo.

Sin embargo, durante el 2016 se retornó al circuito de endeudamiento externo y fuga de capitales, mediante el cual la salida de divisas fue financiada a partir de préstamos del exterior.

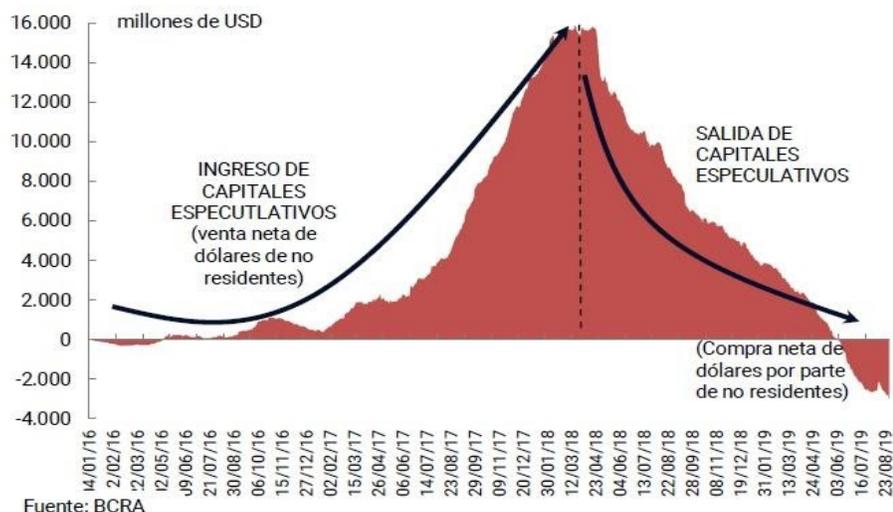
Ahora bien, conforme el informe “*Mercado de Cambios, Deuda y formación de Activos Externos 2015-2019*”, durante el periodo diciembre de 2015-diciembre de 2019 el ciclo de deuda y formación de activos externos tuvo dos etapas.

Si bien la política de endeudamiento permitió durante un primer período la acumulación de reservas internacionales (USD 29,4 mil millones), ya se destacaban signos importantes de alerta. Casi el 70% de los dólares financieros que ingresaron al país, salieron en ese mismo período en concepto de formación de activos externos del sector privado y pago de intereses y utilidades.

La insostenibilidad del esquema se hizo evidente a principio de 2018, con la imposibilidad de refinanciar las deudas ante el cierre parcial de los mercados internacionales para Argentina. De esta forma comenzaba una segunda etapa signada por la inestabilidad cambiaria, la salida de capitales especulativos, la aceleración de la fuga y la pérdida de reservas internacionales.

El siguiente cuadro muestra el ingreso sostenido de capitales especulativos desde enero de 2016 hasta marzo de 2018, y a partir de allí su desacelerada salida.

Evolución diaria acumulada de los flujos de “no residentes” y títulos valores en mercado secundario

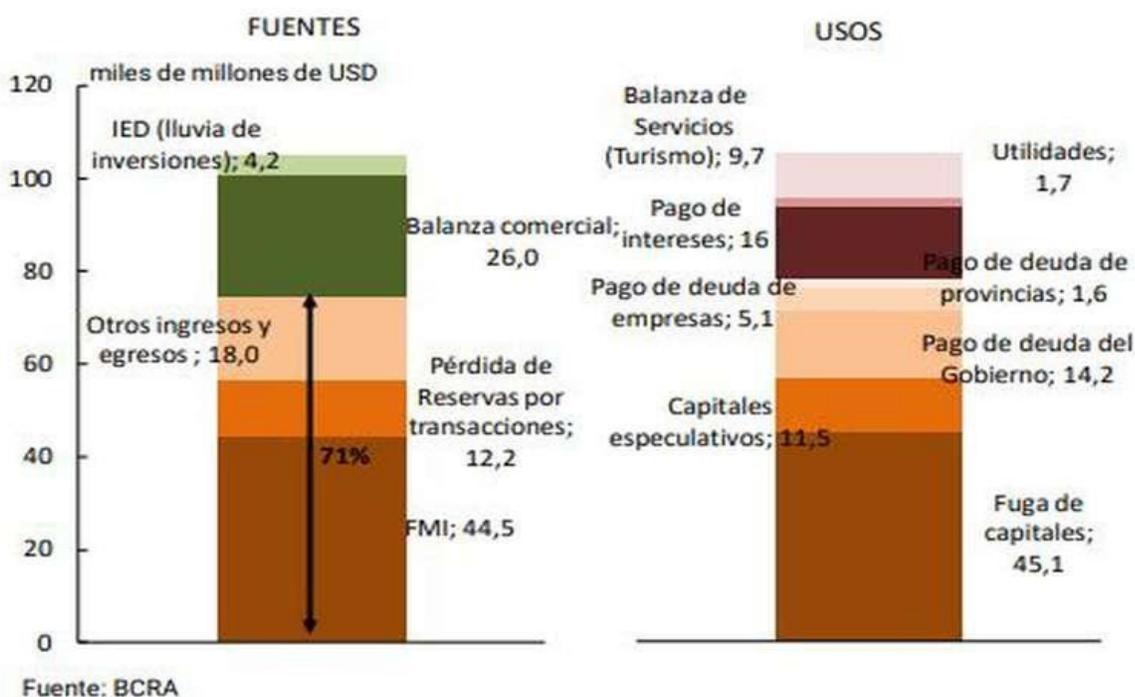


El cierre parcial de los mercados de deuda para nuestro país transformó al préstamo del FMI en la fuente primordial del nuevo financiamiento durante el periodo comprendido entre mayo de 2018 y octubre de 2019. El país enfrentaba una creciente demanda de divisas en concepto de atesoramiento de residentes, salida de capitales especulativos y pagos de deuda.

Entre mayo de 2018 y hasta que fueron restablecidos tardíamente los controles cambiarios más estrictos en octubre 2019, del total pautado con el FMI se desembolsaron casi USD 44,5 mil millones.

Estos fondos, junto a las reservas internacionales, abastecieron una fuga de capitales del sector privado que alcanzó los USD 45,1 mil millones, una salida de capitales especulativos por USD 11,5 mil millones y los servicios de la deuda (pública y privada) por USD 36,9 mil millones.

Gráfico 9 | Balance Cambiario. Periodo May2018-Oct2019



No resulta casual sino causal la coincidencia de las sumas, en tanto los USD 44,5 mil millones obtenidos mediante el empréstito con el FMI resultan muy cercanos a los USD 45,1 mil millones fugados por capitales especulativos y los USD 46,1 mil millones de Lebac's emitidos a junio de 2018.

Así las cosas, el espurio proceso de emisión de Lebac's, empréstito con el FMI y fuga de capitales quedó claramente expuesto de modo lineal.

El proceso fue espurio porque las autoridades no optaron por ninguna otra medida que evitara la sobredemanda de dólares y la salida de estos de la plaza local, garantizando con su deliberada pasividad la toma de ganancias de los especuladores a expensas del patrimonio público, desentendiéndose de las advertencias que envía la historia económica nacional, y a pesar de que la maniobra se reiteraba desde diciembre de 2015 y el default final -como toda la secuencia- resultaba más que previsible.

No se recurrió al canje compulsivo de títulos ni al control cambiario (al que tantas veces se echó mano en perjuicio de los pequeños ahorristas nacionales) sino hasta que, en las postrimerías del gobierno, las ganancias, su dolarización y la fuga estuvieron garantizadas para los especuladores.

4) INCUMPLIMIENTO DE DEBERES Y ABUSO DE AUTORIDAD

1. La Constitución Nacional

El artículo 75, inciso 4 de la CN establece que corresponde al Congreso “*contraer empréstitos sobre el*

crédito de la Nación”, y el inciso 7 del mismo artículo que el Poder Legislativo resulta el encargado de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.”

Asimismo, el artículo 4 del CN determina que *“el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos... de los empréstitos u operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”*

Así las cosas, es la propia Constitución Nacional la que establece el principio, largamente reconocido por la jurisprudencia de que corresponde al Congreso Nacional *“contraer”* y *“arreglar”* los empréstitos contraídos por la Nación.

En el caso bajo estudio se omitió deliberadamente recurrir al Congreso Nacional para contraer y posteriormente ampliar el empréstito contraído.

b) La ley Permanente de Presupuesto

El artículo 53 de la ley 11.672 establece que *“cuando convenga facilitar la movilización de capitales en el mercado interior o exterior, con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el Poder Ejecutivo Nacional, queda éste facultado para contratar préstamos con Organismos Internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina, siempre que se ajusten a los términos y a las condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos...”*

Por su parte, el artículo 59 de dicha norma determina que *“de acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del Gobierno Nacional, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional sólo podrán iniciar gestiones para realizar operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por los Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, cuando cuenten con opinión favorable del señor Jefe de Gabinete de Ministros previo dictamen del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodológicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales. El señor Jefe de Gabinete de Ministros autorizará el inicio de las negociaciones definitivas de la operación previo dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sobre la viabilidad de la operación, considerando especialmente los siguientes conceptos: a) Factibilidad económico-técnica del proyecto de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones Públicas. b) Incidencia de la operación teniendo en cuenta la sujeción a las reglas fiscales que dispone la Ley N° 25.152, la restricción impuesta por la Ley N° 25.453 y el conjunto de operaciones de crédito que se encuentran en proceso de ejecución. c) Valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del TESORO NACIONAL y otros recursos internos. d) Planta de Personal de la Unidad Ejecutora y su impacto presupuestario, en caso de que sea necesaria su creación...El señor Jefe de Gabinete de Ministros y el señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas podrán delegar las facultades otorgadas por el presente artículo. El señor Jefe de Gabinete de Ministros procederá, con intervención del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS a reglamentar el presente artículo.”*

En el sub lite no existió la opinión favorable para contraer el crédito del Jefe de Gabinete de Ministros, ni los previos dictámenes del Ministro de Economía ni del Ministro de Finanzas.

c) La ley de Procedimientos Administrativos

El artículo 3 de la ley 19.549 dice *“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.”*

Por otra parte, el artículo 7 de dicha norma establece que *“son requisitos esenciales del acto administrativo, los siguientes:... inc. d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.”*

Tal como surge de los expedientes en los que tramitaron la concesión del empréstito de marras, no existió dictamen jurídico previo y el emitido con posterioridad no trató los aspectos jurídicos fundamentales para intentar avalar la toma de la deuda en las condiciones en las que se lo hizo.

d) La ley de Traductores Públicos

El artículo 6 de la Ley N° 20.305 establece 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”*.

El informe de la SIGEN *“Análisis de los procedimientos aplicados para la celebración del Acuerdo Stand By suscripto entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional en 2018”* mencionado, señaló que tanto en los expedientes del ex Ministerio de Hacienda como en los del Banco Central de la República Argentina, obran varios documentos en inglés sin traducción, y otros se encuentran traducidos sin las firmas correspondientes.

En función de lo expuesto el organismo auditor concluyó, que dichas circunstancias, más allá de representar un incumplimiento normativo, configuraron una dificultad en el objetivo de conocer y tener certezas sobre los requerimientos efectuados y los compromisos asumidos.

e) La ley de Administración Financiera

El artículo 59 de la ley 24.156 reza *“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.”*

Por su parte, el decreto PEN 1344/07, al reglamentar el citado artículo determina que *“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 N° 11.672 – Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005) (hoy art.59 de dicha ley t.o. 2014)), 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.”

El artículo 60 de la ley 24.156 establece que “las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica. 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;- 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. 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.”

A su vez el artículo 61 de dicha norma dispone “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”

Tal como surge del antes citado informe de la SIGEN, en las actuaciones tramitadas bajo el EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA, la opinión de la Autoridad Monetaria Nacional brilla por su ausencia, en tanto jamás fue emitida.

Finalmente el artículo 66 de esa ley dice que *“las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen...”*

f) La Caducidad del Artículo 60 in fine de la Ley 24.160

El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de la Administración o de emergencia pública, con un plazo de ejercicio y sobre la base de la delegación que el propio Congreso establezca.

Como hemos expuesto, la Constitución Nacional otorga al Congreso de la Nación en forma exclusiva la facultad de contraer empréstitos y el arreglo del pago de la deuda externa del país (Arts. 4 y 75 inc. 4 y 7 de la CN).

En consecuencia, la última parte del artículo 60 de la ley 24.260 constituye una típica delegación de facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo.

Ahora bien, la disposición transitoria Octava que acompañó a la nueva Constitución determinó que *“la legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición, excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley (corresponde al art.76)”*.

Este plazo de caducidad fue prorrogado por diferentes leyes, hasta el dictado de la ley 26.519 que estableció una última prórroga, nunca renovada. En efecto, el artículo 1 de dicha norma establece que *“sin*

perjuicio de la facultad derogatoria del Poder Legislativo Nacional, ratifícase en el Poder Ejecutivo Nacional, a partir del 24 de agosto de 2009, por el plazo de un (1) año, y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo Nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994”

Así las cosas, considerando que la ley 24.156 fue promulgada en el año 1992, es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, entendemos que la delegación contenida en la última parte del artículo 60 de la ley 24.156, habría caducado inexorablemente en el año 2010.

Por supuesto que no desconocemos la desestimación de la denuncia formulada por este tópico por parte del juez federal porteño Julián Ercolini, en el año 2018, pero -más allá de las apreciaciones que merezca esa sentencia-, lo cierto es que aún cuando por vía hipotética se conceda la vigencia de esa norma delegada, esta no resulta dirimente para decidir el caso, en virtud de lo que se expondrá en el siguiente apartado.

g) La Inaplicabilidad del Artículo 60 de la Ley 24.156 al Acuerdo con el FMI

El art. 76 de la Constitución Nacional *“prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca...”*

A partir del juego armónico de dicha norma con el artículo 53 de la ley permanente de presupuesto antes citado, resulta que de acuerdo a la última parte del art. 60 de la ley de Administración Financiera, el Poder Legislativo ha delegado en el PEN la facultad de concretar operaciones de crédito cuando sean formalizados con organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Sin embargo, la delegación se encuentra condicionada a: a) que dichos préstamos tengan por objeto establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el Poder Ejecutivo Nacional, y b) que se ajusten a los términos y a las condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos.

Ninguno de ambos extremos se observan en el empréstito con el FMI que aquí nos ocupa.

En efecto, el FMI tiene como objetivo proporcionar *“respaldo financiero a los países afectados por crisis con el fin de darles margen de maniobra para implementar políticas de ajuste orientadas a restablecer la estabilidad y el crecimiento económico. También ofrece financiamiento precautorio a fin de prevenir crisis y como un seguro contra estas. Los instrumentos de préstamo del FMI se van perfeccionando continuamente para satisfacer necesidades cambiantes de los países.”*

En cuanto al formato del crédito, el propio organismo multilateral afirma que *“el marco del Acuerdo Stand-By permite al FMI responder rápidamente a las necesidades de financiamiento externo de los países, y respaldar políticas que los ayuden a salir de las crisis y volver a un crecimiento sostenible...”*

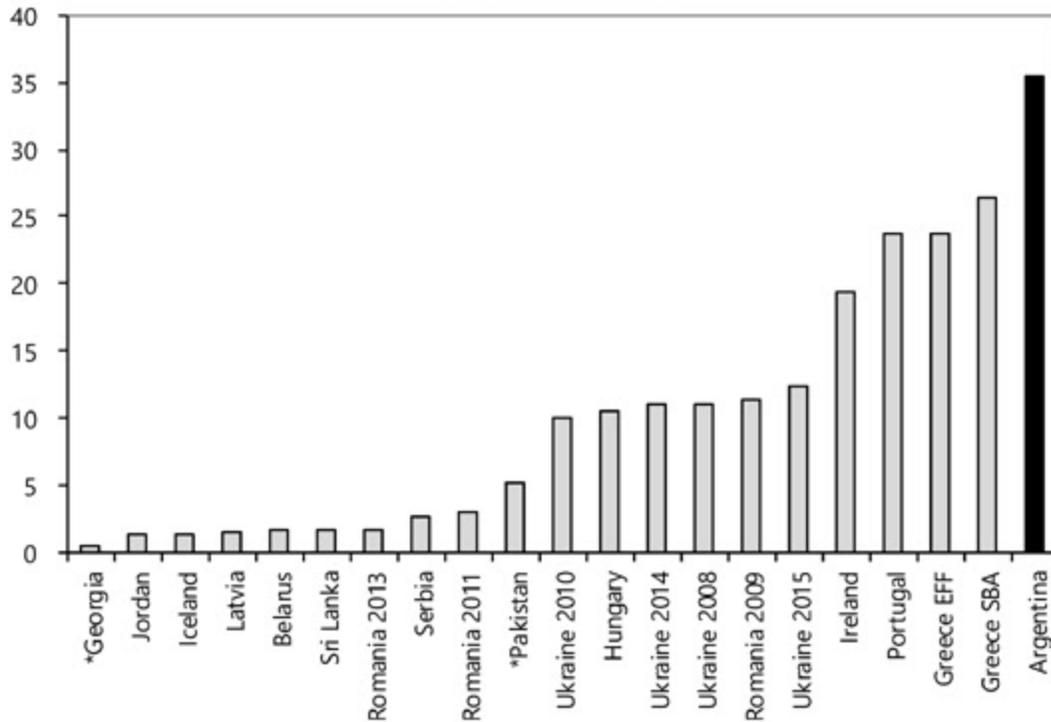
Asimismo, dentro de los distintos tipos de acuerdo stand by, consigna al de acceso excepcional para los casos en que *“el FMI puede prestar fondos por encima de los límites normales según cada caso en el marco de su política de acceso excepcional, que implica un análisis más riguroso por parte del Directorio Ejecutivo del organismo... Cuando un país solicita un préstamo al FMI, acuerda ajustar sus políticas económicas para superar los problemas que lo llevaron a tener que pedir financiamiento en primer lugar. Estos compromisos, incluida la condicionalidad específica, se describen en la carta de intención del país miembro (que a menudo contiene un memorando de políticas económicas y financieras)...”*

Como hemos visto, el programa acordado con el FMI significó el otorgamiento de un préstamo stand by de acceso excepcional por aproximadamente USD 57.000 millones, con un plazo de devolución de 36 meses.

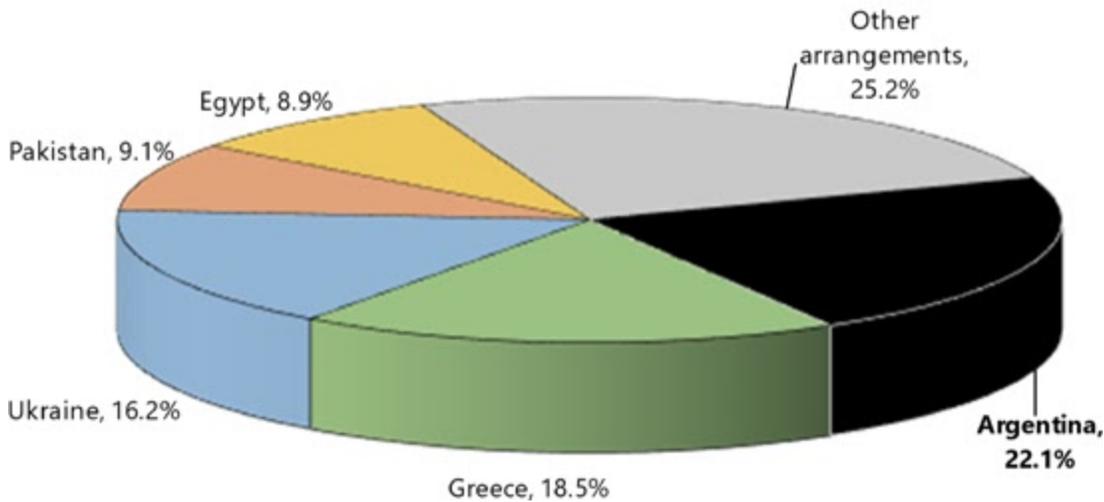
Se trata del préstamo cuantitativamente más grande en la historia del FMI, de modo que no resulta un acuerdo ajustado a los términos y condiciones usuales. Merece reiterarse que el acuerdo stand-by aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 20 de junio de 2018 por USD 50.000 millones, equivalía al 1.110% de la cuota Argentina en dicho organismo multilateral de crédito y que la propia Directora Gerente del FMI, Cristine Lagarde afirmó que se trataba del *“préstamo más grande de la historia del FMI.”*

Los cuadros que lucen a continuación, elaborados por el propio FMI en el mes de julio de 2018, demuestran que la República Argentina resulta el deudor más grande con dicho organismo multilateral de crédito.

A. Total Access of Recent Exceptional Access Arrangements 1/
(In billions of SDRs)



B. Credit Concentration of Fund GRA Exposure 2/



Además, tal como surge de la Carta de Intención, de los memorandos de política económica y financiera y de entendimiento técnico, el crédito no fue tomado para realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el Poder Ejecutivo Nacional, sino a fin de “proporcionar respaldo financiero a países en crisis” como el propio FMI define al referirse a la modalidad stand-by.

En consecuencia, queda claro que aun en el caso que se considerara vigente la delegación prevista en el artículo 60 de la ley 24.156, aquella no resultaría aplicable al préstamo stand by de acceso excepcional, al que accedió nuestro país.

Pero, además, advertimos que las razones esgrimidas para la concesión del empréstito excepcional nunca se materializaron en un acuerdo formal, ni en un acto de nuestra administración mediante el cual se lo aceptara y, por fin, que el préstamo fue malversado, ya que se burlaron los objetivos consagrados en los instrumentos de negociación y la finalidad se dirigió a satisfacer el interés de los especuladores financieros, asegurando su ganancia antes del anunciado default.

h) La ley de Presupuesto 27.431 y la incompetencia del Poder Ejecutivo para Tomar Deuda

Las leyes que reglamentan los preceptos de la Constitución no deben alterarlos (conforme el art. 28 de la CN). En el ámbito específico de la actuación del Poder Ejecutivo Nacional, el art. 99, inc. 2° establece como atribución o mandato expedir *“las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.”*

Se trata de una cláusula fundamental que hace a la esencia misma de la división de poderes que consagra nuestra Carta Magna en su artículo 1°.

En virtud de tal principio y como hemos manifestado, corresponde al Congreso Nacional autorizar las operaciones de crédito para urgencias de la Nación y para empresas de utilidad nacional, así como arreglar las condiciones para su pago (arts. 4° y 75°, incs. 4° y 7°).

La mencionada autorización debe concretarse mediante la Ley de Presupuesto Nacional, acto legislativo que sobre la base del plan de gobierno elevado por el Poder Ejecutivo, dispone la planificación anual de la actividad financiera del Estado y refleja una política presupuestaria única para todo el sector público.

Ahora bien, la Ley de Presupuesto del año 2018 (Ley N° 27.431), en virtud de la Planilla N° 12 anexa al artículo 4°, autorizó a la Administración Central a obtener préstamos a largo plazo por la suma de \$ 87.235.009.280.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL
FUENTES FINANCIERAS
(en pesos)

CONCEPTO	CARÁCTER INSTITUCIONAL	ADMINISTRACIÓN	ORGANISMOS	INSTITUCIONES	TOTAL
		CENTRAL	DESCENTR.	SEG. SOCIAL	
Fuentes Financieras		2.188.895.754,426	7.701.307,518	2.872.508,515	2.199.269.570,459
Disminución de la Inversión Financiera		18.097.089,380	311.077,892	2.210.000,000	18.618.167,278
Venta de Títulos y Valores		0	0	0	0
Disminución de Otros Activos Financieros		18.097.089,380	311.077,892	2.210.000,000	18.618.167,278
Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos		2.172.798.665,040	7.390.229,626	462.508,515	2.180.651.403,181
Otención de Préstamos a Corto Plazo		0	0	0	0
Incremento de Otros Pasivos		635.930.000,000	0	0	635.930.000,000
Colocación de Deuda en Moneda Nacional a Largo Plazo		625.860.655,760	0	0	625.860.655,760
Colocación de Deuda en Moneda Extranjera a Largo Plazo		623.773.000,000	0	0	623.773.000,000
Otención de Préstamos a Largo Plazo		87.235.009,280	7.390.229,626	462.508,515	95.087.747,421
TOTAL		2.188.895.754,426	7.701.307,518	2.872.508,515	2.199.269.570,459

Considerando un tipo de cambio en el que el valor dólar estadounidense ascendía a \$ 18 (cotización de la moneda a la fecha 27/12/2017, fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto), equivale a una autorización al PEN para tomar deuda en moneda extranjera por aproximadamente, USD 4.846.000.000.

Como hemos visto, el empréstito contraído con el FMI es superior en más de diez veces como para alertar sobre una interpretación y aplicación de la facultad prevista en el artículo 60 de la Ley N° 24.156 que consienta un endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional de aquellas dimensiones, exclusivamente por la propia voluntad del Poder Ejecutivo.

Así las cosas, en modo alguno puede entenderse que la previsión de endeudamiento prevista en la ley de presupuesto del año 2018, amparaba el empréstito tomado a mediados de ese año con el FMI.

i) Irregularidades en la tramitación de los expedientes administrativos

El antes citado informe “Análisis de los procedimientos aplicados para la celebración del Acuerdo Stand By suscripto entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional en 2018” elaborado por la SIGEN, determinó que las actuaciones administrativas tanto en el ámbito del entonces Ministerio de Hacienda como en el Banco Central de la República Argentina que respaldan y fundamentaban la suscripción de la Carta de Intención y la aceptación del programa (memorándum de políticas económicas y financieras) por parte del FMI, se iniciaron con posterioridad a su firma.

En efecto, el EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA fue iniciado en el ex Ministerio de Hacienda con fecha 21 de junio de 2018, y el EX2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA fue iniciado en el ámbito del Banco Central con fecha 14/06/18.

Como ya se expuso, la mencionada Carta de intención fue suscripta con fecha 12 de junio de 2018.

Así las cosas, la SIGEN verificó que **los compromisos asumidos con el FMI. 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.**

A efectos de graficar lo expuesto, reproducimos el cuadro elaborado por la SIGEN:

Fecha	Documento
12/06/18	Firma de la primera Carta de Intención
14/06/18	Apertura del Expediente en el Banco Central de la República Argentina (EX 2018-00154908-GDEBCRA-GG-BCRA)
18/06/18	Opinión de la Gerencia Principal de Estrategias y Comunicación de la Política Monetaria del BCRA
18/06/18	Intervención de la Subgerencia General de Operaciones del BCRA
18/06/18	Dictamen de la Subgerencia General de Estudios Jurídicos del BCRA
21/06/18	Apertura del Expediente en el ex Ministerio de Hacienda (EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA)
22/06/18	Intervención de la Secretaría de Hacienda
22/06/18	Dictamen del servicio Jurídico del Ministerio de Hacienda

El órgano auditor destacó con acierto que si bien la decisión de suscribir la Carta de Intención con el FMI constituye una decisión de política económica (que como tal involucra aspectos de prudencia política), no

es menos cierto que dicha decisión debe sujetarse al previo cumplimiento de los procedimientos e intervenciones de órganos competentes, a los efectos de determinar su razonabilidad y conveniencia.

Por otra parte, el 05/03/2018, mediante el Decreto 174/2018 se estableció que, entre los objetivos de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros se encontraba, el de: *“5. Asistir al Jefe de Gabinete de Ministros, en coordinación con las áreas competentes del Ministerio de Finanzas, en las relaciones institucionales con los Organismos Internacionales de Crédito y en las relaciones interjurisdiccionales, con relación a la aprobación, seguimiento, evaluación y revisión de los programas y proyectos con financiamiento externo, cooperaciones técnicas y donaciones.”*

En el mismo Decreto, en relación a la Secretaría Legal y Administrativa, dependiente del Ministerio de Finanzas, se establece que dicha área tenía como objetivos, entre otros: *“1- Dirigir y coordinar el desarrollo de las actividades de apoyo legal, técnico y administrativo de la jurisdicción ministerial...4. Intervenir en los aspectos de su competencia en los contratos que se suscriban con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales y con los inversores privados.”*

Adicionalmente, al enumerar los objetivos de la Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios, dependiente de la Secretaría Legal y Administrativa, del Ministerio de Finanzas, en los puntos 2 y 4 del Decreto 174/2018, se establece: *“2. Asesorar en el análisis legal de los contratos que se suscriban con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales y con inversores privados...4. Asistir en el análisis de los aspectos legales de las acciones orientadas a preservar el crédito público.”*

Por último, al enumerar los objetivos de la Secretaría de Finanzas, dependiente del Ministerio de Finanzas, se menciona específicamente que resulta de su competencia: *“1. Entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior.”* Dicho rol incluye, tal como se menciona en los puntos 2, 6 y 7 del Decreto en cuestión: *“2. Diseñar las acciones tendientes a la preservación del crédito público...6. Entender en las relaciones, negociaciones y representación del país con los organismos financieros internacionales de crédito de los que la Nación forma parte, en los aspectos que hacen a las políticas generales y particulares de dichos organismos y en los préstamos provenientes de los mismos...7. Entender en todo lo vinculado a las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, para el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con dichos organismos.”*

No puede obviarse, a la luz de la normativa mencionada, que el asunto era competencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Finanzas, que intervino el Ministerio de Hacienda procediendo a la apertura de un expediente el 21/06/2018, es decir 9 días después de la firma de la Carta de Intención para solicitar el crédito y que la providencia que solicitó la asignación de una carátula para dicho expediente hizo referencia a un *“Acuerdo Banco Central de la República Argentina”*.

En el mismo sentido, el 22/06/2018, es decir con posterioridad a la firma de las cartas de intención, se emitió el Dictamen Jurídico que lleva la firma de la Dra. Leticia Focaia y del Dr. Carlos Diez, Coordinadora y Director, respectivamente, de la Dirección Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios del Ministerio de Hacienda.

En el punto III de dicho dictamen jurídico, se dejó sentado “*que conforme surge de lo actuado, al momento en que se requiere el asesoramiento de este Servicio Jurídico, las cartas de intención sometidas a consideración ya se encuentran suscriptas. Ahora bien, la Procuración del Tesoro de la Nación ha señalado que ‘la consecuencia y oportunidad de aprobar o no la carta de intención suscripta por tratarse de una evaluación de carácter político, escapa a la competencia jurídica de este organismo asesor’ (Dictámenes 195:164).... En tal sentido, nuestro máximo organismo asesor ha sostenido en forma pacífica y reiterada que ‘no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (conf. Dict. 245:359; 245:381) (Dictámenes 259:93)’*”

Sin embargo, el dictamen tampoco procedió a considerar las cuestiones de derecho aplicables al caso. En otras palabras, omitió analizar: a) si el Poder Ejecutivo y en especial el Ex Ministerio de Hacienda, resultaba competente para decidir y formalizar una operación de crédito público de estas características, teniendo en cuenta las competencias que se desprenden de la Constitución Nacional en materia de deuda; del artículo 53 de la ley 11.672, y de la ley 24.156; b) la vigencia y aplicabilidad de la delegación contenida en el art. 60 última parte de la ley 24.156; y c) el cumplimiento de la totalidad de los informes y autorizaciones correspondientes, como lo requerían en los artículos 61 de la ley 24.156; el artículo 59 del decreto PEN 1344/07 y el artículo 53 de la Ley permanente de presupuesto.

Así las cosas, queda claro que no sólo debió ser considerado esencial el dictamen jurídico previo, sino que su ausencia no podía ser subsanada con posterioridad como erróneamente se sostiene en el dictamen, ya que justamente el acto de la administración debió analizar los aspectos jurídico-normativos referenciados.

También corresponde destacar que, si bien en el segundo acuerdo que ampliaba el firmado en fecha 12/06/2018, y en las sucesivas modificaciones de los memorandos se contó con el correspondiente dictamen jurídico, previo a la firma del acto, le competen los mismos reparos efectuados ut supra en relación al expediente EXP-2018- 29772791, en atención a que los distintos dictámenes jurídicos no analizan si de acuerdo al ordenamiento jurídico, los órganos que decidieron su ampliación y las modificaciones, estaban facultados para tomar dicha decisión. No se visualiza tampoco el informe de impacto en la balanza de pagos por parte del B.C.R.A.

5) MALVERSACIÓN DE CAUDALES PÚBLICOS

El antes citado informe de la SIGEN establece que el Memorandum de Políticas Económicas y Financieras, adjunto a la Carta de Intención de fecha 12 de junio de 2018, expresaba en el capítulo referido al Tipo de Cambio (punto D de los objetivos) que “*como parte de nuestro marco de metas de inflación estamos completamente comprometidos con un tipo de cambio flexible y determinado por el mercado. Proponemos limitar las ventas de reservas internacionales a períodos en que haya una clara disfunción del mercado. Incluso en esos casos, planeamos absorber las presiones externas a través de un tipo de cambio flexible y ventas de divisas muy limitadas para acomodar las presiones del mercado cambiario*”.

Los objetivos del citado Memorandum suscripto por Nicolás Dujovne y Federico Adolfo Sturzenegger con las autoridades del FMI, consistían en:

- Restaurar la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas que disminuyan las necesidades de financiamiento del gobierno nacional y pongan nuestra deuda pública en un firme sendero descendente.
- Fortalecer el marco institucional y de metas de inflación del Banco Central mediante el refuerzo de su autonomía y el establecimiento de un sendero realista para la inflación, que tome en cuenta las implicancias de la reciente volatilidad del mercado pero, no obstante, busque bajar la inflación a un dígito para fines de 2021.
- *Disminuir las tensiones en nuestra balanza de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo (el destacado me pertenece).*
- Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.

El informe de la SIGEN continuó afirmando que pese a la claridad y contundencia del memorándum, prácticamente en simultáneo con la firma de la Carta de Intención, el Ministerio de Hacienda instruyó al Banco Central para que actuara de modo contrario a lo acordado.

A efectos de corroborar lo expuesto, la SIGEN expuso 3 ejemplos:

- a) NO-2018-30188450-APNSECH#MHA. Nota del SH al BCRA, a través de la cual requirió que se realizara a partir del día 25 de junio y hasta el 29 de junio de 2018 subastas de divisas por hasta el equivalente a USD 100 millones (cien millones de dólares estadounidenses) diarios, contra el débito de la cuenta N° 205.01/00 “Depósitos del Gobierno Nacional en moneda extranjera-Cuenta Operativa.
- b) NO-2018-30686204-APNSECH#MHA Nota del SH al BCRA, que requirió que las subastas de divisas para el 28 y 29 de junio de 2018 aumentaran a USD 150 millones (ciento cincuenta millones de dólares estadounidenses) cada día.
- c) NO-2018-31255613-APNSECH#MHA. Nota del SH al BCRA que requirió que a partir del día 2 de julio y hasta el 31 de julio de 2018, se subastaran divisas hasta el equivalente a USD 100 millones (cien millones de dólares estadounidenses) diarios, contra el débito de la cuenta N° 205.01/00 “Depósitos del Gobierno Nacional en moneda extranjera-Cuenta Operativa.

A mayor abundamiento, el informe "*Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019*" elaborado por el BCRA en marzo de 2020, destaca el aumento exponencial en la formación de activos externos en ese período, y **su aceleración justamente cuando ingresaron los USD 44.500 millones provenientes del préstamo stand by con el FMI**, de modo que resulta claro que se incumplieron los objetivos y compromisos asumidos en los documentos referenciados, para justificar y obtener el otorgamiento del préstamo.

En efecto, el resumen ejecutivo del mencionado informe establece que "*a lo largo de todo el período, la*

formación de activos externos (FAE) de los residentes (coloquialmente llamado fuga de capitales), se triplicó superando los USD 86.000 millones. Aún durante la primera fase de auge de ingreso de capitales, la formación de activos externos de los residentes alcanzó los USD 41.100 millones. En la etapa de aceleración de salida de capitales, a partir de mayo de 2018, la FAE alcanzó los USD 45.100 millones...En una economía que históricamente encuentra en la restricción externa (esto es, la insuficiencia crónica de divisas) uno de los principales límites al desarrollo, los más de 86.000 millones de dólares que se fugaron en concepto de formación de activos externos tienen su equivalencia en términos de menor crecimiento, mayor desempleo y deterioro en la distribución del ingreso.”

En conclusión, conforme el memorando suscripto con el FMI, las divisas provistas debían utilizarse para “*incrementar las reservas internacionales*” y su venta debía resultar “*muy limitada*”. Sin embargo, tales circunstancias no se verificaron en la realidad en tanto dichas divisas fueron utilizadas como un seguro de cambio para aquellos fondos que invirtieron en pesos en el fabuloso negocio de las Lebac, y terminaron consumiéndose en la formación de activos externos, quebrantando los imputados la confianza del vínculo que los unía como funcionarios con los caudales públicos (deber de probidad).

El artículo 260 del CP reprime “*al funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados...*” y el artículo 261 del mismo cuerpo legal, eleva la pena de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, cuando el funcionario concretara dicha conducta “*en provecho propio o de un tercero*”.

El peculado “*no es un delito patrimonial en primer término, aunque su efecto sea de carácter patrimonial. No se tutela la integridad del patrimonio sino, sobre todo el correcto funcionamiento de la actividad patrimonial del Estado y la propia fidelidad de los funcionarios encargados de velar por ese patrimonio.*”

En función de lo expuesto, entiendo que habiendo los imputados aplicado las divisas provenientes del empréstito con el FMI que les correspondía administrar, a una finalidad diferente a la que estaban destinadas, en franca violación al deber de probidad que les competía, su conducta se adecúa a la descripción típica del delito de malversación o peculado.

La jurisprudencia del fuero tiene dicho en un caso aplicable que “*...nos encontramos frente a un supuesto de coautoría, definido por el dominio funcional del hecho, toda vez que se ha comprobado que cada uno de ellos ha realizado distintos aportes -definidos por el cargo que ocupaban en el Poder Ejecutivo Nacional- de carácter esencial, a la ejecución de un suceso ilícito -de acuerdo a un plan de acción previamente establecido-, siendo que a cada uno le ha correspondido cumplimentar una función determinada, de modo que, sólo actuando en forma conjunta y coordinada, como lo hacen los engranajes que conforman una maquinaria, podía conseguirse el resultado querido. No obstante lo expuesto, al encontrarnos frente a un delito de aquellos que Roxin caracteriza como ‘de infracción de deber...adquiere relevancia la determinación, en cabeza de cada uno de los encausados, de la calidad especial de autor exigida por el tipo (Roxin, Claus, “Autoría y dominio del hecho en derecho penal”, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, 383 y ss). Recuérdese que el peculado es un delito de los denominados especiales, que requiere que el sujeto activo revista el carácter de funcionario público, exigencia que debe complementarse con la relación funcional que debe existir entre el autor y los bienes objeto de sustracción, es decir el título en virtud del cual éste se vincula con aquéllos. El autor citado explica que ‘la autoría obtiene así en los delitos de infracción de deber una estructura totalmente distinta que a tenor del concepto general de autor. En lugar de la imbricación de las aportaciones al hecho en la fase ejecutiva, se da la determinación del resultado por quebrantamiento conjunto de un deber común. (...)...siempre se dará coautoría*

allí donde determinado ámbito de asuntos está confiado a varias personas a la vez. (...) En estos casos,...ha de estimarse coautoría siempre que alguien, de acuerdo con otros obligados, mediante cualquier aportación al hecho, incumpliendo las funciones que le están encomendadas, coopera...”(op.cit., págs. 389 y ss)”

6) DEFRAUDACION POR ADMINISTRACION INFIEL

El artículo 172 del CP establece que *“será reprimido con prisión de un mes a seis años, el que defraudare a otro con nombre supuesto, calidad simulada, falsos títulos, influencia mentida, abuso de confianza o aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño.”*

Asimismo, el artículo 173 inciso 7 del CP reprime como caso especial de defraudación a quien *“por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico, tuviera a su cargo el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios ajenos, y con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido o para causar daño, violando sus deberes perjudicare los intereses confiados u obligare abusivamente al titular de éstos.”*

El inciso 5 del artículo 174 del citado código reprime con pena de dos a seis años de prisión a quien *“cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública.”*

Ahora bien, queda claro que Mauricio Macri en su carácter de Presidente de la Nación; Nicolás Dujovne, en su rol de Ministro de Hacienda; Luis Andrés Caputo en su doble carácter de Ministro de Finanzas y Presidente del Banco Central; y finalmente Adolfo Sturzenegger y Guido Sandleris como Presidentes del Banco Central de la República Argentina, tenían a su cargo la administración de bienes e intereses pecuniarios ajenos.

Asimismo, hemos visto cómo de modo sistemático los imputados dictaron distintas normas destinadas a flexibilizar el mercado de cambios, eliminaron el encaje para el ingreso de divisas y el plazo de estadía mínima que regulaba los movimientos transfronterizos de capitales, eliminaron las obligaciones de ingresar y liquidar las divisas provenientes de exportaciones de bienes y servicios, flexibilizaron el sistema de información correspondiente al Régimen Informativo de Operaciones de Cambio (RIOC) y eximieron del pago de impuestos a los rendimientos de las letras del BCRA.

A su turno, también describimos de qué modo los imputados habilitaron la inversión de no residentes en letras del BCRA (Lebacs), y cómo emitieron y colocaron hasta el mes de junio de 2018 dichos instrumentos de corto plazo, por montos superiores a USD 46.153 millones.

También hemos descripto pormenorizadamente como los imputados violaron los deberes a su cargo, incumpliendo la solicitud al Poder Legislativo Nacional de la autorización previa para contraer el empréstito con el FMI (arts. 75 inc. 4 y 7 de la CN), eludiendo la inclusión del empréstito por el monto correspondiente en la ley de presupuesto (art. 60 de la ley 24.156), omitiendo traducir documentos fundamentales en legal forma (art. 6 de la ley N° 20.305), soslayando la emisión del dictamen de viabilidad del Ministerio de Economía y la autorización del Jefe de Gabinete de Ministros para el inicio de las negociaciones de la operación (decreto 1344/07) y evitando la opinión previa del Banco Central de la República Argentina respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos (art. 61 de la ley 24.156).

Finalmente, contamos de qué modo los USD 44.500 millones que ingresaron al BCRA mediante el crédito del FMI, fueron utilizados para el salvataje de las Lebac emitidas y de qué modo salieron del país mediante la formación de activos externos.

Ahora bien, considerando la calificación y trayectoria de los imputados, expertos y habitués del mundo de las finanzas, con amplio recorrido académico y conocedores de los mercados internacionales de créditos, autores de numerosas publicaciones sobre temas financieros y fiscales, es evidente que no equivocaron el camino cuando llevaron el país a la ruina y sometieron al pueblo de la Nación al acecho de las penurias de un cuantioso endeudamiento.

Por el contrario, se trata de un programa calculado y ejecutado con el objeto de generar una transferencia extraordinaria de activos desde el sector público hacia un grupo selecto del sector privado, en perjuicio del interés del pueblo argentino, el que debían gestionar y custodiar con fidelidad.

7) CONSIDERACIONES FINALES

Todo lo enunciado hasta aquí demuestra de un modo concluyente de que modo se fueron enlazado conductas que constituyen delitos contra el patrimonio público y la administración pública, omitiendo deliberada y reiteradamente el obrar que las normas exigían a los funcionarios, para así sortear los obstáculos que aquellas le imponían para la consumación de los fines propuestos.

Llevar el empréstito al Congreso de la Nación, o requerir los informes y dictámenes respectivos, no hubiera conducido a otro resultado que impedir la toma del empréstito en las condiciones pactadas, en virtud de su clara insustentabilidad, o al menos dificultarlo y demorarlo hasta poner en riesgo la consumación del *carry trade*. Las omisiones y violaciones a sus deberes de los funcionarios fueron las formas mediante las cuales se materializó parte del fraude.

Las invocaciones de motivos falsos en las cartas de intención y los memorandos de entendimiento con el FMI -falsedad en el contenido cuyo potencial delictivo corresponde también explorar- no son sino otra puesta en escena ardidosa que apenas disimula el fin, bien diferente, de asegurar las ganancias de la maniobra de especulación financiera.

El resultado final de la maniobra, el fraude a los intereses de la Nación, quedará cabalmente expuesto cuando la instrucción reciba del Banco Central de la República Argentina la identificación de las personas humanas y jurídicas y el detalle de los montos que obtuvieron como rendimientos en la licitación de letras, y se las compare con el listado de los “*grandes jugadores*” en materia de formación de activos externos.

La administración fraudulenta es un delito doloso, cuyo tipo legal contiene un requisito subjetivo alternativo, pues el sujeto activo debe actuar con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido o para causar daño. El fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido constituye un elemento subjetivo distinto del dolo, consistente en la particular motivación en la que se origina la decisión de la voluntad del agente. Se trata, de un motivo por el cual se comete el hecho, que para la verificación de los requerimientos de la figura, debe agregarse al obrar doloso del autor, en cuanto a la acción de perjudicar los intereses confiados u obligar abusivamente a su titular.

Resulta imperativo destacar que si concurre este motivo especial del ánimo de lucro, es suficiente el dolo eventual respecto de las acciones de perjudicar los intereses confiados, u obligar abusivamente a su titular. En este sentido, desde antiguo se ha sostenido que la dirección intencional a la obtención de un lucro ilegítimo para sí o para otro, acompañada de la actitud de indiferencia con respecto al perjuicio eventual para el administrado, es suficiente. Pero en este caso es evidente que el brutal endeudamiento no permite otra representación de los autores que el consecuente perjuicio para los intereses confiados.

La finalidad lucrativa requiere la intención de obtener para sí o para un tercero, aunque sea de manera indirecta, un provecho material, apreciable en dinero, lo que ya se ha verificado y quedará expuesto con los nombres propios cuando la instrucción solicite al BCRA que identifique a los beneficiarios finales de la maniobra denunciada.

Como se adelantara al principio, no se trata de promover el juzgamiento de una política económica, monetaria y financiera ruinosa para los intereses de la Nación por la doctrina que la inspiró, los yerros en su ejecución o el fracaso de los resultados por las contingencias que median entre los propósitos y las concreciones.

Se trata de investigar y sancionar la afectación extrema de los intereses del pueblo de la Nación, cuando ante la evidencia de tal fracaso se decide privilegiar y asegurar las ganancias de los especuladores por sobre los intereses del pueblo argentino, y para ello se lo endeuda arrasando con las normas e invocando motivos falsos.

Por todo lo antes expuesto, remítase copia de la presente providencia en carácter de formal denuncia penal al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal mencionado al inicio, junto con la documentación digital aportada por el Banco Central de la República Argentina; y al Banco Central de la República Argentina, la Sindicatura General de la Nación; la Procuración del Tesoro de la Nación y el señor Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación; y prosiga su trámite en el ámbito de esta Oficina Anticorrupción de la Presidencia de la Nación.