

EL FMI, EL STAND BY DE 2018, LAS NULIDADES ARTICULADAS Y EL DERECHO PENAL

Introducción

En el año 2021, la Oficina Anticorrupción (OA) elaboró un informe respecto del Stand By celebrado en el año 2018 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) efectuado sobre la base de otro preparado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que fue utilizado para denunciar penalmente al ex presidente de la Nación Mauricio Macri, a los ex presidentes del Banco Central Federico Sturzenegger y Luis Caputo y al ex ministro de Hacienda Nicolás Dujovne, por los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de los deberes de funcionario público, y malversación de caudales públicos. Los supuestos delitos cometidos al suscribir el acuerdo con el FMI en junio de 2018, su ampliación en el mes de octubre, y el supuesto desvío de los fondos, que salieron del país, de acuerdo con un informe producido por el Banco Central de la República Argentina, determinaron primeramente el Informe de la SIGEN y posteriormente la denuncia penal¹. Con posterioridad y debido a las instrucciones dadas a la Procuración del Tesoro por el presidente de la Nación², el Procurador Carlos Zannini se presentó

¹ La causa tramita en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 5 a cargo de la Dra. María Eugenia Capuchetti

² La parte dispositiva del Decreto 239/2021 dice .EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA:
ARTÍCULO 1°.- Instrúyase a la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN para que se constituya en parte querellante, en representación del ESTADO NACIONAL, en la causa N° 3561/2019 "Macri Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública", en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5 de esta Capital Federal, y coadyuvar en la promoción de la acción penal con el fin de determinar a las presuntas y los presuntos responsables de los delitos de acción pública que en ese proceso se investigan y que podrían haber damnificado al ESTADO NACIONAL.

ARTÍCULO 2°.- Instrúyase a la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN a iniciar las acciones conducentes al recupero de los eventuales daños y perjuicios emergentes de los hechos denunciados, facultando a tal efecto a promover, en su caso, la respectiva acción civil en el proceso penal.

ARTÍCULO 3°.- Instrúyase a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN para que determine la existencia y, en su caso, la cuantía del perjuicio económico que pudo haber generado el uso de los 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 .ARTÍCULO 4°.- En virtud de lo ordenado en el artículo anterior, solicítase la colaboración del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA en las materias de su competencia.
ARTÍCULO 5 °.- El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el BOLETÍN



ante la justicia federal en su carácter de parte querellante en representación del Estado Nacional, ampliando los términos de la OA y a los efectos de impulsar el procedimiento. A su vez, varios dirigentes políticos, sindicales, y representantes de organizaciones de la sociedad civil, junto a algunos abogados, interpusieron una acción de amparo, a los efectos de que se declarara la nulidad absoluta e insanable de cada una de las Cartas de Intención y de los acuerdos Stand By firmados con el FMI por el Poder Ejecutivo Nacional durante los años 2018 y 2022 en razón de ser violatorio de la Constitución Nacional (arts. 4, 75, incisos 4,7,22, los arts. 76.99 inciso 3)), el art. 53 de la Ley N° 24.156, y los arts. 3° y 14 de la Ley N° 19.549.

Debe suponerse que una denuncia penal, y más aún una querrela instaurada por orden presidencial, contra un ex presidente de la República y funcionarios de su gobierno debe contar con pruebas sólidas, y el respaldo normativo suficiente para incriminarlos, y no tratarse de una acción con finalidades políticas, que no puede tener un resultado favorable, si existe orfandad en las pruebas ofrecidas, y no ha existido violación alguna en las disposiciones legales por parte de los imputados que intervinieron en el trámite y la suscripción del Stand By. En el caso de la acción penal instaurada solo habría presunciones respecto a la posible malversación de caudales públicos, que son materia de investigación en la justicia federal, pero como además se denuncia la comisión del delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público respecto a los actos administrativos realizados en violación a las normas legales al celebrar el Stand By con el FMI, estimo importante hacer algunas precisiones al respecto para clarificar algunos aspectos que han sido materia de discusión desde el año 2018 hasta la fecha.

En lo que hace a la acción de amparo, se efectúan las mismas consideraciones respecto a los actos administrativos que debieron realizarse al acordar con el FMI, y también sobre la base de una hojarasca dialéctica se articula una acción de nulidad absolutamente imposible y desprovista de toda fundamentación normativa, donde además se ignora de manera sorprendente la naturaleza de los Stand By que se acuerdan con la institución multilateral de la que la Argentina forma parte.



Para una mejor consideración de ambas acciones judiciales, voy a efectuar un análisis separado de las mismas, ya que en un caso se trata de una denuncia y ulterior querrela por la comisión de un delito de acción pública efectuada por funcionarios del Poder Ejecutivo y en el otro caso de una acción civil (el amparo) deducido por ciudadanos particulares y como ya dijera dirigentes políticos y sindicales, además de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

En las diferentes acciones judiciales que se encuentran en trámite, aun extremando la prudencia crítica, resulta evidente la falta de argumentos con los que se ha procedido; el desconocimiento de cómo se articulan instrumentos internacionales como los Stand By celebrados con el Fondo Monetario Internacional, pretendiendo justificar la existencia de posibles delitos de acción pública mediante la cita de normas totalmente inaplicables a esta clase de acuerdos, que tienen una larga historia desde el primero firmado por el presidente Frondizi en el año 1958, hasta el último de marzo del corriente año. **Además de las inconsistencias legales que sirven de justificación a las distintas acciones judiciales, a las que hice referencia, uno de los fundamentos esgrimidos en la denuncia y en la querrela es una norma del ordenamiento administrativo que no existe, y aunque he tratado infructuosamente de ubicarla en los distintos ordenamientos legales, no me fue posible identificarla³.**

Si bien puede resultar temeraria tal afirmación ya que me estoy refiriendo a presentaciones efectuadas por dos órganos del Estado, que hacen mención a la misma, la realidad se impone y la lectura de estas páginas lo demostrará acabadamente.

Las acciones legales iniciadas ponen en evidencia la falta de seriedad en el análisis de lo actuado, no solo por la Oficina Anticorrupción, sino por parte del Procurador del Tesoro, que debió considerar con rigor la presentación de una querrela, y no utilizar argumentos legales inaplicables, y consideraciones que

³ Me refiero al artículo 59 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente del Presupuesto, que es una de las normas utilizadas en la denuncia y en la querrela, aunque la redacción de la misma, nada tiene que ver con el texto que transcribe la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro, ignorando cual ha sido la fuente que utilizaron al citar un texto inexistente en la legislación, para fundar el incumplimiento de trámites administrativos, y en consecuencia justificar la imputación de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público

ningún Juez de la Nación podría aceptar debido a sus inconsistencias. De manera análoga, en la acción de amparo y en sus adhesiones⁴ se cae en la misma falta de rigor conceptual, el que es sustituido por un lenguaje más parecido a un panfleto, que a una articulación legal que pueda servir de fundamento a lo que se pretende. En muchos casos se cita el fallo de un “Tribunal de la Deuda” integrado por personas respetables, pero excepto una destacable excepción⁵, carentes de los conocimientos indispensables para arribar a una sentencia en tema tan complejo como es el de la deuda pública y sus implicancias.

Si bien el Stand By acordado con el FMI en el 2018, no tiene antecedentes en la historia de ese organismo ni en la historia argentina por su volumen, pudiendo objetarse el mismo a través de consideraciones económicas o políticas, y aún investigarse si los fondos que se prestaron no fueron utilizados para el objeto materia del acuerdo, como se supone que así fue, ello nada tiene que ver con las responsabilidades penales emergentes de la violación de normas del derecho administrativo, con la violación de los establecido en el art. 75 incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional, y con distintas normas legales relacionadas con el endeudamiento público, como infundadamente se sostiene en la denuncia de la OA y en la querrela de la Procuración, que en parte también recogen términos erróneos con los que la SIGEN cuestionó el acuerdo con el FMI. Eventualmente podría considerarse la existencia de una posible malversación de fondos por parte del Banco Central en razón de haberle dado al crédito otorgado un destino diferente al que estaba contemplado en los documentos firmados oportunamente. De conformidad con el informe de la institución monetaria dado a publicidad en el mes de marzo del año 2020 los montos prestados fueron fugados al exterior, aunque no se haya dado a publicidad de manera oficial la nómina de quienes los remitieron. Tampoco se sabe si esa salida de capitales obedeció al pago de insumos por parte de empresas, si se pagaron royalties (derechos) o si se trató simplemente de una remisión de dinero producto de la evasión fiscal, del lavado de activos u otros delitos posibles.⁶

⁴ Citar adherentes

⁵ El destacado constitucionalista Miguel A., Rodríguez Villafañe, que fuera Juez Federal de Córdoba, y es un destacado especialista en el derecho a la información.

⁶ Al respecto con Alicia Castro, Gabriel Mariotto y Amado Boudou efectuamos una denuncia penal, a los efectos de que se levantara el secreto fiscal para cruzarlo con la información del Banco Central y de esa manera poder establecer la legalidad o no de los fondos transferidos



Resulta indudable que el Stand By acordado con el FMI, puede ser discutido como un acto económicamente y financieramente cuestionable al contraerse una deuda, sabiendo que no se iba a poder pagar, comprometiéndose las finanzas públicas durante un extenso período, pero ello en modo alguno puede ser materia de una imputación penal, sin que ello signifique desconocer la existencia de responsabilidades políticas al haberse endeudado a la Nación por décadas, con las consecuencias dañosas que resultan suficientemente conocidas y que son imposibles de disimular. Ante la imposibilidad del pago de los compromisos asumidos por el gobierno de Macri, el actual gobierno debió encarar una gravosa negociación con el FMI, que de conformidad con lo acordado va a ejercer una suerte de control sobre la economía del país durante doce años y medio, tal como surge de los nuevos instrumentos que fueron celebrados en el mes de marzo, y que tuvieron la autorización del Poder Legislativo mediante la sanción de la Ley 27.668⁷

La totalidad de los que cuestionaron el Stand By del 2018, han confundido las decisiones políticas que llevaron a contraer ese irresponsable crédito, con la supuesta comisión de delitos como el abuso de autoridad y el incumplimiento de los deberes de funcionario público. En lo que hace al amparo al que hice referencia, los peticionantes del mismo suponen que los supuestos incumplimientos de índole administrativa son suficiente causa para decretar la nulidad del Acuerdo. En lo que hace a la posible malversación de los fondos, que también es objeto de la imputación penal, al haber sido utilizados para un objeto distinto al acordado en el Stand By, ello deberá ser investigado a los efectos de establecer las responsabilidades de las autoridades del Banco Central de la República Argentina (BCRA), mediante una prolija auditoría sobre los mismos, ya que hasta el momento solo se tiene un informe general emitido por el BCRA, y lo consignado en la Evaluación Ex Post (EEP) efectuada por el FMI. Pero aun en ese caso, ello escapa a la imputación penal que se pretende respecto del ex presidente Macri, ya que la institución monetaria tiene autonomía funcional y el Poder Ejecutivo carece de responsabilidad en sus decisiones o en la forma de ejercer controles sobre los fondos que maneja. De todas maneras, ello no excluiría

⁷ Al acuerdo para pagar la deuda del gobierno anterior, que será cancelada con fondos del FMI, durante dos años y medio, se suma el de facilidades extendidas, por el cual la Argentina se obliga a cancelar la deuda en diez años de plazo.



la eventual responsabilidad mediata del ex presidente por ser el máximo responsable de la administración del Estado, quien además dio las instrucciones respectivas para su concertación.

A los efectos de que resulte más claro el análisis de las cuestiones planteadas voy a mostrar separadamente el informe de la SIGEN, cuyos términos sirven de fundamento a la denuncia de la Oficina Anticorrupción y la posterior querrela presentada por la Procuración del Tesoro a fin de poner en evidencia muchas de las inconsistencias de tales acciones, que posiblemente llevaran al tribunal interviniente a desestimar la acción deducida por el Estado a través de los organismos citados. Como existen fundamentos análogos a los del Poder Ejecutivo, en el recurso de amparo al que hice referencia en el principio de este trabajo, y como en el mismo se pretende de manera equivocada la nulidad del Stand By del años 2018, y aún el acuerdo de facilidades extendidas suscripto en el mes de marzo con el FMI, y ratificado por la ley 27.668 voy analizar separadamente los términos de tal presentación debido a la importancia de muchos de los firmantes de la referida acción, que indudablemente no han tomado en cuenta no sólo la legislación vigente, sino aún normas del derecho internacional público y las convenciones internacionales que rigen los acuerdos con el organismo multilateral.

Antes de proceder al análisis de los informes y las acciones legales producidas con respecto al tema en cuestión, resulta necesario poner de relevancia la manifiesta contradicción en la que incurriera el Poder Ejecutivo al deducir acciones penales contra el ex Presidente Mauricio Macri, los ex ministros de Economía y los presidentes del Banco Central que firmaran en Stand By del año 2018, y de manera casi simultánea renegociar el pago de las obligaciones suscritas por esos funcionarios con el organismo multilateral. Si el gobierno entiende, que el acuerdo celebrado en el año 2018 se efectuó en violación a las normas legales y al orden público de la Nación, considerando además que son constitutivas de delitos de acción pública, no podría haber llegado a ninguna negociación con el FMI respecto a la deuda contraída. Es sabido que el Código Civil es categórico en cuanto a la nulidad absoluta de los hechos que contravienen el orden público (Art. 386 CC), que además no podría hacerlo mediante la confirmación del acto. Por otra parte, como no existe obligación sin causa esta debe ser lícita de conformidad con el



ordenamiento jurídico (art. 726 CC). En el caso del Stand By se ha reemplazado una obligación por otra (novación), y esta no procede si la misma está afectada de nulidad absoluta (art. 938 CCC), la que estaría configurada ya que según lo que sostiene el gobierno nacional cuando se contrató el acuerdo con el FMI, se procedió ilícitamente al violarse normas del ordenamiento jurídico.

Podría seguir enumerando una serie de consideraciones al respecto, pero está clara la contradicción: si para el gobierno el Stand By fue producto de la comisión de diversos actos ilícitos, que han sido denunciados a través de las presentaciones hechas por la OA y la Procuración del Tesoro, no hubiera correspondido entrar en negociación alguna con el FMI, firmar un nuevo acuerdo ampliado, y pedirle al Congreso de la Nación, ratificar a través de una ley. Es más que obvio que renegociar un acto ilícito y contrario al orden público es caer en nuevos ilícitos, lo que pone en evidencia la improvisación con la que se han adoptado decisiones, que deberían haber sido objeto de un análisis más exhaustivo para no caer en incongruencias fácilmente identificables.

Como lo sostuviera al principio de este escrito, no fueron transgredidas las normas legales al celebrar el Stand By en el 2018, y los procedimientos utilizados fueron los mismos que se llevaron a cabo en todos los acuerdos desde el primero de ellos realizado en el año 1958.

El informe de la SIGEN

El 12 de marzo del año 2021, La SIGEN emitió un informe destinado a establecer el cumplimiento de la normativa vigente en los procedimientos aplicados para la celebración del Acuerdo Stand By suscripto entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el mes de junio de 2018, sus modificaciones y ampliaciones, habiendo tomado en cuenta el informe que fuera publicado por Banco Central de la República Argentina denominado “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019” dado a conocer en el año 2020.por medio del cual se dio cuenta de una considerable salida de capitales durante el período 2016-2019



De acuerdo con lo que surge del Informe citado, las labores de auditoría se desarrollaron durante los meses de febrero y marzo de 2021, de acuerdo a las “Normas de Auditoría Interna Gubernamental”, aprobadas por la Resolución SIGEN N.º 152/2002, en el marco de la NO-2021- 00032452-GDEBCRA-P#BCRA de fecha 25 de febrero de 2021 sobre la base de lo enviado por el Presidente del Banco Central de la República Argentina a la Sindicatura General de la Nación.⁸

En el informe de la SIGEN, se llegó a la conclusión de 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,**

⁸ Tal como lo indica la SIGEN en su informe: Las tareas realizadas fueron las siguientes:

- Relevamiento y análisis de la normativa vigente.

Análisis de los expedientes administrativos EXP-2018-29772791-APN-DGD#MHA y EXP-2018-52368222-APNDGD#MHA del registro del Ex Ministerio de Hacienda de la Nación.

- Análisis de los expedientes administrativos EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA y EX-2018-00258928-

GDEBCRA-GG#BCRA del Banco Central de la República Argentina.

- Relevamiento y análisis de la Carta de Intención original de fecha 12/06/18 y del Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y el Memorándum de Entendimiento Técnico que forma parte de la misma y sus modificaciones y suplementos.

- Relevamiento del informe del Banco Central de la República Argentina denominado “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019”.

- Análisis del Convenio de fecha 19/06/18 y enmienda del 02/11/18, firmado entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA referido a las responsabilidades en relación con el Acuerdo Stand-By.

La intervención del Banco Central de la República Argentina para que emita opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos (artículo 61 de la Ley N° 24.156)

- La prohibición de realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos (artículo 56 de la Ley N° 24.156). Sobre este particular, cabe efectuar dos consideraciones. Por un lado, mencionar que por el artículo 4°, segundo párrafo del Decreto N° 668/2019 (B.O. 30/9/2019) se suspende la prohibición transcrita para lo que resta del corriente ejercicio presupuestario. Por otro, mencionar que el artículo 56 del Decreto N° 1344/07 dispone “Considérense gastos operativos a aquellas erogaciones de la Administración Nacional incluidas como “Gastos de Consumo” en el Clasificador Económico del Gasto. No se considerarán gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito”.

Las formas en las cuales puede generarse el endeudamiento (artículo 57 de la Ley N.º 24.156)

La intervención previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y/o del Jefe de Gabinete (arts. 59 de la Ley N° 24.156 y del Decreto N° 1344/2007).

- El Dictamen Previo del Servicio Jurídico Permanente de la jurisdicción que tramite el empréstito (art. 7 inciso d) de la Ley N° 19.549)

financiera y jurídica necesaria para su celebración. Resultan extraños los argumentos esgrimidos por el organismo debido a que los llamados órganos competentes, pueden dictaminar en todas aquellas cuestiones referidas a diversos contratos que efectúa la administración pública, pero nada tienen que ver en el caso de los llamados Stand By, que tienen un procedimiento ajeno a las normas reguladoras del derecho administrativo. A esto debe sumarse, que se efectúan citas de normas que no se encontraban vigentes al momento del acuerdo con el FMI, lo que significa un hecho grave, ya que se supone que el organismo no puede desconocer si una norma es aplicable o no respecto de lo firmado en su momento.

Los aspectos fundamentales del informe hicieron referencia a que:

1. No se cumplió con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 24.156, que establece la obligatoriedad de que, en la contratación de deuda pública externa por parte de entes del sector público, debe ser obligatoria la opinión del Banco Central sobre el impacto del mismo en la balanza de pagos.

2.- Incumplimiento del Decreto 1344/2007, respecto de la necesaria autorización del jefe de Gabinete de ministros para la contratación de deuda pública, de conformidad con lo que surge del artículo 48 de la Ley 11.672 (T.O. 2005) y del artículo 59 de la Ley 24.156

2. No se emitió dictamen jurídico previo del Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Hacienda, incumpliendo con el inciso d del artículo 7 de la Ley 19.549.
3. No hubo firma de un Decreto autorizando Stand By
4. Se incumplió el artículo 6 de la Ley 20.305, que establece la obligatoriedad de la traducción de documentos en todos aquellos que se presenten ante entidades, reparticiones u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado Nacional.

Respecto al no cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 de la Ley de Administración financiera, existe una evidente equivocación en cuanto a la aplicación de la norma, debido en primer lugar a que ese artículo está referido exclusivamente a las operaciones habituales de endeudamiento público contenidas en la Ley de Presupuesto, tal como lo establece el artículo 61 del Decreto 1344/2007 que dice: “*La opinión del BANCO CENTRAL DE LA*



REPÚBLICA ARGENTINA deberá ser emitida una vez promulgada la Ley de Presupuesto del año respectivo y se referirá a la totalidad de las operaciones en las que se autoriza a la Administración Central de conformidad con el Artículo 60 de la ley, y que se encuentran contempladas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal de que se trate, en los términos, a los fines y por hasta las sumas estipuladas en esta última. Para realizar dicha opinión podrá utilizar las proyecciones implícitas en la Ley de Presupuesto del año respectivo, así como sobre la base del análisis del programa monetario que se realice en oportunidad de enviar al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN el Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año. Como puede advertirse, lo que establece el artículo 61 de la Ley 24.156, solo hace referencia a operaciones contenidas en la Ley de Presupuesto, que tengan que ver con la Administración Central, y en ningún caso se refiere a operaciones como las acordadas con el FMI, por lo cual no es exacta la referencia al supuesto incumplimiento de la norma, ya que lo acordado con el FMI no podía ser incluido en la Ley de Presupuesto debido a que fue celebrado con posterioridad a la aprobación de la misma, de manera tal que resultaba imposible el cumplimiento que se pretende. Por otra parte no debe olvidarse, que el artículo de marras, solo hace referencia a la Administración Central, y el Banco Central de la República Argentina que es uno de los firmantes del Stand By, no es parte de la Administración Central, por lo cual tampoco resultaría aplicable la norma indicada.

Sobre el supuesto incumplimiento de lo establecido en el Decreto 1344/2007, al no contar con la debida autorización del Jefe de Gabinete de Ministros, se vuelve a caer en el error. En el artículo 59 de la Ley 24.156, se dice que “ Ninguna entidad del sector público nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera”, y el artículo 59 del decreto 1344/2007 reglamentario de la Ley habla de la necesidad de autorización de Jefe de Gabinete en las operaciones financiadas por organismos internacionales conforme el artículo 48 de la Ley 11.672 (texto ordenado 2005). Sin embargo, al respecto no se han tomado en cuenta dos cuestiones fundamentales: 1.- El Banco Central que es uno de los firmantes del Stand By no integra el sector público nacional, y la Ley 24.156 no le es aplicable conforme lo establece la misma en su artículo 71, lo que está ratificado por el artículo 40 de la Carta Orgánica del Banco Central (Ley 24.144) También resulta improcedente hacer mención a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 11.672, según el texto ordenado en el año 2005, debido a que esa norma no estaba vigente en el 2018, sino que respecto a la citada ley regía el texto ordenado en el 2014, en cuyo artículo 48 se hace mención a procedimientos que nada tienen que ver con operaciones internacionales. AMPLIAR



Otro error notable del informe de la SIGEN consiste en hacer referencia a que no se emitió dictamen jurídico previo del Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Hacienda, incumpliendo de esa manera con el inciso d del artículo 7 de la Ley 19.549. Tal dictamen no correspondía ser emitido debido a que en el segundo párrafo del inciso f del artículo 7 se establece que “ Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se registrarán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente” Nuevamente debo consignar que el Banco Central no integra el Sector Público Nacional, pero además en el Decreto 1023/2001, artículo 5° inc. c. se estableció que quedaban excluidos del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional: “ *Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 confiere a los Organismos de Control.*”

En el Decreto 666 /2003 se ratificó lo establecido en el Decreto 1023, aclarándose que las disposiciones del Régimen de Contratación Pública podían eventualmente aplicarse si las partes lo hubieran acordado en el contrato, lo que no ocurrió en ningún caso, no solo en el Stand By, del año 2018 sino en ninguno de los celebrados con anterioridad, aún antes de la vigencia de tales normas, ya que los procedimientos que rigen este tipo de Acuerdos se realizan siempre conforme un modelo preestablecido, ajeno a normativas reguladoras que rigen la contratación pública, de ahí el equívoco de pretender asimilar esas normativas a una operación internacional que tiene características muy diferentes.

Otra de las objeciones planteadas por la SIGEN, tiene que ver con la no existencia de un Decreto por el cual se autorice la realización del Stand By. En primer lugar, cabe consignar que el ex presidente anunció públicamente la intención de solicitar un crédito al FMI, lo que pone en evidencia que el ministro de Hacienda que lo negoció tenía expresas instrucciones del presidente para hacerlo, ya que tales operaciones, estaban entre las competencias que la Ley de Ministerios (22.250) le otorga al ministro de Economía, y en ese momento al Ministerio de Hacienda. Pero



además se olvida, que uno de los firmantes del Stand By, es el Banco Central de la República Argentina, que para hacerlo no necesita de ningún decreto del presidente de la Nación, dada la autonomía que tiene. En este caso además de omitirse las facultades que tiene la institución monetaria se cae en un inaceptable exceso de formalismo, que en modo alguno puede ser constitutivo de un acto irregular.

Las competencias del BCRA

Debido a que uno de los firmantes del Stand By, es el Banco Central de la República Argentina, es relevante mostrar las competencias que tiene la institución monetaria al respecto, y se originan desde el mismo momento que se aprobó el ingreso de la Argentina al FMI, mediante el Decreto Ley 15.970, estableciéndose en su artículo 9 que *“El Banco Central de la República Argentina será el depositario del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en la República Argentina y el agente fiscal del Gobierno Nacional para sus relaciones con dichos organismos. Con estos fines queda autorizado para ejecutar todas las operaciones previstas en los Convenios de creación de dichos organismos internacionales. Asimismo, el Banco Central de la República Argentina proveerá al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento las informaciones que prescriben los Convenios de creación de estos últimos.*

Años después a través de la Ley 17.887 se aprobaron nuevas enmiendas del Fondo a su Convenio Constitutivo del 31 de mayo de 1968, disponiéndose en su artículo 3° *“Autorízase al Banco Central de la República Argentina para ejecutar todas las operaciones y transacciones previstas en el Proyecto de Enmiendas. Podrá, asimismo, dentro de los montos que el Fondo Monetario Internacional asigne a cada operación, comprar, vender y mantener Derechos Especiales de Giro, sin limitaciones.* Finalmente en 1977 se aprobó la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo mediante la Ley 21.648, en cuyo artículo 3° se volvían a ratificar las autorizaciones conferidas a la autoridad monetaria al indicar que: *“Autorízase al Banco Central de la República Argentina para ejecutar todas las operaciones y transacciones previstas en la segunda enmienda al convenio constitutivo del Fondo*



Monetario Internacional” Tales normas le dieron amplias facultades al Banco Central, a los efectos de instrumentar operaciones con el FMI, sin estar limitado por norma administrativa alguna, con excepción de las disposiciones de su Carta Orgánica, en razón de lo cual el Presidente del Banco Central es uno de los firmantes de los acuerdos con el organismo multilateral.

La Carta Orgánica del BCRA, en su artículo 1° establece **“Salvo expresas disposiciones en contrario establecidas por ley, no serán de aplicación al banco las normas, cualquiera sea su naturaleza, que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para organismos de la Administración Pública Nacional, de las cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce esta Carta Orgánica”**. El artículo 4 inciso c) la faculta para actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido, así como desempeñar un papel activo en la integración y cooperación internacional; y el artículo 17, inc. d) le da facultades para las operaciones derivadas de convenios internacionales en materia de pagos, y la toma de préstamos de organismos multilaterales u oficiales extranjeros, bancos centrales o entes de los cuales sólo el Banco pueda ser prestatario, por sí o por cuenta del Tesoro Nacional como Agente Financiero de la República.

De toda la normativa surge, sin lugar a dudas, que las decisiones que adopte el Banco Central en ejercicio de sus competencias no pueden estar limitadas por ninguna otra norma de carácter general como es la Ley de Procedimiento Administrativo, ni la Ley 11.672 complementaria permanente del Presupuesto, ya que ambas son leyes generales, y no le resultan aplicables las disposiciones de la Ley 24.156, como surge de su art. 71 y del art. 40 de la Carta Orgánica de la institución monetaria.

Tales competencias son determinantes del papel que tuvo el Banco Central en el acuerdo celebrado en 2018 con el FMI, ya que de conformidad con la normativa citada no tenía limitaciones administrativas, ni debía emitir informes específicos, al ser uno de los firmantes de la Carta Intención y del memorándum sobre las políticas a llevarse a cabo, ni tampoco su actuación estaba alcanzada por la Ley 11.672, ya que la operación que se llevó a cabo no se trataba de proyectos de

inversión, ni de programas específicos que requieran autorizaciones de la jefatura de Gabinete de Ministros, ni otras autorizaciones. Estas facultades del banco son las que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la corrección de los procedimientos llevados a cabo para instrumentar un *Stand By*, ya que de lo contrario se llega a consideraciones equivocadas sobre la normativa aplicable, y, en todo caso, deberían ser revisadas, conjuntamente con el resto de las normas involucradas en los aspectos referidos al endeudamiento público externo, a los efectos de subsanar las falencias, reponer las facultades constitucionales del Poder Legislativo y dar forma a un plexo normativo consistente con la defensa de la soberanía nacional que evite que los mecanismos perniciosos que, desde la restauración democrática, nos han conducido al callejón aparentemente sin salida en el que hoy se encuentra la Nación, sigan perpetuando a futuro.

Finalmente, y a la terminación del informe se concluye que tampoco se cumplió con lo establecido en el artículo 6 de la ley 20.305, que establece la obligatoriedad de la traducción de documentos en todos aquellos que se presenten ante entidades, reparticiones u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado Nacional. En este caso los documentos referidos al *Stand By* no se presentaron ni en entidades, ni reparticiones ni organismos oficiales, sino ante el Fondo Monetario Internacional por lo cual en modo alguno resultaba aplicable lo consignado en la ley citada, y mostrando una vez más el arbitrario proceder de la SIGEN, al consignar el incumplimiento de normas que en ningún caso resultaban aplicables a los procedimientos regulares utilizados para celebrar el *Stand By* en el año 2018. En este caso se desconoce la literalidad del texto, que señala el sentido que deben tener los documentos públicos al ser presentados ante organismos del Estado. El FMI no es un organismo del Estado y en tal carácter, resultaba irrelevante traducir el referido texto.

Además de ello y a los efectos de mostrar la intencionalidad de buscar algún elemento que sirva para justificar el incumplimiento de los procedimientos administrativos se echa mano a la ley 20.305 del 3 de mayo de 1973 que no resulta aplicable ya que como he sostenido los documentos enviados al Fondo Monetario desde el año 1958, fueron redactados en idioma inglés, con la única excepción de la nota enviada por el gobierno de Frondizi el 4 de diciembre de 1958, que tiene una traducción anexa en el archivo del Banco Central de la República Argentina. Todo ello puede verificarse en el siguiente listado de documentos que obran en el archivo de la institución.



Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
17/1/2003	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 16/01/2003 del Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del Presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al Director General del FMI, Horst Köhler.
10/3/2000	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Informe de Prensa del FMI del 10/03/2000 Memorandum of Economic Policies anexo a carta del 14/02/2000 del Ministro de Economía argentino, José L. Machinea, y del Presidente del BCRA, Pedro Pou. Carta del 05/09/2000 del Ministro de Economía argentino, José L. Machinea, y del Presidente del BCRA, Pedro Pou, al Director General del FMI, Horst Köhler. Carta del 21/12/2000, ídem anterior. Carta del 03/05/2001 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del Presidente del BCRA, Roque Maccarone, al Director General del FMI, Horst Köhler. Carta del 30/08/2001, ídem anterior. Informe de Prensa del FMI del 07/09/2001.
4/2/1998	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 11/01/1999 del Ministro de Economía argentino, Roque Fernández, y del Presidente del BCRA, Pedro Pou, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 10/05/1999, ídem anterior.
15/4/1996	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 14/03/1996 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, al Director General del FMI, Michel Camdessus.

Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
31/3/1992	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Extended Fund Facility	Carta del 04/03/1992 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del Presidente del BCRA, Roque Fernández, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 24/12/1992 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 11/06/1993, ídem anterior. Carta del 22/12/1993 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del Presidente del BCRA, Roque Fernández, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 17/03/1995 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 23/03/1995 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del Presidente del BCRA, Roque Fernández, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 30/08/1995, ídem anterior. Carta del 05/12/1995 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, al Director General del FMI, Michel Camdessus.
29/7/1991	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 28/06/1991 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del Presidente del BCRA, Roque Fernández, al Director General del FMI, Michel Camdessus.
16/11/1989	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 12/10/1989 del Ministro de Economía argentino, Néstor Rapanelli, y del Presidente del BCRA, Javier González Fraga, al Director General del FMI, Michel Camdessus.

Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
26/2/1988	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory Financing Facility	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones de 1988.
23/2/1987	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 12/01/1987 del Ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille, y del Presidente del BCRA, Jose L. Machinea, al Director General del FMI, Jacques de Larosiere. Carta del 08/07/1987 del Ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille, y del Presidente del BCRA, Jose L. Machinea, al Director General del FMI, Michel Camdessus. Carta del 24/02/1988, ídem anterior.
29/1/1987	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory Financing Facility	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones de 1987.
28/12/1984	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 25/09/1984 del Ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun, y del Presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al Director General del FMI, Jacques de Larosiere. Carta del 26/12/1984, ídem anterior.
4/12/1984	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory Financing Facility	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones de 1984.

Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
27/1/1983	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 07/01/1983 del Ministro de Economía argentino, Jorge Wehbe, y del Presidente del BCRA, Julio González del Solar, al Director General del FMI, Jacques de Larosiere.
11/1/1983	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory Financing Facility	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones de 1983.
16/9/1977	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 22/08/1977 del Ministro de Economía argentino, Jose A. Martínez de Hoz, y del Presidente del BCRA, Adolfo Diz, al Director General del FMI, H. Johannes Witteveen.
6/8/1976	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 08/07/1976 del Ministro de Economía argentino, Jose A. Martínez de Hoz, y del Presidente del BCRA, Adolfo Diz, al Director General del FMI, H. Johannes Witteveen.
18/3/1976	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory Financing Facility	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones de 1976.
12/12/1975	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Compensatory	Convenio de Financiamiento Compensatorio por Fluctuación de Exportaciones de 1975.

Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
		Financing Facility	
20/10/1975	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Oil Facility	Carta del 08/10/1975 del Secretario de Programación y Coordinación Económica argentino, Guido Di Tella, al Director General del FMI, H. Johannes Witteveen.
15/4/1968	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 02/03/1968 del Ministro de Economía argentino, Adalbert Krieger Vasena, y del Presidente del BCRA, Pedro Real, al Director General del FMI, Pierre Paul Schweitzer.
1/5/1967	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 13/03/1967 del Ministro de Economía argentino, Adalbert Krieger Vasena, y del Presidente del BCRA., Pedro Real, al Director General del FMI, Pierre Paul Schweitzer.
6/6/1962	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 14/05/1962 del Ministro de Economía argentino, Álvaro Alsogaray, y del Presidente del BCRA, Eustaquio A. Méndez Delfino, al Director General del FMI, Per Jacobsson. Extensión del convenio, 18/03/1963. Carta del 13/03/1963 del Ministro de Economía argentino, Eustaquio A. Méndez Delfino, y del Presidente de BCRA, Luis Otero Monsegur, al Director General del FMI, Per Jacobsson.
22/11/1961	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 02/11/1961 del Ministro de Economía argentino, Roberto T. Alemann, al Director General del FMI, Per Jacobsson.

Fecha	Instituciones	Tipo	Documentos Disponibles
9/12/1960	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 22/11/1960 del Ministro de Economía argentino, Álvaro Alsogaray, al Director General del FMI, Per Jacobsson.
24/11/1959	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 18/11/1959 del Ministro de Economía argentino, Álvaro Alsogaray, al Director General del FMI, Per Jacobsson.
4/12/1958	República Argentina - FMI	Acuerdo financiero - Stand-by	Carta del 04/12/1958 del Ministro de Economía argentino, Emilio Donato del Carril, al Director General del FMI, Per Jacobsson. Carta del 18/12/1958, ídem anterior. Traducción del inglés al castellano del convenio y las cartas.

Pareciera que la SIGEN, no se tomó el trabajo de verificar todos los instrumentos firmados desde 1958 con el FMI, ya que si lo hubiera hecho no hubiera incurrido en tamaña equivocación. Por ello y todo lo anteriormente apuntado resulta inadmisibles que a ese conjunto de inconsistencias normativas se le haya dado valor de un informe, y fuera uno de los elementos fundamentales para que la Oficina Anticorrupción, preparara a su vez otro informe que serviría para presentar la denuncia penal ante Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, las que serían incrementadas, con otras citas legales, también inaplicables al acuerdo celebrado con el FMI. Es decir que además de la repetición de los argumentos consignados por la SIGEN, se decidió agregar otros fundamentos a los efectos de hacer más consistente la presentación.

La presentación de la Oficina Anticorrupción

Con motivo del Stand By que comento, y lo ocurrido con fondos que supuestamente fueron desviados permitiendo una considerable salida de capitales

de las que dio cuenta oportunamente un trabajo publicado por el Banco Central, la Oficina Anticorrupción (OA) tomando en cuenta las conclusiones del mismo produjo un informe, que fue presentado a la justicia federal como denuncia, a los efectos de demostrar la comisión de los delitos de administración fraudulenta y defraudación a la administración pública⁹. Además de los datos consignados por la institución monetaria, la denuncia tuvo como fundamento las actuaciones llevadas a cabo por la Sindicatura General de la Nación y el informe producido por esta que ya he comentado, donde supuestamente se ponían en evidencia el incumplimiento de los procedimientos administrativos de rigor para estas operaciones internacionales.

Luego de efectuada la denuncia, el presidente de la Nación Alberto Fernández emitió el Decreto 239, el 9 de abril de 2021, instruyendo a la Procuración del Tesoro de la Nación a los efectos de presentarse como parte querellante en la denuncia formalizada por la OA, lo que se hizo efectivo semanas después, debido a la presentación efectuada por el Procurador, Dr. Carlos Zannini, la que se encuentra en trámite.

Las equivocaciones cometidas en la consideración de los procedimientos legales adecuados para ese tipo de acuerdos, ha llevado a caer en errores conceptuales muy graves. a la SIGEN, a la Oficina Anticorrupción, al propio Presidente de la República y aun a la Procuración del Tesoro, que a través de los referidos actos han pretendido mostrar las irregularidades contractuales del acuerdo, equiparándola a una de las contrataciones que hace habitualmente la Administración Pública, sin tener en cuenta que la naturaleza del acuerdo con el FMI lo exime de la realización de los tramites que establece la ley 19.549 de procedimiento administrativo y sus modificatorias, que no le resultan aplicables, como tampoco resultan aplicables lo establecido por la Ley 11.672 Complementaria Permanente del Presupuesto (T.O.2014)

⁹ Causa nro. 3561/2019 “Macri, Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública. El expediente era materia de una denuncia que ya se había iniciado, y la Oficina Anticorrupción de presentó con esta nueva denuncia a los efectos de que se acumulara a esa causa por razones de economía procesal

A través de la argumentación presentada por la OA se muestra el incumplimiento de diversas normas legales, llegándose a la conclusión, que en la realización del Stand By, no se observaron los requisitos establecidos por las disposiciones de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo y sus modificaciones, como así tampoco con la Ley 11.672 complementaria permanente del Presupuesto, aunque también uno de los fundamentos básicos de la imputación penal lo constituye haberse violado el artículo los incisos 4 y 7 del Artículo 75 de la Constitución Nacional, por la cuales el único autorizado para manejar el endeudamiento público es el Congreso de la Nación y el Stand By careció de la aprobación legislativa. Al sostener tales criterios la OA, ha pasado por alto las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por la Ley 24.156

Para tratar de ser lo más claro posible voy a analizar separadamente los fundamentos de la denuncia que son menos precisos, pero parecidos a los de la querrela de la Procuración.

La Constitución Nacional.

La Carta Magna, es explícita en cuanto a lo establecido en los incisos 4 y 7 del Artículo 75 respecto de las competencias del Congreso de la Nación en todo lo atinente a contratar empréstitos y arreglar la deuda pública. Sin embargo, desde hace décadas los gobiernos constitucionales, asumieron de facto la tarea de ocuparse del endeudamiento externo, para contraer nueva deuda, refinanciar las anteriores, y realizar todas las tratativas que fueren necesarias con los acreedores externos, con la tácita convalidación del Congreso que nunca objetó tales facultades, sino que muy por el contrario convalidó todas esas operaciones. Algunos autores como Vanossi y Ekmekdjian, justificaron el accionar del Poder , interpretando que el arreglo de la deuda *“sería una materia de competencias repartidas, para ser ejercidas por el Poder Ejecutivo, en primer término y por el Congreso, a posteriori, para controlar y ratificar las negociaciones”* (Jorge R. Vanossi, “La gestión Constitucional de la deuda pública externa”, La Nación, 25 y 27 de mayo de 1985) y que *“el presidente tiene facultades de negociar la deuda ante los acreedores nacionales y extranjeros, teniendo en cuenta -por analogía- las disposiciones de la Constitución Nacional sobre los tratados internacionales... Conforme a ello, no hay inconveniente en que el Poder Ejecutivo negocie el arreglo de la deuda, pero la decisión final estará a cargo -obviamente del*

Congreso Federal...” (Miguel A. Ekmekdjian, “Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1997, Tomo II, Pág. 462). Sin perjuicio de no compartir tales criterios, a los que Bidart Campos cuestionara severamente, es importante considerar que aun estos autores hablan de una decisión final del Congreso, y de un control que el mismo ejercería, como así también de la ratificación de las negociaciones. Pero ocurre que, tal como se puede comprobar si se verifican las leyes de presupuesto, en las mismas sólo hay asignaciones para el pago de los servicios de la deuda, y en los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo al Congreso, solo se da una escueta información en apenas unas pocas líneas, que están invariablemente relacionadas con cuestiones solamente numéricas de la deuda, sin hacerse mención alguna a los aspectos contractuales de su instrumentación.

Dadas las implicancias políticas de los procesos de refinanciación, la emisión de bonos externos y los acuerdos con las entidades financieras internacionales se trató de evitar que hubiera impugnaciones o cuestionamientos sobre las competencias del Poder Ejecutivo en lo relacionado con las operaciones de crédito externo. Fue así que en 1992 se sancionó la ley 24.156, por medio de la cual se delegaron en el Poder Ejecutivo las facultades que eran privativas del Congreso, la que fuera ratificada por ambas Cámaras del Congreso en el año 2014 en oportunidad de la aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

LA INCONSTITUCIONALIDAD Y VIGENCIA DE LA LEY 24.156

Es necesario decir que el Congreso de la Nación nunca manifestó, dado el interés que la gravedad del endeudamiento externo amerita, en dar los pasos necesarios para que todo lo relacionado con la deuda externa fuera discutido y resuelto por el Poder Legislativo de conformidad con la manda constitucional, ya que distintos proyectos que se presentaran para modificar la Ley 24.156, entre los años 2010 y 2019 en ambas Cámaras, nunca fueron tratados ni siquiera en Comisión. En cambio, los oficialismos siempre lograron aprobar las partidas presupuestarias destinadas no solo al pago de la deuda pública, sino la autorización para emitir nuevas deudas, como ocurriera durante la gestión del expresidente Macri. Tampoco se discutieron las decisiones de la Oficina de Crédito Público que siguió manejando la deuda en todas sus variantes, hasta decidir la contratación de los

abogados externos, de acuerdo con las facultades que le fueran conferidas por la referida Ley.

Al cuestionar el *Stand By* del 2018, que se acordó en razón de las facultades delegadas por el Congreso, muchos legisladores se olvidaron deliberadamente de lo que habían aprobado o les pareció más fácil el discurso engañoso que hablar con claridad sobre sus propias falencias y omisiones al no estimar necesaria la modificación de la ley citada¹⁰. En el tema de la deuda pública, el parlamento no solo no asumió las responsabilidades asignadas por la Constitución, sino que siempre se constituyeron las mayorías para convalidar todas las operatorias de endeudamiento desde 1984 hasta la fecha, y es por esa razón que, más allá de algunas honrosas excepciones, nunca se planteó seriamente la necesaria modificación de la Ley de Administración Financiera.

Desde hace décadas ha sido costumbre inveterada del Poder Ejecutivo manejar a su antojo lo relacionado con el sector externo, limitándose a informar en unas breves líneas al Congreso de la Nación sobre las medidas adoptadas. La disciplina partidaria de los sectores mayoritarios siempre fue la llave para que nunca se cuestionaran las cuentas presentadas en los diferentes presupuestos que fueran sometidos a su consideración. La instrumentación del Plan Brady en los años 92-93 es un claro ejemplo de esas modalidades, que permiten convalidar contratos lesivos para la Nación y violatorios del orden público. En unas pocas líneas se informó al Congreso en 1992 lo que se estaba negociando, y en 1993, la concreción del Acuerdo a que se había llegado con los acreedores externos. En ningún caso se le hizo saber la naturaleza de lo acordado, los términos contractuales firmados, los sometimientos al poder financiero, ya que no se le podía hacer saber que el Plan Financiero aprobado en 1993 había sido estructurado íntegramente por la banca acreedora, concretamente por JP Morgan y el Citibank.

¹⁰ Con motivo del acuerdo, se presentó una nota en la que se cuestionaba la falta de intervención del Congreso, así como los argumentos del gobierno, firmada por los diputados Felipe Solá, Leonardo Grosso, Laura Alonso, Andrés Larroque, Fernando “Chino” Navarro, Wado de Pedro, Guillermo Carmona, Carlos Kunkel, Mayra Mendoza, Araceli Ferreyra, Horacio Pietragalla, María I. Pilatti Vergara, Julia Perié, entre otros. Y si bien era verdad que el Congreso debería intervenir en cuestiones de esta magnitud, la vigencia de una ley le permitió a Macri acordar con el Fondo, sin requerir la autorización legislativa. Seguramente se habían olvidado que ellos mismos ratificaron la vigencia de la Ley 24.156, que permitió que se omitiera la intervención legislativa.

Para negociar sin tropiezos la deuda externa y acordar con los acreedores, siempre se recurrió a la utilización de decretos llamados de necesidad y urgencia, en los cuales se consignaba como muletilla que las facultades por medio de las cuales se procedía a cualquier negociación provenían de la llamada Ley Complementaria Permanente del Presupuesto (11.672), que al ser modificada por la Ley 24.916 había facultado a la Secretaría de Hacienda a “realizar operaciones de administración de pasivos cualquiera sea el instrumento que las exprese, pudiendo incluirse la reestructuración de la deuda pública en el marco del art. 65 de la ley 24.156”, a lo que debe sumarse otra normativa, como es la Ley de Ministerios, en cuyo art. 20, inc. 25, se facultó al ministro de Economía para “entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público, de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales o sin ellas”. El inc. 26 dispuso que “podrá entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria, comercial y financiera” y, finalmente, el inc. 27 también le permite “entender en las relaciones con los organismos económicos, monetarios comerciales y financieros internacionales”.

El manejo del endeudamiento externo por parte del Poder Ejecutivo debió haber sido una excepción, y quizás ante una grave emergencia podría hasta encontrarle alguna justificación, sin perjuicio de que todos esos actos fueran posteriormente revisados y aprobados por el Poder Legislativo. En condiciones normales de la vida democrática no existe justificación alguna para que esa situación se haya hecho una costumbre que observaron todos los gobiernos constitucionales desde 1984, sin que jamás el poder legislativo como tal hubiera efectuado algún planteo que pusiera en evidencia la inconstitucionalidad de tales procedimientos, ni cuestionaron las decisiones del Poder Ejecutivo en las operaciones de endeudamiento público que realizaran. .

Con el objeto de suplir esa especie de vacío legal en el que se desenvuelve la delegación de facultades, que llegó a límites increíbles durante la gestión de Menem, se insertó mediante la reforma constitucional de 1994 el artículo 76 que permite la delegación de las facultades legiferantes que tiene el Congreso, en situaciones de extrema excepción, con sentido restrictivo y cuidando de no incurrir en la suma del poder público, fulminada por el artículo 29 del texto histórico, y las interpretaciones que hiciera al respecto la Corte Suprema de Justicia sobre el uso



de tales facultades. El Congreso Nacional no tomó en cuenta los límites impuestos desde siempre por la Constitución Nacional, y razones imprecisas de necesidad política sirvieron para fundamentar toda clase de desvaríos legales, dando apariencia de legitimidad a aquello que no la tiene. Conviene recordar que la norma no admite interpretaciones diversas, ya que dice: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de la administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Sin embargo, los legisladores, en todo aquello referido al endeudamiento público, no establecieron plazos en los artículos que van desde el 60 al 70 de la Ley 24.156, además de no constituir emergencia pública, ni tener que ver con la administración normal del Estado.

La Corte Suprema de Justicia, en el caso “Delfino” (1927), consideró que el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo, ni en ningún otro departamento de la administración del Estado, las atribuciones o facultades expresa o implícitamente conferidas por el texto constitucional¹¹. Este es un principio uniformemente admitido por la doctrina, que fue respetado en la reforma de 1994. En el caso “Mouviel” (1957), nuestro más alto Tribunal había precisado que el sistema representativo y republicano de gobierno adoptado por la Constitución, y que se apoya fundamentalmente en la división de poderes, no permite que el legislador delegue en el Poder Ejecutivo o en otras reparticiones administrativas facultades que son indelegables (Fallos: 237:636)¹². Aun cuando estos principios han sido materia de uniformes criterios jurisprudenciales y doctrinarios, el Congreso ante la imposición del Poder Ejecutivo decretó en 1989 una emergencia, carente de límites precisos, y delegó facultades en forma discrecional sin establecer los márgenes estrictos a los que debería atenerse. Se prefirió la vaguedad de los enunciados antes que el rigor normativo, para así dejar mano libre al dictado de cualquier disposición de la naturaleza que fuere, y siempre se encontró como pretexto “la emergencia”, “la excepción”, “la crisis”, que al prolongarse en el tiempo dejaron de ser fenómenos meramente accidentales para convertirse en estados permanentes y regulares de la vida institucional. Esto es fácil de comprobar, ya que esa ley de emergencia dictada en 1989 se prorrogó

¹¹ Fallos: 148:430.

¹² Fallos: 237:636.



varios años. Durante la gestión de la Rúa se dictó una nueva que continuó hasta el 2018, cuando Macri la derogó.

Se podrían seguir enumerando otras opiniones, y todas ellas resultan coincidentes con la inconstitucionalidad palmaria de esa delegación, pero sería abundar más sobre lo mismo. La doctrina constitucional es categórica, y desde antiguo se sostuvo ese principio. Como lo escribiera Hamilton: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos permiten, sino incluso lo que prohíben. No es admisible suponer que la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad”¹³.

De acuerdo con lo expuesto no cabe sino concluir que la delegación de la facultad legislativa que consta en la ley 24.156 respecto al endeudamiento externo, es manifiestamente inconstitucional. Sin embargo, hasta que un juez no declare la inconstitucionalidad de la norma, todas las decisiones fundadas en la misma no pueden ser cuestionadas, y su vigencia seguirá permitiendo que el Poder Ejecutivo continúe ejerciendo la competencia de manejar todo lo relacionado con el sector externo. La única excepción ha sido el dictado de la ley 27.612 de “Fortalecimiento y sostenibilidad de la deuda pública” por la cual los acuerdos con el FMI deberán ser aprobados por el Congreso, lo que supone restituir las competencias que tantas veces delega. En razón de ello, utilizar lo establecido en el art. 75, incisos 4 y 7 de la Constitución para fundamentar una denuncia penal constituye un error, ya que la Ley 24.156 se encontraba vigente, y su artículo 60 in fine, le permitía al gobierno de Macri, celebrar acuerdos con organismos multilaterales de los que forma parte la República Argentina.

Es cierto que se ha discutido largamente sobre la vigencia de la referida Ley en cuanto a la legislación delegada, debido que, al sancionarse el nuevo texto Constitucional, se estableció en la cláusula transitoria octava 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*. En razón de

¹³ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pág. 332.



tal norma se ha considerado que la ley habría caducado al haber vencido el plazo fijado en la Constitución, no obstante lo cual al haber sido prorrogada hasta el año 2010 venció en ese año, y en consecuencia el Poder Ejecutivo, no estaba habilitado en el 2018 para celebrar el Stand By, sin autorización legislativa. Indudablemente se vuelve a caer en el error.

El 29 de mayo del año 2014, se promulgó la Ley 26.939 mediante la cual se aprobó el Digesto Jurídico Argentino consolidado al 31 de marzo de 2013, declarándose vigentes todas las leyes existentes en el mismo, con excepción de aquellas que no fueron consideradas vigentes a la fecha de la consolidación. Entre las consideradas vigentes se encontraba la Ley 24.156¹⁴. Ahora bien, en el texto ratificadorio del Digesto se consignaban en el capítulo V los siguientes artículos: ARTÍCULO 20. — Durante un período de ciento ochenta (180) días corridos desde la publicación de la presente ley, la Comisión Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino dará a publicidad el contenido del Digesto Jurídico Argentino. En dicho plazo, la comisión bicameral recibirá las consultas y observaciones fundadas que pudieran efectuarse en relación con el encuadramiento en una categoría, la consolidación del texto o la vigencia de una ley incluida en el Digesto Jurídico Argentino. ARTÍCULO 21. — De las consultas y observaciones recibidas, la comisión bicameral dará vista a la Dirección de Información Parlamentaria para que, en un plazo de diez (10) días hábiles, efectúe una recomendación. Vencido el plazo, la comisión bicameral adoptará una resolución respecto de la consulta u observación planteada. ARTÍCULO 22. — La resolución que ratifique o rectifique el encuadramiento, consolidación o vigencia observados, deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino sin necesidad de otro procedimiento ratificadorio posterior y se dará cuenta de la misma a los miembros de ambas Cámaras. ARTÍCULO 23. — Transcurrido el período de ciento ochenta (180) días corridos, y resueltas las observaciones, se dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de la versión definitiva del Digesto Jurídico Argentino.

Las confusas normas del capítulo V de la Ley han llevado a interpretar que la Ley 24.156 no se encontraría vigente debido a que la versión definitiva del Digesto nunca se formalizó en razón de existir observaciones no explicitadas que se habrían recibido, determinando que tal versión nunca se publicó en el Boletín Oficial. En realidad, las observaciones que recibiera la Comisión Bicameral

¹⁴ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/30deg-aniversario-de-la-sancion-de-la-ley-24156>. En este sitio web con fecha 30 de septiembre, el gobierno nacional hace referencia a los 30 años de la vigencia de la Ley 24.156



Permanente son desconocidas, ya que es una Comisión que pareciera no haber existido nunca ya que si se consultan las páginas web de ambas Cámaras del Congreso de la Nación se podrá comprobar que no existe ninguna actividad de la misma desde que fuera sancionado el Digesto. Hay vacancia en cuanto a sus integrantes, y no existe mención alguna a su integración en el último año, y tampoco existen documentos que hubiesen elaborado, ya que todo lo referido a informaciones está en blanco.

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, cabe consignar que la Ley cuya vigencia se cuestiona ha sido citada reiteradamente en varias otras leyes que fueran sancionadas por el Congreso Nacional desde el año 2014 hasta el año en curso, lo que pone en evidencia su actualidad. Además, como ya dijera el Digesto fue aprobado por ley, y no existe posibilidad alguna que esa ley pueda ser modificada por una Comisión del Congreso, sino eventualmente por otra norma que la reemplazara, cosa que no ha ocurrido. También corresponde considerar que si bien el art. 23 de la Ley 26.939 establece que transcurrido el plazo de 180 días se publicaría la versión definitiva, ello en modo alguno excluye que no tenga vigencia la versión actual, debido a que no existe una condición suspensiva que determine que el Digesto carecería de validez hasta que no se publicara la versión definitiva, ya que la ley aprobatoria en ninguna parte lo determina y sólo se limita a mencionar la vigencia de las leyes contenidas en los anexos.

El plazo de 180 días fijado, debe haber quedado sepultado en los archivos del Congreso, como así también la decisión de crear la Comisión Bicameral. Han transcurrido 8 años desde el 2014, sin que la misma funcionara y decidiera ponerse a trabajar a los efectos de dar una versión definitiva de las normas contenidas en el Digesto. Y es oportuno mencionar al respecto que la Sala A de la Cámara de Apelaciones de Trelew, resolvió el 8 de julio de 2014 el expediente "A.,N.V. vs. Lautaro S.R.L ..." [1]o dispuesto por el art. 20 de la ley 26.939 no obsta a que la misma esté vigente y deba ser considerada como la fiel expresión de la intención actual del legislador argentino, como que él mismo ha reordenado integralmente y de una sola vez el sistema jurídico argentino vigente"¹⁵ En el fallo citado se muestra que más allá de las ambigüedades del texto, no puede desconocerse la vigencia del ordenamiento dispuesto por el Poder Legislativo, y la operatividad de las normas allí contenidas que resultan fundamento de otras que han sido dictadas desde la sanción de la ley, especialmente las leyes 27.591 y 27.612, donde se hace referencia como antecedente que les sirve de fundamento a la Ley 24.156. Cabe concluir entonces que la discusión sobre su vigencia resulta

¹⁵ J.A. del 17/09/2014, p. 25



totalmente irrelevante, ya que desde la sanción del Digesto esta ley de manera específica ha sido fundamento de otras, especialmente en lo que hace a la legislación delegada, que tanto se ha cuestionado en algunas publicaciones, y acciones de amparo presentadas.

Pero además de estas puntualizaciones, y mostrando la visión parcializada que se utiliza cuando se hacen referencias a la citada ley 24.156, el único artículo que se cuestiona es la parte final del artículo 60, como si pudiera desglosarse esa norma en dos partes, siendo una constitucional y la parte final no. Además cuando se cuestiona la vigencia de la ley respecto a la delegación de facultades legislativas, se menciona insistentemente el artículo 61, y otros como el 66, olvidando que la delegación de facultades no solo se consigna en el mentado artículo 60, sino en todo el articulado que va desde ese hasta el artículo 70. Resulta francamente absurdo, hacer un selectivo desglose de las normas que serían aplicables o no, considerando arbitrariamente la constitucionalidad de unas e inconstitucionalidad de las otras, forzando así la no vigencia del artículo 60 al celebrar el Stand By en el 2018.

Para finalizar este aspecto de la cuestión, se ha soslayado, que el artículo 71 de la Ley 24.156 determina que sus normas no resultan de aplicación al Banco Central de la República Argentina que resulta ser el suscriptor principal del Stand By, por lo cual en lo que hace a la institución monetaria, esta no vería limitada sus competencias, por la citada normativa, lo que está además ratificado por el artículo 1 de su carta orgánica, que lo establece en forma expresa en cuanto a sus competencias.

LA LEY 11.672 COMPLEMENTARIA PERMANENTE DEL PRESUPUESTO

A los efectos de fundar la violación de los procedimientos administrativos que debieron llevarse a cabo para el acuerdo Stand By del 2018, la OA indica que:” *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.º 25.152, la restricción impuesta por la Ley N.º 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 ECONOMÍA Y FINANZAS PUBLICAS a reglamentar el presente artículo.” y concluye afirmando que: “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”.

Voy a soslayar el error de mencionar la existencia del Ministerio de Economía que no existía en ese momento, ya que tenía otra denominación , y cuando se perfeccionó el pedido al FMI, sólo existía el Ministerio de Hacienda, ya que no es lo medular del tema. Si resulta importante poner en evidencia que la cita transcrita por la OA no solo no resultaría aplicable al caso del Stand By, debido a que se trata de operaciones de crédito de otra naturaleza, sino que además ese artículo en la redacción transcrita no existe en el ordenamiento legal que puede consultarse.

La redacción del artículo 59, vigente, durante el acuerdo stand By del 2018 era la que sigue: **“Las jurisdicciones y entidades integrantes del sector público nacional, definido en los términos del artículo 8 de la ley 24.156 y sus modificaciones, sólo podrán iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos financieros internacionales y/o**

*Estados extranjeros cuando cuenten con opinión favorable del señor jefe de Gabinete de Ministros, **previa evaluación del respectivo proyecto conforme a los requerimientos de la ley 23.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y sus modificaciones.** El Ministerio de Finanzas se expedirá sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo...”¹⁶La redacción del vigente a partir del 27 de febrero del 2020¹⁷, totalmente inaplicable al Stand By del 2018, dice textualmente así: “ **De acuerdo con las prioridades estratégicas en términos productivos y sociales del Gobierno nacional en proyectos con financiamiento internacional, las jurisdicciones y entidades integrantes del SECTOR PÚBLICO NACIONAL, definido en los términos del artículo 8 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, solo podrán iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos financieros internacionales y/o Estados extranjeros cuando cuenten con la opinión favorable del Secretario de Asuntos Estratégicos de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, previa evaluación del programa o proyecto que aspira a obtener financiamiento externo...”**”.*

Como puede verse, además de que el texto citado por la Oficina Anticorrupción no corresponde a las versiones de 2018 y 2020, se confunde el objetivo específico de la norma que solo hace referencia a inversiones públicas, proyectos y programas. En la denuncia de la OA existe una redacción diferente del mismo artículo, y se omite la referencia al artículo 8 de la ley 24.156 para adecuarlo presumiblemente al objeto de la denuncia, ya que su transcripción completa le quitaba fundamentos a ser utilizados en la presentación y ya veremos porqué.

Al comenzar a citar el art. 59 la OA lo transcribe así “**de acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del Gobierno Nacional, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional sólo podrán...**” frase que nada tenía que ver con la norma que regía en junio del 2018 y tampoco con la del 2020, no entendiendo de dónde proviene esa redacción transcrita en el documento. En las dos redacciones del artículo 59 de la Ley 11.672 al que hago

¹⁶ Texto vigente a partir de la sanción de la ley 27.431 del 2 de enero de 2018, y el que supuestamente se aplicaría al Stand by

¹⁷ Decreto 193/2020

referencia se hace constar que las gestiones preparatorias para las operaciones de crédito público solo podrán ser realizadas por las entidades del Sector Público Nacional definidas por el artículo 8 de la Ley 24.156, y en este artículo se excluye al Banco Central de la República Argentina del Sector Público Nacional, que es precisamente uno de los firmantes del acuerdo con el FMI, por lo cual la Ley 11.672 tampoco le resultaba aplicable, y en consecuencia todas las disquisiciones al respecto carecen de relevancia para considerar que se violaron los procedimientos de práctica señalados en la misma. A esto se suma, que además de lo consignado en este artículo 8 de la Ley 24.156, el artículo 71 establece que esa Ley no es aplicable al Banco Central, lo que está ratificado por el artículo 40 de su Carta Orgánica.¹⁸

En el artículo 59 vigente en junio y octubre del 2018 (fecha del Stand By y su ampliación) cuando se hace referencia a las operaciones de crédito público se establece que la mismas deberán ajustarse a las especificaciones de la ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, que como su nombre lo indica solo trata de lo que son proyectos de inversión de la administración del Estado, los que deben seguir determinados procedimientos, Es obvio, que el Stand By, al tratarse de una operación no relacionada con proyectos de inversión, no se encontraba alcanzado por la norma citada por la OA. Se trataba de una operación distinta, dirigida fundamentalmente a objetivos macroeconómicos y financieros, lo que resulta suficientemente conocido por todos los que han estudiado el

¹⁸ “Art. 8: Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones. d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

funcionamiento de las operaciones del FMI. En cualquier caso y como ya lo mencionara, ese artículo 59 solo resultaba aplicable a “proyectos de inversión” y “programas” que tienen que ver con contratos que celebra la administración pública a tales efectos.

Al hacer el análisis de la denuncia se puede advertir que en la transcripción que hace la OA. del mentado artículo 59 se incluyeron varios ítems, que no figuraban en los dos textos de la ley correspondientes al año 2018 y 2020. A través de la búsqueda de antecedentes normativos, observé que el texto podía corresponder a la modificación de ese artículo realizada en el año 2001, a través de una modificación de la Ley de presupuesto de ese año (ley 25.401) aunque la redacción no fuera exactamente igual en uno de sus párrafos. Dado que no podía suponerse que se hubiera inventado un texto al efecto de una denuncia, ahondé en todas las posibilidades de búsqueda, y fue así que tomé conocimiento que en un foro oficial existente correspondiente a la Tesorería General de la Nación se transcribía la ley 11.672, y el texto del artículo 59, era casi igual a como lo había citado el titular de la OA y digo casi igual porque había tres párrafos que no corresponden exactamente a la versión publicada. Desde ya que la cita de ese artículo era inaplicable debido a tratarse de una ley que no estaba vigente a la fecha del Stand By, pero lo que es imposible de saber, es cual ha sido el origen de esa transcripción equivocada, donde se cita como antecedente de la norma la ley 25.401, del año 2001 ya que tampoco es igual en cuanto a su redacción¹⁹

Desconozco la razón por la cual el titular de la OA utilizó un texto, que no tiene que ver en su redacción con la norma que regía en el 2018, ni con la que se encuentra vigente, ni aún con la del año 2001, aunque esta última se le parece en líneas generales. Se sabe de sobra que las leyes, los decretos, las resoluciones administrativas y otras normas de la administración nacional se encuentran en el sitio web Infoleg²⁰, en su redacción correcta, con todos los antecedentes normativos que pueden consultarse. Se supone que un funcionario debe verificar debidamente los textos legales que utiliza recurriendo a la única fuente oficial donde se encuentran transcritas, y en su defecto o ante alguna duda, recurrir al Boletín Oficial, para no cometer errores, de la magnitud señalada. Pero más allá

¹⁹ <http://forotgn.mecon.gov.ar/normativa/leyes/detalle/LEY%20N%C2%BA%2011.672.pdf>

²⁰ Base de datos oficial sobre la legislación nacional



de tales equivocaciones que son singularmente graves, ya que se trata de la errónea fundamentación legal de una denuncia penal, no es posible confundir operaciones convencionales de crédito público o préstamos para proyectos de inversión, con un acuerdo de compra de Derechos Especiales de Giro (DEG) que se hace con el FMI, ya que no se trata de ninguna inversión, ni de ningún proyecto, y tiene objetivos sustancialmente distintos.

Cabe insistir para que no queden dudas sobre la inaplicabilidad del citado artículo 59, que tal norma, sólo se refiere a operaciones de crédito público para inversiones, y en ningún caso para aquellas destinadas a financiar gastos corrientes, el déficit del presupuesto o estabilización de la balanza de pagos. Lo expuesto debería haber sido tenido en cuenta para no caer en los errores que he puntualizado, que van mucho más allá de una simple equivocación, o una errónea transcripción de textos, ya que se debe suponer que una imputación penal debe estar basada en las normas pertinentes de nuestro ordenamiento jurídico. **Pero además de estas cuestiones relevantes surge una evidencia incontestable y es que el titular de la OA inventó una norma para justificar uno de los tantos aspectos de la denuncia, ya que no cabe otra conclusión al contrastar con todas las evidencias que pueden consultarse respecto a la correcta redacción del artículo 59.**

El procedimiento administrativo

Consecuentemente con las impugnaciones que suscitara el acuerdo con el Fondo, se sostuvo que las normas del procedimiento administrativo contenidas en el Decreto Ley 19.549 eran de cumplimiento obligatorio, con carácter previo a la firma de cualquier acuerdo. En todo lo relacionado con este tema se ha entrado en muchas confusiones respecto a las características del instrumento celebrado, y desde ahí han salido muchas consideraciones erróneas, llegando al extremo de calificar como ilegal, nulo violatorio de las propias normas del Fondo, además de muchas subjetividades de mejor causa que no demuestran nada y solo suman conceptos equivocados, lo cual demuestra que se conocen muy superficialmente los aspectos de estos acuerdos internacionales y aun la propias normas del organismo multilateral.

Son bien conocidos los procedimientos que deben regir los actos y contratos que celebra la Administración pública. En todo lo referido a la obra pública,



concesiones de obra y de servicios públicos, uso del dominio público, adquisiciones, etc., existen normas establecidas por el Decreto Ley 19.549, por lo cual los actos administrativos deben tener como requisitos esenciales: a) Competencia, es decir, ser dictados por autoridad competente; b) Causa: sustentarse en hechos y antecedentes que hagan al derecho aplicable; c) Objeto cierto y jurídicamente posible; d) Motivación: debe estar motivado y explicitadas las razones que llevan a la realización del acto; e) Finalidad: debe tener una finalidad que corresponda con las capacidades del que celebra el acto y consistentes con el ordenamiento jurídico, y f) Debe cumplirse con los procedimientos establecidos en la ley a los efectos de la realización del acto, sin lo cual éste carecería de validez, siendo esencial contar con el dictamen jurídico del órgano competente²¹.

Debería ser un requisito inexcusable que todas las contrataciones del Estado siguieran tales normas, ya que de esa manera se ejercerán controles sobre dichos actos, no permitiendo que el Poder Ejecutivo procediera arbitrariamente. Ahora bien, en lo que hace a las contrataciones internacionales que se rigen por el derecho público, y aun por normas del derecho internacional, el procedimiento administrativo no rige, y en todas las contrataciones de deuda externa realizadas por el Estado con inversores privados se ha procedido discrecionalmente desde hace décadas, y de manera análoga con todos los Acuerdos celebrados desde 1957 con el FMI. En el caso de las contrataciones con bancos internacionales, y la reestructuración de la deuda pública, los acreedores privados han exigido solamente contar con la opinión de los abogados externos de la Argentina, la opinión del Asesor letrado del Banco Central y del Procurador del Tesoro de la Nación, no así en los acuerdos instrumentados con el Fondo. No obstante ello, las opiniones legales requeridas han constituido una simple formalidad, ya que no han sido producto de la voluntad de esos funcionarios públicos, sino de los prestamistas, quienes redactaran las opiniones legales del Procurador del Tesoro y del Asesor del Banco Central, en las importantes reestructuraciones de la deuda llevadas a cabo²².

²¹ Una explicación detallada de los actos y procedimientos puede verse en Gordillo, Agustín, *Tratado De Derecho Administrativo*. www.gordillo.com

²² Un ejemplo de ello lo constituyen los dictámenes emitidos al momento del Plan Brady en 1993, cuando tanto el Asesor Legal del BCRA como el Procurador del Tesoro emitieron dictámenes que habían sido confeccionados por los abogados de la banca acreedora, remitidos al Ministerio de Economía, y luego de traducidos, enviados a tales organismos, para que los funcionarios se limitaran a firmarlos. Puede verse al respecto: Olmos Gaona, Alejandro, "La Procuración del Tesoro, la falsedad ideológica y las acciones

En el informe que comento, la OA cita los artículos 3 y 7 de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo, pero al transcribir este último artículo omite, el inciso f del mismo que dice así: “*los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente*”. En razón de que el Banco Central se rige por una Ley que les es propia (su Carta Orgánica- Ley 24.144), resulta obvio que los procedimientos contenidos en la Ley 19.549 no le resultan aplicables ya que la norma se refiere solamente a las entidades que se rijan por sus propias leyes. Pero además se precisaron los alcances de la misma mediante el Decreto 1023/2001, en cuyo artículo 5° inciso c se estableció que quedaban excluidos del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional: “*Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 confiere a los Organismos de Control.*” A su vez en el Decreto 666 /2003 se ratificó lo establecido en el Decreto 1023, aclarándose que las disposiciones del Régimen de Contratación Pública podían eventualmente aplicarse sólo si las partes lo hubieran acordado en un contrato, lo que no podía ocurrir en el presente caso ya que el Stand By no es un contrato, lo que debería ser de conocimiento de la OA.

La naturaleza jurídica de los **STAND BY**

Una de las cuestiones fundamentales que tienen que ver con los *Stand By* que se acuerdan con el FMI es cuál es su naturaleza. En la bibliografía que puede consultarse no hay referencias específicas a si es un tratado, un contrato internacional o un simple acuerdo, ya que no existen trabajos específicos sobre el particular, y sí opiniones contrapuestas y las más variadas teorías que circulan, aun queriendo contradecir las propias normas y disposiciones del organismo multilateral. En el afán de cuestionar un *Stand By* se pueden llegar a sostener

reparatorias”, en Revista de Derecho Penal Económico, Tomo II, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2020, págs. 189-216.



diversas interpretaciones, utilizando muchas veces una torcida hermenéutica que solo puede convencer a los que no conocen los documentos del Fondo. Ese desconocimiento sobre el encuadre jurídico de esas operaciones ha llevado a los extremos de decir que es un tratado internacional que debió ser ratificado por el Congreso.

Aunque hay muchos trabajos sobre lo que son los tratados internacionales y los contratos que se rigen por el derecho internacional, es casi inexistente la consideración sobre la naturaleza de los acuerdos que permiten al FMI realizar operaciones con los países miembros a través de los Derechos Especiales de Giro (DEG), como si una nebulosa deliberada oscureciera estos acuerdos que no tienen una caracterización precisa en los textos de derecho internacional que pueden consultarse, y tampoco hay consideraciones en los más importantes, sobre ese estatus especial que tiene el FMI en sus relaciones con los Estados, lo que le permite una relación asimétrica con las consecuencias suficientemente conocidas.

A través del estudio de todo aquello relacionado con la deuda externa y el derecho internacional público he podido ver las enormes falencias bibliográficas que existen, pudiendo sospechar que se trata de no entrar en consideraciones jurídicas que puedan afectar las modalidades habituales con las que se maneja el sistema financiero y los organismos multilaterales de crédito. Como si hubiera acuerdos tácitos en los tratados de derecho internacional público de silenciar cuestiones relevantes que deberían ser consideradas en todo aquello relacionado no solo con los contratos de endeudamiento, sino sobre un tema tan controvertido que tiene que ver con la separación de los actos del Estado entre *iure gestionis* e



*iure imperii*²³. Un claro ejemplo de ello, y que puse de ejemplo en un libro que publiqué en 2006²⁴, es todo aquello relacionado con la doctrina de la “deuda odiosa”, cuyas menciones son inexistentes en obras de autores como Verdross, Rousseau, Anzilotti, Antokoletz, Fenwick, Martens y otros. Esa ignorancia no fue sólo privativa de los autores clásicos, sino que aun en estos tiempos ningún tratadista creyó necesario ocuparse de ella, y solo hubo hace muchos años una mención a la misma de Noam Chomsky²⁵. En la Argentina, siempre a la zaga de lo que ocurre en Europa y Estados Unidos, también se optó por no considerar, ni siquiera como referencia cuando se trató el tema de la sucesión de Estados, la doctrina de la deuda odiosa. Los tratadistas del derecho internacional público resolvieron ignorar todo lo que tuviera que ver con esta doctrina, como si se tratara de algo inexistente, y en nuestro medio, ni aun un autor tan minucioso como Schoo, que le dedicó un extenso capítulo a la sucesión de deudas de Estado, creyó necesario considerar extensamente los fundamentos de esta vieja y útil doctrina, aun cuando conocía profundamente a los autores que se habían ocupado de ella. Aunque el tema de la sucesión de deudas de Estado ha sido una materia que ha ocupado con especial detenimiento a los juristas extranjeros, la doctrina de la deuda odiosa quedó sugestivamente marginada del discurso jurídico. Luego de su utilización en 1898 de un conocido arbitraje internacional²⁶

²³ La doctrina de los Estados Unidos, uniforme en cuanto a la concepción de inmunidad total de los Estados, separó debidamente lo que podía considerarse una exención jurisdiccional de aquellas que no podían ser consideradas así. El 19 de mayo de 1952 el asesor legal interino del gobierno Jack B. Tate envió una nota al Procurador General sosteniendo el criterio de la exención jurisdiccional de los Estados solamente en aquellos actos de derecho público (*iure imperii*). Su tesis, que fue acogida, trajo como consecuencia implícita que los actos que no fueran de derecho público (*iure gestionis*) podían ser juzgados en las cortes de los Estados Unidos, lo que con posterioridad fue aceptado por la jurisprudencia norteamericana de manera uniforme. En razón de ello, en todos los empréstitos, en los distintos contratos de refinanciación de las deudas públicas y en la emisión de bonos soberanos se ha reconocido que el Estado actúa en el carácter de un mero agente comercial y privado, por lo cual tales actos (*iure gestionis*) no están comprendidos en aquellos en los que actúa en su condición de país soberano. En esos casos existe una restricción a la soberanía, cuando se procede a la comercialización de bonos que emite el Estado, estableciéndose así una diferencia entre los actos comerciales y aquellos en los cuales los países ejercen su condición soberana.

²⁴ *La Deuda Odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*, Ediciones Peña Lillo-Continente, Buenos Aires, 2006.

²⁵ Noam Chomsky, *Estados Canallas, El Imperio de la Fuerza en los Asuntos Mundiales*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, págs. 136-138

²⁶ Cuando Costa Rica repudió la deuda contraída por el dictador Federico Tinoco con el Royal Bank of Canadá aduciendo que era una deuda contraída por el dictador para beneficiarse y sostenerse en el poder, Gran Bretaña sometió a litigio internacional el conflicto, siendo designado como presidente William Taft, presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, y ex presidente de ese país, quien falló a favor de Costa Rica por entender que la deuda había sido contraída en beneficio del dictador



—cuando la firma del Tratado de París que dio lugar a la independencia de Cuba— y de unas breves menciones doctrinarias, ningún autor creyó necesario ocuparse del tema, enterrándola en los archivos del discurso jurídico²⁷, hasta que con la publicación de una autora canadiense, se actualizó el valor de esa doctrina

Cuesta creer en la casualidad de ciertos olvidos y estoy convencido de que hay ciertos temas que siempre fueron tabú y se prefirió silenciarlos, para evitar una exposición pública que pudiera dar una sólida argumentación jurídica a los pueblos deudores.

Si se recorre la generalidad de las obras de derecho internacional, se podrá observar que existe una especie de modelo de jurista técnico, supuestamente objetivo y profesionalizado, que se desenvuelve en los ámbitos académicos y que está limitado a márgenes de discusión, donde están ausentes el compromiso y la reflexión crítica sobre los sistemas jurídicos impuestos por el poder. Aunque, aparentemente, los trabajos que ellos publican muestran un modelo de corrección interpretativa y doctrinaria, en realidad, se olvida que la corporación académica tiene una predilección muy concreta por ciertos parámetros ideológicos y actúa en consecuencia con ellos sin dejar por eso de encubrirse bajo formas supuestamente asépticas del discurso jurídico. Existen objetivos muy claros en ese discurso y en la reflexión que los anima. No hay que emplear demasiado la sutileza para darse cuenta de que la defensa de ciertas teorías obedece a la existencia de criterios políticos muy definidos, que se relacionan con una ideología que ve, en la defensa de los privilegios de los sectores dominantes, la única alternativa para el desarrollo de un Estado dependiente de las decisiones del poder global.

Es posible rastrear un vínculo histórico, no explicitado, pero evidente, que relaciona lo que algunos teóricos llaman “realismo periférico” con aquellas viejas ideas que, sobre la base de lo inevitable de ciertas relaciones de poder, justifican la subordinación de las decisiones soberanas del Estado a modelos impuestos desde afuera, donde la independencia política era nada más que una fachada para ocultar una indisimulable dependencia económica. En el campo del derecho eso puede advertirse con claridad, y no es ocioso recordar que Juan Bautista

²⁷ Solo a partir de la publicación del libro de Patricia Adams, *Deudas Odiosas, Un legado de Insensatez Económica y Saqueo Ambiental*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1991, que dio a conocer la doctrina del jurista ruso Alexander Sack, donde planteaba que las deudas de los regímenes despóticos podían ser repudiadas por odiosas.



Alberdi discutió con Carlos Calvo impulsándolo a aceptar *cualquier* imposición que viniera de las grandes potencias de ese entonces, en el conflicto que enfrentó al Paraguay con Inglaterra, en 1859. Por estas razones me parece que, en todo lo referido a los acuerdos que celebra el FMI, nadie ha creído conveniente estudiar sus características, y cuando existe alguna referencia a ellos, solo se mencionan sus aspectos económicos, las condicionalidades y las exigencias del organismo, como si estos instrumentos que celebra un Estado estuvieran fuera del ámbito jurídico.

Entre las confusiones que mencionadas que llevaron a que se sostuviera que un *Stand By* es un tratado internacional que debe ser ratificado por el Congreso, se observa que no se ha efectuado una debida lectura de lo que es un tratado, y si se lo hizo, las afirmaciones responden a una intencionalidad para legitimarse, y de tal manera hacer obligatoria su ratificación legislativa. Las normas que rigen los tratados están explicitadas en dos convenciones internacionales. En el apartado 2 de la parte I de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se define que “a) se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”²⁸; a su vez en el art. 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y las Organizaciones Internacionales se determina que un tratado es un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito: i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o ii) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular²⁹.

Existe coincidencia entre ambas convenciones respecto de que la realización de un tratado no requiere de denominaciones específicas, lo que da margen para que cualquier instrumento suscripto entre un Estado y un organismo pueda ser considerado un tratado. Sin embargo, cabe hacer distinciones entre lo que es un tratado y un contrato regido por el derecho internacional, ya que tienen características distintas. En el caso de un tratado, es imprescindible la aprobación legislativa; en el caso de un contrato internacional, está dentro de las potestades presidenciales, conforme el art. 99, inc. 11, de la Constitución, o en su caso dentro

²⁸ Aprobada mediante la Ley 19.865 del 3 de octubre de 1972.

²⁹ Ídem.



de las facultades que tiene un ministro del gabinete nacional. Lo dificultoso de esta cuestión es definir qué es un contrato internacional, ya que no hay en la legislación internacional acuerdos al respecto. Lo único conocido y que puede orientar es lo contenido en el art. 1 de la Convención Interamericana sobre Ley aplicable a los Contratos Internacionales suscrita en México en 1994, que no tiene vigencia en la Argentina, donde se indica: “Se entenderá que un contrato es internacional si las partes del mismo tienen su residencia habitual o su establecimiento en Estados diferentes, o si el contrato tiene contactos objetivos con más de un Estado parte”. Aunque esa definición no es demasiado precisa, por lo menos da alguna pauta al respecto para profundizar en el tema, pero excede el objetivo de este trabajo entrar a considerar las diversas interpretaciones hechas al respecto.

En el caso de los *Stand By* que se acuerdan con el FMI, la conclusión es que tales documentos no tienen ninguna de las características de un tratado ni de un contrato internacional, ya que tienen una modalidad específica, que es común en todos los instrumentos que han celebrado los Estados miembros con el organismo, y al respecto lo que a veces induce a confusión es al mencionar el préstamo que se hace al Estado, aunque técnicamente no lo es, y ese aspecto técnico es lo que le permite al Fondo que tales instrumentos no puedan tener una definición precisa. Si bien se habla de préstamos que hace el Fondo, y aun en muchos de los documentos que emite el organismo aparece esa definición, tales operaciones no son préstamos convencionales o de algunas de las otras formas instrumentales de lo que es el crédito público. En rigor, el *Stand By* es un pedido de DEG, equivalente a una cantidad de dólares estadounidenses que hace un país miembro, y por eso las acotadas formalidades del mismo nada tienen que ver con un contrato o con un tratado. La instrumentación se reduce a una Carta de Intención (*Letter of Intent*) que eleva un Estado al Fondo a la que se anexa un memorándum en el que se explican las políticas que se van a llevar a cabo, las proyecciones económicas que se contemplan, los plazos de devolución de lo que se pide, los compromisos que se asumen respecto a obligaciones que están especificadas, toda una serie de detalles que hacen a lo que va a ser la política económica que se llevará a cabo a los efectos de utilizar esos DEG en su equivalente a moneda extranjera; todo lo cual es receptado por el Directorio, quien dará el acuerdo respectivo, que previsiblemente ha sido negociado con anterioridad, aunque, dado el secretismo que impera en estos acuerdos, los aspectos técnicos no son conocidos hasta que no se instrumenta el *Stand By*. Aunque formalmente es el país quien presenta el Memorándum, la realidad es que



los técnicos del FMI son parte de la redacción de aquel para ajustarlo a los requerimientos del organismo, es decir que los lineamientos que se presentan ya están dados, como ocurriera en la totalidad de lo que se firmara con el Fondo desde 1957, hasta el último de Macri³⁰.

En los *Stand By*, no hay menciones a ordenamiento jurídico alguno, ni pactos sobre la jurisdicción aplicable, ni se establecen sanciones por incumplimientos en el pago de lo que se pactara. En el caso de que los pagos no puedan hacerse en las fechas pactadas, el FMI tiene explicitados en su Convenio Constitutivo, Estatutos y Reglamentos los procedimientos que se van a llevar adelante en caso de mora e incumplimiento. Y cuando se efectúan las revisiones trimestrales pactadas, si algunas de las condiciones acordadas no se han cumplido, el gobierno puede solicitar un *waiver* (perdón) a los efectos de cumplimentar aquello que le faltó hacer.

Para que no queden dudas sobre las especiales características que tienen estos acuerdos con el Fondo, en el párrafo 3 de la decisión del Directorio Ejecutivo el 2 de marzo de 1979 se indicó: *“La operación Stand by no son contratos o acuerdos internacionales. De manera tal que en su lenguaje se debe evitar una connotación contractual en los acuerdos Stand by y la Carta de intención”*³¹. Además, una de las características que acentúa su carácter no contractual es la ausencia expresa de *animus contrahendi*, lo que significa que no hay intención contractual alguna, ya que no existen prestaciones equivalentes o compromisos de ambas partes, sino que es un pedido unilateral que hace el país, y que es aceptado o no por el FMI. Finalmente, y a los efectos de despejar alguna duda sobre el carácter de “tratado”, en el art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas y en el art. 81 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales se dispone que los tratados deben registrarse en la Secretaría de las Naciones Unidas, lo cual jamás se hizo con un *Stand By*, ni con ninguno de los instrumentos bilaterales firmados con el organismo, por carecer precisamente de esa caracterización. Si bien muchos considerados tratados no fueron registrados, la normativa es específica al respecto, mucho más ante un préstamo sin antecedentes en la historia.

³⁰ Quizás la excepción fue la Carta de Intención que enviara el ministro Bernardo Grinspun en 1984, al poco tiempo de haber asumido Alfonsín, que fue rechazada por el organismo, hasta que se debió redactar una nueva de acuerdo con los lineamientos planteados por el FMI.

³¹ *“Stand by arrangements are not international agreements and therefore language sharing a contractual connotation will be avoided in Stand by arrangements and letter of intent”.*

Para concluir: el *Stand By* es simplemente una compraventa de monedas que hace un Estado y el Fondo las entrega estableciendo un plazo de devolución que puede ser de 18, 24 o 36 meses. La decisión del directorio evalúa las políticas que va a llevar adelante el país a los efectos de utilizar ese dinero y poder devolverlo en los plazos pactados. Es nada más que eso, y especular largamente por darle otras connotaciones es forzar la interpretación para encuadrarlo en una tipicidad inexistente³².

A tales argumentaciones que demuestran que los acuerdos *Stand By* no son ni tratados ni contratos internacionales podría sumar otros pero ello escapa al objetivo de este trabajo y es parte de un estudio más profundo en el que estoy trabajando. Baste decir que, a los efectos que interesan, lo expuesto resulta suficientemente claro para mostrar la naturaleza de estos instrumentos y la peculiar manera de formalizarlos.

Aunque esos procedimientos que se llevaron adelante para acordar el préstamo en 2018 han sido reiteradamente discutidos, y forman parte de la denuncia penal realizada por la Oficina Anticorrupción y de la presentación de la querrela por parte de la Procuración del Tesoro, es necesario dejar en claro que todos los acuerdos firmados por la Argentina desde 1958 hasta el último de 2022 se instrumentaron de la misma manera, porque la práctica internacional siempre a sido la misma, no solo para el país, sino para todos aquellos que han requerido la asistencia financiera del Fondo. Solo existieron diferencias en cuanto a los montos, los ajustes y los condicionamientos, y en muchos casos, tal como ocurriera en 1993 cuando el Plan Brady, las exigencias para la privatización de las empresas públicas, reformas previsionales, laborales y otras suficientemente conocidas. Como en algún caso se ha señalado que podría tratarse de un contrato de adhesión, ello tampoco es así, ya que para que ocurra, las estipulaciones planteadas en las cartas de intención y en los memorándums de políticas económicas y entendimiento técnico deberían estar fijadas por el FMI. Y si bien están redactadas por el organismo, en la generalidad de los casos, con alguna participación de las autoridades económicas, se trata de documentos firmados por nuestro país y elevados al Fondo. Todo lo que allí se expresa es la voluntad de la Argentina como también lo son los compromisos que asume en virtud del acuerdo, por lo cual ante un reclamo que pudiera efectuarse a la institución

³² La única que no se ha equivocado al decir que el *Stand By* es una compra de monedas, lo que muestran los propios documentos del Fondo, es Noemí Brenta en su obra citada.



multilateral no hay posibilidad de reconocimiento alguno por parte de ella, ya que en los documentos que forman parte del Stand By, el Fondo no ha fijado esas pautas sino el país deudor. Es lo que un importante jurista argentino y gran amigo ha denominado respecto a operaciones similares a contratos tramposos de no adhesión.³³

³³ Sostiene el Dr. Miguel Rodríguez Villafañe en nota personal que nos enviara que: “Un contrato de adhesión se da en acuerdos integrados por estipulaciones predispuestas por el proponente del negocio y aceptadas por el adherente. El contrato está predefinido por el proponente y la otra parte contratante sólo debe adherir o aceptar con su firma lo propuesto, y no puede modificar el contrato, pero cabe significar que siempre debe estar firmado por ambas partes, o sea que se expresen las dos partes contratantes. En Argentina, el Código Civil y Comercial, al igual que la Ley de Defensa del Consumidor, regulan la contratación de adhesión. Estos últimos no se rigen por los mismos principios y las mismas reglas que regulan a los contratos paritarios”.

Así, teniendo presente que el adherente no participa en la elaboración del contrato, las ambigüedades del contrato *se resuelven aplicando el criterio más favorable al adherente, por ende, más gravoso para el proponente (art. 987, CCyC)*. En esto se diferencia del régimen tradicional en la materia de interpretación de los contratos, de acuerdo a lo que dispone el art. 1061 y siguientes del Código Civil y Comercial. Asimismo, los contratos de adhesión *pueden ser intervenidos e integrados judicialmente, en los supuestos de tener estipulaciones abusivas, (art. 989 del CCyC)*. Esta posibilidad de intervenirlos está vedada en los contratos tradicionales, en los que solo se permite si se afectara el orden público, como lo dispone el art. 960 del CCyC. Sin embargo, el abuso de las empresas, particularmente las multinacionales de servicios, se ha traducido en una novedad no prevista concretamente por las regulaciones existentes en lo contractual, en lo que llamó en “*Contratos tramposos de no adhesión*”.

Se suele decir que cuando uno accede para la prestación de un servicio de suministro, como del servicio de telefonía celular, se está ante un contrato de adhesión. Sin embargo, como muchas veces, de ninguna manera la modalidad se concreta, no se compadece con un contrato de adhesión propiamente dicho. La empresa de prestación del servicio de celular, mediante una modalidad tramposa cuando se pide el servicio, hace firmar una nota en la que el peticionante solicita que en el vínculo a establecer con la empresa prestataria no desea acogerse, por ejemplo, a la doctrina de la imprevisión, a la del estado de necesidad, y que resigna la jurisdicción de los tribunales nacionales en los casos que así se diera, por razones especiales, en favor de la prestataria y demás cláusulas de ese tipo. Y al final dice la nota que se hace suscribir que, cuando se reciba la primera factura del servicio debe entenderse que la empresa “*ha aceptado sus condiciones*”, o sea hace aparecer que las condiciones las puso el requirente del servicio.

No es un contrato de adhesión propiamente dicho ya que no lo firma nadie por parte del prestador, y presentado como se pone en la nota de solicitud del servicio, podría interpretarse que no cabe intervenir por la justicia el contrato por estipulaciones abusivas, ya que aparece que el propio usuario propone esas condiciones. Por supuesto que es toda una ficción para complicar cualquier planteo.

A lo dicho hay que agregar que esa modalidad de vínculo, que no es un contrato de adhesión propiamente dicho, la adoptan todas las empresas de prestación del servicio de celular, por lo que



EL DECRETO PRESIDENCIAL

El Decreto 239/2021 emitido por el Presidente de la Nación cae en los mismos errores señalados anteriormente, aunque no hace mención a normas específicas, sino que se limita a señalar los posibles hallazgos de la Oficina Anticorrupción, que a su vez tendrían origen en el informe que preparara la Sindicatura General de la Nación, y como hemos visto esos hallazgos no son tales, sino interpretaciones equivocadas de la normativa legal, además de la invención de una norma inexistente, lo cual es un hecho grave que no puede ser soslayado. El presidente de la Nación se hace eco de un cúmulo de errores, que no debería haber cometido, si contara con el debido asesoramiento técnico, y si bien puede ser explicable que se dejara guiar por la denuncia de la OA, una cuestión de prudencia debería haberlo obligado a extremar los recaudos legales antes de instruir a la Procuración del Tesoro a presentarse como parte querellante en la denuncia.

La querrela de la Procuración del Tesoro

Siguiendo las instrucciones presidenciales derivadas del Decreto 239/21 ya citado, el Procurador del Tesoro Carlos Zannini, se presentó como parte querellante en la denuncia a la que hicieramos referencia que tramita en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N°5. En el escrito de fundamentación de la querrela se vuelve a caer en los mismos errores de la SIGEN y de la OA sobre los procedimientos administrativos, también sobre las supuestas formalidades administrativa con la que se celebra un Stand By hasta se llegan a desconocer las competencias ministeriales de uno de los firmantes del acuerdo.

es una trampa legal difícil de eludir, porque si uno busca otra empresa para el servicio la modalidad, es igual. Esta realidad es similar a la que organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) aplican en las cartas intenciones que deben suscribir los países solicitantes de un préstamo. Pero resulta que dicha carta está redactada por el propio FMI, por tanto, cuando uno pretendiera reclamar sobre las mismas, por abusivas, *dicho organismo puede aducir que él no propuso las cláusulas*; es en una verdadera hipocresía legal tramposa.

Resultan sorprendentes los términos de la querrela presentada por la Procuración del Tesoro, debido a que el Dr. Zannini fue Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación desde el 2003 hasta el 2015, y en tal carácter durante la gestión del Presidente Kirchner tuvo un especial conocimiento del Stand By firmado en septiembre del 2003 y de los procedimientos llevados a cabo en ese momento para instrumentarlo. Ello hace suponer que debía conocer minuciosamente cómo se instrumentan estas operaciones internacionales con el FMI, excepto que, aunque la presentación aparece firmada por él y por el Sub Procurador del Tesoro, Dr. Diez, se haya confiado en el análisis del referido funcionario, lo que puede ser habitual en muchas de las actuaciones no solo de la Administración Pública sino aún en los dictámenes de la Procuración. Esta consideración surge debido a que en la presentación del Procurador y su adjunto se utilizan criterios interpretativos erróneos, se hacen referencias constitucionales que no son de aplicación al tema en cuestión y se vuelve a citar fragmentariamente la transcripción equivocada del art. 59 de la Ley 11.672, que hiciera la OA transcribiéndose un texto que no es el aplicable para la consideración del acuerdo celebrado por el ex Presidente Macri. Dada la experiencia administrativa como funcionario del Dr. Zannini es sorprendente que haya caído en tales errores, salvo que se haya guiado por la denuncia de la OA, sin proceder a la verificación de las normas citadas en la misma, lo que si bien puede entenderse en alguna cuestión de mero trámite en el caso de una querrela, es reveladora de una manifiesta irresponsabilidad.

En su presentación, el Procurador del Tesoro, fundamenta la procedencia de la imputación penal al ex presidente Macri, al ex Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne y a los ex presidentes del Banco Central Luis Caputo y Guido Sandleris, en los siguientes hechos que paso a enumerar, haciendo los comentarios pertinentes que demostraran la errónea fundamentación de la misma.

Dice el Procurador que:

1.-Hubo incumplimiento de múltiples normas de orden público de naturaleza constitucional y administrativa. El acuerdo con el FMI fue celebrado prima facie en violación a normas procedimentales y de asignación de competencias, circunstancia que vicia desde el punto de vista jurídico lo actuado por los funcionarios del Gobierno Argentino intervinientes en la operación.

No existieron tales incumplimientos, como se podrá ver en los comentarios que siguen.

2.- Fueron transgredidas disposiciones de la Constitución Nacional, de la ley 11.672 Complementaria Permanente del Presupuesto (texto ordenado 2014), Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, la Ley 24.156 de Administración Financiera y sus normas reglamentarias y complementarias.

Como el Procurador no puede afirmar que se violaron los incisos 4 y 7 del artículo 75 de la Constitución Nacional, debido a la vigencia de la ley 24.156, se limita a decir que el Poder Legislativo autorizó la “asunción de deuda” (sic) bajo ciertos requisitos que el gobierno no cumplió y a continuación cita el artículo 53 de la Ley 11.672 que dice: *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*” Como se indica en el citado artículo, el mismo solo hace referencia a operaciones de crédito público relacionadas con: **“establecer o ampliar servicios públicos”** actividades relacionadas con ellos, **“obras o explotaciones legalmente autorizadas”** y también **“inversiones fundamentales para el desarrollo” autorizadas por ley**”, lo que significa que la norma es totalmente inaplicable al Stand By ya que como se ha explicado, él mismo nada tiene que ver con inversiones públicas o proyectos de desarrollo y tampoco tiene que ser autorizado por ley alguna. La redacción es suficientemente clara para interpretarla de manera distinta, y pareciera que el Procurador realiza una interpretación forzada el texto, para hacerle decir lo que no dice y justificar de esa manera que al no cumplirse supuestamente con las estipulaciones que son requeridas, quedaría probado que no se observan las delegaciones que diera el Poder Legislativo a través de esa ley.

Debo suponer que el Procurador conoce bien el carácter restrictivo de las delegaciones que puede efectuar el Congreso, y que esa delegación en una norma general como la Ley 11.672, sistemáticamente modificada durante años resulta improcedente conforme lo establece la Constitución Nacional. En este caso



como en otros, se pretende equiparar normas que están referidas exclusivamente a contratación de deuda pública para programas o proyectos de inversión perfectamente delimitados, con un acuerdo internacional de características especiales, y de cuyo texto surge cuál es el objetivo para el cual ha sido celebrado. Al citar el artículo 59 de la Ley 11.672, el Procurador vuelve a caer en las mismas inexactitudes de la OA, ya que la transcripción que se hace es idéntica a la que hizo este organismo. Está demostrado en los párrafos anteriores que resulta ser una norma inexistente, ya que su redacción no se corresponde no solo con el texto vigente en el año 2018, sino con ninguno de los que se han verificado, no llegando a entender cuál ha sido el propósito de hacer mención en la querrela a una norma que no existe en la forma que se la menciona.

Tampoco hubo violación de la Ley 19.549 de Procedimientos administrativos, ya que como se ha planteado anteriormente los contratos internacionales que celebran organismos que se rigen por sus leyes especiales están eximidos de la aplicación de la Ley, ya que como se consignara en los párrafos anteriores, el Banco Central de la República Argentina, se rige por una ley especial, no siéndole aplicable los procedimientos administrativos regulares, que si debe observar la administración pública en general, desconociéndose el Decreto aclaratorio 1023/2003 que resulta categórico en cuanto a la inaplicabilidad de la ley en los casos señalados.

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

Esas normas legales están referidas a contratos de desarrollo e inversión pública y servicios. En ningún caso a acuerdos con el FMI, como surge de los mismos textos a los que me he referido en el análisis de la denuncia de la OA.

5.- Previamente a la firma del acuerdo con el FMI no fue emitido ningún informe técnico, ni dictamen jurídico destinado a respaldar la oportunidad, mérito, conveniencia y legalidad del instrumento.

No existe ninguna disposición legal que determine la necesidad de algún informe técnico o jurídico en un Stand By, que ni es un contrato, ni es estrictamente un préstamo sino una compra de DEG y las modalidades de la operación la eximen por sus especiales características de tener ese tipo de informes, que están habilitados para otra especie de contrataciones de la Administración Nacional. Se

debe reiterar que todos estos instrumentos internacionales, se acuerdan en todos los casos de la misma manera, y los anteriores que celebró la Argentina desde 1958 son una prueba irrefutable de ello, por lo cual pretender dictámenes de cualquier especie contradice las formas habituales con las cuales se firmaron esos acuerdos.

7.- No hubo acto expreso del Poder Ejecutivo aprobatorio de los términos del Acuerdo Stand By

Se supone que no es necesaria la realización de un acto expreso en tal sentido por parte del Poder Ejecutivo ya que la Ley de Ministerios habilita al Ministro competente en materia financiera a celebrarlo, conjuntamente con el titular de la autoridad monetaria, que está habilitado para hacerlo conforme lo dispone la legislación sobre la materia. En efecto, en el art. 4 inciso 7 de la Ley 22.520, al mencionarse las facultades de cada Ministerio, se hace constar que “Entienden en la celebración de los contratos en representación del Estado, por el art. 13 se faculta al Poder Ejecutivo para delegar en los Ministros y Secretarios de Estado las facultades relacionadas con las materias que les competen. Ese tipo de negociaciones siempre fueron de competencia del Ministerio de Economía, más allá de sus distintas denominaciones. Por otra parte, el anuncio de las negociaciones con el FMI, fue iniciado por el ex presidente Macri, quien públicamente hizo el anuncio sobre su decisión de acordar con el organismo, y en ningún caso en todos los acuerdos celebrados, se ha requerido la aprobación presidencial, ya que existen facultades ministeriales para hacerlo, y seguramente el Dr. Zannini tenía pleno conocimiento de ello, debido a su función como Secretario Legal y Técnico en el 2004, cuando se firmó un Stand By con el FMI.

8.- En los días 12 y 18 de junio la competencia para firmar este acuerdo no era del Ministerio de Hacienda sino de la cartera de Finanzas. Al suscribir las cartas de intención, el entonces titular del Ministerio de Hacienda se excedió en sus competencias.

En el escrito de querrela que comento, al citarse el Decreto 2/17 modificatorio de la Ley de Ministerios por el cual las competencias en materia económica fueron divididas entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas, carteras creadas para dividir las responsabilidades administrativas de cada una, el Procurador sostiene que todo lo atinente a materia financiera, le correspondía al Ministro de Finanzas, y no al de Hacienda, Nicolás Dujovne que fue quien firmó la

Carta Intención dirigida a la directora Gerente del FMI. Sin embargo, en el punto 15 del artículo 20 de la ley de Ministerios, modificada por el referido decreto, se faculta al Ministerio de Hacienda a **“Entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al BCRA**, quien es uno de los firmantes del Stand By en mérito a las competencias otorgadas por su Carta Orgánica a través de los artículos 17 y 18 de la misma, por el decreto Ley 15.970 y las leyes 17.887 y 21.648.

La competencia del Ministro de Finanzas se limitaba en ese entonces a las cuestiones financieras, pero no a la política económica que era competencia del Ministerio de Hacienda, y el Stand By estaba inescindiblemente relacionado con una cuestión económica, de ahí que a las cartas de intención siempre se les agregue un Memorándum de Políticas Económicas y Financieras, además del de entendimiento técnico. La competencia de Hacienda en estas cuestiones siempre estuvo presente y fue así que en el Decreto 1344/2007 se estableció que *“Las funciones de Órgano Responsable de la coordinación de los sistemas que integran la Administración Financiera del Sector Público Nacional, serán ejercidas conjuntamente por la SECRETARÍA DE HACIENDA y la SECRETARÍA DE FINANZAS, ambas del MINISTERIO DE HACIENDA”* Aun cuando se habían separado los ministerios a través del Decreto citado, la competencia de Hacienda en todo lo que tuviera que ver con la administración financiera, no había cesado sino que era parte de organismo citado, y tan es así que en el Decreto 29/2017, posterior a la creación del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Finanzas, se dice que: *“Que conforme lo dispuesto por el Artículo 6° del Anexo del Decreto N° 1.344 de fecha 4 de octubre de 2007, las funciones de Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas que integran la Administración Financiera del Sector Público Nacional, son ejercidas conjuntamente por la SECRETARÍA DE HACIENDA actualmente dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA y la SECRETARÍA DE FINANZAS actualmente dependiente del MINISTERIO DE FINANZAS.*

En los momentos previos, el Ministerio de Hacienda manejó todas las negociaciones como correspondía, y si bien la primera carta intención fue enviada el día 12 de junio, la segunda y definitiva fue la del 18 de junio, firmada nuevamente por el Ministro de Hacienda Dujovne y por Luis Caputo como Presidente del Banco Central³⁴, ya que la cartera de Finanzas virtualmente había

³⁴ Había dejado de ser ministro de Finanzas, tres días antes de la carta intención del día 18



dejado de existir, habiéndolo formalizado su desaparición definitiva a través del decreto 575/2018, donde se concentran todas las competencias existentes en el Ministerio de Finanzas. Sin perjuicio de la fecha de la primera carta de intención, la segunda del 18 de junio fue firmado por el Ministro Dujovne con plenas competencias para hacerlo, ya que el Ministro de Finanzas Luis Caputo había renunciado al Ministerio de Finanzas, siendo designado Presidente del Banco Central firmando en ese carácter el referido instrumento.

Si bien es preciso reconocer, la complejidad emergente de la enorme cantidad de leyes y decretos modificatorios, donde en poco tiempo se modifica la legislación a través de decretos, a los efectos de formalizar una denuncia, se debió haber extremado la rigurosidad analítica, para no caer en errores, como los que vengo señalando, no solo respecto al Procurador sino al titular de la Oficina Anticorrupción. Además, todas las normas deben ser interpretadas en el contexto en que fueron dictadas, tratando de establecer la relación que guardan unas con otras, no efectuando consideraciones sobre competencias y otras atribuciones que se refieren a otros aspectos de la administración pública.

Los principales errores en la fundamentación tanto de la denuncia de la OA, como de la querrela de la Procuración del Tesoro, parten de un equivocado concepto de lo que es la naturaleza de un Stand By, al que me he referido al comentar la denuncia de la OA. Los *Stand By* que se acuerdan con el FMI, no tienen ninguna de las características de un Tratado ni de un contrato internacional, ya que tienen una modalidad específica, que es común en todos los instrumentos que han celebrado los Estados miembros con el organismo. Lo que a veces induce a confusión es el mencionar como préstamo el que se hace al Estado, aunque técnicamente no lo es, y ese aspecto técnico es lo que le permite al Fondo que tales instrumentos no puedan tener una definición precisa.

Quizás las especiales características de estos instrumentos, han permitido siempre que se actuara con total discrecionalidad, obviando las competencias que la Constitución le otorga al Congreso de la Nación, pero también hay que decirlo, existe una normativa (Leyes 11.672 (T.O) 19.549, 24.156, 24.144) que cabría modificar a los efectos de impedir que cualquier gobierno hipoteque el futuro de los argentinos debido a su proceder arbitrario, como lo hizo Mauricio Macri, con el



irresponsable préstamo contraído, cuyos fondos según el informe del año 2020 del Banco Central, fueron transferidos al exterior.

Finalmente, la intencionalidad política de discutir supuestas violaciones constitucionales y administrativas es muy claro, ya que pareciera que solo el Stand By de Macri hubiera transgredido las normativas legales del país, obviando que todos los acuerdos celebrados con el FMI, se hicieron de la misma manera desde 1958, y jamás a nadie se le ocurrió cuestionar los procedimientos mediante los cuales se instrumentó el acuerdo. Respecto a cómo fueron utilizados los fondos, es otra cuestión que deberá ser objeto de una auditoría que demuestre de manera irrefutables el destino que tuvieron, ya que se supone hasta el momento que no fueron utilizados para su destino específico, como la misma Evaluación Ex Post del FMI, lo mencionó hace algunos meses.

Como hemos visto, si bien la acción penal deducida por el Poder Ejecutivo en la justicia federal, y la posterior querrela, tienen origen en el informe de la SIGEN, desde donde arrancarían el análisis de los procedimientos legales que se impugnan, tienen como elementos básicos la violación de la Constitución Nacional (arts. 75, inc. 4 y 7), la violación de las leyes 11.672 y 19.549, aunque como he podido determinar nada de eso ha ocurrido, sino que tales acciones son producto de una manipulación de las normas a los efectos de hacerles decir lo que no dicen, inventando un texto legal, y realizando interpretaciones constitucionales sacándolas de contexto, y sin tomar en cuenta la enorme diferencia que existe entre las operaciones convencionales que hace la administración pública, y las de crédito público para financiación de determinados proyectos, con los Stand By que se acuerdan con el FMI.

No es admisible efectuar una denuncia y después presentarse como querrelante sobre la base de argumentos legales que no se corresponden con las normas que rigen determinados acuerdos internacionales. No es admisible que la Procuración del Tesoro, como abogado del Estado incurra en desconocimientos sustanciales, y no verifique los datos que se le envían, cayendo en inexactitudes como las señaladas, citando normas inexistentes, lo que constituye un claro prevaricato, además del incumplimiento de los deberes de funcionario público. No es admisible que se impute penalmente a funcionarios públicos por violación de las normas



constitucionales y el ordenamiento legal de la República, cuando los argumentos que justifican la imputación carecen de todo sustento normativo, y además muestran un desconocimiento de cuáles son las disposiciones aplicables en este tipo de operaciones. Resulta fundamental que se investigue la posible comisión de los delitos de administración fraudulenta y malversación de caudales públicos, pero la querrela presentada por el Procurador del Tesoro, si bien hace referencia a esos tipos penales, sólo enfatiza el incumplimiento de las normas administrativas que debieran haberse realizado, no ahonda en todo lo referido a la defraudación y a la malversación, como tampoco lo hace la Oficina Anticorrupción, que se pierde en citar disposiciones administrativas que no se habrían cumplido.

El dinero que se recibió del Stand By, puede ser discutido económica y financieramente, puede ser discutido en cuanto a la oportunidad en la que se firmó, y las perjudiciales consecuencias que el país deberá sobrellevar, al haberse endeudado de una manera desmesurada, acentuando las condiciones de pobreza y marginalidad que hoy existen. Pero también debe ser encarado respecto a la tipicidad penal, pero no de la manera que equivocadamente se lo ha planteado la querrela, sino mostrando si existen pruebas para hacerlo que se ha tratado de un verdadero acto de defraudación a la administración pública, delito previsto y penado por el Art. 174, inciso 5° del Código Penal de la Nación, y de malversación de caudales públicos, delito penado por el Art. 260 del citado cuerpo legal, en el caso de que tal malversación se hubiera producido

Es bien sabido que el delito de defraudación a la administración pública, requiere de ardid, engaño y perjuicio, o como sostenía Soler el despliegue de medios engañosos (Sebastián Soler, derecho Penal Argentino. TEA, Buenos Aires, 1988, T° IV, pág. 347. Cuando se instrumentó el Stand By, el objetivo del mismo fue que se recuperara la confianza del mercado, que la deuda pública fuera disminuyendo, e instrumentar políticas que atacaran la inflación. Ninguno de tales objetivos se cumplió, sino que, por el contrario, las sumas ingresadas al Banco Central de la República Argentina fueron utilizadas en fugar capitales, tal como lo acredita el informe de la institución monetaria en el año 2020, y el que produjera el propio Fondo Monetario Internacional hace unos meses. Es decir que los 44.500 millones de dólares fueron utilizados para el beneficio de un grupo de especuladores que



transfirieron ese dinero al exterior, causando un enorme perjuicio a la administración pública. Es decir que el engaño estuvo dado por elaborar un memorándum de entendimiento técnico y otro de políticas económicas, destinado a enmascarar el real destino de los fondos que iban a ser suministrados por la institución multilateral. Y un claro ejemplo de ello es, que, con el primer desembolso de 15.000 millones de dólares del FMI, se fugó una suma equivalente, sin que la autoridad monetaria, ni el Poder Ejecutivo adoptaran alguna decisión al respecto, sino muy por el contrario un continuar con tales modalidades operativas, y aun agravando la deuda de la República, al pedir un aumento del crédito a los pocos meses de haber suscripto el Stand By en junio de 2018.

Al delito anteriormente puntualizado se sumaría, la eventual malversación de caudales públicos a los que se les dio un destino diferente para el que habían sido requeridos, que nada tenían que ver con esa descomunal salida de capitales producida desde que se firmó el primer Stand By en junio de 2018 y su posterior ampliación del mes de octubre.

Como se ha señalado, la denuncia penal que efectuara el gobierno, no fue encarada de la manera debida, apuntando a una argumentación insostenible en cuestiones administrativas que no tendrán ninguna consecuencia de orden penal. Creemos que lo fundamental de la investigación penal que tramita en la justicia federal y que debe impulsar la Procuración del Tesoro, no es perderse en atacar improbables violaciones legales y constitucionales, sino ir a lo esencial que es poner en evidencia la comisión de los delitos que se han señalado de defraudación a la Administración Pública y malversación, para obtener un castigo ejemplar a los funcionarios de un gobierno que no solo comprometieron el crédito de la Nación, sino que le han causado un perjuicio difícil de mensurar, con las devastadoras consecuencias que pueden observarse para la economía del país.

El dictamen de la Fiscalía Nacional

A los efectos de dictaminar en la causa penal, el día 22 de abril de 2021, el Dr. Franco Picardi, titular de la Fiscalía Federal N° 5, procedió a elevar el requerimiento de instrucción de la causa, habida cuenta de la existencia de la posible comisión de los delitos señalados por la SIGEN Y LA OA. Lo notable de la

extensa presentación de Picardi, es que él se limita a transcribir el informe de la SIGEN, y la presentación de la OA, como si todos los señalamientos en ella contenidos fueran la fiel expresión de la verdad de los hechos. Transcribe normas legales que supuestamente fueron violadas, y no hace el más mínimo comentario sobre la procedencia o no de tales normas dándolas por ciertas. Creo que ha sido una manera de ahorrarse el trabajo de analizar minuciosamente la normativa legal, aunque para ello no haya cumplido con las funciones que la signa la Ley. Orgánica del Ministerio Público (27.148)

En efecto, en el artículo 1° de la citada disposición se establece que *“El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover **la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad**. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”*. A su vez en el artículo 9, inciso d) se establece que deberán observar *“Objetividad: **requerirá la aplicación justa de la ley, procurando el resguardo equilibrado de todos los valores y principios jurídicos vigentes** y el ejercicio racional y ponderado del poder penal del Estado”*. Indudablemente, al glosar sin el más mínimo comentario las presentaciones de la SIGEN y de la OA, no ha cumplido con la normativa vigente que lo obliga a actuar en defensa de la legalidad buscando la aplicación justa de la ley y los principios jurídicos vigentes. En una actitud de burócrata complaciente, ni siquiera se tomó el trabajo de verificar si las normas citadas por ambas instituciones del Estado eran de aplicación para dar curso a la denuncia, suponiendo que las mismas resultaban de aplicación para sustentar la denuncia. Es cierto que debió suponer que tales documentos estaban suficientemente fundados, pero en razón de tratarse de una imputación penal contra el ex Presidente Macri debió extremar los recaudos a los fines de determinar si las normativas citadas corresponden ser aplicadas, o se trataba de interpretaciones que no estaban ajustadas a derecho.

La función del Fiscal es promover la actuación de la justicia, y en casos como el traído a su conocimiento, que es de extrema gravedad, no es posible admitir que en el ejercicio de su función se limite a acusar por lo que le dicen dos organismos del Estado, sin una previa verificación de los hechos contenidos en la denuncia y



las normas aplicables. Picardi optó por la comodidad de no perder tiempo en analizar los hechos y las normas, decidiendo que resultaba viable la imputación, lo que pone una vez en evidencia como sigue transcurriendo este proceso, donde se van acumulando todo tipo de irregularidades, y se pone en evidencia o el desconocimiento de las normas aplicables, lo que resulta extremadamente grave, o en conocimiento de ellas, se les hace decir cualquier cosa que resulte funcional al objeto de la persecución penal.

Las acciones de nulidad y sus imposibilidades

No está demás señalar que la Argentina firmó con el FMI 19 acuerdos Stand By y tres de facilidades extendidas (incluyendo el del 2022), que se realizaron todos de la misma manera, y conforme los mismos procedimientos. Ninguno de tales acuerdos, efectuados sin intervención del Congreso Nacional, con excepción del último del 2022, fue impugnado y ni motivó acción judicial, ya que en su instrumentación se hicieron siempre de la misma manera, aunque muchos de ellos fueran claramente lesivos para la economía argentina, siendo uno de los ejemplos más relevantes el suscrito en ocasión del Plan Brady en 1992. Muchos de los dirigentes políticos y sindicales que se han presentado a la justicia, pretendiendo señalar inexistentes violaciones al procedimiento administrativo, en otras oportunidades guardaron absoluto silencio, y más allá de una crítica ocasional, a nadie se le ocurrió pedir la nulidad de acuerdos que fueran celebrados con anterioridad, y no lo hicieron porque tenían conocimiento que las formalidades legales de los mismos se habían cumplido, y resultaba un despropósito impugnarlas.

Como mencionara al principio de este trabajo un conjunto de representantes de la sociedad civil, el premio Nobel de la Paz, Pérez Esquivel, dirigentes sindicales, y algunos abogados, presentaron una acción de amparo para que se haga lugar a la nulidad del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. A ello se sumaron otras personas, que se adhirieron al expediente judicial, cuya tramitación fue declarada admisible por el juez de la causa, como ocurre generalmente con este tipo de acciones, que nunca son rechazadas in limine, aunque carezcan de



fundamentación para intentar. Corrido el correspondiente traslado al Poder Ejecutivo y a las Cámaras del Congreso, se pidió su rechazo, haciendo ver la improcedencia de la acción, por cuestiones de procedimiento y la supuesta falta de personería de los actores, en fundamentos que comparto. El Poder Ejecutivo, se ve que entendió que ni siquiera correspondía referirse a los fundamentos de la nulidad ya que estos resultaban inexistentes, por lo cual obvió cualquier consideración al respecto, limitándose fundamentalmente a mostrar la falta de personería de los reclamantes.

A ese pedido de nulidad imposible quiero referirme, porque en el mismo se pone en evidencia la falta de conocimiento de las modalidades con las que se celebran ese tipo de acuerdos, la característica de los mismos, y la imposibilidad que un juez federal pueda declarar nulo un acuerdo celebrado con un organismo multilateral como el FMI, que además no es ni podría ser parte en esa acción litigiosa, ya que su Convenio Constitutivo se lo impide, Por otra parte, las discrepancias o dificultades que pueden suscitarse entre un gobierno y esa institución, no son susceptibles de acción judicial alguna, y mucho menos en tribunales locales, todo lo cual es de conocimiento de los países que lo integran, que suscribieron este Convenio. En lo que respecta a la República Argentina, el Convenio Constitutivo del FMI y sus modificaciones posteriores fue ratificado por el Decreto Ley 19.570 y las leyes 17.887 y 21.648, debido a lo cual toda su normativa a sido aceptada y ratificada por el Congreso de la Nación, que no tiene posibilidad alguna de cuestionar lo consignado en el documento.

En uno de los farragosos escritos que se han acompañado al pedido de nulidad se sostiene que *“Las metas comprometidas por las autoridades económicas ante el FMI resultan lesivas para el interés nacional, y por ello constituyen un atentado al principio de la soberanía nacional, razón más que suficiente para declarar la NULIDAD de esos instrumentos derivados de la sanción de la ley 27.668”*, lo cual no pasa de ser una interpretación de las medidas adoptadas en su momento por el gobierno del ex presidente Macri, ya que la eventual lesividad, sólo está dada, por la imposibilidad de haberse comprometido a devolver las sumas entregadas en el exiguo tiempo de 36 meses, y los condicionamientos impuestos en el Stand By que permitió un monitoreo de la actividad monetaria y financiera, ya que el Banco Central debía informar cada 24 o 48 al FMI sobre las operaciones diarias que se

efectuaban. Pero ello en modo alguno es un atentado al principio de la soberanía nacional, ya que tal principio no está vulnerado por una operación financiera discutible y lesiva, pero que no es un atentado a la soberanía nacional como pretenden los amparistas que utilizan un lenguaje más propio de cierta fraseología política que de una argumentación jurídica que fundamente la acción que han deducido ante la justicia.

A los efectos de decretar la nulidad absoluta de un instrumento público se debe tener en cuenta por parte del magistrado si el mismo contraviene el orden público, la moral y las buenas costumbres (Art. 386 del Código Civil y Comercial). La nulidad debe ser manifiesta, pudiendo ser declarada por el juez en el momento de dictar sentencia (art. 387 del Código Civil y Comercial). Ello supone la existencia de un juicio controvertido donde la parte perjudicada puede solicitar tal nulidad conforme las normas citadas. Pero ocurre que en la acción de amparo que se pretende, los peticionantes no son parte perjudicada en ningún caso, lo que ha sido puesto de manifiesto de manera contundente por los representantes del Estado Nacional, ya que la alegación que efectúan está basada en puras subjetividades, en la que tratan de justificar una personería que no tienen. Pero aún en el supuesto, que el tribunal acogiera la personería de los amparistas para peticionar la nulidad del Stand By con el FMI, sería imprescindible notificar a esta institución a los efectos de que comparezca para hacerse oír, ya que sería particularmente afectada por la declaración de nulidad que se pretende lo que resulta absolutamente imposible de conformidad con las inmunidades que tiene el organismo multilateral

Aunque no resulta suficientemente conocido, a pesar de constar en su Convenio Constitutivo, que puede consultarse en la web, el FMI es una superestructura que tiene más inmunidades que un país soberano, a los efectos de evitar ser cuestionado en sus operaciones. Esas inmunidades son las que permiten que tanto sus directivos como sus funcionarios no puedan ser materia de algún litigio debido a la concertación y desarrollo de las mismas, y también enredarse en largas tramitaciones judiciales producto de reclamos que pudiera hacer alguno de los países miembros que lo componen y que recurren al organismo para obtener fondos ante las dificultades de su economía. Esas inmunidades que el Fondo se otorgó a sí mismo en su Convenio Constitutivo jamás recibieron objeción alguna



por parte de los países que lo integran, con lo cual el organismo quedó liberado de cualquier eventual cuestionamiento que pudiera hacerse respecto a tal normativa.

Aunque no es difícil encontrar referencias a los privilegios del FMI, ya que pueden consultarse fácilmente, y se habla superficialmente de que el organismo puede ser enjuiciado, es importante mostrarlos a fin de que se conozcan cuáles son los fundamentos de la impunidad con que el organismo actúa, sabiendo que sus acciones nunca podrán ser objeto de cuestionamiento alguno, ni ser materia de controversia en algún tribunal internacional, ya que no solo está exento de toda posibilidad de ser enjuiciado, sino que tampoco puede ser materia de discusión externa todo lo relacionado con la interpretación de sus normas, pues tampoco pueden ser enjuiciados sus gobernadores, directores y funcionarios por los acuerdos, negociaciones y documentos que firmaron en ejercicio de sus funciones.

En su Carta Constitutiva están establecidas esas inmunidades, que son totales, y que se van enumerando en las diferentes secciones del art. IX.

En la Sección 3 se establece: “Inmunidad judicial. El Fondo, sus bienes y su activo, dondequiera que se hallen situados y quienquiera que los tenga en su poder, gozarán de inmunidad en cuanto a toda clase de procedimientos judiciales, excepto en la medida en que el Fondo renuncie expresamente a esa inmunidad a los efectos de cualquier procedimiento o en virtud de los términos de cualquier contrato”.

En la Sección 4 se establece: “Inmunidad en cuanto a otras acciones. Los bienes y el activo del Fondo, dondequiera que se hallen situados y quienquiera que los tenga en su poder, serán inmunes a registro, requisa, confiscación, expropiación o cualquier otra forma de incautación por actos del poder ejecutivo o del legislativo”.

La Sección 5 dice: “Inviolabilidad de los archivos. Los archivos del Fondo serán inviolables”.

La Sección 8 dice: “Inmunidades y privilegios de funcionarios y empleados. Los gobernadores y directores ejecutivos titulares y suplentes, los miembros de comités, los representantes nombrados conforme al Artículo XII, Sección 3 j), los asesores de todos ellos y los funcionarios y empleados del Fondo: i) gozarán de inmunidad en cuanto a procedimientos judiciales en relación con los actos

realizados por ellos en el desempeño de sus funciones oficiales, excepto cuando el Fondo renuncie a esta inmunidad; ii) disfrutarán de las mismas inmunidades en cuanto a restricciones de inmigración, requisitos de inscripción como extranjeros y obligaciones respecto al servicio militar, y de las mismas facilidades respecto a restricciones cambiarias que otorguen los países miembros a los representantes, funcionarios y empleados de categoría similar de otros países miembros, siempre que no sean ciudadanos del país miembro que las conceda, y iii) disfrutarán del mismo trato respecto a facilidades de viaje que el que los países miembros otorguen a representantes, funcionarios y empleados de categoría similar de otros países miembros”. Hasta aquí los irritantes privilegios que tiene el organismo, que lo protegen de cualquier acción posible ante incumplimientos, irregularidades, y otras acciones que pudieran llevar a cabo.

Las inmunidades del FMI fueron ratificadas por la Convención de Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobada en Nueva York el 21 de noviembre de 1947³⁵, que en varias secciones de su art. III establece las inmunidades que le son aplicables. Así, en la Sección 4 se hace constar: “Los organismos especializados, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que ninguna renuncia de inmunidad se extenderá a ninguna medida ejecutoria”. En la Sección 5: “Los locales de los organismos especializados serán inviolables. Los bienes y haberes de los organismos especializados, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, estarán exentos de registro, requisición, confiscación, expropiación y de cualquier otra forma de injerencia, sea por acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa”. En la Sección 6: “Los archivos de los organismos especializados y, en general, todos los documentos que les pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables dondequiera que se encuentren”.

En el art. V, Sección 13, se establece: “Los representantes de los miembros en las reuniones convocadas por un organismo especializado gozarán, mientras ejerzan sus funciones y durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso, de los siguientes privilegios e inmunidades: a) Inmunidad de detención o arresto personal y de embargo de su equipaje personal, y, respecto de todos sus actos ejecutados

³⁵ Aprobada por Decreto 7672 del 19 de septiembre de 1963.

mientras ejerzan sus funciones oficiales, inclusive sus palabras y escritos, de inmunidad de toda jurisdicción; b) Inviolabilidad de todos los papeles y documentos; c) Derecho de hacer uso de claves y recibir documentos o correspondencia por correos o en valijas selladas (...). En la Sección 14 se establece: “A fin de garantizar a los representantes de los miembros de los organismos especializados, en las reuniones convocadas por éstos, completa libertad de palabra e independencia total en el ejercicio de sus funciones, la inmunidad de jurisdicción respecto a las palabras o escritos y a todos los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones seguirá siendo otorgada incluso después de que hayan cesado en el ejercicio del cargo”. Y finalmente en el art. VI, Sección 19, se hace constar: “Los funcionarios de los organismos especializados: a) Gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de todos los actos ejecutados por ellos con carácter oficial, inclusive sus palabras y escritos (...).”

Esta estructura respetada y ratificada por todos los países miembros del FMI permite que nunca se pueda enjuiciar a la institución ni a sus funcionarios, directivos y gobernadores en un tribunal internacional como la Corte Internacional de Justicia. Y respecto a alguna otra jurisdicción se podría hacerlo en el caso de que el Fondo en algún caso específico y muy restrictivamente renunciara a esa inmunidad, lo que no tiene antecedentes desde 1946.³⁶ La estructura que tiene lo hace inmune a cualquier acción litigiosa y debido a tales privilegios, como no puede ser sometido a un tribunal internacional como el citado, con mucha más razón resultaría imposible que se hiciera comparecer a la institución a la justicia federal.

En los acuerdos que se firman, no existen cláusulas de sometimiento a ninguna jurisdicción, y en caso de ser el país miembro quien incumple con los acuerdos celebrados con el FMI, existen procedimientos establecidos en sus normas para tratar de obtener los pagos comprometidos, En tales casos, lo único que hace el organismo es primeramente excluirlo para recibir fondos del organismo y luego suspenderlo para finalmente apartarlo de la institución. Así como el FMI no puede accionar judicialmente contra un Estado, tampoco este puede hacerlo en caso de acreditar un incumplimiento por parte del FMI

³⁶ . Sección 3. Inmunidad judicial El Fondo, sus bienes y su activo, dondequiera que se hallen situados y quienquiera que los tenga en su poder, gozarán de inmunidad en cuanto a toda clase de procedimientos judiciales, excepto en la medida en que el Fondo renuncie expresamente a esa inmunidad a los efectos de cualquier procedimiento o en virtud de los términos de cualquier contrato.

Solo puede recurrirse a la Corte Internacional de Justicia en caso de una controversia entre un organismo y un país a través una Opinión Consultiva, siendo esta la única posibilidad que permitiría cuestionar si los procedimientos del FMI no se ajustaron a sus normas o no las cumplieran en los acuerdos celebrados con los países miembros. La Opinión Consultiva no tiene la jerarquía de una sentencia que pudiera obligar al Fondo, pero es un recurso idóneo para que a través del máximo tribunal internacional se pudieran poner en evidencia acciones u omisiones que cometiera la institución, y también las violaciones a su Convenio Constitutivo, como ocurrió con motivo del *Stand By* celebrado en el año 2018. Tal posibilidad, en caso de que la CIJ se expidiera respecto a las violaciones señaladas permitiría que el FMI tenga que hacerse cargo de las consecuencias de no haber observado sus propias normas y deba proceder a reparar los daños ocasionados, lo cual sería obligatorio, conforme ha sido considerado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

Es por tales razones, que la acción de nulidad que se pretende carece de toda fundamentación normativa, ya que la justicia federal no tiene competencia para resolver en una cuestión deducida por un grupo de ciudadanos, que son ajenos al acuerdo firmado con el FMI, ya que el referido acuerdo solo involucra al Poder Ejecutivo, al Banco Central de la República Argentina, y a la institución multilateral, por lo cual la improcedencia de la acción es manifiesta y seguramente va a ser rechazada, ya que la alegación que hacen los peticionantes se sostiene en generalizaciones impropias sobre su derecho a la participación en los negocios públicos. En la presentación que han efectuado pareciera que se hubieran olvidado de que el pueblo “no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes” (Art. 22 de la C.N.), y la utilización dialéctica de cierta fraseología de la que hacen uso, no conmueve en modo alguno la imposibilidad de cuestionar un acuerdo totalmente ajeno a los mismos.

Resulta extraño, que el juez interviniente no haya rechazado “in limine” la acción intentada, debido a su manifiesta improcedencia, ya que esta no es una cuestión que involucre a un grupo de ciudadanos con el Estado, sino a un acuerdo internacional ajeno a ellos. Además, la renegociación que se hiciera hace unos meses tuvo el aval específico de una Ley votada mayoritariamente por ambas Cámaras del Congreso de la Nación, lo que nunca había ocurrido con anterioridad

en estos acuerdos con el FMI, lo que confirma aún más que la viabilidad de este amparo no puede ser acogida por el tribunal interviniente.

Aunque el Stand By como lo he sostenido en los párrafos anteriores no es un tratado, podría servir para ilustrarnos sobre la posibilidad de una nulidad lo establecido en el artículo 45 de la “Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones”, ya que mostrará que aún en el caso de un tratado, que tiene jerarquía mayor que un simple acuerdo financiero de compra de monedas tal nulidad es de realización imposible. En el inciso 1 se establece que “ Un Estado no podrá ya alegar una causa para anular un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 46 a 50 o en los artículos 60 y 62, si, después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado: a) ha convenido expresamente en que el tratado es válido, permanece en vigor o continúa en aplicación, según el caso; o b) se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del tratado o a su continuación en vigor o en aplicación, según el caso. De acuerdo con tales criterios tampoco sería posible una declaración de nulidad del acuerdo Stand By de junio de 2018 y su ampliación del mes de octubre, ya que para que exista nulidad del acto jurídico, el mismo debió haberse celebrado en violación a las normas legales que rigen esos acuerdos, lo que no ocurrió. Pero más allá de la inexistencia del incumplimiento de normas administrativas y de procedimiento, debe tenerse en cuenta que el gobierno, reconoció la legalidad del acuerdo, y desde el año 2020, entró en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para hacerse cargo de las obligaciones derivadas del mismo Reconoció su legalidad de manera explícita y negoció la forma de cumplir con el organismo multilateral, habiéndose llegado a un acuerdo sobre los pagos a efectuarse, además de haber solicitado una suma de dinero adicional, que junto con los montos negociados se comenzarán a pagar desde el año 2025 hasta el 2034 lo cual fue ratificado por la Ley 27.668.

Como lo establece el artículo 43 de la Constitución Nacional: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la*



inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva” Tal como se ha expuesto en los puntos anteriores, el Stand By del año 2018 no constituyó un acto arbitrario, que lesionara, restringiera o amenazara derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, por lo cual la vía tardía intentada resultaba manifiestamente improcedente, y mucho menos pretender una nulidad de ese acto por vía de un amparo. Tampoco ocurre lo mismo con el nuevo acuerdo celebrado por el gobierno nacional con el FMI, que fuera ratificado por una ley del Congreso, ya que se trata de un acto que de manera alguna ha afectado disposiciones legales o constitucionales. Que se pueda discutir los aspectos económicos y aun políticos de la negociación o de cómo fue instrumentado, es una cosa, pero de allí a pretender que es un acto nulo, hay no solo una diferencia abismal, sino un desconocimiento de cómo se pactan y realizan estos instrumentos internacionales.

He discutido largamente la decisión irresponsable del gobierno de Macri, de contraer el préstamo, acordando una devolución en 36 meses, lo que resultaba una imposibilidad total, en atención del estado de la cuenta pública. Además resultaba evidente, que tal operación no solo condiciona económicamente a la Argentina al control del FMI, sino aumentaba el impagable endeudamiento, llevándolo a cifras que gravitan de manera decisiva en el desarrollo del país, que debería destinar una enorme masa de recursos para el pago de las obligaciones externas. También he cuestionado largamente las facultades dadas al Poder Ejecutivo, por la parte final del artículo 60 de la Ley 24.156. Pero ello en modo alguno me impide considerar que la nulidad pretendida, carece de toda fundamentación normativa y debiera ser desestimada.

Buenos Aires, enero 10 de 2023

ALEJANDRO OLMOS GAONA

