

**LA PROCURACIÓN DEL TESORO, LA FALSEDAD IDEOLÓGICA Y LAS  
ACCIONES REPARATORIAS**

**Artículo publicado en la Revista de Derecho Penal Económico. Tomo 2.  
Editorial Rubinzal Culzoni. Buenos Aires, 2020.**

**Autor: ALEJANDRO OLMOS GAONA**

## **RESUMEN**

En el presente trabajo se analiza la actuación de la Procuración del Tesoro de la Nación, en la suscripción del dictamen emitido en oportunidad de la celebración del Plan Financiero 1992, la falsedad ideológica del citado documento, y las responsabilidades de la institución respecto a negarse a efectuar acciones reparatorias que le fueran solicitadas reiteradamente por el Ministerio Público Fiscal. Se ponen en evidencia las excusas esgrimidas en diferentes oportunidades y las contradicciones existentes en los informes remitidos a la justicia federal y a la Comisión Bicameral de Investigación de la deuda pública.

**PALABRAS CLAVES:** deuda externa, Procuración del Tesoro, dictamen, falsedad ideológica, acciones reparatorias

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the actions of the National Treasury Procurer in the signing of the report issued at the time of the 1992 Financial Plan, the ideological falsehood of that document, and the responsibilities of the institution with respect to refusing to carry out remedial actions that were repeatedly requested by the Public Prosecutor's Office. The excuses used on different occasions and the contradictions in the reports sent to the federal justice system and to the Bicameral Commission of Investigation of the Public Debt are made evident.

**KEY WORDS:** foreign debt, Treasury Procurement, opinion, ideological falsehood, reparatory actions

## INTRODUCCIÓN

Resulta abundante la bibliografía y la doctrina referidas al delito de falsedad ideológica, y el Dr. Edgardo Donna, en el tomo IV de su obra sobre Derecho Penal, ha hecho una síntesis excelente sobre autores y fallos en los que el tema fuera tratado extensamente, además de efectuar sus propias consideraciones sobre el particular. En todos los antecedentes que he revisado respecto de la consumación de ese delito, siempre se hace mención a escribanos y funcionarios públicos de diversos organismos de la administración pública, pero en mis búsquedas no encontré ninguna mención que hiciera referencia a que un dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación podía ser susceptible de ser calificado de ideológicamente falso. Siendo este funcionario el abogado del Estado Nacional, cuyas opiniones, aunque no sean vinculantes, revisten singular importancia, no puede suponerse que pueda suscribir un instrumento que pueda ser impugnado debido a la falsedad del mismo. Sin embargo, en un caso que investigué personalmente llevando las pruebas a la justicia federal, puedo aseverar que un dictamen de la Procuración del Tesoro respecto de un acuerdo financiero con bancos internacionales es un ejemplo de lo que la doctrina y la jurisprudencia consideran el delito de falsedad ideológica.

Sé que mis afirmaciones pueden generar controversia, ya que a través del dictamen emitido sobre el Plan Brady quedará en evidencia la comisión de ese delito por uno de los más altos funcionarios del Estado. Aunque se ha operado la prescripción del mismo, ya que han pasado veintisiete años, estimo significativo mostrar cómo se afectara la fe pública en ese momento de importante gravitación en las negociaciones financieras internacionales. Desconozco si en otras oportunidades puedan haber ocurrido hechos semejantes, debido a que los archivos del Ministerio de Economía de la Nación en lo que hace a las operaciones del endeudamiento público no están abiertos a la consulta pública. Además de los acuerdos de confidencialidad que generalmente se firman para acordar con los prestamistas, no es posible acceder a la documentación confidencial sobre esas negociaciones, la que aún fuera negada en ciertos casos a la justicia federal, como surge de las actuaciones que tramitan actualmente en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Causas 9147/98, del registro de la Secretaría N° 4.

Debido a las investigaciones que hace años llevo adelante sobre el endeudamiento público, encontré en el archivo del Ministerio de Economía de la Nación unas cajas con documentación referida al Plan Financiero 1992 (denominado Plan Brady) Allí había papeles que mostraban cómo había sido esa negociación, y llevé copia a la justicia donde tramitaba una causa penal referida al sector externo. Tales documentos se ordenaron posteriormente, habiéndose omitido algunos significativos que hacían referencia a cómo se habían llevado las negociaciones, y allí encontré todo lo referido a la intervención de la Procuración del Tesoro que voy a mostrar en estas páginas.

### **Las funciones de la Procuración del Tesoro**

Como es bien conocido, la Procuración del Tesoro es el máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional y de los más altos funcionarios de la Administración Pública Nacional, sin que esa función asesora se limite a las cuestiones relativas al erario. Una de las tareas más importantes que lleva a cabo consiste en la emisión de dictámenes sobre cuestiones complejas donde la opinión se encuentre ajustada a derecho ejerciendo una suerte de control de legalidad y juridicidad de los actos sometidos a su consideración.

El procurador del Tesoro, como abogado de la Nación, interviene en los asuntos internacionales en los que sea parte la República Argentina, aun en acciones judiciales que se susciten en tribunales internacionales, donde puede solicitar la colaboración de expertos extranjeros. Mediante sus dictámenes, el Estado debe tener la seguridad de que todos los documentos sometidos a su conocimiento cumplen estrictamente con las disposiciones legales de la Nación y con la Constitución. De allí que en las opiniones que emite siempre se puede ver una relación de normas jurídicas a las que debe someterse el contrato, para no contravenir el orden jurídico.

En el Decreto 1755/2008, donde consta la estructura del cuerpo de abogados del Estado y las funciones específicas de la Dirección de dictámenes se establece, entre otros puntos, que deberá:

- 1. Entender en la supervisión de los dictámenes producidos por los servicios jurídicos de la Administración Pública Nacional respecto de su adecuación a la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación y, en su caso, proponer las medidas correctivas correspondientes.*
- 2. Determinar los criterios del Órgano Rector en materia de interpretación y aplicación de toda la normativa que rige en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y demás organismos y entidades integrantes del Sector Público Nacional.*

3. *Brindar asesoramiento experto en materia de derecho administrativo, constitucional, tributario, Administración Pública, entre otras disciplinas jurídicas, requerido por el Poder Ejecutivo, Banco Central y demás organismos y entidades integrantes del Sector Público Nacional.*

4. *Emitir opinión en cuestiones jurídicas complejas, de incidencia institucional y de importancia económica.*

5. *Emitir opinión en materia de renegociación de contratos de servicios públicos.*

6. *Formular la opinión legal en el proceso de perfeccionamiento de convenios económico-financieros en los que el Estado Nacional es parte o garante.*

7. *Definir los criterios aplicables en lo relativo a la aplicación e interpretación de Tratados y Acuerdos internacionales y en cuestiones de alta trascendencia institucional, en materia tributaria y de fomento.*

Todo lo que tiene que ver no solo con la defensa del Estado, sino con el asesoramiento específico en contrataciones internacionales es de competencia específica de la Procuración, siendo relevante su opinión en las operaciones financieras que realice la República con organismos multilaterales y entidades financieras del exterior. Esto es así, ya que los contratos sometidos a su consideración pueden ser observados en cuanto a la corrección de sus estipulaciones legales, si tienen cláusulas que afectan el orden público o que pueden afectar eventuales derechos del país en caso de controversias internacionales.

Como lo observara Goldschmidt respecto de la función que se le asigna al procurador, “la Procuración interviene en todos los casos, sea para dictaminar acerca de un proyecto de decreto aprobatorio de los convenios, sea para expedir más tarde certificados sobre la corrección jurídica de los mismos destinados para los prestamistas. Conforme al principio de la división del trabajo, a la Procuración incumbe el examen del aspecto jurídico de la contratación, mientras que los análisis de los criterios políticos y económicos corresponden a otras reparticiones. Sin embargo, ello no obsta a que la Procuración ponga a veces de relieve la conveniencia de mejorar las cláusulas, aun siendo jurídicamente correctas”<sup>2</sup>.

En los sistemas constitucionales, siempre la figura del procurador tiene una importancia decisiva porque es quien, al analizar los documentos que se someten a su dictamen, puede cuestionar todas aquellas cláusulas que

---

<sup>2</sup> García Lema, Alberto Manuel; pról. Procuración del Tesoro de la Nación. *Ciento Treinta años de la Procuración del Tesoro de la Nación 1863-1993*, Buenos Aires, 1994.

resulten inconvenientes o dañosas. Es, en definitiva, el máximo Consultor y asesor del Estado<sup>3</sup>.

Aunque esas son las funciones asignadas a la Procuración, muchas veces no se cumplieron con las mismas, llegándose al extremo de emitir un dictamen que es un claro ejemplo de lo que es la falsedad ideológica, lo que resulta inadmisibles en un organismo de tal jerarquía, sumando a tales comportamientos el privilegiar los resultados de una investigación parlamentarias sobre actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público Fiscal, en una causa en la que se investigan diversos delitos de acción pública.

Quizás pueda resultar temerario imputar a la Procuración el emitir un documento público que pueda ser considerado ideológicamente falso, pero las evidencias existentes no permiten arribar a otra conclusión, máxime cuando han sido corroboradas con documentos públicos que se encuentran en otros archivos.

### **El Plan Brady y el dictamen del procurador**

En 1992, cuando el gobierno nacional reestructuró la deuda externa pública a través del denominado Plan Brady, la banca acreedora necesitó garantizar que no se realizaran objeciones legales al plan que se iba a instrumentar y resultaba necesario contar con la opinión favorable de organismos del Estado que convalidaran los acuerdos. Debe recordarse que en todas las operaciones que se realizan con bancos internacionales para la emisión de bonos soberanos es necesario contar con el dictamen del procurador del Tesoro, a los efectos de que determine si lo que se va a firmar está de acuerdo con las normas legales, y realizar las objeciones del caso de ser necesario.

Para evitar que existiera la posibilidad de que el dictamen pudiera objetar los acuerdos celebrados con la banca acreedora, se optó por hacer llegar a la Procuración del Tesoro de la Nación y al asesor letrado del Banco Central el proyecto del dictamen que deberían emitir a los efectos de que los funcionarios establecieran la legalidad y corrección de los documentos que se iban a firmar. Ese proyecto de dictamen enviado por el Citibank y JP Morgan, que eran los coordinadores de la operación, fue remitido en idioma inglés, junto con el Plan Financiero 1992, al Ministerio de Economía, y allí las traductoras del organismo confeccionaron las versiones en castellano, que fueron remitidas a la Procuración y al Banco Central.

---

<sup>3</sup> Bosch, Jorge Tristán, *La institución del "Attorney General" en los Estados Unidos de América (Enseñanzas que derivan de su estudio para el perfeccionamiento de nuestro propio sistema)*, Buenos Aires, La Ley, 80, 913-938.

Aunque la función de esos dos funcionarios, especialmente el Procurador del Tesoro que es el abogado del Estado, es salvaguardar los derechos de este y analizar la corrección de las estipulaciones obrantes en los contratos, y no limitarse a convalidar la voluntad de los acreedores, nada de eso fue posible, porque ya estaba todo planificado para que se procediera conforme lo habían estipulado los bancos que lideraron el Plan. Fue así que el 7 de abril de 1993 el procurador emitió un dictamen en Nueva York, que le fuera redactado por uno de los bancos acreedores, pronunciándose respecto a los aspectos legales de lo que se iba a firmar, indicando que los instrumentos materia del dictamen estaban redactados de conformidad con la legislación argentina, lo cual resultaba extraño, ya que los mismos estaban sometidos a las leyes de los Estados Unidos de Norteamérica, y la jurisdicción de los tribunales de Nueva York y Londres, por lo que resultaba infundado esa mención a normas legales de la Argentina, que resultaban inaplicables en caso de conflicto. Debe entenderse quizás que se hacía referencia a ellas porque a pesar de estar sometidos los contratos a la legislación estadounidense, no incumplían la normas del derecho argentino.

En el aludido dictamen, se hizo constar que, al no conocer la legislación de los Estados Unidos, se confiaba “sin investigación independiente” en la opinión de los abogados norteamericanos, mostrando la liviandad y rutina de los procedimientos administrativos que se llevaron a cabo.

Si bien es cierto que el Procurador no tiene la obligación de conocer la legislación norteamericana, debe suponerse que en una reestructuración de deuda de 32.000 millones de dólares el funcionario debería haberse preocupado en consultar o estudiar la legislación a la que iban a estar sometidos los contratos, habida cuenta de la posibilidad de problemas legales en caso de incumplimiento, como finalmente ocurrió en demandas que son conocidas y que llevaron a la Argentina a litigar largamente en la Corte de Nueva York, hasta el acuerdo definitivo a que se arribó en el año 2016. Debe entenderse que en una reestructuración de deuda, de la magnitud de la convertida en bonos Brady, resulta inadmisibles que el procurador, que debería ser el encargado de velar por la corrección del contrato y la defensa del país, no se haya tomado el trabajo de analizar la legislación de los Estados Unidos, lo que no le habría significado demasiado trabajo, ya que existen conocidos repertorios de antecedentes, además de multitud de trabajos que habría podido consultar.

Aunque el interés público no fue defendido en el dictamen del Plan Brady, pareciera que estas son las formas habituales de procedimiento con las que se manejara siempre la Procuración del Tesoro, ya que cuando el Juzgado Federal Nº 2 requirió en el año 2015 a la entonces procuradora Angelina Abbona que informara sobre las características que había tenido ese pronunciamiento, y si era habitual que ante el desconocimiento de la legislación

norteamericana la Procuración se confiara en la opinión de los abogados estadounidenses, la citada funcionaria contestó el 27 de agosto que “el citado Dictamen fue emitido de conformidad con las facultades con que contaba el entonces titular de este Organismo Asesor, quien como abogado del Presidente de la Nación, debe tomar intervención, entre otros supuestos, cuando el propio Poder Ejecutivo así lo requiere (...) Se trata de una intervención habitual en la materia, que también es solicitada por quienes contratan con el Estado Nacional, a fin de que esta Casa se pronuncie acerca de la viabilidad jurídica del contrato internacional que habrá de suscribirse, para luego ser aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo (...) En segundo término la Procuración del Tesoro es un organismo técnico jurídico especializado en derecho administrativo argentino. Por tal razón, el entonces titular de este Organismo Asesor sostuvo como es habitual, que su opinión legal se limitaba a analizar el Marco Jurídico local, e indicó que en la medida en que las opiniones comprendiesen asuntos de las leyes de los Estados Unidos o de Nueva York o de la ley de Alemania, se basaría, sin investigación independiente, en los dictámenes de los asesores de la República Argentina en Nueva York y Alemania, como estaba previsto en los contratos de canje de bonos respecto de los cuales se emitió la opinión legal”<sup>4</sup>.

En todo el entramado que se refiere a los bonos soberanos que se emitieron en 1993, los funcionarios se manejaron habitualmente dentro de las formalidades burocráticas, ya que el Plan Financiero 1992 sería aprobado por decreto presidencial, sin intervención alguna del Congreso de la Nación. Las distintas normas que se pactaron no tuvieron en cuenta si el Estado quedaba en un virtual estado de indefensión, dada la cantidad de renunciaciones a las que se había comprometido en los instrumentos que se suscribieron. Esto ocurrió desde la dictadura militar en adelante, cuando por primera vez se aprobó por decreto un modelo de contrato para una refinanciación de deuda con Aerolíneas Argentinas que siguió vigente durante décadas.

Si se examina con detenimiento el dictamen del procurador del Tesoro, que convalidó los documentos firmados cuando la suscripción del Plan Brady, puede observarse que es la copia literal de la minuta que se enviara a la Argentina y se encuentra agregada en la documentación del referido Plan existente en los archivos del Ministerio de Economía de la Nación<sup>5</sup>, lo que muestra que, aunque los aspectos formales del documento eran auténticos, no se trataba de la voluntad del Procurador expresada en ese acto, sino la voluntad de los acreedores que decidieron confeccionar el texto de lo que se debía firmar.

---

<sup>4</sup> Causa 9147/98. “NN s/defraudación a la Administración Pública”. Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2, Secretaría N° 4. Copia del oficio en mi archivo.

<sup>5</sup> Oportunamente presenté una copia completa de todo el Plan Financiero, en la causa citada en la nota anterior.



Algunos autores han sostenido que es usual que los prestamistas efectúen sugerencias sobre las formas de los dictámenes que debe elaborar la Procuración del Tesoro y, en algunos casos, pueden hacer llegar una versión de estos con sugerencias que pueden o no ser aceptadas por el procurador<sup>6</sup>. Esas “sugerencias”, como las llaman estos abogados de la Procuración, no son tales, ya que lo que se remite es el texto exacto al que deberá ajustarse el dictamen y supone una inadmisibles forma de presión, porque implica no ya una mera sugerencia, sino la imposición de una condicionalidad a la que deberá atenerse el representante legal del Estado. Prueba de ello es que, en el caso que estoy exponiendo, el texto del dictamen fue escrupulosamente respetado, sin que se cambiara ni siquiera una palabra, o se alterara su texto en alguna parte. Ese dictamen fue, en realidad, la opinión del banco acreedor y no la opinión jurídica imprescindible para resguardar los derechos soberanos del país. Lo que constituye sin duda alguna la gravedad del acto, es la falsedad ideológica del documento, ya que de los términos de su redacción surge que el procurador examinó los contratos, las leyes aplicables, el texto constitucional y las respectivas enmiendas contractuales: el Código Civil, el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, la Ley de Sellos, la Carta Orgánica del Banco Central, etc., cuando tal aseveración no es exacta, ya que la descripción de ese ordenamiento legal, que serviría de fundamento para la validez de los contratos, vino inserta en el dictamen que le fue preparado por los acreedores diez meses antes.

En lo que respecta a la consideración de cómo se actuó en este caso, se debe ser categórico no solo en cuanto a lo que constituye la ilicitud del acto, sino a su nulidad, ya que como sostiene Gordillo: “Cuando la ley exige algún trámite o consulta sustancial, el acto dictado sin haberse cumplido ese requisito es nulo. Ello es así singularmente cuando una autoridad administrativa encargada de tomar una decisión se pronuncia sin proceder a las investigaciones y consultas requeridas por la legislación en vigor. Su decisión es nula de pleno derecho aunque la ley no haya establecido esa sanción para la omisión de tales formalidades”<sup>7</sup>.

En el dictamen de la Procuración del Tesoro sobre la legalidad de los documentos del Plan Brady, el aspecto material del documento es auténtico ya que reúne todas las formalidades necesarias a tal efecto, como lugar, fecha,

---

<sup>6</sup> López Olaciregui, Martín y Rodríguez Galán, Alejandra, “El rol de la Procuración del Tesoro de la Nación en los convenios económicos-financieros internacionales”, en *Ciento Treinta años de la Procuración del Tesoro de la Nación*. Estos autores justifican la forma del dictamen emitido respecto al Plan Brady, falseando la verdad al extremo de decir que “con motivo de la suscripción del Plan Financiero de 1992 usualmente llamado ‘Plan Brady’ en la que se plasmó un texto que de ahí en más serviría como pauta para los sucesivos por haberse alcanzado en él hasta ese momento la mejor redacción posible en función de las miras a que hemos aludido anteriormente”. Como podemos ver, tales expresiones son erróneas, debido a que el dictamen de la Procuración se limitó a transcribir el modelo que había sido hecho llegar por los acreedores.

<sup>7</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, IX-13.

membrete de la institución y firma auténtica del procurador. Lo que resulta falso es su texto, porque este no fue redactado por el funcionario, y todas las referencias al análisis de los contratos que figuran en ese dictamen no se corresponden con la realidad, como tampoco se corresponden las expresiones de que se han analizado las leyes, los decretos y el contenido de los elementos sometidos a su examen, debido a que esa formulación ya vino consignada en la minuta que le enviaran los bancos extranjeros.

### **Cláusulas del Plan no cuestionadas por el procurador**

Debe suponerse que un concienzudo análisis de esos documentos debería haber llevado al procurador a cuestionar los mismos, ya que existían cláusulas que repugnaban al ordenamiento legal, por un lado, y ponían al país en un estado de indefensión ante posibles acciones de los acreedores, por el otro. Las resumo para que se pueda observar cómo la Procuración consideraba la legalidad de los documentos:

1. Se renunció a oponer la defensa de la inmunidad soberana del Estado, *aun en los procesos de ejecución*, de conformidad con las prescripciones de la Foreign Sovereign Immunity Act de los Estados Unidos y la State Immunity Act de Gran Bretaña. Es decir que no resultó suficiente la renuncia a la inmunidad en cualquier proceso a realizar en otras jurisdicciones, sino que también se lo amplió para evitar que ante cualquier ejecución el Estado pudiera oponer cualquier acción defensiva para evitar la afectación de sus bienes. Además se trataba de una reestructuración de la deuda soberana, por lo cual, como lo puntualizara Conesa, eran actos *iure imperii*, y no *iure gestionis* como se acordó<sup>8</sup>.

2. Se constituyó domicilio legal en las sedes del Banco de la Nación en Londres y Nueva York, pero además se establecieron domicilios alternativos en la sede de instituciones financieras del exterior, para la notificación al país en caso de controversia entre las partes o a los efectos de cualquier trámite que fuera indispensable realizar. El Estado Nacional constituyó domicilio en las siguientes instituciones, a las cuales era totalmente ajeno: CT Corporation System, con oficinas en 1633, Broadway, Piso 23, Nueva York; The Law Debenture Trust Corporation, con oficinas en Princess House 95, Gresham St., Londres, y Fideurop Treuhandgesellchartl Fur der Gemeinsamen Markt Mbh Wirtschaftsprufungesellschaft, con oficinas en Beethovenstrasse 8-10, Frankfurt, dejándose bien en claro que el acreedor tenía la facultad de optar por el domicilio alternativo para realizar la notificación que fuera pertinente.

3. El Estado se hizo cargo de la totalidad de los gastos de la operatoria, aun de aquellos que correspondían a los bancos intervinientes en el canje. Tales

---

<sup>8</sup> Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y política macroeconómica. La macroeconomía de la economía abierta. Tipo de cambio real y crecimiento económico*, 7ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2019.

gastos incluyeron los honorarios y gastos de los asesores legales, operadores, comisionistas, representantes y aun aquellas erogaciones sin determinar su monto, ni establecer limitación alguna.

4. Si estableció que si una o más de las previsiones contenidas en el contrato o en cualquier documento del bono de capital fueran *inválidos, ilegales o no ejecutables en cualquier aspecto, en cualquier jurisdicción o con respecto a cualquier parte, dicha invalidez, ilegalidad o inejecutabilidad en dicha jurisdicción o con respecto a dicha parte, en la medida más amplia permitida por la ley aplicable, no invalidaría o tornaría ilegal o inejecutable a dicha provisión en cualquier otra jurisdicción o con respecto a cualquier otra parte, o a cualquier otra provisión del contrato*. En la medida más amplia que pueda efectivamente así hacerlo bajo la ley aplicable, cada una de las partes renunciaba a cualquier provisión de ley que torne a cualquier provisión del contrato inválida o ilegal en cualquier aspecto.

5. La Argentina renunció irrevocablemente a plantear la defensa de foro inconveniente para la tramitación de todo juicio, acción o protección legal.

6. La Argentina renunció en forma irrevocable a cualquier defensa u objeción a la acción petitoria, sobre la defensa u objeción a la acción sobre una demanda basada en la jurisdicción personal, competencia territorial, residencia, domicilio o inmunidad.

7. Se pactó que, ante cualquier controversia que pudiera originarse, la Argentina consentía en forma irrevocable ser notificada por correo, y en caso de que el Agente de Cierre (Citibank) no notificara a la Argentina o esta no recibiera notificación, ello en modo alguno afectaría la validez de esta. Es decir que, aunque no fuera notificado el país por acciones deducidas por los prestamistas, se daba igualmente por notificado.

8. Se estableció que los actos materia de esos contratos de canje eran de derecho privado (*iure gestionis*) y no actos públicos y gubernamentales (*iure imperii*), y respecto de ello la Argentina no tendría ninguna inmunidad soberana ni otras en relación a sus bienes, con excepción de aquellos que fueran de dominio público y las reservas de libre disponibilidad. Tratándose de una importante reestructuración de la deuda realizada por un Estado soberano, no correspondía determinar que tales actos fueran de derecho privado, ya que no se trataba de una simple emisión convencional de bonos, sino de un arreglo integral de la deuda que estaba en default.

9. Se acordó que ni el Agente de Cierre (Citibank), ni el Agente de Pagaré (Morgan), sus directivos, funcionarios, agentes o empleados serían responsables por cualquier medida adoptada u omitida, ni serían responsables por incumplimiento, negligencia o mala conducta.

Una lectura responsable de estas cláusulas que he resumido, porque son muchas más, hubiera determinado que el procurador las hubiera cuestionado, o por lo menos hacer las observaciones pertinentes, recomendando cambiarlas o modificarlas por ser lesivas al orden público. Esto no es una consideración subjetiva, sino que surge de la propia lectura de las mismas, donde, por ejemplo, ante una controversia, la Argentina quedaba notificada por los agentes, aunque no hubiera recibido notificación alguna (cláusula 7), o renunciaba irrevocablemente a cuestionar la legalidad del contrato que firmaba (cláusula 4), o se establece la imposibilidad de accionar legalmente ante el incumplimiento, la negligencia o la mala conducta de los bancos, sus directivos, funcionarios, agentes (cláusula 9).

Dada la sorpresa que me produjo tener conocimiento del dictamen, sin ninguna objeción a los términos contractuales acordados, revisé la minuta enviada por los bancos acreedores, la traducción, y la copia del dictamen y no me quedaron dudas. Lo firmado era copia literal de la minuta que se enviara a la Procuración del Tesoro, lo que pone en evidencia no solo cómo se manejan a veces las negociaciones internacionales, donde no existe discusión alguna, y solo le cabe al país aceptar los términos fijados. Aun así, es obligación del abogado del Estado cuestionar que se firmen ese tipo de instrumentos, limitándose a poner su firma en un dictamen que no es la expresión de su voluntad.

### **El dictamen similar de un procurador extranjero**

En las investigaciones realizadas, me costó entender que la Procuración no hubiera defendido los intereses del Estado, ya que no podía convencerme de la existencia de un hecho extremadamente grave que comprometía al procurador en un acto cuya ilicitud era manifiesta. Al revisar la documentación del Ministerio de Economía, generalmente sustraída al conocimiento público, no me quedaron dudas, ya que las evidencias resultaban irrefutables. Pero, además, un suceso en el que me tocó actuar vendría a confirmar de manera definitiva lo que ya había considerado suficientemente probado.

En el año 2007, el presidente del Ecuador Rafael Correa Delgado emitió el Decreto Ejecutivo 472 del 9 de julio de 2007, designándome miembro de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), a los efectos de auditar todo el proceso de endeudamiento desde el año 1976 hasta el año 2007, con el fin de establecer la legalidad de las obligaciones contraídas por ese país durante tales años.

Además del análisis de la documentación existente en los distintos archivos gubernamentales, me pareció de significativa importancia conocer la opinión de los distintos procuradores del Estado sobre las obligaciones contraídas. Fue así que, a través de los expedientes administrativos previos a los dictámenes, pude comprobar que en la totalidad de los casos las opiniones del procurador eran enviadas por los bancos acreedores, siendo firmados por el funcionario sin

alterar en ningún caso el contenido de los documentos que se le enviaban. En el archivo de la Procuración del Estado se encontraban las pruebas que mostraban el comportamiento habitual de esos funcionarios, que se limitaban a dictaminar conforme la minuta que habitualmente enviaban los prestamistas para la concertación de las obligaciones externas.

En ese archivo estaba el dictamen referido a la documentación correspondiente al Plan Brady firmado por el procurador del Estado, Dr. Carlos Larreátegui Mendieta<sup>9</sup>, y el procurador subrogante, Dr. Guido Garcés Cobo, cuyos términos eran exactamente iguales a lo firmado por el procurador argentino respecto del mismo documento. Al final del dictamen se hacía referencia a que, como el procurador no conocía la legislación de los Estados Unidos, se confiaba “sin investigación independiente” en lo manifestado por los abogados norteamericanos, exactamente igual al documento cuya falsedad ideológica estoy mostrando emitido por el procurador argentino. En este caso, no hablo solamente de similitudes respecto de los criterios legales empleados, sino de similitudes semánticas, ya que eran idénticos. Lo único diferente en los textos era la legislación citada, dado que en uno de ellos se hacía referencia a la argentina y en el otro a la ecuatoriana. Cabe entonces preguntarse: si esos documentos no fueron escritos por la misma mano, ¿cómo puede explicarse que dos procuradores de dos países distintos elaboraran un dictamen exactamente igual?

La realidad que surge de manera indubitable es que en ambos casos tales dictámenes fueron redactados por los asesores legales de los bancos acreedores, en razón de lo cual, con excepción de las citas de la legislación de cada país, eran exactamente iguales. Cuando terminé el análisis de los documentos mencionados, sin perjuicio de haber hecho las presentaciones correspondientes en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2, donde tramita la causa 9147/98, solicité copia certificada del dictamen emitido por la Procuración del Tesoro, y me presenté en la Fiscalía General del Estado de la República del Ecuador, denunciando a los procuradores de ese país por falsedad ideológica e incumplimiento de los deberes de funcionario público, mostrando que los documentos firmados por ellos habían sido redactados en los Estados Unidos de Norteamérica y enviados al país por los abogados del gobierno para que se procediera a firmarlos, guardando las formalidades del caso. En este caso, además, se encontraba en el expediente administrativo

---

<sup>9</sup> En uno de los documentos referidos a unos bonos, el procurador general del Estado, Carlos Larreátegui Mendieta, envió un oficio el 2 de diciembre de 1993 al subsecretario de Crédito Público encargado, Wilson Andrade Paredes, donde le dice: “En atención a su pedido y de conformidad con la sección 2.05 (b) (vi) del Convenio de Cambio de Bonos de Compensación de Interés, suscrito en la fecha indicada, remito a Ud. en catorce ejemplares originales, la opinión requerida, *redactada que ha sido sustancialmente en los términos del formato recibido*. Lo hago en el idioma castellano que es el oficial de la República del Ecuador”. Allí mostraba que le habían enviado el formato al que debería ajustarse en su dictamen. Copia en mi archivo del original existente en el archivo del Ministerio de Finanzas de Ecuador.

obrante en la Procuraduría la constancia de que se había enviado al funcionario el modelo de dictamen al que debería ajustarse.

La evidencia final sobre la mendacidad del documento que es materia de este trabajo es que el texto firmado por el procurador del Tesoro era exactamente igual a las opiniones legales de los abogados de los acreedores, e igual a las opiniones de los abogados externos contratados por la República Argentina en los Estados Unidos, en Gran Bretaña, en Japón y en Alemania, ya que todos tenían el mismo texto, lo cual demuestra que se trató de un único modelo que fue común a todos los instrumentos legales que validaran la legalidad del Plan Financiero Argentino 1992

### **El delito de falsedad ideológica**

El artículo 293 del Código Penal de la Nación reprime con reclusión o prisión de uno a seis años el que insertare o hiciere insertar en un instrumento público declaraciones falsas, concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pudiera resultar perjuicio. Sobre el significado de lo que se llama falsedad ideológica existen muchas consideraciones que se han hecho sobre la comisión de ese delito. Aunque hubo desde siempre algunas opiniones referidas a lo que significaba la falsedad ideológica, esta nace acabadamente con el Código Penal francés de 1810, que en su artículo 146 la contemplaba como un tipo especial de delito<sup>10</sup>. La falsedad ideológica es la que resulta de la alteración de la sustancia del documento no falsificado materialmente. Para Garraud, es falsedad intelectual, ya que no resulta sensible a la vista<sup>11</sup>. Escobedo, que analizara el tema, muestra tres clases de falsedad en los documentos. La falsedad ideológica vendría a ser aquella que “consiste en crear algo con apariencia de verdadero: esto es, consagrar en el documento, elementos, circunstancias de hechos inexistentes o diversos que debieron o no formar parte de él”<sup>12</sup>. Muñoz Conde lo sintetiza mejor al sostener que “la falsedad ideológica consiste en la *aseveración de lo que no es verídico aunque el documento sea legítimo*. Falta la veracidad pero no la legitimidad”<sup>13</sup>. La falsedad ideológica o ideal es la que recae sobre el contenido ideal de un documento público, o sea, cuando en un documento autorizado por las autoridades legales y por funcionarios competentes se hacen constar hechos o

---

<sup>10</sup> *Código Penal Frances*. México, Imprenta de A. Boix- 1866

<sup>11</sup> Garraud, René, *Droit Pénal Français*, Larose, t. III, 2ª. ed., Paris 1899, pág. 527

<sup>12</sup> Véanse: Bramont-Arias Torres, Luis y García Cantizano, María del Carmen, *Manual de Derecho Penal Especial*, Lima, Editorial San Marcos, 1988; Marcone, Juan, *Diccionario Jurídico Penal y Ciencias Auxiliares*; Casas Barquero, Enrique, “El delito de falsedad en documento privado”, Bosch 1984; Fontán Balestra, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, Parte Especial, T. V, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996; Cornejo, Gustavo, *Derecho Penal Especial*, T. III, Lima, Librería Imprenta Gil; Creus, Carlos, *Falsificación de documentos en general*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1968.

<sup>13</sup> Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, Parte Especial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 607.

atestaciones que no son verdaderos. Otros autores, con algunas diferencias de detalle, coinciden en lo mismo.

El estudio realizado por la profesora Villacampa da cuenta de la posición adoptada por parte de la dogmática italiana (Carnelutti, Mirto, Nappi) en torno a este concepto, en lo que llama una concepción amplia para la que la autenticidad incluiría todos los elementos que sirven para identificar el documento: lugar y fecha en los que se emite y el hecho o negocio que documenta. Para el segundo de los autores citados, con un contenido todavía mucho más amplio, una de las posibles maneras de formar un documento falso es la confección del mismo *consagrando una situación jurídica no verdadera o no conforme a la verdad*. Desde esta concepción, la autenticidad se refiere a la identidad del documento de la que la autoría solo es uno de los elementos que contribuyen a su individualización, pudiendo llegar a incluir también su contenido. Habría así un concepto restringido de autenticidad que se equipararía a la autoría del emisor del documento y un concepto amplio equivalente a la realidad del contenido que en él se plasma<sup>14</sup>. Finalmente, Donna lo ha sintetizado, resumiendo la doctrina argentina al decir: “El resto de la doctrina, en estos puntos básicos ha sostenido igual idea, en cuanto se afirma que el documento, a pesar de ser autentico, genuino, es falso porque su contenido no es verdadero. No se da la falsedad material por la genuinidad del documento, sí por su contenido. El documento como soporte no sufre alteración alguna por cuanto conserva su forma verdadera, aunque su contenido es mendaz”<sup>15</sup>.

Esa falsedad que señalo tiene que ver con la fe pública que se ve desvirtuada, ya que el funcionario encargado de redactar un dictamen de fundamental importancia para las negociaciones financieras del Estado no solo no cumple con las obligaciones inherentes a su cargo, sino que además todo el contenido del documento no es de su autoría, aun cuando aparezca firmado por él y como producto de su minucioso estudio, tal como surge de los comentarios hechos por abogados de la Procuración del Tesoro, sobre la documentación referida al Plan Brady<sup>16</sup>.

Carrara ha subrayado el carácter colectivo ínsito a la fe pública, al sostener que la no falsificación de documentos públicos “interesa a todos los ciudadanos; así, con esa falsedad, se ofende un derecho universal y el delito encuentra su objeto jurídico en la *fe pública*, la cual exige el respeto a las *solemnidades impuestas*, con miras de orden público, para comprobar las convenciones y disposiciones de los ciudadanos”<sup>17</sup>, y Donna ha hecho un exhaustivo análisis

---

<sup>14</sup> Villacampa Estiarte, Carolina, *La falsedad documental. Análisis jurídico-penal*, Barcelona, CEDECS, 1999.

<sup>15</sup> Donna, Edgardo Alberto, *Derecho Penal, Parte Especial*, T. IV, pág. 217.

<sup>16</sup> López Olaciregui, Martín y Rodríguez Galán, Alejandra, ob. cit.

<sup>17</sup> Carrara, Francesco, *Programa de Derecho Criminal*, 5ª ed., Bogotá, Temis, 1996, Vol. VIII, 3660.

del significado de la fe pública en el tomo IV de su importante obra sobre Derecho Penal, a cuyos términos me remito.

Podría efectuar muchas consideraciones respecto a la tipicidad del delito de falsedad ideológica, pero sería sobreabundante, ya que ha sido caracterizado ampliamente por la doctrina penal, y he citado algunas brevísimas consideraciones al respecto. Finalmente, lo que queda claro es que el dictamen del procurador del Tesoro en 1993 respecto al Plan Brady es ideológicamente falso, además de poner en evidencia el incumplimiento de los deberes de funcionario público, previsto y penado por el artículo 249 del Código Penal.

Como se puede observar, aunque la Procuración del Tesoro es la que maneja el cuerpo de abogados del Estado, y su titular debe emitir pronunciamientos que le son requeridos ante documentos que debe firmar el Poder Ejecutivo, en el caso de los contratos internacionales referidos a los bonos soberanos, no hay un análisis riguroso de los términos de cualquier reestructuración, sino la formalidad de emitir un dictamen que le es suministrado por los prestamistas que van a intervenir en la operación, donde pareciera que todas las renunciaciones que hace el Estado ante la posibilidad de cuestionar algún aspecto del contrato son consideradas habituales, formando parte de cómo opera el sistema financiero con países formalmente soberanos. Por otra parte, parece poco razonable que contratos sometidos a la legislación de los Estados Unidos deban cumplir como formalidad ver si las cláusulas contenidas en los mismos están conforme con la legislación argentina, cuando tales contratos no solo están sometidos a la legislación de un país extranjero, sino que invariablemente se prorroga la jurisdicción, como ha sido habitual desde el año 1976 hasta ahora, sin que en ningún caso se hubiera opuesto algún reparo respecto de la naturaleza de las obligaciones, sin distinguir la simple emisión de bonos de una reestructuración hecha por el país en ejercicio de su soberanía.

### **Las excusas de la Procuración para el ejercicio de acciones reparatorias**

Además de las habituales formas de procedimiento por parte de la Procuración, me interesa poner de relevancia la inacción mostrada ante los distintos requerimientos que se le efectuaran para iniciar acciones civiles contra los responsables de los distintos procesos de endeudamiento, utilizando habitualmente excusas formales para evitar cualquier acción reparatoria a favor del Estado.

La primera solicitud en tal sentido fue efectuada por los fiscales federales Eduardo Freiler y Federico Delgado, después de dictada la sentencia en la causa "Olmos"<sup>18</sup> por parte del juez Jorge Ballesterio en julio del año 2000. Los fiscales al dirigirse al juez le planteaban que "la situación económica nacional

---

<sup>18</sup> Causa 7723/98, Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2.



que ha entrado en una crisis de enorme magnitud, en la que el peso de los intereses de la deuda externa juega de modo fundamental (absorbe el 22 % del presupuesto de gastos del país), torna imperioso demandar las indemnizaciones pertinentes a los funcionarios responsables de una actuación ilegal y/o ilegítima, a quienes se beneficiaron de la misma, y a quienes, como el FMI, la facilitaron e impulsaron. Por ello y en cumplimiento de la disposición del art. 120 de la Constitución Nacional, que me obliga a promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, solicito a V.S. se dirija al Señor Procurador del Tesoro, remitiéndole fotocopia de la sentencia e instándolo a promover las acciones por daños y perjuicios correspondientes<sup>19</sup>. La respuesta de la Procuración se limitó a exponer cuestiones formales, sosteniendo que la causa penal no resultaba interruptiva de las acciones civiles que ya habían prescrito, porque se trataba de una denuncia, y no de una querrela deducida por el Estado, quien era el que podía instar los procedimientos<sup>20</sup>. Es decir que toda la prueba producida en la referida causa penal carecía de toda entidad probatoria para la Procuración, debido al hecho de que había sido producto de la denuncia de un particular, estableciendo así un criterio de relatividad investigativa en sede penal de acuerdo a la personería del denunciante. No interesaban los hechos que habían sido acreditados, solo quién había impulsado el procedimiento.

Años después, por decisión de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, la Procuración del Tesoro fue notificada de la causa iniciada por el embajador Miguel A. Espeche Gil, la Dra. Graciela González, el Dr. Julio González y el Lic. Héctor Giuliano en la que se hacía referencia a los ilícitos detectados en la causa 7723 del Juzgado Federal N° 2. La causa tenía como único objetivo que la Procuración actuara para impedir la prescripción en sede civil de las acciones que podían deducirse para obtener reparación por los daños y perjuicios a los que hiciera referencia la Fiscalía Federal. La procuradora Angelina Abbona se negó a actuar, desistiendo de esa acción interruptiva, como si no le interesaran en lo más mínimo los perjuicios mencionados en la causa. Su argumentación fue que no había recibido instrucciones del Poder Ejecutivo para hacerlo, aunque la normativa establece que “como lo indica su nombre, la Procuración del Tesoro representa o patrocina al Estado Nacional en juicios de relevante significación económica o institucional, cuando el Presidente de la Nación así lo determina, o por decisión del Procurador, en uso de una facultad delegada”. El caso planteado en su momento por los representantes del Ministerio Público tenía una enorme significación económica, debido a la magnitud de la deuda investigada, los actos ilegales probados, las responsabilidades emergentes que habían sido determinadas, por el tribunal interviniente. Sin embargo, la burocracia administrativa y ciertos

---

<sup>19</sup> Causa 9147/98 ya citada. Presentación del 20 de julio de 2001. Copia en mi archivo.

<sup>20</sup> Ibídem. Nota del Dr. Carlos Lo Turco, director de Sumarios e Investigaciones Administrativas, al procurador Ernesto Marcer, de fecha 22 de agosto de 2001. Copia en mi archivo.

criterios formales en lo que hace a los procedimientos determinaron que el pedido fuera desestimado.

Fue ardua la lucha de los Dres. Espeche, González y Giuliano, a quienes se les negó personería para actuar, hasta que finalmente la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal dispuso que se citara a la Procuración del Tesoro de la Nación, bajo apercibimiento de lo dispuesto por el artículo 354 del Código Procesal Civil y Comercial. La Procuración se presentó al Tribunal en un escrito firmado por el subprocurador, Dr. Horacio Pedro Diez, con el patrocinio de la procuradora, Dra. Angelina María Esther Abbona. En dicha presentación los abogados de la Nación dieron una interpretación arbitraria a los alcances del artículo 15 del Código Procesal Penal y plantearon que “la decisión de promover o no, acciones judiciales excede el marco de atribuciones de la Procuración del Tesoro de la Nación, en tanto supone la evaluación de aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia que le resultan ajenas”. No obstante ello, reconocen que “no puede soslayarse que la pretensión que los demandantes han querido traer ante estos estrados, es la de obtener un pronunciamiento que viabilice la reparación de los daños y perjuicios que había experimentado la Nación en virtud de las operaciones de endeudamiento externo concretadas entre 1976 y 1983 y de las renovaciones, cancelaciones y reestructuraciones de aquella deuda concertadas *a posteriori* hasta el año 2007. Y que tal planteo tiene, como necesario presupuesto, la declaración de ilicitud de aquellas operaciones”. Hicieron referencia a una política legislativa respecto de la deuda y tácitamente desconocieron la gravedad de las conclusiones de la investigación, y los cuantiosos daños que afectarían el patrimonio público.

Aunque no tenía facultades para hacerlo, la Procuración del Tesoro desistió de la demanda interpuesta por los ciudadanos que he citado, terminando con la posibilidad de ejercer la acción del Estado por los daños originados debido a una deuda de aproximadamente 44.000 millones de dólares. Ante la decisión, los Dres. Espeche y González denunciaron a la procuradora y al subprocurador del Tesoro en la Justicia penal, quien los sobreseyó, habiendo apelado la decisión el fiscal Guillermo Marijuan, quien discrepó con la resolución en su pronunciamiento recursivo, terminando la causa en los archivos.

El titular de la Fiscalía Federal N° 6, Dr. Federico Delgado, volvió a insistir años después para que se iniciaran acciones por responsabilidad, y nuevamente la Procuración respondió que *“la función asesora que cumple la Procuración del Tesoro de la Nación se encuentra restringida al análisis de asuntos de contenido estrictamente jurídico, en tanto la evaluación de cuestiones técnicas, económicas o financieras, al igual que la valoración de aspectos de oportunidad, mérito o conveniencia, resultan ajenas a su competencia funcional (...) la decisión de promover o no acciones judiciales excede las incumbencias de la Procuración (...) en tanto supone la evaluación de cuestiones de*

*oportunidad, mérito y conveniencia que le resultan ajenas. Por otra parte, la labor de asesoramiento jurídico que desarrolla este Organismo se circunscribe, por principio, al control preventivo de legalidad del obrar administrativo...".* Como puede verse, nuevamente hubo excusas formales que serían desmentidas posteriormente por la propia Procuración en el oficio enviado a la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación que investigaba el endeudamiento en el año 2015.

### **Las normas legales y la acción del Estado**

El artículo 14 del Código Procesal Penal establece: “La acción civil para la restitución de la cosa obtenida por medio del delito y la pretensión resarcitoria civil podrá ser ejercida sólo por el titular de aquélla, o por sus herederos en relación a su cuota hereditaria, representantes legales o mandatarios, contra los partícipes del delito y, en su caso, contra el civilmente responsable, ante el mismo tribunal en que se promovió la acción penal”. En los casos en los que la Nación sea la damnificada, el artículo 15 indica: “La acción civil será ejercida por los representantes del Cuerpo de Abogados del Estado cuando el Estado Nacional resulte perjudicado por el delito”. En ninguna parte se hace mención a que la Procuración del Tesoro debería pedir autorización al Poder Ejecutivo para ejercer la defensa de los intereses del Estado.

En el anexo II del Decreto 1336/98 se determina que son funciones del procurador del Tesoro: “Dirigir al Cuerpo de Abogados del Estado. Brindar asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo Nacional y organismos dependientes. *Asumir la representación y defensa del Estado Nacional en juicio.* Instruir investigaciones y sumarios administrativos en los casos previstos por el ordenamiento jurídico y cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo Nacional”. A su vez, la Ley 24.667, en su artículo 1, establece: “El Procurador del Tesoro de la Nación depende directamente del Presidente de la Nación. Tiene jerarquía equivalente a la de los Ministros del Poder Ejecutivo y *ejerce sus competencias con independencia técnica*”. Tales términos resultan suficientemente claros respecto de cuáles son las obligaciones de la Procuración, cuya independencia técnica, si bien ella tiene dependencia del Poder Ejecutivo, le permite asumir la defensa de la Nación ante cualquier perjuicio patrimonial que haya sufrido la misma, sin autorizaciones previas, sino al tener conocimiento de tal perjuicio.

Cabe consignar que la doctrina de la Procuración del Tesoro ha planteado la necesidad de defender siempre los intereses del Estado, aun apartándose de ciertas formalidades o ritualismos que pudieran impedir su ejercicio. Al respecto la propia Procuración hizo referencia a cómo se debe ejercer la defensa de los intereses de la Nación, cuando sostuvo que “más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralizada, sea orgánica o funcional, debe ser rigurosamente entendido como unidad institucional, teleológica y ética (art. 86 de la Constitución Nacional) criterio del que no puede

prescindirse a la hora de encarar en cualquier forma su representación. *Es por ello que resulta inaceptable que se postergue la defensa de los intereses del Estado sobre la base de la discusión de las competencias para su ejercicio*". (Dictámenes: 190:103).

### **Las contradicciones de la Procuración**

Buscando argumentos para excusarse, aunque ellos sirvieran para poner en evidencia una acción manifiestamente irregular, la procuradora del Tesoro Angelina Abbona se dirigió dos años después al presidente de la Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión de Pago de la Deuda Exterior de la Nación - Ley 26.984, diputado Eric Calcagno, ante el pedido de información que se le efectuara sobre posibles acciones de responsabilidad que llevara a cabo esa institución respecto de las constancias que reiteradamente le enviara la Fiscalía Federal. En su respuesta de fecha 17 de noviembre (Nota PTN N° 220/2015), la procuradora hizo mención a un informe que le suministrara el Estudio Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, quien tenía a su cargo la defensa de los derechos e intereses del Estado Nacional en las causas que se sustanciaban en los Estados Unidos contra la Argentina, lo que resultaba una flagrante inexactitud, ya que el documento no lo tenía la Procuración en ese momento, sino que lo recibió días después, tal como surge de la copia que acompañara la misma funcionaria, en la que constaba que el informe estaba fechado un día después de la nota y había sido enviado por correo, no pudiendo saberse, como ella informó, sobre un documento que todavía no había recibido. Ese informe contenía una lista de las acciones judiciales existentes contra la Argentina en los tribunales de Nueva York, pero no se hacía en la misma ninguna referencia a las cuestiones que planteara en su momento el Ministerio Público Fiscal en sus requerimientos.

En su respuesta a la Comisión Bicameral, la procuradora, comunicó al diputado Calcagno: "Respecto al proceso de estatización de la deuda externa privada por conducto de los seguros de cambio emitidos entre los años 1981 a 1983, se está en conocimiento de que esa operatoria es objeto de investigación en el marco de la Causa caratulada 'NN s/ defraudación c/ administración pública' en trámite por ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2, Secretaría N° 5 de esta Capital". Es decir que la Procuración tenía debido conocimiento de esa causa, de las auditorías presentadas en la misma, de las declaraciones de los auditores del Banco Central, de los documentos acompañados que mostraban el perjuicio sufrido por el Estado a través de la configuración de deudas ficticias que debieron ser asumidas por este y que significaron pagos por miles de millones de dólares en concepto de intereses y

amortización del capital, obligando al país a nuevos endeudamientos para financiar el pago de los anteriores.

La Dra. Abbona hizo referencia en su nota a que “la Procuración del Tesoro de la Nación no ha intervenido en representación del Poder Ejecutivo Nacional, en carácter de parte, en la referida causa judicial, ni en ninguna otra vinculada con la estatización de la deuda externa privada entre 1981 y 1983 (...) Ello en virtud de no haber recibido encomienda alguna en tal sentido, decisión esta derivada de las conclusiones a las que arribó el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de esta Capital en el pronunciamiento dictado el 13 de julio de 2000 en la causa 14.467, caratulada ‘Olmos Alejandro s/denuncia’ (Expte. 7723/98) en la que el magistrado actuante concluyó dictando sobreseimiento en la causa; pero a la vez, dispuso la remisión de los antecedentes reunidos durante la investigación al H. Congreso de la Nación, instándolo a adoptar dentro de sus competencias constitucionales, las medidas que estime conducentes para a mejor solución de la deuda externa de la República. Esa cuestión ha sido finalmente abordada por el Poder Legislativo con la sanción de la Ley 26.984, en la que se contempló la creación de la Comisión Bicameral que Ud. preside, a los fines de la investigación del origen y legitimidad de la deuda externa de la Nación. *Resulta claro que las conclusiones a las que arribe esa Comisión constituirán el antecedente indispensable para la adopción de diversos cursos de acción futuros, en el ámbito jurisdiccional*”.

De tales expresiones surge inequívocamente que la Procuración adoptaría cursos de acción en el ámbito jurisdiccional de acuerdo a las conclusiones de la Comisión Bicameral, lo que supone acciones legales reparatorias en defensa del patrimonio público una vez en su poder los resultados a los que hubiera arribado la Comisión. A través de lo que surge del documento que cito, además de caer en flagrante contradicción con lo sostenido anteriormente, no dice la verdad y desconoce la función que le compete como abogada del Estado Nacional. La contradicción es evidente, ya que, aunque cita el fallo del juez Ballestero, no ha tomado en cuenta sus conclusiones, y pareciera que para la procuradora los términos de la sentencia judicial no tendrían la misma validez que las conclusiones a las que pudiera haber llegado la Comisión Bicameral del Congreso.

Además de la manifiesta contradicción que surge de lo informado a la Fiscalía Federal N° 6, y lo expuesto a la Comisión Bicameral, la procuradora no podía ignorar que las conclusiones de una comisión del Congreso no pueden tener mayor entidad que las investigaciones que realice el Poder Judicial, que es el único que tiene facultades para sentenciar, establecer responsabilidades penales y civiles, y no limitarse a indagar y dar algunos resultados, como corresponde al Poder Legislativo.

En su momento el juez Jorge Ballestero hizo referencia en la sentencia dictada el 13 de julio de 2000 a distintas operaciones ilegales, gran cantidad de préstamos irregulares, violaciones de normas legales y administrativas y actos realizados por funcionarios públicos que afectaron los bienes de la Nación. Sus conclusiones firmes y pasadas en autoridad de cosa juzgada debieran haberle bastado a la procuradora para “adoptar cursos de acción en el ámbito jurisdiccional”, ya que se trataba de una decisión judicial que evidenciaba perjuicios susceptibles de ser reparados. Nada hizo como tampoco los procuradores que la precedieron, pero en este caso al contestar a la Bicameral informó que lo haría una vez en su poder los resultados de la investigación que efectuara el Poder Legislativo, reconociéndole mayor entidad a lo que pudiera averiguar esa comisión que a lo ya investigado por la justicia federal.

Es sabido que las comisiones bicamerales investigadoras del Congreso, como su nombre lo indica, solo se dedican a investigar, para luego de llegar a una conclusión pasar los antecedentes a la justicia en el caso de encontrar la posible comisión de delitos de acción pública. En el caso citado, el juez Ballestero ya había dictado su fallo poniendo en evidencia las ilegalidades cometidas. La procuradora no podía desconocer que en el año 2000 los fiscales Freiler y Delgado peticionaron en la causa para que las conclusiones se remitieran a la Procuración, y esto se hizo efectivo, sin que el entonces procurador actuara. Además, al conocer bien el expediente, tenía perfecto conocimiento de los perjuicios ocasionados, mucho más cuando el embajador Espeche Gil, junto con otros profesionales, iniciara una acción para impedir la prescripción de las acciones, y después de notificarse a la Procuración, esta no solo no adoptó ninguna decisión, sino que solo intervino para solicitar al tribunal que cerrara la causa, desistiendo de continuarla.

Las acciones para la reparación de los daños sufridos por el patrimonio público vienen postergándose desde el año 2000. La Procuración no solo estuvo siempre al tanto de las acciones judiciales y de la determinación de los ilícitos cometidos, sino que tuvo conocimiento de la auditoría de la deuda privada efectuada por peritos del Banco Central de la República Argentina, tal como la misma procuradora sostiene en su nota del 17 de noviembre a la Comisión Bicameral. Esa auditoría también mostró una descomunal cantidad de ilicitudes en la constitución de esa deuda privada que debió asumir el Estado Nacional en 1982, y que siguió refinanciándose durante los gobiernos de la democracia, sin considerar los contundentes términos a los que arribaron los inspectores que intervinieron en la misma.

Si para la procuradora los resultados de la Comisión Bicameral del Congreso le permitirían efectuar cursos de acción, no hay forma de entender cómo no decidió impulsar la acción jurisdiccional ante un fallo que estaba firme y una auditoría oficial, respaldada además por declaraciones de los propios auditores del Banco Central, que prestaron declaración en el marco de la causa 9147/98.

No se trata de adjudicar negligencia en el proceder como funcionaria, sino de un claro incumplimiento de sus responsabilidades como procuradora del Tesoro, a la que las actuaciones de la justicia penal tendrían que haberle bastado para ejercer la defensa del Estado, seriamente perjudicado por una deuda cuyas características ilegales habían sido puntualizadas en el fallo judicial. No recibió instrucciones del Poder Ejecutivo para accionar, pero los elementos de las causas penales debieran haber bastado para impulsar un procedimiento reparatorio. Lo mismo ocurrió con los procuradores que la precedieron, como si la defensa del patrimonio público debiera atenerse a formalidades circunstanciales y a la espera de alguna decisión del Poder Ejecutivo que autorizara a ejercer esas acciones.

A la Nación se la defiende apartándose de ritualismos y formalidades y yendo a la búsqueda de la verdad esencial; se la defiende utilizando todos los recursos legales disponibles en defensa de su patrimonio. La procuradora Abbona no hizo nada de eso, se desentendió de sus competencias, tuvo en sus manos las pruebas para accionar y decidió que no le correspondía actuar. Después comunicó que lo haría cuando la Comisión del Congreso se expidiera, como si las causas judiciales que conoce perfectamente y la sentencia dictada en la causa 7723/98 hubieran carecido de toda relevancia. Incumplió con sus deberes de funcionaria, mintió a la Comisión Bicameral de Investigación de la Deuda, y contradiciendo la propia doctrina de la Procuración, postergó la defensa del Estado con justificaciones ritualistas y burocráticas que resultan inaceptables cuando está en juego el patrimonio del Estado. Debe reconocerse que hizo lo mismo que aquellos que la precedieron en el cargo, nunca les interesó lo que investigaba la justicia federal, y la voluminosa prueba producida durante más de treinta y cinco años, en actuaciones judiciales que aún hoy se siguen tramitando<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Olmos Gaona, Alejandro, *La deuda externa y una fallida investigación*, en Revista de Derecho Penal Económico, T° I, Editorial Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, agosto 2020.