

# **FORMULA DENUNCIA. ADMINISTRACIÓN FRAUDULENTE EN PERJUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACIÓN DE LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y ASOCIACIÓN ILÍCITA**

Señor Juez Federal:

JUAN GRABOIS, abogado inscripto bajo la matrícula del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal Tomo 109 Folio 944 con domicilio real y constituyente en [REDACTED], CABA, por derecho propio me presento y respetuosamente digo:

## **I. OBJETO**

Vengo a formular la presente denuncia penal, en los términos del artículo 174 del Código Procesal Penal de la Nación, contra el Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri; Nicolás Dujovne, Ministro de Hacienda de la Nación; Christine Lagarde, ex Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional; David Lipton, Director Gerente Interino del Fondo Monetario Internacional y demás funcionarios del gobierno nacional y agentes de la organización financiera internacional que pudieran resultar responsables por los hechos que se describirán a continuación y que se subsumen en los **artículos 174 inciso 5°, 210 y 248 del Código Penal.**

## **II. HECHOS**

### **1. ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACIÓN DE LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

El martes 8 de mayo de 2018 el Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri, anunció la decisión de solicitar al Fondo Monetario Internacional (FMI) una “línea de apoyo financiero para la Argentina” ante las condiciones “más complejas” que existen a nivel internacional. En un mensaje grabado, que fue difundido a través de diversos medios de comunicación y por las redes sociales, aseguró haber dialogado antes de su mensaje con la titular del FMI, Christine Lagarde, quien le indicó que “hoy mismo” comenzarían a trabajar “en un acuerdo”.

El 7 de junio de ese año el FMI anunció en su página web un entendimiento de su personal técnico con la República Argentina para la celebración de un acuerdo *stand-by* de tres años por cincuenta mil millones de dólares. Se informó allí que “[...] las autoridades argentinas y el personal técnico del FMI han alcanzado un acuerdo sobre un Acuerdo Stand-By de 36 meses que asciende a USD 50.000 millones (equivalente a aproximadamente DEG 35.379 millones o alrededor de 1.110% de la cuota de Argentina en el FMI). El acuerdo a nivel del personal técnico está sujeto a la aprobación del Directorio Ejecutivo del FMI, que examinará el plan económico de Argentina en los próximos días. Las autoridades han anunciado la intención de girar contra el primer tramo del acuerdo, pero posteriormente tratarán el préstamo con carácter precautorio [...]”<sup>1</sup>.

La titular del FMI sostuvo en aquella ocasión que el plan había sido concebido e instrumentado por el gobierno argentino, que “pretende fortalecer la economía en beneficio de todos los argentinos” y que con el mismo se brindaría respaldo financiero para apuntalar la confianza del mercado “**dándoles a las autoridades tiempo** para abordar un abanico de vulnerabilidades de larga data”.

El 20 de junio el Directorio del Fondo Monetario Internacional aprobó el acuerdo *stand-by* de cincuenta mil millones de dólares.

El artículo 60 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece que las entidades de la administración nacional no pueden formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica y que dicha ley debe indicar un mínimo de características de las operaciones de crédito, a saber: tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa; monto máximo autorizado para la operación; plazo mínimo de amortización y destino del financiamiento. Asimismo, establece que si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

En su último párrafo, el citado artículo exceptúa del cumplimiento de estas disposiciones a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte. Es decir, **delega en el Poder Ejecutivo la facultad constitucional del Congreso de**

---

<sup>1</sup><https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>

contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación con organismos financieros internacionales.

Con todo, **lo previsto por el último párrafo del artículo 60 de la Ley 24.156 no se encuentra vigente.** En efecto, dicha ley fue sancionada con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que modificó las condiciones de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo (artículo 76 de la Constitución Nacional). La cláusula transitoria octava de la Constitución reformada estableció 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”. Vencido este término, sucesivas leyes fueron prorrogando el plazo de vigencia de la legislación delegada preexistente a la reforma constitucional. La última de estas leyes fue la ley 26.519 que prorrogó esta legislación a partir del 24 de agosto de 2009 por el plazo de un año. Vencido el mismo, el Congreso no sancionó una nueva prórroga, razón por la cual **el 24 de agosto de 2010 caducó toda la legislación delegada preexistente a la reforma constitucional que no contenía plazo establecido para su ejercicio por lo que perdieron vigencia, entre otras normas, el último párrafo del artículo 60 de la ley 24.156.**

En consecuencia, de acuerdo con la legislación vigente, **es atribución exclusiva del Congreso de la Nación arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación así como decretar empréstitos y operaciones de crédito para urgencias de la Nación o empresas de utilidad nacional** (artículos 4 y 75 incisos 4º y 7º de la Constitución Nacional). Asimismo, el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional atribuye al Congreso de la Nación la facultad de “**aprobar y desechar tratados concluidos [...] con las organizaciones internacionales [...]**”. Esto implica que **la intervención del Congreso debe ser previa a la ejecución de cualquier tipo de acuerdo o tratado con dichos organismos.** Por ende, **no puede sostenerse que la sanción de la Ley de Presupuesto para el período fiscal de 2019 implique una aprobación tácita del acuerdo en cuestión,** puesto que claramente la Constitución Nacional establece que la aprobación de estos acuerdos por parte del Congreso debe ser previa a su ejecución, lo que no aconteció en este caso.

Por lo expuesto, la celebración y ejecución de los acuerdos por parte de las autoridades argentinas con el Fondo Monetario Internacional se corresponden con los supuestos de hecho descriptos en el artículo 248 del Código Penal.

En efecto, el Presidente Macri y otros funcionarios del gobierno nacional, cuyas conductas deberán ser investigadas, **celebraron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional sin la previa intervención del Congreso de la Nación que establece en forma inequívoca la Constitución Nacional.** Esta conducta constituye por tal razón un **abuso de poder e incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos**, tipo penal cuya ilicitud se caracteriza por el uso abusivo o arbitrario de la función pública en tanto es utilizada como instrumento para violar la Constitución o las leyes (D'Alessio, Andrés *et al.*, *Código Penal Comentado y Anotado*, p. 795).

Cabe destacar que el tipo penal alcanza tanto a los funcionarios que dictan resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales así como también a quienes las ejecutan. **Ninguna de estas conductas podría haberse realizado sin el concurso de la Sra. Lagarde y de los más altos agentes del Fondo Monetario Internacional (artículo 45 del Código Penal).**

En consecuencia, además de responsabilizar penalmente a quienes incurrieron en las conductas aquí descritas, el Señor Juez deberá declarar la **nullidad total, absoluta e insanable de los acuerdos celebrados en forma ilegal con el Fondo Monetario Internacional**, en función de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad de los actos de gobierno, descartando que cualquier otro acto jurídico pueda subsanar el vicio de origen de estos convenios.

## **2.ADMINISTRACIÓN FRAUDULENTA EN PERJUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En octubre de 2018 se anunció un nuevo acuerdo, el mayor en la historia del organismo que dirigía Lagarde, que elevó la asistencia financiera al país a cincuenta y seis mil trescientos millones de dólares hasta 2021. El nuevo acuerdo comenzó a gestarse tras el mensaje del Presidente de la Nación transmitido por YouTube el 29 de agosto, día en el que la cotización del dólar superó por primera vez los cuarenta pesos. En dicho mensaje el Presidente anunció que se había acordado con el Fondo Monetario Internacional el adelantamiento de los fondos establecidos en el programa acordado en el mes de junio. Este nuevo acuerdo fue desmentido por el vocero del FMI, Gerry Rice, quien afirmó en cambio que el organismo había estado trabajando con las autoridades argentinas “para fortalecer el acuerdo respaldado por el Fondo a la luz de la reciente evolución de los mercados”.

**El nuevo acuerdo puso en evidencia que el programa original resultaba insuficiente para asegurar la capacidad de pago de la deuda.** A principios de junio del corriente año, la ex Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional sostuvo que el organismo a su cargo “subestimó” la situación “complicada” de Argentina al inicio del programa con el organismo de crédito. En palabras textuales, **Lagarde afirmó que “varios actores, entre los que me incluyo, subestimamos la situación”.**

Para más, es preciso señalar que la modalidad del empréstito al que accedió el Poder Ejecutivo Nacional incluye la aceptación de condicionalidades que restringen la autonomía de los poderes constituidos para fijar la política económica, fiscal, financiera y monetaria de nuestro país.

La conducta delictiva descrita en el párrafo anterior no requiere de ningún perjuicio o daño de índole alguna vinculado a ella. Sin embargo, dicha conducta fue el medio comisivo de un gigantesco **fraude en perjuicio de la administración pública nacional que no podría haber sido cometido sin la participación de la señora Christine Lagarde** (artículo 45 y ss. del Código Penal) quien, para ello, debió violentar incluso el Reglamento del Fondo Monetario Internacional, en particular el capítulo L sobre transferencias de capital. En efecto, el Presidente de la Nación, la Sra. Lagarde y los agentes del Fondo Monetario Interanacional, así como las autoridades del Ministerio de Hacienda de la Nación y del Banco Central de la República Argentina, **no podían desconocer las limitaciones de la República Argentina en sus capacidades de repago.** Es evidente que al afirmar, a pocos meses de modificado el acuerdo original, que se subestimó la situación de nuestro país, **la Sra. Lagarde pretende presentar como negligente una conducta manifiestamente dolosa.**

La Sra. Lagarde y los agentes del FMI que participaron de la elaboración, aprobación y ejecución de los acuerdos con las autoridades argentinas, no solo **conocían que el Congreso era el único órgano con competencia constitucional para celebrar un acuerdo de las características del realizado,** sino que también **conocían las dificultades del Estado argentino para cumplir con el mismo.**

Además, tal como han expresado públicamente agentes técnicos del Fondo Monetario Internacional, tanto el acuerdo original como las revisiones posteriores han tenido como finalidad principal la de asegurarle a los acreedores externos privados el pago de los servicios e intereses de la deuda externa y la estabilidad cambiaria, es decir, **asegurar la fuga de capitales.**

En la medida en que los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo Nacional, en forma ilegal, implican un menoscabo al patrimonio público nacional, tanto por las condiciones allí establecidas así como por su incapacidad de repago y los condicionamientos que, en consecuencia, se dictan en materia de política económica, fiscal, financiera y monetaria, que redundan en mayor ajuste en perjuicio de nuestro pueblo, y por la aplicación de estos fondos al financiamiento de la fuga de capitales, **la celebración del acuerdo y su ejecución se encuadran en el tipo previsto por el artículo 174 inciso 5º del Código Penal**, en concurso con el delito del artículo 248 de acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior.

### 3. ASOCIACIÓN ILÍCITA

Los acuerdos celebrados con el Fondo Monetario Internacional, además de causar un grave perjuicio a la administración pública y, en consecuencia, al bienestar del pueblo argentino, conllevaron una restricción a la soberanía política de nuestro país que ha quedado, a partir de su entrada en vigencia, sometido a este organismo internacional que define los lineamientos centrales de la política económica, fiscal, financiera y monetaria de la República Argentina. Entre las condicionalidades del acuerdo stand-by celebrado con el FMI, cabe destacar las siguientes: reducir el déficit primario a 1,3% en 2019 y equilibrio fiscal en 2020 (meta, ésta última, que posteriormente se revisó y se adelantó a 2019); reducción de subsidios; recorte en la obra pública; hacer “financieramente sostenible” el sistema de seguridad social, etc.

En efecto, la contraprestación principal que obtiene el Fondo Monetario Internacional por el crédito otorgado no consiste en el cobro de intereses sino en la posibilidad de incrementar su injerencia en la determinación de la política económica de nuestro país, lo que favorece intereses de diversa índole, en primer término, como ya se ha mencionado, el de los especuladores financieros. La Argentina se ha convertido en un país clave para el Fondo Monetario Internacional dado que el sesenta y uno por ciento de sus créditos son de la Argentina. El Presidente Macri, por su parte, ha procurado con estos acuerdos lograr cierta estabilidad cambiaria hasta las elecciones de este año y, con la anticipación de los desembolsos, privó al futuro gobierno de ese financiamiento y postergó compromisos de pago imposibles de afrontar.

Para más, se ha sometido a los recursos naturales de nuestro país como garantía de pago de la deuda, renunciando a la inmunidad soberana del Estado sobre los

bienes de su dominio privado, todo lo cual compromete la independencia económica de nuestro país y, por ende, el derecho de autodeterminación de los pueblos, norma de *ius cogens* receptada por el artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que gozan de jerarquía constitucional en función de lo previsto por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

El acuerdo que el Fondo Monetario Internacional celebró con el gobierno argentino, y su posterior revisión, es a todas luces excepcional tanto por el monto de los fondos concedidos –al punto que, como se mencionó, suman el sesenta y uno por ciento de la cartera de créditos del organismo– como por sus condiciones y, en particular, las facilidades condedidas en octubre pasado y la flexibilización permitida en abril de este año al aceptar la eliminación de las bandas de intervención del Banco Central en el mercado cambiario y autorizarsu intervención –por medio de la compra de dólares– ante la volatilidad de ese momento. En efecto, el día que se anunció el fin de las bandas de intervención, el actual Director Gerente Interino del FMI, David Lipton, firmó un comunicado que decía que “Argentina está enfrentando una situación desafiante en los mercados financieros. El personal del Fondo informó hoy al Directorio Ejecutivo del FMI sobre la reciente volatilidad del mercado experimentada por los activos argentinos y la recalibración de las políticas de intervención anunciadas por el Banco Central de la República Argentina. Los Directores Ejecutivos expresaron su apoyo al marco que sustenta el Acuerdo Stand-By y la implementación de esas políticas por parte del gobierno”. Ese mismo día, el Director de Comunicaciones del FMI, en un breve mensaje, expresó: “[e]l Banco Central de la Argentina introdujo importantes medidas para abordar la reciente volatilidad del mercado financiero y del tipo de cambio. Apoyamos estas medidas, que están adecuadamente calibradas para los desafíos que enfrenta la Argentina”. En definitiva, es evidente la excepcionalidad del acuerdo, de su revisión y de la flexibilización posterior, que no han tenido otra finalidad que la contribuir a la reelección del actual gobierno con una estabilidad ficticia y temporal del mercado cambiario con el enorme costo en términos económicos y de soberanía política que ya hemos detallado.

Con estos fines y no otros se celebró el acuerdo en cuestión en junio de 2018 y se acordó su modificación en octubre de ese año. Pero con anterioridad a la celebración del primer acuerdo entre el gobierno nacional y el Fondo Monetario Internacional, **se urdió entre las partes, bajo órdenes del Presidente Macri y de la ex Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde, y con la intervención de funcionarios**

del gobierno argentino y de agentes de dicho organismo, un mecanismo de crédito ilegal para financiar la especulación financiera, a pesar de la incapacidad de pago de nuestro país y a sabiendas de las consecuencias que ello tendría en términos de restricción de la soberanía política. Esta decisión de violar la ley, previa a la celebración del acuerdo, en sí misma “afecta la tranquilidad de la población en general” (D’Alessio, *cit.*, p. 679) puesto que la organización para delinquir es una conducta que, aun cuando no causare lesión alguna, produce alarma y temor en la población por lo que pudiere suceder.

En efecto, el insigne maestro de la escuela toscana, Francesco Carrara, sostenía que los únicos elementos motivadores que autorizaban a crear una clase de delitos autónomos que afectaran la “tranquilidad pública” eran aquellos **hechos que en sus efectos conmocionaban a las multitudes generando el sentimiento del propio peligro**. Sostenía que el peligro se potencia y se agrava no solo por la naturaleza y el carácter indefinido que se proyecta sobre la tranquilidad pública, sino por la falta de previsión de que puedan repetirse en el futuro.

En consecuencia, entiendo que en el momento en el que el Presidente Macri y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional, junto con las máximas autoridades del Ministerio de Hacienda de la Nación, del Banco Central de la República Argentina, y otros funcionarios del gobierno nacional y agentes técnicos del organismo, decidieron poner en marcha los mecanismos necesarios para la celebración del acuerdo –que aquí hemos sindicado como ilegal y constitutivo del delito de abuso de poder y violación de los deberes de los funcionarios públicos, en concurso con el delito de fraude a la administración pública– **constituyeron una asociación ilícita que de inmediato comenzó a realizar los actos preparatorios de los delitos ya descriptos**.

Por sus funciones, cabe señalar al Presidente Macri y a la Sra. Lagarde como jefes de dicha asociación ilícita y a las máximas autoridades del Ministerio de Hacienda de la Nación y del Banco Central de la República Argentina como sus organizadores.

Con respecto a la exigencia de permanencia que contiene el tipo penal, cabe destacar que, desde su constitución, la organización criminal denunciada ha demostrado una estabilidad que revela la existencia de un contexto delictivo plural y permanente y que **los intervinientes no se organizaron de improviso ni en forma transitoria**. En efecto, la cooperación entre sus miembros se caracteriza por una actividad continuada que no se corresponde con la cooperación necesaria característica de las formas



de participación delictiva previstas en el Código penal. El delito de sus miembros es permanente y dura en tanto subsista esa actividad continuada y plural que, en este caso, se inició con los primeros contactos entre el gobierno argentino y las autoridades del Fondo Monetario Internacional, y que luego permitió la concreción de los delitos para los que se constituyó, con la celebración de los acuerdos. Esta asociación se mantiene en el presente por la vigencia de dichos acuerdos.

### **III. PRUEBA**

Se ofrece la siguiente prueba:

A. Documental. Información sobre el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional publicada en las páginas web del Poder Ejecutivo Nacional y de dicho organismo.

B. Informativa.

1. Se solicita se ordene librar oficio al Poder Ejecutivo Nacional a fin de que remita copia certificada del acuerdo stand-by firmado entre el Poder Ejecutivo y el Fondo Monetario Internacional en junio de 2018 y de su modificación acordada en el mes de octubre de ese año, así como del expediente administrativo por el cual se tramitó dicho acuerdo y del acto que ordenó su celebración.

2. Se solicita librar oficio al Banco Central de la República Argentina a fin de que remita copia certificada de los dictámenes previos al acuerdo en los que haya evaluado cómo habría de impactar el mismo en la balanza de pagos (requisito previsto por el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera).

### **IV. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, se solicita:

1. Se tenga por presentada la denuncia penal aquí formulada.
2. Se cite a ratificar la presente denuncia y a suministrar toda otra información complementaria de que se disponga.
3. Se cumpla con la vista al Ministerio Público Fiscal.
4. Se dé curso a la presente denuncia ordenándose la investigación.

Tener presente lo expuesto y proveer de conformidad.

**SERÁ JUSTICIA**