

*Copia
Estudio*



PROMUEVEN ACCION DECLARATIVA DE NULIDAD

Sr. Juez:

Eduardo Manuel MURÚA, en carácter de presidente del **MOVIMIENTO NACIONAL DE EMPRESAS RECUPERADAS (MNER)**, con el patrocinio letrado de los abogados Andrés Bernal, Tº 90, Fº 455, CPACF, Augusto Martinelli, Tº 121, Fº 13, CPACF y Francisco Verbic, Tº 91, Fº 340 CPACF, constituyendo domicilio procesal en Arias 2624 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico en 20278825745, respetuosamente nos presentamos y decimos:

1. PERSONERÍA:

La representación ejercida se acredita con copia certificada del Acta Constitutiva de la “Asociación Simple Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas”, acompañada como prueba documental, de cuyo PUNTO 4º surge la elección de Eduardo Manuel MURÚA como su Presidente.

2. OBJETO:

En el carácter invocado, venimos por el presente a promover **acción declarativa de nulidad de las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos, suscriptas por el Estado argentino en fechas 12/06/2018 y 17/10/2018 (esta última, junto con sus modificaciones) y dirigidas al Fondo Monetario Internacional (FMI) para contraer con dicho organismo un crédito Stand-By por la suma de U\$S 50.000.000.000 y luego ampliarlo por la suma de aproximadamente U\$S 7.100.000.000.**

Esta acción tiene por objeto que V.S. declare la nulidad absoluta e insanable de dichos instrumentos y del irregular procedimiento administrativo desarrollado por las demandadas para formalizar la señalada toma de deuda pública externa.

Nuestra pretensión se funda en la ausencia de competencia de los funcionarios que los suscribieron y en la violación manifiesta de diversos requisitos esenciales establecidos por la Ley de Administración Financiera N° 24.156 (LAF) y de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 (LNPA).

A lo largo de esta demanda, con apoyo en la legislación vigente, documentos oficiales, doctrina y jurisprudencia, demostraremos que la deuda con el FMI fue contraída:

- (i) **Sin procedimiento administrativo ni expediente previo.**
- (ii) **Sin dictámenes jurídicos previos, completos y emitidos por el órgano competente para ello.**
- (iii) **Sin el dictamen previo del BCRA exigido por el art. 61 de la LAF.**
- (iv) **En base a memorandos que no se apoyan en informe, estudio o dictamen alguno que los sostenga.**
- (v) **Sin decreto presidencial que autorice el endeudamiento.**

Estos graves incumplimientos del marco normativo vigente configuran una **violación manifiesta del principio de legalidad que gobierna toda actuación administrativa en un Estado de Derecho**. Y las consecuencias de ello se encuentran establecidas con claridad en el art. 14 inc. b) de la LNPA y en el art. 66 de la LAF.

El primero de ellos establece lo siguiente: “*El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: (...) b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado*”.

El art. 66 de la LAF, a su turno, determina que: “*Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son*

"nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen" (énfasis agregado).

Según veremos, las Cartas de Intención se encuentran profunda y manifiestamente viciadas en sus elementos esenciales y, además, fueron suscriptas en contravención con lo dispuesto por las normas dispuestas en la LAF.

3. EXCEPCIONALIDAD Y GRAVEDAD INSTITUCIONAL DEL CASO. LO QUE OCURRIÓ NO PUEDE VOLVER A SUCEDER NUNCA MÁS EN NUESTRO PAÍS

¿Vivimos en un Estado de Derecho? Sin dudas, la respuesta es afirmativa.

¿Cómo toman las decisiones los funcionarios públicos en un Estado de Derecho?

¿Lo hacen de manera caprichosa y arbitraria, o sometidos a ciertos procedimientos y mecanismos de control preestablecidos?

En un Estado de Derecho, los funcionarios públicos **ejercen su discreción en el contexto de ciertas reglas diagramadas como garantía de los ciudadanos para controlar ese poder de decisión.** Tales reglas se refieren a elementos esenciales para la toma de decisión estatal y se encuentran establecidas en la Constitución Nacional (CN), Tratados Internacionales, leyes y actos administrativos. Esto se llama “principio de legalidad”.

No es intención de esta parte revisar ni controlar la decisión “política” (y, por tanto, no justiciable) de endeudarse con el FMI.

Sí nos interesa, en cambio, someter a estudio y revisión del Poder Judicial las causas, procedimientos y motivos que llevaron al PEN y al BCRA a endeudarnos con el FMI en el modo y por la cantidad de dinero en que se lo hizo.

Cabe aclarar que cuando nos referimos a “procedimientos”, “causas” y “motivos” **lo hacemos en el sentido más técnico que cabe atribuir a dichos conceptos en el contexto del derecho constitucional y administrativo: elementos esenciales de la**

toma de decisiones por parte del poder administrador. No nos referimos a procedimientos, causas ni motivos políticos, sino a cuestiones estrictamente jurídicas que hacen a la validez de las decisiones administrativas.

Sobre la posibilidad (más bien, deber institucional) del Poder Judicial de revisar estos procedimientos, causas y motivos, la CSJN ha señalado que *“Es la legitimidad - constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen las facultades discretionales, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de las exigencias de la ley 19.549, sin que ello implique la violación del principio de división de los poderes que consagra la Constitución Nacional”* (Fallos 320:2509).

Nuestra Corte también ha sido muy clara al expedirse sobre la vinculación entre dichos procedimientos para la toma de decisiones y la vigencia del Estado de Derecho:

“La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras” (Fallos 328:175).

En esa misma decisión, el Dr. Lorenzetti fue explícito al señalar **no sólo la competencia del Poder Judicial para controlar tales procedimientos, sino también la absoluta relevancia de ese control para nuestra democracia:**

“El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de Derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar” (Fallos 328:175, voto del Dr. Ricardo Luis Lorenzetti).

También la Procuración del Tesoro se ha expedido sobre el tema del control judicial de actos discrecionales de la administración pública, señalando con claridad que “*el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión, esencialmente, la competencia, la forma, la causa y la finalidad y por otro, en el examen de su razonabilidad*” (Dictámenes 236:91).

En cuanto importa para resolver este caso, como adelantamos al referirnos a su objeto, **demostraremos que los demandados (PEN y BCRA) suscribieron las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos sin competencia para ello, incumpliendo abierta y groseramente con todas las reglas esenciales de procedimiento establecidas en nuestro derecho interno y, por tanto, en violación al principio de legalidad que debe gobernar toda actuación administrativa.**

En especial, según veremos, actuaron en violación de lo dispuesto por el art. 61 de la Ley 24.156, el art. 7 de la Ley N° 19.549 y el Decreto N° 1486/2011.

Somos conscientes de la excepcionalidad del asunto que sometemos a discusión ante el Poder Judicial. También de su extrema gravedad institucional.

Sin perjuicio de ello, y aun cuando no fuese posible retrotraer por completo los efectos económicos y sociales provocados por el endeudamiento con el FMI (que en su mayoría ya se encuentran consumados, volveremos sobre esta cuestión en el apartado 11 de este escrito), el objetivo de nuestro planteo es demostrar las irregularidades cometidas, obtener la necesaria declaración de nulidad que de ellas se deriva y, de ese modo, impedir que se continúe ejecutando y que algo semejante vuelva a ocurrir en el futuro. Además, por cierto, de demostrar una causa suficiente que permita hacer efectivas las responsabilidades patrimoniales del caso en cabeza de los funcionarios que por acción u omisión fueron responsables de todo esto.

4. RECUSA SIN EXPRESIÓN DE CAUSA

Ejerciendo el derecho que nos confiere el art. 14 del CPCCN, recusamos sin expresión de causa a los jueces Esteban Carlos FURNARI, Rita María Teresa AILÁN y María Alejandra BIOTTI.

5. LEGITIMACIÓN PASIVA

La demanda se dirige contra las reparticiones públicas que suscribieron, por intermedio de sus representantes legales, las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos dirigidas al FMI para contraer los créditos *Stand-By* durante el año 2018:

- (i) **El Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio de Hacienda)**, con domicilio en calle Balcarce N° 50 de la Ciudad de Buenos Aires.
- (ii) **El Banco Central de la República Argentina**, con domicilio en calle Reconquista N° 266 de la Ciudad de Buenos Aires.

6. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El MNER es una simple asociación (art. 187 y cc. del Código Civil y Comercial) constituida el 27/11/2018 por instrumento privado con firmas certificadas.

Conforme se desprende de su acta constitutiva, el MNER tiene por **objeto social** “*agrupar y representar Empresas Recuperadas y Cooperativas de Trabajo resultantes de procesos de defensa de las fuentes de trabajo y recuperación de empresas. Tendrá por objeto acciones, actividades, abordajes y vinculaciones en el ámbito de las relaciones entre el derecho al trabajo, la Sociedad y el Estado, con base en el ejercicio del derecho a la defensa irrestricta y progresión de las fuentes de trabajo para la satisfacción de los derechos humanos, la dignidad de los/as trabajadores/as, la integración sociocultural, la soberanía del pueblo y el bienestar de la comunidad, especialmente los/as trabajadores/as de la Economía Social*”.

Para cumplir con ese objeto el acta constitutiva prevé **acciones concretas**. Entre ellas, “*Intervenir en procesos judiciales, administrativos y de cualquier otra índole en*

salvaguarda del derecho al trabajo y conexos a éste, la continuidad laboral y el derecho a la defensa de las fuentes de trabajo”.

A la luz de este objeto estatutario es evidente la legitimación que ostentamos para promover la presente demanda. Ello así en la medida que el MNER representa un sector de micro y pequeñas empresas en general (MiPyMES), así como al sector de trabajadores/as que participan de dicho segmento de la economía. Tanto las empresas y cooperativas como sus trabajadores ven lesionados sus derechos con motivo de las medidas de ajuste derivadas del endeudamiento con el FMI.

Sucede que, como consecuencia de los créditos contraídos con dicho organismo internacional, actualmente se prioriza el pago a acreedores de una deuda irregularmente contraída frente a las obligaciones que formalmente le caben al Estado argentino en materia de producción y de derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Debemos recordar que la crisis del 2001 llevó al colapso de la producción, cierres y quiebres de fábricas y empresas, con la consecuente generalización de la precarización del empleo, el desempleo y la pobreza. En ese contexto, sucedió qué en lugar de resignarse ante la debacle, muchos trabajadores/as decidieron organizarse en defensa de las fuentes de trabajo, ocupando las empresas abandonadas o quebradas para recuperar la producción.

El MNER fue el resultante de la organización de esa necesidad humana básica por escapar del desempleo y trabajar. Se origina en el año 2001, por decisión de empresas recuperadas y cooperativas de trabajo de integrarse en una organización que represente ante el Estado las demandas del sector y las necesidades de los trabajadores de la economía popular.

Desde su conformación, el MNER aportó para transformar esa necesidad en un derecho. La jerarquía actual del instituto de *continuidad de la empresa*, tanto como la revalorización de la cooperativa de trabajo y la identificación del trabajador de empresa recuperada como sujeto especial de derecho, resulta en gran medida de la actividad que esta organización desplegó en estos años en orden a una dimensión integral del derecho al trabajo.

En la actualidad, el MNER reúne miles de trabajadores/as con desempeño en más de doscientas ochenta y cinco (285) micro y pequeñas empresas, cooperativas de trabajo y empresas recuperadas de de diversos rubros emplazadas en distintas partes del país (agropecuarias, gastronómicas, farmacéuticas, metalúrgicas, periodísticas, de servicios, entre otras).

Para nuestro movimiento, **este acuerdo con el FMI implicó un brutal ajuste en programas sociales y de empleo, aumento de tarifas por eliminación de subsidios, encarecimiento y restricción del crédito y liberalización de importaciones.** En una economía con materias primas e insumos dolarizados, la moneda nacional se devaluó exponencialmente, generando ello un alza generalizada de precios y depreciación del salario con directo impacto en nuestro sector.

Todos los indicadores económicos y sociales empeoraron como consecuencia de esas medidas. La actividad económica se deterioró gravemente, el índice de desempleo subió exponencialmente, al igual que la pobreza y la inflación. Por otra parte, el consumo y el mercado interno, del que dependen las MiPyMES, prácticamente se destruyó.

La economía argentina evidenció, para el último trimestre de 2018, la mayor caída del PBI a precios constantes. Este declive llegó al -6,2% de la economía, con solo 3 sectores de la economía exhibiendo algún crecimiento (pesca, servicio doméstico y agricultura, ganadería, caza y silvicultura) contra 16 en franco retroceso (construcción, -9,5%; industria manufacturera, -11,9%; comercio, -13,5%) (IPYPP: 06/19).

En este contexto, las MiPyMES fueron gravemente afectadas. Muchas de ellas desaparecieron, otras continúan intentando salir adelante en estas adversas condiciones determinadas por las medidas que exige el FMI. **En junio de 2018, fecha en que se contrajo el primer crédito, el 97% de las empresas eran MiPyMES; el 70% del empleo a nivel nacional estaba en éstas, con 4.200.000 trabajadores registrados sobre un total de 6.327.000 asalariados en el sector privado registrado. Para igual mes del**

año siguiente 12.000 MiPyMES dejaron de existir en la Argentina.¹ O sea, en promedio cerraron desde entonces cincuenta (50) MiPyMES por día.

La crisis del sector es absoluta. Actualmente, una de cada dos MiPyMES afronta cortes en la cadena de pagos y severas deudas con el persona y la mitad utiliza tan solo el 55% de su capacidad instalada.² Hay un incremento del 15% en los concursos y quiebras respecto a igual mes del año pasado, iniciándose 11 procesos por día.³ En el último año quebraron más de 1.500 MiPyMES.⁴

El aumento del desempleo y la pobreza como consecuencia de la deuda externa contraída con el FMI y la implementación de las medidas de austeridad exigidas por dicho organismo internacional también es impactante.

Para el segundo trimestre de 2019, el desempleo alcanza al 10.6% de la población (implicando un 1.6% más que igual mes del año anterior conforme datos del INDEC).⁵

Respecto a los índices de pobreza, la comparación semestral del período 2018-2019 da como resultado **un incremento de aproximadamente 3,8 millones de personas pobres más y de 1,3 millones de indigentes**. La tasa de pobreza hace un año atrás era del 27,3% y la indigencia del 4,9%, con lo cual se destaca la profundización de la pobreza extrema en el proceso de deterioro de las condiciones de vida, la cual aumenta en un 57,1%. Comparando la situación actual con el primer trimestre 2018, “*la tasa de pobreza pasa del 25,5% a casi el 37%. Es decir, que desde la firma del acuerdo con FMI, en la Argentina hay 5,2 millones de pobres más, derrumbe social que implica que por cada persona que nace en nuestro país, nueve pasan a situación de pobreza*”.⁶

¹ <https://enac.org.ar/contenido/1045/1-de-cada-2-pymes-afrontan-deudas-que-no-pueden-pagar>

² <https://enac.org.ar/contenido/332/6-de-cada-10-pymes-industriales-operan-a-menos-de-la-mitad-de-su-capacidad-indus>

³ <https://centrocepa.com.ar/informes/238-evolucion-de-los-concursos-de-acredores-y-quiebras-al-tercer-trimestre-de-2019-cuantificacion-y-analisis-en-los-casos-pba-cordoba-y-caba.html>

⁴ <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/En-el-ultimo-ano-quebraron-1.500-pymes-industriales-y-se-perdieron-50.000-empleos-20190604-0095.html>

⁵ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim19ED75D3E4D2.pdf

⁶ <https://ipypp.org.ar/2019/10/01/los-datos-de-pobreza-se-elevan-al-367-en-el-segundo-trimestre/>

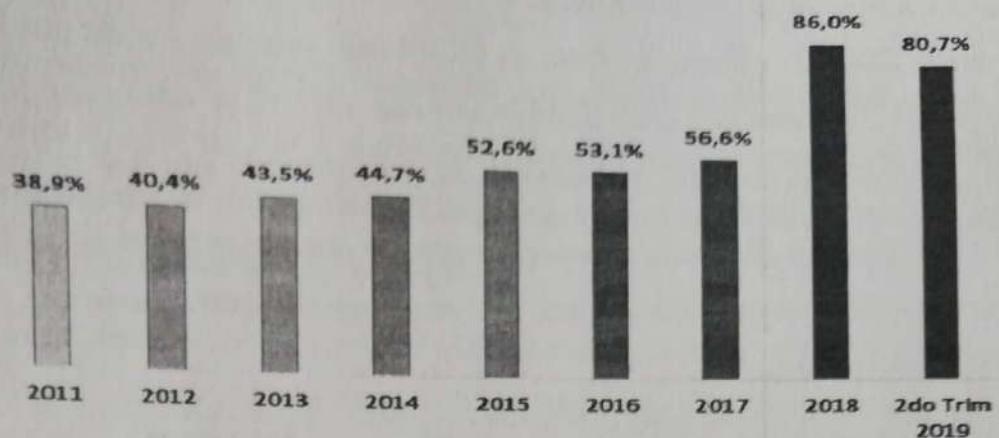
En definitiva, las cifras oficiales y los estudios de universidades y centros de investigación muestran con claridad que el proceso de aceleración en el deterioro del modelo productivo y de consumo interno del cual depende nuestro sector, así como de las condiciones de vida de sus trabajadores y de la población en general, se produjo en el marco y como consecuencia del acuerdo de la República Argentina con el FMI.

Es que para cumplir con sus metas (o más bien, las metas impuestas por el FMI), el Poder Ejecutivo ha provocado un severo ajuste fiscal que opera en detrimento del mercado interno y del desarrollo de las MiPyMES. Ello así en la medida que ha derivado en la destrucción de la actividad económica, el empleo y un aumento enorme de la pobreza, conforme hemos visto. En otras palabras, ha derivado no sólo en un problema para las cooperativas y MiPyMes, sino además en un deterioro sistemático de la calidad de vida y en la abierta violación de derechos fundamentales de la población trabajadora que el MNER representa.

Sucede que los acuerdos con el FMI no llegan solos, sino junto con la imposición de condicionalidades. Esto es, de ciertas exigencias y compromisos que el Estado acepta cumplir en su afán de conseguir ese dinero que habrá de utilizar por y para algo que se desconoce. Tales condicionalidades se traducen en metas, en compromisos de máximo impacto en la política económica nacional con incidencia directa sobre la sociedad en su conjunto y, especialmente, sobre los sectores más frágiles y dependientes de la actividad interna como son los sectores nucleados en el MNER.

Si en el año 2015 la deuda pública argentina sobre PBI era del 52%, para el segundo trimestre del 2019 alcanzaba el 81%. Esto es, casi 30 puntos porcentuales más. El grafico que sigue exhibe esta incidencia.⁷

⁷ Fuente: Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda.



El acuerdo con el FMI derivó en la aplicación de un severísimo ajuste fiscal y exacerbó la retracción del Estado en áreas sensibles de la economía y programas dirigidos a población vulnerable. Principalmente, con directo impacto en el sector que nuclea el MNER, eliminó subsidios a tarifas de servicios públicos y al transporte, impulsó reformas impositivas y laborales, aplicó una reforma previsional por regresiva por decreto, entre otras medidas que produjeron una afectación directa en la actividad comercial del sector y en la vida de sus integrantes.

El Centro de Economía Política Argentina (CEPA) analizó el impacto del ajuste fiscal por el acuerdo con el FMI en las cuentas públicas, especialmente en el presupuesto. Al respecto, señala que:

“El Presupuesto (2019) se amplió en \$583.099 millones, un incremento de sólo 20%, porcentaje muy inferior a la inflación del año 2018, que alcanzó el 47,6% de punta a punta y a la inflación promedio, que fue de 33,8%.

Ese dato da cuenta de la magnitud del ajuste del gasto acordado entre el gobierno y el FMI. Parte del ajuste realizado fue el resultado de la caída de la recaudación tributaria, producto de la baja actividad económica, que alcanzó en el 2018 los \$151.437 millones, profundizó el ajuste previsto.

Por el lado de los gastos todas las partidas fueron ajustadas en términos reales alcanzando un ajuste en el gasto primario de \$274.024 millones, explicado en \$80.138 millones por prestaciones sociales, que se reducen casi 5% en relación al 2017, subsidios económicos por \$20.700 millones, una disminución de 7%, los gastos de funcionamiento,

que descienden \$49.367 millones, es decir 8,4%, las trasferencias a las provincias, que retroceden \$31.313 millones, es decir, un 28,3% más bajas que las del año anterior y otros gastos corrientes, que caen \$24.639 millones, un 13% de retracción. Finalmente, los gastos de capital caen \$67.867 millones, lo que representa 24,4% de reducción.

Este ajuste mejora el resultado primario que ahora representa un 2,4% del PBI, aunque no el financiero ya que los intereses son la única partida que no cae y suben un 30% en términos reales".⁸

Cuadro N° 1. Resultado Fiscal 2017 y 2018. En millones de pesos y en términos reales ajustado por inflación promedio del 33,8% Años	2017	2018	Variación en \$	Variación %
Ingresos Totales	2.672.930	2.600.560	-72.371	-2,7%
Tributarios	2.467.966	2.316.529	-151.437	-6,1%
Gastos Primarios	3.213.571	2.939.547	-274.024	-8,5%
Prestaciones Sociales	1.745.125	1.664.987	-80.138	-4,6%
Subsidios Económicos	301.937	281.237	-20.700	-6,9%
Gs de funcionamiento y otros	585.568	536.201	-49.367	-8,4%
Transferencias corrientes a provincias	110.579	79.266	-31.313	-28,3%
Otros gastos corrientes	192.199	167.559	-24.639	-12,8%
Gs de Capital	278.163	210.296	-67.867	-24,4%
Resultado Primario	-540.640	-338.987	201.653	-37,3%
Intereses	300.869	388.940	88.071	29,3%
Rdo. Financiero	-841.510	-727.927	113.582	-13,5%

Fuente: elaboración CEPA sobre información de Presupuestos 2018/2019

⁸ <https://centrocepa.com.ar/informes/135-ejecucion-del-presupuesto-2018-mas-deuda-y-menos-servicios-sociales.html>

Nuevamente, el equilibrio fiscal 2019 se pretendió alcanzar reduciendo el gasto primario hasta el -1,3% del PBI. La afectación al sector que representamos es evidente si consideramos que el presupuesto 2019 previó ajustes en todos los rubros, con excepción del pago de intereses de la deuda.⁹

En este contexto, la legitimación que invocamos para promover esta demanda es evidente ya que, de acuerdo con nuestro objeto estatutario y la información desarrollada en este apartado, como MNER tenemos un interés directo en la declaración de nulidad solicitada ya que el crédito contraído con el FMI ha producido (y continúa produciendo en la actualidad) una gravísima afectación de los derechos del sector económico y productivo que representamos.

En caso de existir alguna duda al respecto, ofrecemos como prueba informativa diversas medidas que corroborarán lo expuesto.

7. HECHOS

En el mes de junio de 2018 iniciamos un trabajo conjunto entre el MNER y el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Financiera (CINFIN, proyecto del Centro de Estudios de Políticas Públicas para el Socialismo) con el objeto de obtener información pública sobre las condiciones en que se había contraído el crédito con el FMI por la suma de cincuenta mil millones de dólares (U\$S 50.000.000.000).

Se trata del crédito más grande que dicho organismo internacional otorgó en su historia desde que fue fundado, el cual en el mes de octubre de 2018 se amplió por la suma de aproximadamente siete mil cien millones de dólares (U\$S 7.100.000.000).

Después de casi un año y medio de trabajo, **hemos podido obtener documentos oficiales que contienen información pública de absoluta relevancia**. Información que, por sí sola y con su simple cotejo con la normativa vigente, demuestra las graves

⁹ <https://centrocepa.com.ar/informes/137-argentina-despues-del-fondo-la-brecha-entre-el-punto-de-partida-y-el-punto-de-llegada.html>

irregularidades cometidas por el PEN y el BCRA en el marco de los procedimientos que precedieron a la firma de las dos Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos (por medio de las cuales primero se contrajo el crédito y luego se lo amplió).

Desarrollaremos a continuación los principales resultados de esta investigación, sin perjuicio de lo cual señalamos que toda la información complementaria se encuentra disponible en la base de datos alojada en el dominio de Internet **fmiargentina.com**.

7.1. Contexto: el regreso al FMI

A comienzos del año 2016 el Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri, había afirmado públicamente que de ninguna manera la República Argentina se endeudaría nuevamente con el FMI.¹⁰ Sin embargo, el 08/05/2018 anunció exactamente lo contrario.¹¹

Un mes después, el diario La Nación informó, en una suerte de crónica muy detallada, cómo el Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne había viajado a Washington para negociar dicho crédito y regresó al país con la primera Carta de Intención ya firmada.¹²

El señalado cambio de opinión del Presidente, las noticias sobre el cierre de los mercados internacionales privados (con el aparente riesgo de *default* para nuestro país, ahogado por un modelo económico basado casi exclusivamente en el endeudamiento externo y la especulación financiera) y la velocidad de las gestiones de Dujovne, fueron algunos de los hechos que nos hicieron dudar del cumplimiento de los procedimientos

¹⁰ "No vamos a pedir un préstamo al FMI", y otras frases de Mauricio Macri", La Nación, 30/03/2016, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/no-vamos-a-pedir-un-prestamo-al-fmi-y-otras-frases-de-mauricio-macri-nid1884670> (última visita 25/11/2019).

¹¹ "Argentina vuelve a financiarse con el FMI: Macri anunció el inicio de negociaciones para un préstamo", Ámbito Financiero, 08/05/2018, disponible en <https://www.ambito.com/argentina-vuelve-financiarse-el-fmi-macri-anuncio-el-inicio-negociaciones-un-prestamo-n4020594> (última visita 25/11/2019).

¹² "Cronología de un programa gestado bajo extrema presión", La Nación, 08/06/2018, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/cronologia-de-un-programa-gestado-bajo-extrema-presion-nid2142025> (última visita 25/11/2019).

legales previos que son necesarios según nuestro ordenamiento jurídico para tomar cualquier decisión administrativa válida.

Hablamos de un procedimiento aún más necesario si tenemos en cuenta que, de dichas decisiones administrativas, se deriva un endeudamiento externo que condiciona gravemente el desarrollo del país en el futuro, y que ha impactado de manera muy grave en derechos fundamentales del pueblo argentino y de las generaciones venideras.

Nos referimos, entre otras cosas, a las paritarias debajo de la inflación, a créditos productivos con tasas de interés imposibles de pagar, a la ausencia de vacunas y otros insumos en hospitales públicos, a la degradación de carteras fundamentales del Estado (Salud, Educación, Trabajo), al recorte de partidas presupuestarias en diversas áreas de atención prioritaria como la ciencia y la tecnología, entre muchas otras afectaciones de derechos derivadas de forma concreta y directa de las “medidas de austeridad” que el FMI exige a sus deudores.

7.2. La primera acción para obtener información pública sobre las condiciones legales en que se tomó el crédito

En ese contexto y ante la absoluta falta de información pública sobre el tema, el 14/06/2018 la Cooperativa 22 de Mayo de Trabajo Limitada, responsable de la administración de Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina (IMPA) y referente del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, promovió la primera acción judicial para acceder a los instrumentos públicos mediante los cuales se contrajo semejante toma de deuda.

El caso trató ante el JNCAFed N° 1 en el marco del expediente “*MURUA, MANUEL EDUARDO Y OTRO c/ EN s/AMPARO LEY 16.986*” (N° 47.456/2018), ofrecido en este proceso como prueba instrumental. Ante la urgencia y magnitud del asunto, además de la manifiesta inutilidad de transitar previamente la vía administrativa por razones que explicitamos en nuestro escrito de demanda, acudimos al Poder Judicial sin pasar antes por sede administrativa.

La demanda fue rechazada de plano por la Jueza de Primera Instancia María Alejandra Biotti con el argumento de que no habíamos agotado la vía administrativa prevista por la Ley de Acceso a Información Pública N° 27.275. Ese criterio fue ratificado por la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, integrada por Carlos Manuel Grecco y Sergio Gustavo Fernández.

Sin embargo, cuando interpusimos el recurso extraordinario federal para llegar a discutir el tema ante la CSJN, la Cámara decidió escuchar al PEN (que hasta entonces no era parte del proceso debido a los sistemáticos rechazos para acceder a la jurisdicción) y ordenó para ello correrle traslado de nuestro recurso extraordinario.

Fue entonces que nuestras peores sospechas comenzaron a confirmarse.

Sucede que en la respuesta a dicho traslado (la cual se acompaña como prueba documental), el Ministerio de Hacienda **sostuvo que toda la información que solicitábamos estaba disponible en su sitio web**. Lo hizo en los siguientes términos (página 17 del escrito, énfasis en el original):

(i) *“La información solicitada se encuentra disponible para su consulta en internet -en idioma inglés y en idioma español, conforme traducción pública y debidamente firmada (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepoliticaseconomicas>) – y ha sido objeto de constante tratamiento incluso por los medios periodísticos que la actora menciona y ofrece como prueba”.*

(ii) *“La prueba ofrecida por la actora a fin de acreditar la necesidad de acceder a una información que, paradójicamente pese a hallarse disponible en Internet, la actora insiste en afirmar que está oculta– no resulta idónea...”.*

No obstante, como el PEN contestó el recurso fuera del plazo correspondiente, la Sala III de la Cámara rechazó su presentación por extemporánea.

Debido a eso, **el Ministerio de Hacienda presentó un nuevo escrito en dicho expediente mediante el cual le pidió al Poder Judicial que no interviera en el**

asunto con el argumento de que la información que pedíamos ya era pública y que, por tanto, la causa era “abstracta”.

En este sentido sostuvo:

(i) “La pretensión inicial de la actora y el recurso interpuesto, resultan abstractos en razón de la notoria difusión que ha tenido el Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional (1) y su inicio de ejecución, motivando amplio debate -incluso entre los mismos medios periodísticos que la actora cita- tornando inoficioso el pronunciamiento jurisdiccional pretendido”.

En la nota a pie de página (1) que contiene este párrafo se indica lo siguiente: “Sin perjuicio de que la información requerida se encuentra disponible en internet (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepoliticaseconomicas>)”.

(ii) “Así, en tanto la pretensión de la parte actora carece de actualidad, no concurre en autos el presupuesto de la existencia de un “caso”, “causa”, o “controversia” que habilite la intervención judicial, en los términos del art. 116 CN, y del art. 2º de la Ley N° 27, lo que así solicitamos se resuelva por V. E.”.

Lo que estaba publicado por entonces, **a cuyo enlace web nos remitió en dos ocasiones el Ministerio de Hacienda**, era única y exclusivamente la primera Carta de Intención, el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y el Memorándum de Entendimiento Técnico (lo que en esta demanda llamamos “memorandos adjuntos”).

Si comparamos el contenido de tales documentos con el pedido de acceso a información pública realizado por Murúa en su demanda, **es evidente que no respondían adecuadamente al requerimiento.**

7.3. La segunda acción para obtener la información pública sobre procedimientos y condiciones legales en que se tomaron los créditos con el FMI: Pedido administrativo de Eduardo Codianni

En paralelo con el primer trámite judicial, Eduardo Codianni presentó un pedido de acceso a información pública en sede administrativa. Este pedido tenía un nivel de detalle mucho mayor al contenido en la demanda del caso “Murúa”, ya que para entonces se contaba con la información publicada en la web del Ministerio de Hacienda (la cual no estaba disponible cuando se inició la primera demanda judicial).

Este pedido trató en el Expediente “EX-2018-63544628-APN-CGD#SGP - Solicitud de información”, ofrecido aquí también como prueba instrumental. En concreto, Codianni solicitó la siguiente información referida tanto al crédito original como a su ampliación por la suma aproximada de siete mil cien millones de dólares (U\$S 7.100.000.000):

“Le solicito que entregue a esta parte en los términos y bajo apercibimiento de ley, tanto en formato digital como papel, la siguiente información pública:

(i) Texto completo del contrato firmado o a ser firmado entre las partes, términos de referencia, todos sus anexos y cualquier otra documentación conexa o complementaria ambos empréstitos “credit stand by” contraídos o a contraerse con el FMI.

(ii) Condiciones establecidas en el marco de dichos empréstitos. Entre ellas, informe específicamente si se han suscripto cláusulas con prórroga de jurisdicción hacia tribunales extranjeros arbitrales, administrativos y/o judiciales para resolver controversias derivadas del empréstito.

(iii) Informes, dictámenes y/o cualquier otro documento donde las reparticiones públicas con competencia en la materia se hayan expedido, con carácter previo a la toma de tales empréstitos, sobre el impacto y distribución presupuestaria prevista para enfrentar las condiciones impuestas por los créditos en cuestión.

(iv) Detalle de las características financieras de ambos acuerdos. Entre ellas, como mínimo, las siguientes: montos acordados, modalidad y plazo de desembolso de fondos, costos financieros (tasas de interés, cargos y otras comisiones), aforos y toda otra característica financiera que pueda incidir en la carga de los compromisos a ser atendidos.

(v) Expediente/s administrativo/s donde se desarrollaron los procedimientos previos a la toma de las decisiones administrativas pertinentes para contraer el empréstito en cuestión. Al respecto se solicita especialmente que informe números de expedientes y entregue copia completa de su contenido (en especial, dictámenes, informes técnicos y documentos donde conste la intervención de los organismos de asesoramiento y control nacionales, así como todo acto administrativo dictado en el contexto del mismo).

(vi) Respecto del documento fechado el 12/06/2018 que el Ministerio de Hacienda ha publicado en su página web, el cual correspondería a la carta de intención dirigida por Sturzenegger y Dujovne a la Sra. Lagarde y su anexo “Memorándum de Políticas Económicas y Financieras” correspondiente al primero de los empréstitos (simples pdfs carentes de sellos oficiales, membrete, firmas auténticas o referencia a expediente alguno), solicito entregue copia de los documentos originales y de todos los informes o dictámenes técnicos que se produjeron con carácter previo a definir el contenido y alcances de dichos documentos.

(vii) Respecto de esa carta de intención dirigida por Sturzenegger y Dujovne a la Sra. Lagarde y su anexo “Memorándum de Políticas Económicas y Financieras” correspondiente al primero de los empréstitos, informe y entregue copia de la normativa pertinente que habilitaba su suscripción por parte de dichos funcionarios, o bien del acto o actos administrativos que así lo hubiesen autorizado”.

7.4. La respuesta del Ministerio de Hacienda donde afirma que no necesita “estudios técnicos” para contraer los créditos: Confesión oficial de la violación de los procedimientos de toma de decisión del PEN

El 28/12/2018 el Ministerio de Hacienda respondió al pedido de Codianni por intermedio de la Nota NO-2018-68099592-APN-DIC#MHA (acompañada como prueba documental).

En esa Nota informó oficialmente (e insólitamente, por cierto) que el Poder Ejecutivo “*no requiere dictámenes previos*” para contraer los créditos en cuestión. Más precisamente sostuvo que “*La firma del acuerdo es una potestad del poder ejecutivo por lo que no requieren dictámenes previos ni aprobación del Congreso Nacional*”.

Sostenemos que esto es insólito porque una cosa es la competencia de quien puede “firmar el acuerdo” (PEN o Congreso) y otra bien distinta es qué tipo de procedimiento administrativo debe seguirse para ejercer esa competencia.

En otras palabras: **aun concediendo que la competencia se encuentre en cabeza del PEN por lo dispuesto en el art. 60 de la LAF, bajo ningún punto de vista eso implica que el PEN puede ejercer tal competencia de modo arbitrario y en violación abierta de las normas que gobiernan y determinan sus procedimientos de toma de decisión** (entre las cuales se encuentra el art. 61 de la propia LAF, según veremos, y esencialmente el art. 7 de la Ley N° 19.549).

Desarrollaremos en detalle esos incumplimientos más adelante en este escrito. Sin perjuicio de ello, por el momento vale destacar que **esta Nota configura una verdadera confesión del Ministerio de Hacienda respecto del incumplimiento de dicha normativa.**

Además de esa confesión, en su Nota el PEN remite nuevamente a su sitio web donde se encuentra disponible la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos (por tercera vez, si contamos las dos del caso “Murúa”). Sin embargo, la comparación del contenido de esta respuesta oficial con el alcance del pedido de información realizado por Codianni en sede administrativa demuestra, una vez más, que se trató de una respuesta evasiva e insuficiente.

7.5. La acción judicial en el marco de la cual se obtuvieron los expedientes administrativos donde obran las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos

Como la Ley de Acceso a Información Pública establece que las respuestas evasivas implican una denegatoria tácita a informar, Codianni promovió una acción judicial con el objeto de que se ordene al PEN cumplir con lo pedido. Este proceso de amparo tramitó ante el JNCAFed N° 10 en el marco del expediente “*CODIANNI, EDUARDO JULIO C/ EN S/ AMPARO LEY 16.986*” (N° 7.651/2019) (ofrecido como prueba instrumental).

Un día antes que se venciera el plazo que el PEN tenía para contestar la demanda, el Ministerio de Hacienda se comunicó extrajudicialmente con Codianni mediante la Nota NO-2019-21606663-APN-DIC#MHA para informarle que los expedientes solicitados estaban a su disposición:

“En cualquier caso, y sin perjuicio de la respuesta oportunamente cursada, dado lo que usted señala en el amparo y a efectos de no dilatarle el acceso a la información, por indicación de la superioridad se cumple en informar que se encuentra a disposición suya, para su consulta o retiro, copia de los expedientes administrativos EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA y EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA, cuyas actuaciones se relacionan con el pedido de información oportunamente cursado”.

Tales expedientes fueron retirados por uno de los abogados de Codianni, aunque solo en copia simple de soporte papel. **Volveremos sobre el análisis de su contenido en el título siguiente de este apartado.**

Al otro día el PEN contestó la demanda judicial afirmando que la causa era abstracta. O sea, insistiendo nuevamente con la idea de que no había caso o controversia alguna para resolver por el Poder Judicial ya que había entregado, según afirmaba, toda la información pública solicitada por Codianni.

Evidentemente, esta aparición sorpresiva de los expedientes (recordemos que antes habían dicho que todo lo que había era la Carta de Intención y los memorandos) fue una estrategia de mala fe para intentar impedir la intervención del Poder Judicial en el asunto.

Sin embargo, una comparación entre el pedido efectuado en sede administrativa y el contenido de los expedientes entregados demostraba que había muchas cosas por develar.

El juez Federal Esteban Furnari rechazó la demanda el 13/05/2019, considerando para ello que atento lo informado por el PEN “*los dictámenes previos no existirían*” (y que, por eso, no hubo una denegatoria del Poder Ejecutivo a entregarlos), pero omitiendo todo tipo de referencia al resto de la información solicitada y no entregada por el Ministerio de Hacienda ni en sede administrativa ni en sede judicial.

Esta sentencia fue apelada por Codianni el 17/05/2019 y el juez concedió el recurso el 20/05/2019, elevando el expediente a la Cámara de Apelaciones para su tratamiento. El 23/05/2019 la causa fue recibida en la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (misma Sala que trató el caso “Murúa”), y el 12/06/2019 la Cámara ordenó correr traslado del recurso al PEN para que lo conteste en el término de 48 hs.

El 19/06/2019 el PEN contestó la apelación desarrollando argumentos formales, absurdos e insostenibles para solicitar su rechazo. Lejos de proveer la información peticionada, insistió allí con la idea de que la misma ya había sido entregada en su totalidad (aún cuando, a esa altura de los acontecimientos, era evidente que la información entregada no era la totalidad de lo que se había solicitado).

Puesto en términos simples: Codianni había pedido que le informen sobre las cuestiones A, B, C y D, y la sentencia rechazó el pedido “porque A no existiría”).

¿Y el resto?

El Fiscal General de Cámara Dr. Rodrigo Cuesta emitió su dictamen el 02/08/2019, aconsejando revocar la sentencia de primera instancia y ordenar al Ministerio de Hacienda que informe y entregue copia, en soporte papel y digital, sobre el texto del acuerdo, las prórrogas de jurisdicción que se pactaron y los actos administrativos mediante los cuales se decidió tomar ambos créditos.

Siguiendo la línea propuesta por el Fiscal, el 12/09/2019 la Sala III de la Cámara revocó la sentencia de grado y ordenó al Ministerio de Hacienda “que informe respecto de la existencia o inexistencia de la información en cuestión y, en su caso, que proceda a su entrega”. Luego del dictado de la sentencia, el Ministerio de Hacienda realizó dos presentaciones en el expediente judicial acompañando sendas notas administrativas de fechas 11/09/2019 y 17/09/2019 enviadas a Codianni (las cuales se acompañan como prueba documental).

En la segunda de tales presentaciones reiteró que se encuentran a disposición de Codianni “los expedientes administrativos EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA y EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA y la posibilidad de grabar en un pendrive los documentos ya entregados en formato papel el 10 de abril pasado así como cualquier otro documento de esas actuaciones posterior”.

Además, afirmó allí que “*Esa es toda la documentación obrante en el ámbito de la jurisdicción relativa al requerimiento de información oportunamente realizado, sin que existan otros actos que los allí instrumentados referidos a la carta de intención suscripta, ni que establezcan una cláusula específica de prórroga de jurisdicción para el convenio en cuestión, el que, por lo demás, dada su naturaleza, no ha sido instrumentado como un “contrato firmado o a ser firmado entre las partes”, como se sugiere en el pedido inicial*” (énfasis agregado).

Luego, el 30/09/2019 presentó un recurso extraordinario federal para llevar el caso a la CSJN alegando gravedad institucional y pidiendo que se revoque la sentencia que ordenó entregar la información pública solicitada.

O sea, en una actitud incongruente con sus declaraciones, por un lado el Ministerio afirmó y reiteró su total predisposición a entregar la documentación solicitada, y por otro lado acudió a la CSJN para intentar revocar la orden judicial que dispuso tal entrega.

En respuesta, el 17/10/2019 Codianni contestó el traslado del recurso extraordinario federal interpuesto y solicitó su rechazo. El 22/10/2019 la Cámara concedió parcialmente el recurso, por lo que el caso se encuentra pendiente de resolución por la CSJN.

Sin perjuicio de lo que resulte de ese caso judicial, los elementos obtenidos durante su desarrollo y las manifestaciones de la demandada en cuanto a que esa documentación es la única que obra en su jurisdicción, son de por sí suficientes para demostrar la nulidad absoluta e insanable de todo lo actuado.

7.6. El contenido de los expedientes administrativos: Documentos oficiales que prueban de manera contundente la nulidad absoluta e insanable de las Cartas de Intención y los memorandos adjuntos

Como señalamos en el apartado anterior, el Ministerio de Hacienda entregó a Codianni, en forma extrajudicial, los dos expedientes donde tramitaron las cartas de intención:

- (i) EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA.
- (ii) EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA.

Las copias que acompañamos de tales expedientes fueron numeradas manualmente por esta parte para facilitar su lectura y seguimiento.

El contenido de estos expedientes es realmente sorprendente y de una gravedad inusitada, especialmente si consideramos que a través de los procedimientos allí desarrollados se contrajeron los dos créditos *Stand-By* con el FMI en el año 2018.

De estos expedientes administrativos surge acreditado lo siguiente:

(i) El primer expediente fue iniciado por el Ministerio de Hacienda el 21/06/2018. Esto es, exactamente una semana después del ingreso de la demanda del “caso Murúa” y 9 días después de la firma de la Carta de Intención para solicitar el crédito (fechada el 12/06/2018).

(ii) No hay dictamen jurídico previo a la firma de dicha Carta de Intención, y el dictamen jurídico posterior fue emitido por un órgano incompetente para hacerlo.

(iii) No hay dictamen previo del BCRA sobre cómo el crédito que se pretendía tomar iba a impactar en la balanza de pagos, requisito esencial exigido por el art. 61 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156 para la toma de cualquier tipo de deuda externa por parte de cualquier ente o repartición de la administración pública.

(iv) No hay actos administrativos mediante los cuales se haya decidido tomar el crédito ni autorizado la firma de las Cartas de Intención por parte de los funcionarios que lo hicieron. En efecto, no obra en el expediente Decreto presidencial alguno, así como tampoco Resolución del Directorio del BCRA ni Resolución del Ministerio de Hacienda.

(v) No hay acuerdo alguno, así como tampoco los supuestos actos de aprobación de las Cartas por parte del FMI. Sólo están las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos. Cartas de Intención que dicen expresamente que tales memorandos son "*hitos que deben usarse para el diseño del acuerdo 'stand by'*".

(vi) Los datos y las proyecciones que contienen los memorandos adjuntos a las Cartas de Intención no se apoyan en ningún estudio, informe, dictamen u opinión técnica previa.

7.6.1. Primera Carta de Intención: El expediente EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA

Este expediente fue caratulado el **21/06/2019 a las 20:19:09 hs.** con el código de trámite "*GENE00302 – Remisión de informes*" y llevando como descripción "*Acuerdo Banco Central de la República Argentina*" (p. 1). Esto es, **nueve días después de la fecha inserta en la Carta de Intención por la cual se solicitó el primer crédito por la suma de U\$S 50.000.000.000.**

En su descripción, pese que se hace mención a un "Acuerdo", no hay ninguna referencia al FMI.

¿Casualidad o un claro intento de no llamar la atención de nadie sobre el trámite?

¿Puede pensarse de otro modo que no se haya señalado en la descripción del trámite alguna referencia más precisa que la que usaron, sobre todo teniendo en cuenta que se trataba de un crédito por cincuenta mil millones de dólares con el FMI?

Luego de la carátula, el expediente tiene dos providencias “de pase” realizadas el mismo día (pp. 2/3), e inmediatamente después una Nota del BCRA de fecha 21/06/2019, firmada a las 17:42 hs. (p. 4).

Mediante esta nota el Gerente General de Gestión de Documentación Electrónica del BCRA remitió al Ministerio de Hacienda “*las versiones para publicación, en castellano e inglés, de la Carta de Intención y sus anexos, y el informe técnico elaborado por la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria de esta institución*” (versión en español, pp. 5/37; versión en inglés, pp. 38/68).

La versión en inglés de dicha Carta de Intención se encuentra suscripta de puño y letra por Nicolás Dujovne en su carácter de Ministro de Hacienda y Luis Caputo en su carácter de Presidente del BCRA (ver p. 39).

Respecto del “informe técnico” a que se refiere la Nota (obrante en las pp. 69/71), puede advertirse que **fue suscripto el 18/06/2018 (6 días después de la firma de la Carta de Intención)** y que, demás, fue emitido por un área del BCRA de muy limitada competencia para expedirse sobre la cuestión que se estaba ventilando en el expediente. De hecho, el objeto de ese informe se refiere a “*la razonabilidad del programa de política monetaria descripto en la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional*” y al inicio del mismo se ocupan de aclarar que dicho objeto “*es el único punto del informe original que es competencia*” de esa área.

¿A qué informe se refiere? ¿Cuáles eran los otros puntos de ese “informe original” al que se hace referencia? No podemos saberlo porque ese informe no se encuentra agregado al expediente.

A continuación se agrega una nueva copia de la Carta de Intención en inglés, sin sus adjuntos (inglés, pp. 72/73), y luego un **Informe del Secretario de Hacienda, Rodrigo Héctor Pena de fecha 22/06/2018 (10 días después de la firma de la Carta de Intención)**, en el cual se refiere en tres títulos a “*Necesidad de acuerdo con el FMI*”,

“La política fiscal y tributaria a partir de 2016” y “El programa firmado con el FMI” (pp. 76/84).

Con ese informe agregado, el mismo día a las 16:30 hs. se realizó un pase a la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (p. 85); a las 16:34 hs. otro pase (p. 86); y después se agregó el **“Dictamen Jurídico de Firma Conjunta”** (pp. 87/90). Este dictamen fue firmado por la Coordinadora y el Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios, Leticia Focaia y Carlos Diez, **en fecha del 22/06/2018**. Su contenido es analizado en detalle en el apartado 8.2. de esta demanda.

En las páginas 91 a 96 hay **cinco providencias de pase consecutivas**, las tres primeras del 22/06/2018 y las últimas dos del 26/07/2018, y luego se agrega **una vez más el texto completo de la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos** (versión en inglés, pp. 97/158; traducción pública al español en pp. 159/216).

Luego, se incorporan **otra vez** la Carta de Intención en inglés (pp. 218/223) y la Carta de Intención en español (pp. 224/229).

Y así termina el “procedimiento” por el cual el PEN y el BCRA endeudaron al país por la suma de U\$S 50.000.000.000.

Nos hemos detenido en la descripción detallada del desarrollo del trámite porque la entendemos fundamental para demostrar el nivel de absoluta ilegalidad con que se llevó adelante el procedimiento para endeudarnos y, luego, para intentar subsanar lo hecho.

Como puede advertirse, **el expediente sólo contiene los instrumentos firmados y una serie de pases sin objeto ni sentido, además de un dictamen jurídico emitido en forma extemporánea, por una dependencia incompetente para ello y que, por si esto fuera poco, no analiza más que la competencia de quienes firmaron** (y lo hace de modo equivocado, según demostraremos). Todo ello realizado en unos pocos días.

Más adelante desarrollaremos cuáles son los argumentos normativos, de doctrina y jurisprudencia que justifican la anulación de todo lo actuado, pero consideramos que de

la sola lectura del expediente que acabamos de analizar se desprende con evidencia que no hay manera de sostener que la deuda con el FMI fue contraída válidamente.

Ofrecemos este cuadro para facilitar la lectura del expediente:

Número de actas	Número de doc	Expediente donde se produce	Tipo de doc y n° de páginas	Fecha firma	Hora firma	Firmante	Cargo del firmante	Destinatario
1	PV-2018-28772791-APN-DGD#MHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Carátula (1 p.)	23/6/2018	20:49:09	Jorge Alberto Denero	Jefe de Departamento - Dirección de Gestión Documental - MHA	No
3	PV-2018-28773060-APN-DGD#MHA	EX-2018-28773060 - APN-DGD#MHA	Providencia (base) (1 p.)	24/6/2018	20:54:12	Gabriela Soledad Rey	Asesora Administrativa - Dirección de Gestión Documental - MHA	Juan Andrés Navarro Gamboa
3	PV-2018-28773060-APN-SECYAMHHA	EX-2018-28773060 - APN-DGD#MHA	Providencia (base) (1 p.)	24/6/2018	20:57:56	Juan Andrés Navarro Gamboa	Asesor - Secretaría Legal y Administrativa - MHA	Gabriela Soledad Rey
4	NO-2018-00158684-GDEBCRA-GSEBCRA	No contiene número de expediente	Nota (adjunta carta de Intención y memoria) (63 p., hasta p. 58 del escaneo incluye)	21/6/2018	17:42:54	Mariano Flores Vidal Peña	Jefe General - Gerencia General - Gestión Documental Electrónica	Ignacio Pérez Cortés SECYAMHHA
	IF-2018-00158684-GDEBCRA-GSEBCRA (p. 69 del pdf)	EX-2018-00158684-GDEBCRA-GSEBCRA	Informe (Intervención de la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria "para analizar la rentabilidad del programa de política monetaria descrito en la Carta de Intención con el FMI") (69 p.)	23/6/2018	14:37:59	Mauro Luis Alessandro	Gerente Principal - Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria - Gestión Documental Electrónica	No
5	IF-2018-29241507-APN-SECHMHA	No contiene número de expediente	Hoja adicional de firmas. Informe gráfico (versión del GOU) la carta de Intención (31 p. total)	24/6/2018	20:48:40	Rodrigo Héctor Pena	Secretario - Secretaría de Hacienda - MHA	No
6	PV-2018-28774341-APN-DGD#MHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia (base) (1 p.)	25/6/2018	20:46:01	Gabriela Soledad Rey	Asesora Administrativa - Dirección de Gestión Documental - MHA	SECHMHA-ESHAC
7	IF-2018-29981790-APN-SECHMHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Informe (Necesidad del acuerdo con el FMI / La Política Fiscal y Industrial a partir de 2018 / El programa firmado con el FMI) (9 p.)	27/6/2018	16:11:02	Rodrigo Héctor Pena	Secretario - Secretaría de Hacienda - MHA	No
8	PV-2018-28990341-APN-SECHMHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia (remite al IF-790 por indicación del FMI) "los efectos que corresponde" (1 p.)	27/6/2018	16:10:51	Eduardo Marcelli	Asistente Administrativo - Secretaría de Hacienda - MHA	Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios
9	PV-2018-29991412-APN-SECHMHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia (base) (1 p.)	27/6/2018	16:10:51	Eduardo Marcelli	Asistente Administrativo - Secretaría de Hacienda - MHA	DACLYTMHHA-EDUTRIB
10	IF-2018-30023715-APN-DACLYTMHHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Documentos Jurídicos Finales Compuesto (44 p.)	27/6/2018	16:16:27 16:17:54 16:18:54 16:19:01	Leónel Focardi y Carlos Díez	Coordinadora y Director - Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios - MHA	No
11	PV-2018-30023866-APN-DACLYTMHHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	6/7/2018	18:21	Carlos Díez	Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MHA	DACLYTMHHA-EDUTRIB
12	PV-2018-300329206-APN-DACLYTMHHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	6/7/2018	18:36	Reina Isabel Irízart	Coordinadora Técnica Administrativa de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MHA	SECHMHA-ESLEGAD
13	PV-2018-30034335-APN-SECYAMHHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	6/7/2018	19:36	Juan Andrés Navarro Gamboa	Asesor Secretario Legal y Administrativa MHA	DGD#MHA-DGESOC
14	PV-2018-30034934-APN-DGD#MHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	6/22/18	19:44	Gabriela Soledad Rey	Asesora Administrativa Dirección General de Gestión Documental MHA	SECHMHA-ESHAC
15	PV-2018-35855306-APN-SECHMHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	7/26/18	18:30	Harman Marcelo Aguirre	Asesor Secretario de Hacienda MHA	DGD#MHA-CODESPACIO
16	PV-2018-35856832-APN-DGD#MHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA	Providencia	7/26/18	19:46	Matías Alejandro Letzcano	Asistente administrativo Dirección de Gestión Documental MHA	Maria Soledad Grandea
17	IF-2018-29241426-APN-SECHMHA	Adenda - Carta de Intención, memorándum de políticas económicas y financieras y memorándum de entendimiento entre Argentina y FMI	Hoja adicional de firmas. Informe gráfico	8/24/18	20:48	Rodrigo Héctor Pena	Secretario de Hacienda MHA	No
18	IF-2018-35847938-APN-DGD#MHA	Referencia carta del 18 de Junio 2018 traducción	Hoja adicional informe gráfico	7/26/18	17:56	Carla Ximena Melchor	Directora de Gestión Documental MHA	No
19	IF-2018-35864870-APN-DGD#MHA	EX-2018-28772791 - APN-DGD#MHA Carta de Intención memorándum de políticas económicas y financieras y memorándum de entendimiento	Informe	7/26/18	18:21	Carla Ximena Melchor	Directora de Gestión Documental	No
20	PV-2018-35865338-OGD#MHA	Fase electrónica de EX-2018-28772791-APN-DGD#MHA	Providencia	7/26/18	20:20	Maria Soledad Grandea	Análisis Dirección de Gestión Documental MHA	Harman Marcelo Aguirre

7.6.2. Segunda Carta de Intención: El expediente EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA

La segunda Carta de Intención, por medio de la cual se amplió el crédito original, trámite en el expediente EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA. Este expediente fue iniciado el 17/10/2019 a las 20:21:47 hs., conforme se desprende de su carátula y de la

firma digital inserta al final de ese documento. O sea, el mismo día en que fue suscripta la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos.

A diferencia del expediente anterior (y muy probablemente debido a las acciones legales y administrativas que llevamos adelante), éste se inició con otro código de trámite, mucho más apropiado por cierto: “*GENE00278 – Tratados, Acuerdos y convenios Internacionales*”. Además, en su descripción se indicó “*Proyecto de Acuerdo*” (a diferencia de la primera Carta de Intención que, según vimos, levaba como descripción un acuerdo ya celebrado: “*Acuerdo Banco Central de la República Argentina*”).

El paso siguiente del expediente (p. 2) tuvo lugar el mismo día a las 21:20:49 hs. Se trata de un pase suscripto por el Secretario de Hacienda, Rodrigo Pena, mediante el cual remite el expediente a la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios de dicho Ministerio “*a fin de solicitar su intervención en las presentes actuaciones por las cuales tramita un Proyecto de Acuerdo a ser suscripto por la República Argentina con el Fondo Monetario Internacional*”, y adjuntando el “*informe técnico correspondiente, la carta de intención (y su versión libre sujeta a revisión en castellano) y el Acuerdo en idioma inglés*”.

En las pp. 3/7 puede verse dicho **Informe Técnico, suscripto por Pena en fecha 17/10/2018 a las 20:31:28 hs.** Luego obra agregada la Carta y los memorandos sin firmas, sin fecha, y sólo en idioma inglés (pp. 8/37).

A continuación de un par de pases, se agrega el “**Dictamen Jurídico de Firma Conjunta**” (pp. 40/42). Este dictamen fue firmado, nuevamente, por la Coordinadora y el Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (Leticia Focaia y Carlos Diez, respectivamente).

De acuerdo con lo que surge de las firmas digitales allí insertas, este dictamen fue suscripto en fecha del 17/10/2018 a las 21:36:33 hs. (Focaia) y a las 21:37:52 hs. (Diez). Su contenido es casi idéntico al dictamen del expediente anterior, con la salvedad que aquí se habla de “*la misiva a suscribirse*”.

Esto daría a entender que efectivamente se trataba de un proyecto de acuerdo y que este dictamen jurídico habría sido emitido con carácter previo a su firma. Sin embargo, esto es falso.

Esa falsedad surge del propio expediente, donde puede verse, inmediatamente a continuación del dictamen jurídico, otra copia de la Carta de Intención y sus memorandos en idioma inglés fechada el 17/10/2018 y con las firmas ológrafas del Ministro de Economía, Nicolás Dujovne, y del Presidente del BCRA, Guido Sandleris (pp. 44/46).

¿Quién agregó esa Carta de Intención firmada? Lo hizo el propio Secretario de Hacienda (Pena) **el mismo 17/10/2018 a las 21:56:28 hs.** (ver la firma digital inserta al pie del documento obrante en la p. 47).

Después de esta puesta en escena para intentar mostrar que se cumplieron los procedimientos básicos para la toma de decisión estatal, establecidos en la LNPA y la LAF para este tipo de operaciones, el expediente quedó completamente detenido por más de un mes y medio.

El siguiente paso procedural es una providencia de pase, sin destinatario visible, realizada el 06/12/2018 (p. 48), seguida de otra similar suscripta el mismo día.

Luego, otra vez, se agrega un ejemplar de la Carta de Intención (fechada y firmada) y sus memorandos adjuntos en idioma inglés (pp. 50/77), y a continuación los mismos documentos en idioma español (pp. 79/109), para luego incorporar un Apéndice de la Carta de Intención (en español, pp. 112/113; en inglés, pp. 115/116).

La falsedad que señalábamos en cuanto a que no se trataba de un proyecto sino de un documento ya firmado, se encuentra corroborada con lo que dice el documento titulado “Attachment I. Memorandum of Economic and Financial Policies” (pp. 119/126).

Este documento sólo fue agregado al expediente en su versión en idioma inglés. Como puede advertirse de su lectura, en el margen superior derecho tiene una leyenda que dice “STRICTLY CONFIDENTIAL” (“estrictamente confidencial”), y comienza su

desarrollo señalando lo siguiente: “*This memorandum supplements and updates the Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP) dated October 17, 2018*” (traducción: “Este memorando suplementa y actualiza el Memorando de Políticas Económicas y Financieras de fecha 17 de octubre de 2018”, énfasis agregado).

Además de la gravedad que implica no contar con la versión en español de este documento supuestamente confidencial, **su contenido revela que la Carta y los memorandos fueron suscriptos el 17/10/2018. O sea, el mismo día que se caratuló el expediente a las 20:21 hs. Esto es, una vez más, sin procedimiento ni dictámenes previos.**

El expediente continúa con otro “documento adjunto” que modificaría el Memorando Técnico de Entendimiento (pp. 128/131, **sólo en idioma inglés**), seguido de un nuevo “Dictamen Jurídico de Firma Conjunta” (pp. 135/138).

Este dictamen fue firmado, al igual que los anteriores, por la Coordinadora y el Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios, Leticia Focaia y Carlos Diez. De acuerdo con lo que surge de las firmas digitales allí insertas. Su contenido es casi idéntico a los dos anteriores (el de este expediente y el emitido en el expediente de la primera Carta de Intención), sin siquiera hablarse aquí de “*la misiva a suscribirse*” (elemento que vuelve a corroborar que primero se firmaron los instrumentos, y luego se los sometió a análisis jurídico).

A continuación, obra una nueva Carta de Intención. Esta vez, de fecha 07/12/2019 y sólo en idioma inglés (pp. 141/142). Sin embargo, después de dos pases consecutivos (pp. 144/145), obra una providencia que refiere a “*una nueva Carta de Intención firmada el 13/12/2018 (...) Esta incorporación se debe a que se introdujeron algunos cambios luego de la firma de la Carta de Intención del 07/12/2018*” (pp. 146, énfasis agregado; en las pp. 147/148 la nueva Carta de fecha 13/12/2019, **sólo en idioma inglés**).

De este modo concluye el trámite, ordenándose el domingo 16/12/2018 su “*guarda temporal*” por “*indicación de la superioridad*” (ver p. 150 y el “pase a guarda temporal” en la p. 151).

El expediente fue sacado de guarda temporal el 25/03/2019 (p. 152) y mediante providencia del 25/03/2019 se agrega “*el Informe Técnico correspondiente, la Carta de Intención (y su versión en castellano libre sujeta a revisión) y el Acuerdo en idioma inglés*”. Tales documentos se encuentran agregados en las pp. 155/180 (en idioma inglés, con la leyenda “*SECRET*”), pp. 182/183 (en idioma español, **pero sólo la Carta de Intención, no los memorandos adjuntos**) y pp. 185/186 (el Informe Técnico, firmado el mismo 25/03/2019).

A continuación, puede verse un nuevo “Dictamen Jurídico de Firma Conjunta” (pp. 190/193) firmado por los mismos funcionarios que intervinieron en los dictámenes anteriores. **Este dictamen tiene un contenido exactamente igual a los anteriores, sin realizar ningún tipo de análisis sobre las modificaciones que llevaron a suscribir nuevas cartas de intención y a modificar la información contenida en sus memorandos adjuntos.** En este orden, el expediente contiene -otra vez- una versión solo en idioma inglés de la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos (pp. 197/224), y luego sus apéndices también exclusivamente en idioma inglés (pp. 228/255).

Y así termina este impresentable “procedimiento” administrativo.

Ofrecemos este cuadro para facilitar la lectura del expediente:

1	PV-2018-92888227-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Carta de Expediente	10/07/18	20:23	Karina Karstein Buchman	Coordinadora Dirección Gestión Documental MINA	Hermano Martínez Aguirre jefe del área
2	PV-2018-93372642-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	09/07/18	22:30	Rodrigo Héctor Páez	Secretaria Secretaría de Hacienda MINA	Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios
3	PV-2018-93372823-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	10/07/18	22:30	Hermano Martínez Aguirre	Asesor Secretaría de Hacienda MINA	Eduardo Señated Ray
4	IP-2018-93372430-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Dictamen Jurídico Oficina de Asesores	07/07/18	17:45	Leiblio Focello Y Carlos Diaz	Coordinadora y Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	A la secretaría legal y administrativa
5	PV-2018-93372843-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	10/07/18	22:45	Leiblio Focello Ray	Asesora Administrativa - Dirección de Gestión Documental MINA	Hermano Martínez Aguirre
6	IP-2018-93372903-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Hoja adicional de firmas, informe gráfico	10/07/18	22:30	Rodrigo Héctor Páez	Secretaria Secretaría de Hacienda MINA	na
7	PV-2018-93313647-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	12:47	Hermano Martínez Aguirre	Asesor Secretaría de Hacienda MINA	ODCRHMA-CODESFACTO
8	PV-2018-93323595-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	13/07/18	12:04	Ariel Hernán Segura	Asesora administrativa Dirección General de Gestión Documental MINA	ODCRHMA-ODSODC
9	IP-2018-93327446-APN-ODCRHMA	Hoja contiene número de expediente de referencia	Hoja Adicional de Firma, Informe gráfico	12/07/18	14:44	Maria Laura Riera	Asesora Legal Dirección de Gestión Documental MINA	na
10	IP-2018-93438703-APN-ODCRHMA	Hoja contiene número de expediente de referencia	Hoja adicional de firmas, informe gráfico	12/07/18	16:35	Maria Laura Riera	Asesora Legal Dirección de Gestión Documental MINA	na
11	PV-2018-93609363-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	13/07/18	18:04	Miguel Estrada	Secretaria Secretaría de Políticas Económicas MINA	Dirección de Asuntos Administrativos, Legislativos y Tributarios
12	PV-2018-93643485-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	17:27	Maria Laura Riera	Asesora Legal Dirección de Gestión Documental MINA	ODCRHMA-ODSODC
13	PV-2018-93643487-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	19:39	Maria Laura Riera	Asesora Dirección de Gestión Documental MINA	na
14	IP-2018-93670853-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	20:45	Leiblio Focello Y Carlos Diaz	Coordinadora y Director de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	A la secretaría legal y administrativa
15	PV-2018-93691024-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	20:44	Carlos Diaz	Dirección Oficina de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	ODACLYTHMA-EDUTUR
16	PV-2018-93671587-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	20:54	Ruth Isabel Ríos	Coordinadora Técnica Administrativa-Bellavista	SECTCYRMINA-SELEGAD
17	IP-2018-94259348-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Hoja adicional de firmas, informe gráfico	13/07/18	22:00	Miguel Estrada	Secretaria Secretaría de Políticas Económicas MINA	na
18	PV-2018-94264729-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	22:00	Belen Gómez Arevalo	Asesor Secretaría Legal y Administrativa MINA	ODCRHMA-ODSODC
19	PV-2018-94369384-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	22:41	Carla Vilma Pérez	Dirección Dirección de Gestión Documental MINA	Hermano González Arevalo
20	PV-2018-95718887-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	23:06	Ignacio Pérez Cortés	Secretaria Secretaría Legal y Administrativa MINA	A la Dirección de Gestión Documental
21	IP-2018-95469285-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Hoja adicional de firmas, informe gráfico	12/07/18	23:35	Miguel Estrada	Secretaría de Políticas Económicas MINA	na
22	PV-2018-95701039-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	23:00	Belen Gómez Arevalo	Asesor Secretaría Legal y Administrativa MINA	Carla Gómez Arevalo
23	PV-2018-95702780-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	12/07/18	23:00	Karina Karstein Buchman	Coordinadora Dirección de Gestión Documental MINA	ODACLYTHMA
24	HO-2018-18108684-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Nota	03/08/18	17:00	Hermano Martínez Aguirre	Asesor Secretaría de Hacienda MINA	Jorge Alberto Díaz (ODCRHMA)
25	PV-2018-18109415-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	04/08/18	17:04	Jorge Alberto Díaz	Jefe de Departamento Dirección de Gestión Documental MINA	HAGUE
26	PV-2018-18111389-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:03	Rodrigo Héctor Páez	Secretaria Secretaría de Hacienda MINA	Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios
27	PC-2018-18113892-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:10	Hermano Martínez Aguirre	Asesor Secretaría de Hacienda MINA	ODACLYTHMA-ADUTUR
28	PV-2018-18114724-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:11	Ruth Isabel Ríos	Coordinadora Técnica Administrativa de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	ODACLYTHMA-COASLETRI
29	PV-2018-18120568-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:04	Andrés Arevalo	Asesora Legal Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	Carla Gómez Arevalo
30	IP-2018-18124272-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Dictamen Jurídico	05/08/18	18:03	Carlos Diaz	Director Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	Secretaria Legal y Administrativa
31	PV-2018-18134248-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:11	Carlos Diaz	Director Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	ODACLYTHMA-EDUTUR
32	PV-2018-18134863-APN-OACLYTHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:10	Ruth Isabel Ríos	Coordinadora Técnica Administrativa de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios MINA	ODACLYTHMA-SELEGAD
33	PV-2018-18128847-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:11	Ignacio Pérez Cortés	Secretaria Secretaría Legal y Administrativa MINA	Al Ministro de Hacienda
34	IP-2018-18132341-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Hoja adicional de firmas, informe gráfico	05/08/18	18:08	Pedro de Elizalde	Asesor Legal Secretaría Legal y Administrativa MINA	na
35	PV-2018-18141628-APN-SECRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Presidente	05/08/18	18:03	Pedro de Elizalde	Asesora Legal Secretaría Legal y Administrativa MINA	ODCRHMA-ODSODC
36	PV-2018-18163723-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Fase	05/08/18	18:07	Leiblio Focello Ray	Asesora Administrativa - Dirección de Gestión Documental MINA	Claudia Ledesma
37	CONV-2018-18209650-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Exporta numero cuenta y materias, todo areas de mina dise	05/08/18	18:03	Claudia Ledesma	Asistente Administrativa Dirección de Gestión Documental MINA	na
38	PV-2018-18915317-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Fase	05/07/18	18:10	Vanessa Solidad Galleguil	Coordinadora Dirección de Gestión Documental	Serifacdo de Hacienda
39	PV-2018-18193950-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Fase	05/07/18	18:11	Claudia Ledesma	Asistente Administrativa Dirección de Gestión Documental MINA	ODCRHMA-CODESFACTO
40	PV-2018-18301028-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Fase	05/07/18	18:10	Alejandro Peralta	Asistente Administrativa Dirección de Gestión Documental MINA	SECRHMA-ESMAC
41	PV-2018-18312028-APN-ODCRHMA	EX-2018-92888223-APN-ODCRHMA	Fase	05/07/18	18:10	Claudia Ledesma	Asistente Administrativa Dirección de Gestión Documental MINA	na

7.7. Corroboration de la ausencia del dictamen previo exigido por el art. 61 de la LAF: Documento oficial del BCRA informa que, en lugar de dicho dictamen, realizó una “evaluación conjunta” con el Ministerio de Hacienda y el propio FMI

El 14/03/2019, mientras se encontraba en trámite la causa “Codianni”, el mismo actor efectuó un nuevo pedido de acceso a información pública en sede administrativa.

Esta vez, la solicitud fue dirigida al BCRA y tuvo por objeto que dicha repartición pública informara sobre los dictámenes previos exigidos por el art. 61 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156.

Concretamente solicitó lo siguiente:

“A la luz de tal normativa, le solicito que entregue a esta parte en los términos y bajo apercibimiento de ley, tanto en formato digital como papel, la siguiente información pública:

(i) Copia completa de los dictámenes y/o informes emitidos por el BCRA en el marco de lo dispuesto por el art. 61 de la Ley N° 24.156 con carácter previo a formalizar los actos administrativos correspondientes a ambos empréstitos “credit stand by” contraídos con el FMI en el año 2018.

(ii) Número de los expedientes administrativos del BCRA donde se desarrollaron los procedimientos en el marco de los cuales fueron emitidas tales opiniones.

(iii) Copia completa de tales expedientes”.

El BCRA no entregó dichos dictámenes ni los expedientes donde deberían haberse emitido. En lugar de eso, se limitó a ofrecer una respuesta evasiva en la cual sostuvo que evaluó el “impacto macroeconómico” del crédito con carácter previo a la firma “de la operación en cuestión”.

Además, señaló que dicha evaluación **la hizo en conjunto con el Ministerio de Hacienda y el propio Fondo Monetario Internacional.**

Volveremos sobre esto más adelante.

7.8. Resumen

De los hechos expuestos, comprobados con documentación oficial ofrecida como prueba documental o bien como prueba instrumental por tratarse de expedientes administrativos y judiciales, se desprende con claridad que los demandados (PEN y BCRA) han violado toda la normativa nacional que regula los requisitos esenciales de

legalidad del procedimiento administrativo exigido para la toma de decisiones válidas por parte de la administración pública.

En el apartado siguiente de este escrito analizaremos en detalle los diversos vicios en que incurrieron las demandadas, demostrando que sólo cabe una conclusión posible: las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos son nulos de nulidad absoluta e insanables, y así debe declararse para evitar que se profundicen las consecuencias de este endeudamiento, se deslinden las responsabilidades personales del caso y, además, nunca más suceda algo así en nuestro país.

8. LOS VICIOS QUE SIRVEN DE CAUSA A LA DECLARACIÓN DE NULIDAD SOLICITADA. INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO A CONTRAER LOS CRÉDITOS. AUSENCIA DE DICTAMEN JURÍDICO, DICTAMEN TÉCNICO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AUTORIZEN EL ENDEUDAMIENTO REQUERIDO. AUSENCIA DE CAUSA Y FUNDAMENTO DE LOS MEMORANDOS ADJUNTOS. IRRAZONABILIDAD

El PEN y el BCRA suscribieron, mediante los responsables primarios de cada jurisdicción, las Cartas de Intención (y las modificaciones a la segunda de ellas) a través de las cuales el país contrajo los dos créditos *Stand-By* con el FMI. Estas declaraciones de voluntad estatal configuran actos administrativos que generaron efectos concretos, en especial la primera Carta de Intención de cuyo crédito ya fueron desembolsados cuarenta y cuatro mil millones de dólares a la fecha de cierre de esta demanda.

Estos actos administrativos, sin embargo, son nulos de nulidad absoluta e insanables porque, para su emisión, se violó abierta y manifiestamente la normativa nacional en materia de procedimiento y requisitos esenciales de validez (tanto las reglas generales establecidas en la LNPA, como las específicas para este tipo de operaciones establecidas en la LAF).

Para tomar decisiones en el ámbito del derecho administrativo, el PEN y el BCRA están obligados a respetar normas, principios, presupuestos y procedimientos que, además

de aportar la necesaria transparencia que exigen los actos de gobierno, revisten a tales decisiones de validez y permiten comprender las razones por las cuales los funcionarios públicos toman las decisiones que toman representando al Estado (y, de ese modo, permiten que exista cierto control social y judicial sobre su accionar).

No hablamos de otra cosa que del **principio de legalidad** que gobierna todo el **accionar administrativo**.

Por ello, la LNPA dispone como requisito esencial que toda decisión administrativa debe ser concretadas mediante un **acto administrativo**, el cual, a su turno, debe ser **precedido de un procedimiento** desarrollado en el marco de un expediente (hoy de formato digital en el orden nacional), en el cual **deben intervenir los organismos de asesoramiento y control** que corresponda para el tipo de decisión que se busque tomar. Ese acto administrativo, además, **debe estar motivado**; esto es, debe explicar cuáles son las razones consideradas para tomar la decisión.

Como señala Muratorio, “*la validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ‘requisitos esenciales’, los que se concretan en los ‘elementos’ del acto, ‘los cuales deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el ordenamiento jurídico’, para que el acto se considere “perfecto”, esto es, válido y eficaz*”¹³ (énfasis agregado).

Sin embargo, nada de esto ocurrió para tomar la decisión de contraer los créditos con el FMI.

En efecto, **de las constancias del expediente administrativo EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA** en el marco del cual se suscribió la Carta de Intención fechada 12/06/2018 (obtenido gracias a los diversos pedidos de acceso a información pública que reseñamos en el apartado “HECHOS” de esta demanda y que ofrecemos como prueba documental e instrumental a la presente demanda) **surgen elementos de**

¹³ Muratorio, Jorge I. “El dictamen jurídico en la Administración Pública Nacional”, Abeledo Perrot 0027/000057, citando a: MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo , T. II, 3^a ed. actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, nro. 397, p. 273.

juicio que, como adelantamos, demuestran de forma clara y contundente los presupuestos de hecho y de derecho que sirven de causa a la nulidad solicitada.

De manera concreta, las violaciones legales en que se incurrió para tomar la deuda son las siguientes:

8.1. Violación del art. 7 inc. b) y d) de la LNPA: La Carta de Intención y sus memorandos adjuntos se firmaron sin sustento en antecedente de hecho alguno y sin cumplir con los procedimientos previos esenciales y sustanciales previstos por el ordenamiento jurídico nacional

El expediente administrativo EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA fue iniciado por el Ministerio de Hacienda el 21/06/2018, conforme surge de la fecha y hora fijada en su carátula por el sistema informático de gestión documental del Estado.

Esto es, exactamente siete días después del inicio de la demanda del caso “Murúa” para obtener información sobre el asunto, y nueve días después de la firma de la Carta de Intención para solicitar el crédito (fechada el 12/06/2018).

Por tal motivo, la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos carecen de causa que los sustente y también del procedimiento que debió haberlos precedido para que la decisión de endeudar al país con el FMI fuera ajustada a derecho.

Tal como explica Cassagne con toda claridad “*es necesario el debido procedimiento previo a la formación de la voluntad estatal, a los fines de garantizar o, por lo menos, incentivar esa conducta ajustada a derecho que, por cierto, deberá ser explicada a la ciudadanía por medio de la expresión clara de los antecedentes de hecho y de derecho que sirvieron de causa a ese acto, permitiendo de este modo conocer la finalidad buscada*”.¹⁴

¹⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 250. HUTCHINSON, Tomás, “Régimen de Procedimientos Administrativos”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2003, 7^a ed. act., p. 89.

En la misma línea, doctrina y jurisprudencia coinciden en la importancia del procedimiento previo como “*medio de juridizar la actividad de la Administración Pública*”.¹⁵ En este sentido, Comadira afirma con acierto que “*Es conveniente no identificar este elemento con el ‘debido proceso adjetivo’, regulado por el art. 1º, inc. f), LNPA, como reglamentación procesal administrativa de la garantía de defensa consagrada por el art. 18, CN. El concepto que corresponde afirmar respecto de la Administración en un Estado de Derecho es el ‘debido procedimiento previo a todo acto administrativo’, del cual el debido proceso adjetivo constituye sólo una manifestación especial. El particular, en efecto, no sólo se defiende frente al accionar de la Administración, pues colabora con ella en la gestión pública e intenta acceder en condiciones igualitarias a la distribución de los fondos públicos, mediante procedimientos garantizadores no sólo de su propio interés, sino también de la legalidad y eficacia del accionar administrativo*” (énfasis agregado).¹⁶

La inexistencia de procedimiento previo a la toma de una decisión como la impugnada en este caso, por tanto, es un vicio esencial e insanable que deriva por sí solo en la nulidad de la Carta de Intención y de todo lo actuado en consecuencia.

No puede haber decisión legal de la administración sin un procedimiento que la preceda. Sin procedimiento previo no pueden comprarse resmas de papel ni contratarse el servicio de seguridad para un edificio. Sin procedimiento previo, la decisión estatal es pura arbitrariedad. Este vicio, por tanto, **adquiere una gravedad inusitada en el contexto del presente caso** si consideramos que lo que debía ser sometido a dicho procedimiento era, ni más ni menos, la intención de suscribir una Carta de Intención que buscaba endeudar al país por la suma de cincuenta mil millones de dólares.

En este sentido, la doctrina ha señalado que “*El procedimiento administrativo constituye una técnica capital al servicio tanto del Estado de derecho como del Estado*

¹⁵ COMADIRA, Julio R. “El acto administrativo en la Ley Nacional de procedimientos Administrativos”, Ed. LA LEY, 2007; CNCAFed, Sala II, 4/5/00, causa 460/00, “American Airlines inc.”, publicada en suplemento de Derecho administrativo de El Derecho del 29/9/00.

¹⁶ COMADIRA, Julio R. “Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios”, Segunda edición actualizada y ampliada, Abeledo Perrot, Bs. As., 2003.

*democrático. Sirve al primero, pues pocos instrumentos son tan eficaces en orden a garantizar la libertad de los ciudadanos y el respeto a la legalidad y coadyuva a la realización del segundo en la medida en que es útil para canalizar la participación ciudadana en el desempeño de las funciones y tareas administrativas”*¹⁷.

Como veremos a continuación, **de este defecto legal esencial, por sí solo suficiente para declarar la nulidad solicitada**, se desprenden también diversos vicios específicos que demuestran la nulidad absoluta e insanable de dicha Carta y sus memorandos adjuntos.

8.2. Violación del art. 7 inc. d) de la LNPA: No se emitió un dictamen jurídico previo a la firma de la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos. El dictamen posterior fue dictado por un órgano incompetente y, además, es insuficiente para subsanar lo actuado

El dictamen jurídico previo es un requisito esencial de las decisiones administrativas de acuerdo con lo dispuesto por el art. 7 inc. d) de la LNPA, el cual establece lo siguiente (énfasis agregado):

“d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considerase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos”.

Sobre la importancia de este requisito esencial, Comadira ha señalado que “*un criterio que elevara al dictamen del órgano permanente de asesoramiento jurídico a la condición de requisito esencial -tal como lo prevé la ley- no sólo se jerarquizaría la importancia de los asesores letrados del Estado, sino, además, se reforzaría,*

¹⁷ CANO, María Gisele “La nulidad del acto administrativo por vulneración del debido proceso previo: los dictámenes”, RDA 2018-117, 28/06/2018, 489. Cita Online: AR/DOC/3054/2018. Si bien la autora se refiere al procedimiento de la Provincia de Buenos Aires, su afirmación es plenamente aplicable al orden nacional.

significativamente, la garantía 'formal' de legalidad de las decisiones administrativas. Garantía, por lo demás, que, a mi modo de ver, debería exigirse respecto no sólo de los actos eventualmente afectantes de derechos, sino también de aquellas decisiones que comprometieran la hacienda pública".¹⁸

En la misma línea, Muratorio afirma que "*la condición de 'requisito esencial' que el art. 7º, inc. d) de la LPA acuerda al dictamen jurídico del servicio de asesoramiento permanente del órgano administrativo en cuestión, con carácter previo a la emisión del acto administrativo que pudiere afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, significa que la ausencia de tal dictamen a ese momento producirá la invalidez de ese acto y su nulidad absoluta*"¹⁹ (énfasis agregado).

El endeudamiento del país con el FMI por la suma de cincuenta mil millones de dólares supone sujetarse a sus condicionalidades y, por tanto, implica tomar "medidas de austeridad" para cumplir con ellas. Esas medidas han tenido, y tienen en la actualidad - como es de público y notorio conocimiento- un claro impacto adverso en los derechos fundamentales de grandes grupos de personas, y particularmente del sector de cooperativas y PyMES. Debido a ello y a lo dispuesto por la LNPA, el dictamen previo del servicio de asesoramiento jurídico competente era decididamente esencial para tomar la decisión de contraer el crédito en cuestión.

En este orden de ideas, es necesario recordar también que el dictamen no sólo es un requisito formal que concurre a dotar de juridicidad al accionar administrativo, sino que además tiene por objeto proteger los derechos de los administrados: "*El motivo por el cual la exigencia obligatoria de la existencia de un dictamen jurídico previo al dictado de un acto administrativo se elevó al rango de requisito esencial en la LPA, precisamente fue porque aquel acto pudiere afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, de modo que la finalidad del dictamen jurídico, además de juridizar la actividad de la Administración, es brindar protección a los derechos de los administrados*

¹⁸ "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo" Autor: Comadira, Julio R. Cita Online: 0003/001180

¹⁹ Muratorio, Jorge I. "El dictamen jurídico en la Administración Pública Nacional", Abeledo Perrot 0027/000057.

en tanto se pretende dar una garantía del acierto y legitimidad de la decisión que posteriormente adopten las autoridades administrativas competentes".²⁰

Profundizando en esta línea, Cassagne afirma "*el dictamen jurídico debiera ser obligatorio y previo a todo acto administrativo, con independencia de si llegare a afectar derechos e intereses de los particulares, en la medida que la función consultiva en derecho, como hemos dicho antes, no sólo importa una garantía frente al administrado, sino que representa una garantía y control de la legitimidad administrativa. La legalidad no debe respetarse únicamente cuando se estimare que pudieren afectarse derechos de terceros, sino que debe primar en toda conducta administrativa, de modo que el dictamen consultivo en derecho, que orienta esa conducta legal, resulta a nuestro criterio siempre obligatorio, como procedimiento implícito en el ordenamiento jurídico para aquellos actos administrativos que, incluso, prima facie, no llegaren a afectar derechos subjetivos e interés legítimos de los administrados*"²¹ (énfasis agregado).

También cabe destacar que "*tal obligatoriedad surge de las expresas disposiciones normativas sobre la legalidad del acto administrativo, principio que implica la adecuación del acto con preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, y la previsión de partidas presupuestarias cuando se vaya a disponer de fondos públicos*".²²

Como si esto fuera poco, solicitamos se tenga presente que la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido en su dictamen emitido el 23/01/2001 (publicado en Dictámenes 236:91), que el requisito del dictamen jurídico previo es insoslayable cuando el acto afecte la hacienda pública.²³ En esa oportunidad se destacó también que el dictamen refuerza la garantía formal de legalidad de las decisiones de la Administración (punto II.6).

A pesar de todo esto, el único dictamen jurídico obrante en el expediente fue emitido el 22/06/2018 (diez días después de la firma de la Carta de Intención), con

²⁰ Idem.

²¹ Cassagne, Ezequiel "El dictamen de los servicios jurídicos de la Administración", LA LEY 15/08/2012.

²² Nallar, Daniel M. "Acto administrativo. Notas doctrinarias y jurisprudenciales", RDA 2009-69, 641.

²³ El dictamen cita en este aspecto el trabajo de COMADIRA, Julio R. "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo", JA 1996-IV:758.

firma conjunta del Director y la Coordinadora de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios del Ministerio de Hacienda (individualizado como IF-2018-30023715-APN-DACLYT#MHA, obrante en la página 87 del expediente EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA).

8.2.1. El “dictamen” fue emitido por funcionarios que carecían de competencia para ello

Ante este cuadro de situación, en primer término cabe señalar que los funcionarios firmantes de dicho dictamen carecían de competencia para hacerlo.

En efecto, era la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) quien debía emitir este dictamen jurídico por intermedio de su Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales, y no los servicios jurídicos del propio Ministerio de Economía.

Hay dos razones para ello.

La primera es que **dicha competencia surge con claridad de las misiones y funciones asignadas a la PTN por el Decreto N° 1486/2011** que aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Esta norma determina expresamente entre las responsabilidades primarias de dicha Dirección Nacional: “*Elaborar dictámenes sobre asuntos de Derecho Internacional Público y Privado y opiniones legales que deban emitirse en las operaciones de crédito público externo*” (énfasis agregado).

Además, señala entre sus acciones específicas: “*3. Elaborar las opiniones legales que sean requeridas en operaciones de crédito público con organismos multilaterales de crédito, en la emisión de títulos públicos y de garantías emitidas por la República Argentina en operaciones de crédito público provinciales o de otros entes públicos*” (énfasis agregado).

La segunda razón se encuentra en que este dictamen jurídico previo en el marco del endeudamiento externo **es un dictamen de control que, en cuanto tal, no puede ser emitido por dependientes del funcionario cuya decisión hay que controlar.**

Si consideramos este carácter de control y atendemos a las misiones y funciones asignadas a la PTN a las cuales nos referimos hace un momento, es evidente que el dictamen jurídico relativo al endeudamiento externo debía ser emitido por dicha repartición pública y no por el Ministerio de Hacienda.

Cualquier interpretación distinta llevaría a vaciar de contenido las competencias de la PTN, además de impedir el necesario y adecuado control jurídico previo, externo y ajeno al Ministerio (porque así lo determinan las competencias asignadas a la PTN) a la toma decisiones sobre cuestiones de deuda externa que afectan profundamente los destinos del país.

8.2.2. El “dictamen” es posterior a la decisión plasmada en la Carta de Intención. Los precedentes administrativos invocados con la intención de subsanar la omisión de pronunciamiento previo son inaplicables al caso

En segundo lugar, aun cuando se considerase que el propio Ministerio de Economía podía emitir el dictamen jurídico sobre endeudamiento externo (lo cual hemos demostrado que no es así), la intervención jurídica asumida en el expediente es de por sí inválida ya que **debió haberse realizado previamente a la firma de la Carta de Intención**, como establece la LNPA, y no después.

Téngase presente que el dictamen es posterior, incluso, a la aprobación de la Carta de Intención por parte del FMI.

El apartado III del dictamen es el que contiene la opinión jurídica en cuestión. Al inicio de dicho apartado **es el propio dictamen el que destaca su extemporaneidad en los siguientes términos: “Sobre el particular, cabe destacar, en forma preliminar, que conforme surge de lo actuado, al momento en que se requiere el asesoramiento de este**

Servicios Jurídico, las cartas de intención sometidas a consideración ya se encuentran suscriptas”.

Intentado hacerse cargo de este problema y encontrar una salida elegante a las gravísimas irregularidades del PEN que ya habíamos detectado, el dictamen sostiene que “*no se advierte que la ausencia de dictamen jurídico previo pueda acarrear con relación a dichas cartas las consecuencias que para los actos jurídicos prevé la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo*” (se refiere implícitamente a su nulidad absoluta e insanable, por supuesto). Además, agrega que “*con relación a ellos, la Procuración del Tesoro de la Nación ha reiterado que no procede la nulidad del acto si esa omisión es subsanada posteriormente y, en tal sentido, los dictámenes posteriores purgan el vicio (v. dictámenes 241:4 y 45, 242:253 y 243:288, entre otros”*).

Respecto de esta posibilidad de subsanación, es fundamental subrayar que los precedentes administrativos invocados son todos iguales (cliché), se refieren a otras circunstancias de hecho (contratación de abogados en distintas dependencias públicas), y su criterio resulta inaplicable al caso en función de la aclaración que allí mismo se realiza respecto de que, para poder subsanar la ausencia de dictamen jurídico, el trámite debe estar “arreglado a derecho” (cosa que no sucede en nuestro caso).

Veamos:

El dictamen publicado en **Dictámenes 241:4** fue emitido el 02/04/2002 en el Expte. N° 131.290/01 “MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS”. Allí, la PTN sostuvo lo siguiente: “*En efecto, es doctrina reiterada de esta Casa que no procede la nulidad de un acto por falta de dictamen previo si aquella omisión es subsanada posteriormente (v. Dictámenes 191:140) y que los dictámenes posteriores purgan el vicio de la omisión del dictamen previo (v. Dictámenes 144:148; 193:110 y 197:162 entre otros). Todo ello, obviamente, si la cuestión resuelta estuviere arreglada a derecho y, por lo tanto, la omisión formal resulta salvable (Fallos 301:955).*

Este párrafo se repite como un cliché en los cuatro dictámenes invocados como jurisprudencia administrativa para sostener que es subsanable la ausencia de dictamen jurídico previo a la firma de la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos.

La cuestión sobre la cual se realizó este dictamen de la PTN era si podía convalidarse la designación de tres abogados ya contratados por el Ministerio y otorgarse personería para que ejerzan su representación en procesos judiciales. Se trata de hechos que, por supuesto, en nada se asemejan a la toma de deuda de cincuenta mil millones de dólares con un organismo de crédito internacional.

La diferencia entre las situaciones de hecho analizadas en los precedentes administrativos (contratación de abogados) y la que estamos discutiendo en este proceso (el endeudamiento externo más grande de la historia de Argentina y del propio FMI) torna evidente la imposibilidad de trasladar al caso en discusión el criterio jurídico establecido en aquel dictamen del año 2002.

Entendemos innecesario profundizar en mayores explicaciones sobre esta cuestión, toda vez que resulta de por sí evidente.

Por otra parte, el propio dictamen es muy claro al señalar que la doctrina de la PTN en cuanto a posibilidad de subsanación posterior sólo **aplica cuando lo que se somete a su control cumple con la normativa vigente**. En palabras del dictamen, sólo aplica “*obviamente, si la cuestión resuelta estuviera arreglada a derecho y, por lo tanto, la omisión formal resulta salvable (v. Fallos 301:955)*”.

Por tanto, aun de considerarse trasladable el criterio jurídico de subsanación establecido en los precedentes citados, éste no podría aplicarse a nuestro caso ya que, de acuerdo con la documentación acompañada y la prueba ofrecida, así como los argumentos desarrollados en este escrito de demanda, es evidente que “la cuestión” (**la firma de la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos**) no estuvo “arreglada a derecho”. Por el contrario, al firmar la primera Carta de Intención del modo en que se lo hizo fueron violadas de manera manifiesta todas las normas jurídicas que determinaban el procedimiento a seguir para tomar semejante decisión.

Los otros tres antecedentes de la PTN invocados en el dictamen son prácticamente idénticos, y por eso también deben ser descartados como fuente de derecho para el caso:

(a) **Dictámenes 241:45**, emitido el 10/04/2002 en el Expte. N° 1491/00 “COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN”: similar cuestión de hecho (abogados contratados sin dictamen previo). Contiene textual la “doctrina reiterada” ya transcripta, con la misma salvedad.

(b) **Dictámenes 242:253**, emitido el 21/08/2002 en el Expte. N° 134.410/02 “c/ Anexo 1 y cuatro sobres s/ Acumular Ex MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS”: similar cuestión de hecho (abogados contratados sin dictamen previo). Contiene textual la “doctrina reiterada” ya transcripta, con la misma salvedad.

(c) **Dictámenes 243:288**, emitido el 05/11/2002 en el Expte. N° 01-0013904702 “MINISTERIO DE ECONOMÍA”: similar cuestión de hecho (abogados contratados sin dictamen previo). Contiene textual la “doctrina reiterada” ya transcripta, con la misma salvedad.

Para terminar con este argumento, debemos recordar que la imposibilidad de subsanación en casos como el presente es explicada con claridad por Comadira en su “Curso de Derecho Administrativo”, donde sostiene que *“De haberse omitido, en el transcurso del procedimiento, recabar un dictamen cuando este fuera preceptivo, la decisión que se dicte adolecerá de nulidad absoluta, ya que no se admite –ni tendría ningún sentido, por otra parte– que la omisión del informe o dictamen pueda sanearse a posteriori”* (énfasis agregado).

8.2.3. El “dictamen” es inapto como dictamen en sí mismo, porque sólo evaluó la competencia del Ministerio de Hacienda para suscribir la Carta de Intención y omitió pronunciarse sobre otras cuestiones jurídicas esenciales que exigían intervención

Además de estar viciado por falta de competencia y de haber sido emitido extemporáneamente, el dictamen jurídico en análisis tiene un tercer vicio que impide considerarlo como elemento constitutivo válido de la toma de decisión administrativa, y mucho más aun como un dictamen apto para subsanar el irregular (más bien inexistente) procedimiento administrativo mediante el cual se tomó la deuda con el FMI. Nos referimos al incompleto e insuficiente contenido jurídico de esta opinión.

Recordemos que la Procuración del Tesoro ha sostenido que el dictamen jurídico previo “*no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas jurídicas vigentes y de los principios generales que las informan...*” (Dictámenes 141:202 y 236:91 entre otros).

Si analizamos el “dictamen” a que nos referimos, podemos ver que, inmediatamente después de reconocer su carácter extemporáneo, se invoca un precedente administrativo (dictámenes 195:164) para sostener que “*la consecuencia y oportunidad de aprobar o no la carta de intención suscripta por tratarse de una evaluación de carácter político, escapa a la competencia jurídica de este organismo asesor*”. Esta idea de falta de competencia para expedirse sobre la decisión de tomar el crédito en sí misma y sobre las cuestiones técnicas (no jurídicas) allí contenidas se reiteran y explican a continuación con otras citas de precedentes administrativos.

Más allá de eso, con lo cual podemos llegar a estar de acuerdo (ya lo dijimos: no buscamos con esta demanda controlar decisiones políticas, sino los procedimientos legales seguidos para la toma de esas decisiones), lo relevante es que había **diversas cuestiones estrictamente jurídicas para las cuales los servicios jurídicos sí tenían competencia para expedirse**.

Entre ellas se destacan, fundamentalmente, **el cumplimiento de un procedimiento regular previo a tomar la decisión y el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 61 de la LAF.**

Sin embargo, el dictamen nada dice sobre estas dos cuestiones, netamente jurídicas y totalmente alejadas de una cuestión política.

En definitiva, aun si se considerase que fue emitido por funcionarios competentes, y aun si se considerase que es válido como elementos del acto administrativo a pesar de emitirse con posterioridad a su dictado, el dictamen jurídico obrante en el expediente no es apto para subsanar nada porque, de acuerdo con lo que surge de su lectura, **se limitó a expedirse exclusivamente sobre la competencia del Ministro de Hacienda para suscribir la Carta de Intención.**

El dictamen no analizó nada respecto del resto de los requisitos de la decisión administrativa contemplados en el art. 61 de la LAF y en los distintos incisos del art. 7 de la LNPA, los cuales se encuentran abiertamente incumplidos en el caso: procedimiento, causa, dictámenes técnicos y motivación adecuada y razonable.

Insistimos porque es relevante: todas estas cuestiones son, evidentemente, de índole jurídica. Por tanto, debieron haber sido analizadas en el dictamen jurídico. Sin embargo, ello no ocurrió. Ni antes de firmar la Carta de Intención, como exige la LNPA, ni después de haberlo hecho.

En definitiva, con su conclusión el dictamen confirma que no sirve siquiera para subsanar una actuación que, además de insubsanable por haberse realizado en violación de los procedimientos exigidos para ello, demandaba una intervención jurídica seria y completa de la PTN debido a los extraordinarios compromisos que estaban asumiendo nuestro país como consecuencia del accionar del Ministro de Economía y el Presidente del BCRA.

8.3. Los funcionarios que suscribieron las Cartas de Intención carecían de competencia para hacerlo: No hay decreto presidencial que haya autorizado al Ministro de Hacienda ni al Presidente del BCRA a suscribir dichos instrumentos en los términos en que fueron suscriptos

El dictamen jurídico al cual nos referimos en el título anterior de este apartado concluye señalando lo siguiente: *"teniendo en cuenta el rol que al Ministerio de Hacienda le asigna el artículo V, Sección 1 del Convenio Constitutivo del Fondo*

Monetario Internacional, este servicio jurídico estima que el titular de dicha cartera se encontraba, al momento de su suscripción, facultado para cursar al citado organismo misivas como las que firmara".

Sin embargo, al señalar esto se incurre en un nuevo error manifiesto ya que la **decisión de endeudar al país con el FMI sólo puede ser tomada por el Presidente de la Nación (la cabeza del PEN), o bien por los funcionarios que el Presidente autorice expresamente para eso.**

El art. V, Sección 1 del Convenio Constitutivo del FMI establece lo siguiente: *"Organismos que podrán mantener relaciones con el Fondo Los países miembros mantendrán relaciones con el Fondo solo por conducto de su ministerio de Hacienda, banco central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo mantendrá relaciones únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos".*

Sin embargo, más allá de lo que establece el Convenio Constitutivo del FMI sobre cómo se vinculan los Estados parte con dicho organismo, nuestros funcionarios deben respetar, primero y ante todo, a la Constitución Nacional y las leyes internas que les asignan competencia.

El art. 99 inc 11º de la CN establece que el Presidente *"Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules".*

Por otra parte, las normas que regulan las estructuras orgánico-funcionales del Ministerio de Hacienda y del BCRA no atribuyen a ninguna de las dos reparticiones públicas competencias de decisión en este sentido que puedan implicar una delegación general del Presidente.

En este orden de ideas, aun cuando la vinculación con el FMI se produzca en el plano internacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y el BCRA, **eso no puede significar, de ninguna manera, que las cabezas de ambas reparticiones tengan competencia para decidir arbitrariamente y por sí solas el contenido sustancial implicado en esa vinculación.**

Esto es obvio porque quien se endeudó fue el Estado Argentino a través de un acto firmado en conjunto por representantes de su administración pública centralizada y descentralizada (PEN y BCRA). Por tanto, quien debía autorizar ese endeudamiento era la cabeza del PEN: el Sr. Presidente de la Nación.

No debe confundirse la competencia para “mantener relaciones con el FMI” (dimensión operativa) con la competencia para tomar decisiones sobre el contenido sustancial de dicha relación.

De hecho, el último párrafo del art. 60 de la LAF -que ha sido invocado sistemáticamente en el debate público por las demandadas como sustento para no discutir el tema ante el Congreso de la Nación- delega facultades en el “Poder Ejecutivo Nacional”. No las delega en el Ministerio de Hacienda, y tampoco en el BCRA: “*Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte*” (énfasis agregado).

Puesto en otros términos: si bien la vinculación formal entre Argentina y el FMI se produce por ese canal institucional (el Ministerio de Hacienda, como dice el dictamen jurídico), la decisión de tomar la deuda no corresponde al Ministro de Hacienda ni al BCRA, sino a la cabeza del PEN. Esto es, al Sr. Presidente de la Nación.

¿Por qué cincuenta mil millones de dólares y no cinco mil, o cien mil?

¿Por qué acudir al FMI, con las condicionalidades que esto supone y el consiguiente impacto negativo en derechos fundamentales de los habitantes de la Argentina, y no continuar tomando prestado del mercado privado? (esta respuesta la sabemos: porque ese mercado privado se cerró y no había a dónde más acudir).

¿Para qué se va a utilizar el dinero solicitado?

¿Cómo vamos a generar los recursos necesarios para enfrentar su devolución frente a cada uno de los vencimientos programados?

Estas, entre otras, son preguntas que jamás obtendrán respuesta ya que no sólo se omitieron los dictámenes previos (jurídicos y técnicos) exigidos por la normativa vigente, sino que además, insólitamente, ni siquiera se formalizó la decisión en un acto administrativo dictado por el Presidente (lo que hubiera supuesto explicar las causas y motivar la firma de la Carta de Intención).

En los expedientes administrativos no hay decisiones del Presidente que hayan autorizado o definido tomar la deuda en las condiciones en que se lo hizo por medio de la firma de las Cartas de Intención cuya nulidad peticionamos.

8.4. Violación del art. 61 de la LAF: No se emitió el dictamen previo del BCRA para evaluar cómo el crédito que se pretendía tomar iba a impactar en la balanza de pagos. Peor aún: El BCRA confesó que, en lugar de ese dictamen, realizó una evaluación conjunta del tema con el Ministerio de Hacienda (al cual debía controlar) y con el propio FMI (nuestro acreedor externo)

Este dictamen era otro requisito esencial para la toma de decisión administrativa en el marco del señalado art. 7 inc. d) de la LNPA, en la medida que la Carta de Intención fue suscripta para tomar deuda pública externa y este tipo particular de decisión administrativa tiene un procedimiento especial previsto en el art. 61 de la Ley N° 24.156.

Dicha norma establece lo siguiente (énfasis agregado): “*En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos*”.

Se trataba de un requisito esencial para la toma del crédito, y a pesar de ello fue abiertamente incumplido por las demandadas.

Por cierto, también se trata de un requisito absolutamente lógico ya que está orientado a dos objetivos. Por un lado, controlar la actividad de la administración central

desde un órgano autárquico e independiente como es el BCRA. Por otro lado, estudiar el asunto y establecer técnicamente la viabilidad del crédito en cuestión.

El incumplimiento de este requisito esencial para la constitución de deuda pública externa conforme lo exigido por el art. 61 de la LAF **se encuentra acreditado por su ausencia en el expediente y, además, por una Nota oficial del propio BCRA.**

Esta nota fue la respuesta al pedido de acceso a información pública realizado por Codianni el 14/03/2019: Nota NO-2019-00073357-GDEBCRA-GPEJ#BCRA, emitida en el Expediente N° EX-2019-00053150-GDEBCRAGSG#BCRA.

Ese pedido tuvo por objeto obtener diversa información sobre los dictámenes exigidos por el art. 61 de la Ley N° 24.156 y fue realizado en los siguientes términos:

“Le solicito que entregue a esta parte en los términos y bajo apercibimiento de ley, tanto en formato digital como papel, la siguiente información pública:

(i) Copia completa de los dictámenes y/o informes emitidos por el BCRA en el marco de lo dispuesto por el art. 61 de la Ley N° 24.156 con carácter previo a formalizar los actos administrativos correspondientes a ambos empréstitos “credit stand by” contraídos con el FMI en el año 2018.

(ii) Número de los expedientes administrativos del BCRA donde se desarrollaron los procedimientos en el marco de los cuales fueron emitidas tales opiniones.

(iii) Copia completa de tales expedientes”.

La respuesta del BCRA, formalizada mediante la señalada Nota NO-2019-00073357-GDEBCRA-GPEJ#BCRA, fue evasiva y muy clara al mismo tiempo:

“Las operaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a diferencia de otras operaciones de endeudamiento externo, son acordadas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda de la Nación y el Banco Central de la República Argentina. Cabe remarcar que, previo a la firma de la operación en cuestión, esta Institución llevó a cabo conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y el FMI, una evaluación comprensiva de su impacto macroeconómico, incluyendo un análisis de los sectores fiscal, externo y financiero.

Por este motivo, las Cartas de Intención enviadas al organismo junto al Memorando de Políticas Económicas y Financieras y el Memorando de Entendimiento Técnico, tanto en el mes de junio de 2018 cuanto en el mes de octubre de 2018 fueron firmadas por el Ministro de Hacienda y por el Presidente del BCRA” (énfasis agregado).

Puesto en términos simples y claros: en lugar de emitir el dictamen soberano y de control previo que exige el art. 61 de la LAF para contraer deuda externa, el BCRA confesó haber firmado directamente el propio pedido del crédito: la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos.

Una Carta de Intención que no fue precedida de procedimiento alguno, según ya hemos visto, y memorandos adjuntos que no se apoyan ni fundan en estudio, informe técnico o dictamen alguno, según demostraremos más abajo en el título 8.6. de este apartado.

Todo esto es aún más grave de lo que parece a primera vista, ya que el BCRA también sostuvo en su Nota haber realizado “*una evaluación comprensiva de su impacto macroeconómico, incluyendo un análisis de los sectores fiscal, externo y financiero*” en **conjunto con, ni más ni menos, el Ministerio de Hacienda (a quien debía controlar) y el FMI (nuestro acreedor externo).**

En este contexto cabe destacar que, si el dictamen previo exigido en el art. 61 de la LAF resulta esencial para cualquier tipo de toma de deuda externa (porque así lo establece la ley), su emisión adquiere una relevancia todavía mayor en el marco de créditos a contraerse con el FMI. Ello así en la medida que **la expresión técnica “balanza de pagos” o “balanzas de pagos” es mencionada en más de 15 oportunidades en el marco del Convenio Constitutivo del FMI**

En este sentido, por ejemplo, entre las finalidades de ese organismo internacional se encuentran la de “*Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional*” y la de

“acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros” (art. I “Fines”, incs. v y vi del Estatuto Constitutivo del FMI).

También se refiere al tema al regular las “Obligaciones referentes a regímenes de cambio” en su art. IV. En este aspecto determina entre las “Obligaciones generales de los países miembro” la de evitar *“manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros...”* (art. IV, Sección 1, inc. iii); y también se refiere al tema al regular las “Paridades” de cambio en la Sección 4 de ese mismo artículo.

Igualmente en el art. V “Operaciones y transacciones del Fondo”, donde establece lo siguiente: *“Sección 3. Condiciones que regulan el uso de los recursos generales del Fondo. a) El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro (stand-by) u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo (...) b) Todo país miembro tendrá derecho a comprar al Fondo las monedas de otros países miembros, a cambio de una cantidad equivalente de su propia moneda, con sujeción a las condiciones siguientes: (...) ii) el país miembro declare que necesita realizar la compra debido a su posición de balanza de pagos o de reserva o a la evolución de sus reservas;”.*

Y más específicamente todavía, el art. VIII “Obligaciones generales de los países miembros”, establece lo siguiente en su Sección 5 “Información que habrá de facilitarse”:

“a) El Fondo podrá exigir a los países miembros que le faciliten cuanta información considere pertinente para sus operaciones, incluso, como mínimo necesario para el cumplimiento eficaz de sus funciones, datos de carácter nacional sobre los siguientes particulares: (...) vi) balanza de pagos internacionales, con inclusión de: 1) comercio de bienes y servicios, 2) transacciones en oro, 3) transacciones de capital conocidas y 4) otras partidas...”.

Esta expresión también es utilizada al regular las restricciones cambiarias en la Sección 2 del art. XIV “Régimen Transitorio”, donde se refiere a ella para señalar que “los países deberán abolir las restricciones que mantengan con arreglo a esta Sección tan pronto como tengan la certeza de que, sin necesidad de ellas, pueden equilibrar su balanza de pagos en forma que no dificulte su acceso a los recursos generales del Fondo”.

Por otra parte, se contempla la necesidad de lograr “equilibrio en la balanza de pagos” como una de las “consideraciones especiales” a tener en cuenta en el marco de la “Asignación y cancelación de derechos especiales de giro” (art. XVIII, Sección 1, inc. b).

De la misma manera se lo contempla al regular las “Operaciones y transacciones en derechos especiales de giro” (art. XIX, Sección 3, inc. a), donde se determina que: “Se espera de los participantes que en las transacciones previstas en la Sección 2 a) de este Artículo, y salvo lo dispuesto en el apartado c) de esta Sección, utilicen sus derechos especiales de giro únicamente en caso de necesidad debido a su posición de balanza de pagos o de reserva o a la evolución de sus reservas y no con el solo objeto de variar la composición de estas”.

Es evidente así que el dictamen del art. 61 LAF no sólo es un requisito esencial del procedimiento previo para la toma de deuda externa en general, sino que, además, este dictamen es de particular necesidad en caso de que el país decida endeudarse con el FMI ya que su propio estatuto constitutivo corrobora la importancia de contar con esa información.

Sin embargo, este requisito esencial también fue manifiestamente incumplido. Hecho que, además, se encuentra reconocido en la confesión del BCRA respecto de cómo llegaron a determinar el monto del crédito a solicitar, y los imaginarios datos y proyecciones contenidos en los memorandos adjuntos.

8.5. No hay constancia de haberse suscripto acuerdo alguno, así como tampoco de la supuesta aprobación de las Cartas de Intención por parte del FMI.

En los expedientes administrativos sólo están las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos, junto con las modificaciones realizadas a la segunda de ellas. Cartas de Intención que dicen expresamente que tales memorandos son “*hitos que deben usarse para el diseño del acuerdo ‘stand by’*” (énfasis agregado).

Aun cuando la formalización de acuerdos con el FMI sea un acto complejo que no se produce mediante un mismo documento firmado por representantes del Estado y de dicho organismo internacional (como si fuera un contrato tradicional), **los expedientes administrativos donde tramitaron tales Cartas deberían contener, cuanto menos, el acto formal de aprobación de las mismas por parte del FMI, así como también el “diseño final” del acuerdo Stand-By en cuestión.**

Sabemos que la primera Carta de Intención fue aprobada porque el FMI así lo dio a conocer en su comunicado de prensa N° 18/245 emitido el 20/20/2018, mediante el cual anunciaron que ese mismo día el Comité Ejecutivo del organismo aprobó un Acuerdo Stand-By de tres años para Argentina por la suma de cincuenta mil millones de dólares. También sabemos que se aprobó “*una ampliación*” de dicho crédito porque así lo informó el FMI mediante su comunicado de prensa N° 18/395.

Sin embargo, si atendemos a las constancias de los expedientes administrativos donde se encuentran ambas Cartas de Intención (y donde, por tanto, nuestros funcionarios debieron haber incorporado ese acto de aprobación y toda otra información vinculada con la formalización del Acuerdo), lo único que podemos ver es una manifestación de voluntad unilateral realizada por los representantes del Ministerio de Hacienda y el BCRA en dichos instrumentos.

En conclusión, **en los expedientes administrativos no hay elementos que permitan corroborar la aprobación del Acuerdo, controlar los términos contenidos en su versión definitiva ni evaluar las condiciones en las cuales nuestra intención de endeudarnos fue aprobada por el FMI (o sea, lo que sería “el acuerdo definitivo”).**

8.6. Violación del art. 7 inc. b) de la LNPA: La decisión de endeudarse carece de causa válida que la sostenga porque los memorandos adjuntos a la Carta de Intención refieren a información de fuente desconocida, que además demostró posteriormente ser falsa o equivocada

Los datos y proyecciones que contienen el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y el Memorándum de Entendimiento Técnico, adjuntos a la Carta de Intención firmada el 12/06/2018, configuran simples manifestaciones unilaterales de los funcionarios firmantes que no se apoyan en base científica o técnica alguna, reflejando información sobre la cual es imposible conocer su fuente.

En efecto, una atenta lectura de tales memorandos (corroborada con la herramienta de búsqueda de palabras “ctrl F” en el documento digital) demuestra que las palabras “estudio”, “dictamen” y “opinión” no se mencionan ni una sola vez en tales documentos.

Puesto en otras palabras: **El Ministerio de Hacienda y el BCRA pidieron cincuenta mil millones de dólares al FMI en base a memorandos técnicos que no se apoyan en ningún estudio, dictamen u opinión técnica. Y lo mismo cabe predicar respecto de la segunda Carta de Intención por la cual ampliaron dicho crédito.**

¿Se entiende lo grosero del asunto?

Claro que esto se explica muy fácil: ¿En base a qué informes, dictámenes u opiniones técnicas iban a tomar la decisión si el expediente, según ya demostramos, fue iniciado nueve días después de firmar la Carta de Intención y sus memorandos adjuntos?

Esto es de una gravedad inaudita, porque esa base técnica y científica (ausente por completo en nuestro caso) no es otra cosa que la causa de la decisión de endeudarse.

La LNPA establece en su art. 7 inc. b) que el elemento “causa” es un componente esencial del acto administrativo: “*Son requisitos esenciales del acto administrativo los*

siguientes: (...) b) deberá sustentarse en los *hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable*".

Al respecto, la Procuración del Tesoro ha determinado que "*La causa que dé origen al acto administrativo debe ser cierta, efectiva, sincera y no implicar una forma disimulada o encubierta de obviar la garantía de estabilidad*", así como también que "*Los hechos y las conductas que concurren para integrar y presupuestar la causa de los actos administrativos deben ser producto de la verificación cierta, exacta y correcta de su existencia. La causa del acto, en esta faz, debe responder a la verdad objetiva*" (Dictámenes 236:91).

El art. 14 inc. b) de la LNPA sanciona con la nulidad absoluta e insanables aquellos actos administrativos que hubieran sido emitidos con "*falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados*".

Los efectos de semejante improvisación, así como la falsedad de los datos y hechos invocados arbitrariamente en tales memorandos, quedaron expuestos a la luz de las reiteradas "correcciones" efectuadas por el Ministerio de Economía y el BCRA desde el 20/06/2018 en adelante con relación a numerosas cuestiones comprendidas en los memorandos, tales como metas de inflación, déficit fiscal y otros (hecho de público y notorio conocimiento).

8.7. Conclusión:

En base a todo lo expuesto, podemos concluir que el Ministerio de Hacienda y el BCRA decidieron endeudarse tomando el crédito más importante de la historia de nuestro país y de la historia del propio FMI de la siguiente manera:

- (i) Sin procedimiento administrativo ni expediente previo.**
- (ii) Sin dictámenes jurídicos previos, completos y emitidos por la dependencia jurídica competente para ello.**
- (iii) Sin el dictamen previo del BCRA exigido por el art. 61 de la LAF.**

- (iv) Sin causa legítima (en base a memorandos que no se apoyan en informe, estudio o dictamen alguno que los sostenga).
- (v) Sin competencia para ello (en ausencia de un decreto presidencial que autorice el endeudamiento).

La normativa aplicable al caso no deja margen de dudas: los procedimientos y decisiones administrativas impulsados para la toma de duda pública externa deben cumplir con requisitos esenciales para su validez. Como ello no sucede en el presente caso tales procedimientos y decisiones **deben ser declarados nulos de nulidad manifiesta e insanable** por parte del Poder Judicial.

9. LA SEGUNDA CARTA DE INTENCIÓN

9.1. La ampliación del endeudamiento con el FMI como accesorio del crédito principal: Nulidad absoluta e insanable derivada del origen de la operación

Mediante la segunda Carta de Intención, suscripta el 17/10/2018, **se instrumentó una ampliación del crédito Stand-By** contraído en base a las violaciones legales explicadas en el apartado anterior, el cual además fue modificado posteriormente según vimos al explicar el contenido del expediente donde trató esta ampliación.

El carácter accesorio y conexo con el primer crédito surge del texto de la propia Carta, donde se indica lo siguiente:

“En este contexto, solicitamos al FMI que continúe y profundice su firme apoyo a nuestro fortalecido programa de políticas. Como parte de ese apoyo, solicitamos formalmente que el monto accesible del Acuerdo Stand-By con el FMI sea aumentado en DEG 5.335 millones (aproximadamente USD 7.100 millones), para que el acuerdo sea equivalente a DEG 40.714 millones (aproximadamente USD 57.000 millones), o 1.277 por ciento de la cuota de Argentina en el FMI, y que los desembolsos se reprogramen para garantizar que el programa continúe financiado en su totalidad” (énfasis agregado).

Por tal motivo, en la medida que se trata de algo accesorio al crédito principal, la nulidad absoluta e insanable de la primera Carta de Intención y sus memorandos adjuntos implica necesariamente la nulidad absoluta e insanable de la segunda y sus modificaciones.

9.2. Eventualmente, la segunda Carta de Intención es nula por reiterar los vicios procedimentales en que se incurrió al suscribir la primera de ellas

Más allá de caer por sí sola como consecuencia de la anulación de la Carta de Intención principal (de la cual, según vimos, esta segunda es una ampliación), surge con evidencia del detallado análisis del expediente que realizamos en el apartado 7.6.2. de esta demanda que **para suscribir la segunda Carta de Intención los demandados repitieron, casi al pie de la letra, las mismas irregularidades en que incurrieron con respecto a la primera.**

Por tanto, nos remitimos a los argumentos expuestos en el apartado 8 de esta demanda, los cuales resultan plenamente aplicables para impugnar la segunda Carta de Intención y sus memorandos adjuntos.

10. LA SIMILITUD DE LO OCURRIDO CON LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA SENTENCIA "OLMOS"

En el marco de la causa "Olmos, Alejandro S/ dcia" (Causa N° 14.467, Expte N° 7.723/98), tramitada ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la Capital Federal, Secretaría N°4, quedó demostrado con evidencia la ilegalidad de la toma de deuda externa durante la última dictadura militar. Se adjunta una copia de dicha sentencia, más allá de tratarse de un hecho histórico de público y notorio conocimiento.

La similitud entre las conductas comprobadas en dicho expediente y lo que ha sucedido en el marco del endeudamiento con el FMI que estamos discutiendo son

asombrosas. De allí la importancia de que el Poder Judicial intervenga en el asunto, y de que lo haga en un plazo razonable que permita dotar de efectividad la decisión a dictarse.

En dicha causa el magistrado interveniente determinó la necesidad de establecer: “*a) la responsabilidad de los funcionarios del Ministerio de Economía, de sus Secretarías de Estado, del B.C.R.A. y de las Empresas del Estado en relación a las operaciones generadoras del endeudamiento externo en el período en estudio que hubieran incurrido en infracción a las normas legales y reglamentarias. b) si de los elementos de juicio agregados al expediente, así como de los actos en cuestión podría concluirse que en el trámite del endeudamiento externo pudiese considerarse que hubo grave negligencia en su gestión, teniendo en cuenta el cuidado que debían poner en el manejo de los intereses del Estado*”.

En el desarrollo del trámite, el dictamen de los peritos ad-hoc Alberto Tandurella y Sabatino Forino arrojó como resultado que: “*Pueden considerarse probadas, en cuanto dependen de los resultados del examen pericial, las denuncias que obran en la causa en relación a cuanto ha sido objeto de estudio. El criterio se refiere principalmente a cuanto concierne a las responsabilidades administrativas y contables por los comportamientos verificados. La impericia, la negligencia y una constante actitud indiferente hacia toda crítica ha quedado fehacientemente evidenciada. Si ello configura el marco necesario para la tipificación de los delitos (...) nos permitimos llamar la atención sobre la necesidad de profundizar la investigación, pues los indicios que hemos obtenido, nos llevan a presumir que la responsabilidad de los denunciados, no termina por el hecho de haber cesado ya en sus cargos*” (énfasis agregado).

Ello así porque pudieron corroborar que, al igual de lo que ocurre en nuestro caso, “*El acrecentamiento de la deuda externa argentina privada y pública entre 1976 y 1982, fue excesivo, perjudicial y carente de justificación económica, financiera y administrativa*” (énfasis agregado).

No podemos permitir que esto vuelva a suceder en la impunidad. Es deber constitucional del Poder Judicial intervenir en el asunto y, en el marco de la presente

causa, declarar la nulidad peticionada para permitir eventualmente perseguir la responsabilidad personal de los funcionarios que, por acción u omisión, provocaron el endeudamiento más grande de la historia argentina de manera arbitraria y en violación a todos los procedimientos internos de toma de decisión que imponen nuestras leyes nacionales.

11. SOBRE MODULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD SOLICITADA

Hemos demostrado la nulidad de todo lo actuado para endeudar al país con el FMI. Sin embargo, más allá de esa manifiesta, absoluta e insanable nulidad, lo cierto es que el FMI efectuó desembolsos por la suma de cuarenta y cuatro mil millones de dólares hasta el día de la fecha, y que esas sumas ya han sido asignadas y ejecutadas presupuestariamente por el PEN casi en su totalidad.

Además, como el FMI no forma parte de esta discusión judicial porque su causa se funda en violaciones al derecho nacional, somos conscientes de que no será posible oponerle lo resuelto en este caso.

Entendemos que todo esto implica una imposibilidad, o bien extrema dificultad material, de volver las cosas a su estado anterior tal como exigiría una declaración de nulidad “tradicional”.

Por eso, y en atención al carácter absolutamente excepcional del caso, solicitamos expresamente que el Poder Judicial evalúe la posibilidad de modular los efectos de la sentencia.

En este sentido, debemos destacar que **la declaración de nulidad tiene plena virtualidad y debe ser dictada para dejar establecidos los vicios constitucionales y procedimentales en que se incurrió para endeudar al país con el FMI**.

Ello así por ser determinante para dos cosas. Por un lado, para evitar que se continúe tomando dinero del FMI con causa en estos ilegales procedimientos y de ese modo evitar también que algo similar vuelva a suceder en Argentina. Por otro lado, para

permitir, eventualmente, perseguir la responsabilidad patrimonial de los funcionarios involucrados en semejantes irregularidades, tanto por acción como por omisión.

La modulación que solicitamos sea ponderada por el Poder Judicial se refiere entonces, concretamente, a los **efectos patrimoniales inmediatos de esa declaración de nulidad.**

Al respecto, consideramos que podrían acordarse a la declaración de nulidad **efectos no retroactivos**, siguiendo en este punto la doctrina establecida por la CSJN en un sobre efectos de la anulación de un acto administrativo de alcance general en el precedente “*Monges, Analía M. c/ Universidad de Buenos Aires*” (Fallos 319:3148).

En dicho caso una aspirante a ingresar en la Facultad de Medicina de la UBA accionó judicialmente con el objeto de anular una resolución de la Universidad que, a su turno, había anulado el curso de ingreso obligatorio establecido por una resolución de la señalada Facultad (denominado “CPI”).

Al final de un largo trámite, la CSJN hizo lugar a la demanda y declaró la nulidad del acto administrativo emitido por la UBA. Sin embargo, con relación a los efectos de su sentencia, la mayoría del tribunal sostuvo lo siguiente:

“Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado ‘Ciclo Básico Común’ de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el “Curso Preuniversitario de Ingreso” creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno” (considerando 34°, énfasis agregado; en la misma línea el voto concurrente de Vázquez, considerando 18°).

Citamos este caso como un ejemplo del poder de los jueces para modular los efectos de una declaración de nulidad cuando la solución tradicional (establecida para casos tradicionales) podría generar perjuicios a terceros ajenos a la discusión.

Terceros que pudieron haber actuado con razonables dudas en nuestro caso ya que, más allá de lo grosero de las irregularidades cometidas para emitir la voluntad administrativa mediante las Cartas de Intención y sus memorandos adjuntos, lo cierto es que los créditos con el FMI se confirmaron y se ejecutaron casi en su totalidad.

12. PRUEBA:

12.1. Documental

(i) Copia certificada del Acta Constitutiva de la “Asociación Simple Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas”.

(ii) Copia simple del escrito presentado por el Ministerio de Hacienda el 27/11/2018 en el marco del expediente “MURUA, MANUEL EDUARDO Y OTRO c/ EN s/AMPARO LEY 16.986” (Nº 47.456/2018), por medio del cual contestó el recurso extraordinario federal interpuesto por la parte actora.

(iii) Nota NO-2018-68099592-APN-DIC#MHA (Hacienda informa que no necesita estudios técnicos para la toma del crédito).

(iv) Nota NO-2019-21606663-APN-DIC#MHA (Hacienda informa extrajudicialmente que los expedientes administrativos donde tramitaron los créditos se encontraban a disposición).

(v) Nota NO-2019-81989210-APN-DIC#MHA (Hacienda sostiene que no hay más documentación en esa jurisdicción).

(vi) Nota NO-2019-84056197-APN-DIC#MHA (Hacienda reitera que no hay más documentación en esa jurisdicción).

(vii) Expediente EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA (primera Carta de Intención y memorandos adjuntos)

(viii) Expediente EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA (segunda Carta de Intención y memorandos adjuntos)

(ix) Nota NO-2019-00073357-GDEBCRA-GPEJ#BCRA (El BCRA no entrega dictamen del art. 61 de la LAF e informa sobre evaluación conjunta con Hacienda y FMI).

(x) Copia simple del Convenio Constitutivo del FMI.

(xi) Informe de prensa del FMI N° 18/245, emitido el 20/06/2018 (comunica la aprobación de la primera Carta de Intención).

(xii) Informe de prensa del FMI N° 18/395, emitido el 26/10/2018 (comunica la aprobación de “una ampliación del Acuerdo *Stand-By* que incrementa el acceso hasta aproximadamente USD 56.300 millones”).

(xiii) Copia simple de la sentencia recaída en la causa "OLMOS, ALEJANDRO S/DCIA" (causa N° 14.467, Expte N° 7.723/98) que trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la Capital Federal, Secretaría N°4.

12.2. Instrumental

(i) Al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 para que remita copia certificada de todo lo actuado en el expediente “MURUA, MANUEL EDUARDO Y OTRO c/ EN s/AMPARO LEY 16.986” (N° 47.456/2018).

(ii) Al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10 para que remita copia certificada de todo lo actuado en el expediente “CODIANNI, EDUARDO JULIO C/ EN S/ AMPARO LEY 16.986” (N° 7.651/2019).

(iii) Al Ministerio de Hacienda de la Nación, para que remita copia certificada de todo lo actuado en los expedientes:

- EX-2018-63544628-APN-CGD#SGP - Solicitud de información.
- EX-2018-229772791-APN-DGD#MHA.

- EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA.

(iv) Al Banco Central de la República Argentina, para que remita copia certificada de todo lo actuado en el expediente EX-2019-00053150-GDE-BCRAGSG#BCRA.

(v) Al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la Capital Federal para que remita copia certificada de la sentencia recaída en la causa "OLMOS, ALEJANDRO S/DCIA" (causa N° 14.467, Expte N° 7.723/98).

12.3. Informativa

(i) Al Fondo Monetario Internacional, con domicilio en Calle 19 N° (720 19th Street), Washington, DC, Estados Unidos de América, para que remita toda la documentación en idioma español obrante en su poder vinculada con los créditos *Stand-By* suscriptos por la República Argentina en fechas durante el año 2018. En particular, solicitamos que remita:

- Los actos formales de aprobación de las Cartas de Intención suscriptas por Argentina el 12/06/2018 y el 17/10/2018 (esta última, junto con sus modificaciones posteriores), así como sus respectivos expedientes completos.

- Los estudios, informes y dictámenes realizados por el staff del FMI con carácter previo a la aprobación de dichas Cartas de Intención y sus modificaciones.

- Los estudios e informes realizados por el FMI como consecuencia de las visitas efectuadas a la República Argentina para verificar el cumplimiento de las metas acordadas y, de ese modo, autorizar los desembolsos concretados por la suma de cuarenta y cuatro mil millones de dólares.

(ii) A la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina, para que informen a través de sus comisiones de trabajo sobre estudios e investigaciones obrantes en su poder respecto de la situación económica del sector productivo a partir del mes de junio de 2018 y hasta la actualidad. En especial, informe sobre la situación de desempleo, cooperativas y MyPyMES en dicho período.

(iii) Al Centro de Economía Política Argentina (CEPA), para que remita copia de todos los estudios e investigación realizados sobre la situación económica del sector productivo a partir del mes de junio de 2018 y hasta la actualidad. En especial, informe sobre la situación de cooperativas y MyPyMES en dicho período.

(iv) Al Instituto de Pensamientos y Políticas Públicas (IPYPP), para que remita copia de todos los estudios e investigación realizados sobre la situación económica del sector productivo a partir del mes de junio de 2018 y hasta la actualidad. En especial, informe sobre la situación de cooperativas y MyPyMES en dicho período.

(v) Al Ministerio de la Producción y Trabajo de la Nación, con domicilio en Av. Pres. Julio A. Roca N° 651 para que remita todos los estudios e informes que haya realizado desde el mes de junio de 2018 y hasta la actualidad, vinculados con la actividad productiva de cooperativas y MyPyMES, así como respecto de trabajadores dependientes de dicho sector.

(vi) Al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina, con domicilio en Av. Presidente Julio A. Roca N° 609. P.B. C1067ABB, para que remita todas las estadísticas oficiales y estudios complementarios que haya realizado desde el mes de junio de 2018 y hasta la actualidad, vinculados con la actividad productiva de cooperativas y MyPyMES, así como respecto de trabajadores dependientes de dicho sector.

(vii) A las Universidades Nacionales de Avellaneda, Buenos Aires, La Plata, José C. Paz, Tres de Febrero, Córdoba, Cuyo, General San Martín, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Litoral, Mar del Plata, Tucumán y Nordeste, para que remitan todas las investigaciones y estudios que hayan realizado desde el mes de junio de 2018 y hasta la actualidad, vinculados con la actividad productiva de cooperativas y MyPyMES, así como respecto de trabajadores dependientes de dicho sector.

13. PLANTEA CASO FEDERAL

Para el supuesto de rechazarse las pretensiones de esta parte, dejamos planteada la existencia de caso federal para acudir ante la Excma. CSJN por vía del recurso extraordinario previsto en el art. 14 de la ley 48.

Ello así porque un rechazo de la demanda implicaría una abierta violación de los arts. 16, 17, 18 y 75 incs. 4º, 7º y 22º de la Constitución Nacional, así como también de la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal de justicia federal invocada a lo largo de este escrito.

14. AUTORIZA

Autorizamos a Daniel Ignacio Arce, DNI 36.329.513 y Elsa Gutiérrez, DNI 13.223.604 a solicitar el expediente en mesa de entradas, presentar escritos, diligenciar cédulas y oficios y realizar toda actividad procesal que fuera necesaria para el trámite del presente y no exija la intervención de la parte o sus letrados patrocinantes.

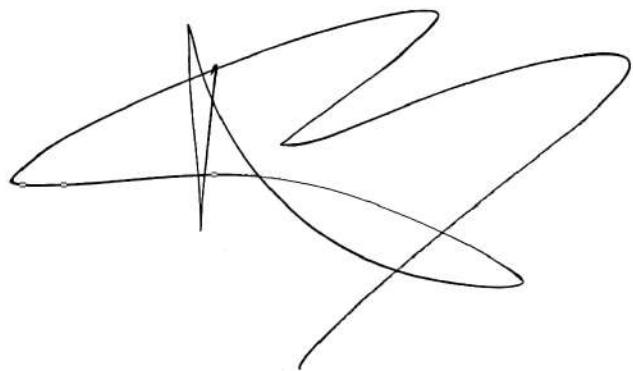
15. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a solicito a usted lo siguiente:

- (i) Tenga por interpuesta la presente demanda y por constituidos los domicilios procesal y electrónico indicados en el encabezamiento.
- (ii) Tenga presente las recusaciones sin expresión de causa articuladas.
- (iii) Tenga presente la prueba documental acompañada y por ofrecida la restante.
- (iv) Otorgue las autorizaciones concedidas.
- (v) Tenga presente el caso federal planteado.
- (vi) Oportunamente, haga lugar a la demanda en todos sus términos y declare la nulidad de las dos Cartas de Intención mediante las cuales se contrajeron los créditos con el FMI en el año 2018, así como la de sus memorandos adjuntos y sus ilegales procedimientos de conformación.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA



FRANCISCO VERBIC
Abogado
T° XLVIII F° 316 C.A.L.P.
T° 201 F° 484 C.F.A.L.P.
T° 91 F° 340 C.P.A.C.F.



AUGUSTO M. MINELLI
ABOGADO
T° LX F° 384 C.A.L.P.
T° 21 F° 18 C.P.A.C.F.