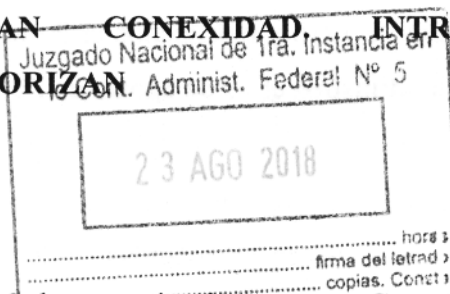




Procuración del Tesoro de la Nación

SE PRESENTAN. PRESENTAN INFORMES ARTÍCULOS 4 LEY 26.854 Y 8 LEY N° 16.986. IMPROCEDENCIA DE LA VÍA INTENTADA. DENUNCIAN CONEXIDAD INTRODUCEN CUESTIÓN FEDERAL. AUTORIZAN.



Señor Juez Federal:

Juan José GALEANO, ~~Subsecretario de Asuntos Contenciosos~~ del Ministerio de Hacienda y Sergio ACEVEDO, abogado, inscripto al T. 37 F. 220 C.P.A.C.F. en representación del Ministerio de Hacienda (ESTADO NACIONAL), con el patrocinio letrado del Procurador del Tesoro de la Nación, Bernardo SARAVIA FRÍAS, constituyendo domicilio procesal en Balcarce 186, 3° piso, Oficina 340 (Zona de notificación 45) y electrónico en el CUIT 20-13245434-6, en los autos caratulados “**VALLEJOS MARIA FERNANDA C/EN S/ AMPARO LEY 16986**” (Expte. N° 48.764 /2018), a V.S. nos presentamos y respetuosamente decimos:

I. PERSONERÍA

La Disposición N° 117 del 10 de agosto de 2015 de la Subsecretaría Legal de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (B.O. 14/08/15) y los Decretos N° 313/2017 (B.O. 04/05/2017) y N° 197/2018 (B.O. 9/3/2018), acreditan la representación y carácter invocados.

II. OBJETO



Procuración del Tesoro de la Nación

Presentamos en legal tiempo y forma los informes previstos en los artículos 4 de la Ley N° 26.854 y 8 de la Ley N° 16.986¹, requeridos por V.S. el 12 de julio de 2018 y notificados al Poder Ejecutivo Nacional - Jefatura de Gabinete de Ministros el 17 de agosto de 2018.

Por los fundamentos de hecho y de derecho que se exponen, solicitamos se rechacen las medidas cautelares solicitadas y la demanda y su ampliación, con expresa imposición de costas a la actora.

III. INFORME DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY N° 16.896²

III.1 INTRODUCCIÓN

- El 12 de junio de 2018 la República Argentina propuso al Fondo Monetario Internacional (“FMI”) un acuerdo *Stand-By*, a través del señor Ministro de Hacienda y el entonces Presidente del Banco Central de la República Argentina.
- El 20 de junio de 2018 el FMI aprobó el acuerdo *Stand-By* propuesto (“Acuerdo *Stand-By*”)³.
- El 21 de junio de 2018 la señora María Fernanda Vallejos, invocando su calidad de diputada nacional y representante del pueblo de la provincia de Buenos Aires inició esta acción de

¹ Por motivos de mejor orden expositivo de esta presentación, se realizará primero el informe del artículo 8 de la Ley N° 16.986 (capítulo III) y, seguidamente, el del artículo 4 de la Ley N° 26.854 (capítulo IV).

² Es un medio informativo y a la vez un verdadero responde de demanda, es decir, un informe-noticia, y simultáneamente, un informe-réplica. Ver Sagüés, Néstor P., “*Ley de Amparo*”, Ed. Astrea, p. 318 N° 3 y L.L. 115-102; Dana Montañó, Salvador, “*Reglamentación Legal del Amparo Jurisdiccional de los Derechos y Garantías*”, L.L. 124:420; Bidart Campos, Germán, “*Régimen Legal y Jurisdiccional del Amparo*”.

³ Ver información disponible en <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>.



Procuración del Tesoro de la Nación

amparo contra “el Poder Ejecutivo Nacional, Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministros Integrantes del Gabinete del PEN”, para que se declare “la nulidad e inconstitucionalidad, por ilegalidad y arbitrariedad manifiesta (art. 43, C.N.), de todo acto, pacto o tratado que se pudiese celebrar entre el PEN y la Representación Legal del FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), sin la previa intervención y aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Nación”.

- En la misma presentación también solicitó cautelarmente a V.S. que: disponga “el envío de todos los antecedentes del acto, pacto o tratado que han anunciado tanto el titular del PEN como la Jefatura de Gabinete y los integrantes ...del Gabinete de Ministros del PEN, prohibiendo al PEN la celebración del mismo sin la previa y expresa autorización del Congreso de la Nación, con la intervención y mayoría absoluta de votos necesarios para la aprobación de una materia que ingresa en la órbita de incumbencias (art. 75 incs. 4º, 7º y 22º) propias del Poder Legislativo e indelegables”.
- El 22 de junio de 2018 el FMI desembolsó el primer tramo del Acuerdo Stand-By.
- El 24 de julio de 2018 la actora amplió los fundamentos de la demanda por haber tomado estado público los contenidos del acuerdo celebrado entre funcionarios del PEN y los del FMI, solicitó la habilitación de feria y que se disponga “inaudita parte” la suspensión de la vigencia del tratado internacional comprendido en lo preceptuado por el art. 75 inc. 22 de la CN



Procuración del Tesoro de la Nación

hasta tanto el Congreso de la Nación apruebe o deseche el referido acuerdo, en ejercicio de una incumbencia indelegable y que no puede ser apropiada por el PEN.

El acuerdo *Stand-By* celebrado con el FMI no es contrario a la Constitución Nacional y ha sido celebrado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades y atribuciones, que no lesionan ni amenazan derecho alguno de raigambre constitucional.

No procede habilitar la vía de excepción intentada ni hacer lugar a las medidas cautelares pedidas.

III.2 NEGATIVAS

Por imperativo procesal, negamos todos y cada uno de hechos invocados por los actores que no sean objeto de reconocimiento expreso (artículo 356, inciso 1, del CPCCN).

En particular, negamos que:

- 1) La actora tenga legitimación activa para promover esta acción.
- 2) La suscripción de un acuerdo entre el Poder Ejecutivo Nacional y el FMI viole la Constitución Nacional.
- 3) Se haya sustraído al Congreso de la Nación una competencia que le sea propia.



Procuración del Tesoro de la Nación

4) El PEN haya actuado de forma ilegal o contraria al régimen jurídico aplicable.

5) Las consideraciones sobre política económica esgrimidas por la actora sean ciertas y guarden relación causal con la legitimidad del Acuerdo *Stand-By* celebrado.

6) La causa penal que se individualiza, N° 2752/2016, guarde relación causal con la legitimidad del Acuerdo *Stand-By* celebrado y el objeto de esta acción de amparo.

7) La interpretación que la actora realiza del artículo 75 incisos 4, 7 y 22 de la Constitución Nacional sea la correcta.

8) El acuerdo *Stand-By* celebrado tenga el alcance que la actora le asigna.

9) El acuerdo *Stand-By* celebrado restrinja el principio de soberanía popular que emerge de las bases políticas de la Constitución Nacional.

10) La interpretación que la actora formula de la autorización conferida por el Congreso de la Nación en el artículo 60 *in fine* de Ley N° 24.156 sea la correcta.

11) El Poder Ejecutivo Nacional haya cedido parte de la soberanía nacional y/o haya aceptado la imposición de cuestiones políticas que correspondan al Congreso de la Nación.

12) El acuerdo que la actora cuestiona afecte o pueda afectar derechos humanos.



Procuración del Tesoro de la Nación

- 13) El acuerdo con el FMI no tenga legitimidad jurídica y/o política.
- 14) Se hallen reunidos los requisitos para iniciar una acción de amparo.
- 15) Se hallen reunidos los presupuestos para el dictado de las medidas cautelares solicitadas o de cualquier otra.
- 16) Sea aplicable al caso la doctrina y jurisprudencia invocada por la actora en su demanda y ampliación.
- 17) En suma, que sean procedentes las medidas cautelares solicitadas o la demanda interpuesta.

III.3 FUNDAMENTOS DEL RECHAZO DE LA DEMANDA

III.3.1 Falta de “caso”

La existencia de “caso” es un recaudo básico e ineludible de toda actuación jurisdiccional, y su presupuesto⁴.

Tiene fundamento en la Constitución Nacional, que encomienda a los tribunales el conocimiento y decisión de “causas” (artículo 116), y en la Ley N° 27 que dispone que “[el Poder Judicial] *nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte*” (artículo 2).

⁴ Fallos: 312:473; 323:4098; 306:1125; 307:2384, entre otros.



Procuración del Tesoro de la Nación

Existe “caso” cuando se busca la determinación en concreto del derecho debatido entre partes adversas, que debe estar fundado en un interés “específico”, “directo” o “inmediato” atribuible al litigante⁵.

En la revisión de un acto estatal, esta exigencia predomina para salvaguardar el principio constitucional de división de poderes.

Se ha dicho:

“...si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como ‘un pleito o demanda en derecho instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento’, según el concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental”⁶.

No existe “caso” en la acción de autos por una triple razón: i) la actora no tiene legitimación activa; ii) se pretende la declaración de nulidad e inconstitucionalidad, de todo acto, pacto o tratado que se pudiese celebrar entre el PEN y el FMI, sin la previa intervención y aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Nación; iii) la demanda y las medidas cautelares solicitadas son abstractas.

III.3.2 Falta de legitimación activa

⁵ Fallos: 322:528; 324:2381; entre otros.

⁶ Fallos: 322:528; 156:318; 227:688; 245:552; 339:1233, entre muchos otros.



Procuración del Tesoro de la Nación

La actora no tiene legitimación activa⁷, presupuesto necesario para que exista una causa o controversia⁸.

Funda su legitimación en su calidad de diputada de la Nación y representante de la provincia de Buenos Aires, y afirma dogmáticamente:

“... hallarse afectada por el quebrantamiento y lesión a su derecho de jerarquía constitucional, de incidencia pluripersonal o colectiva, cuál es el resguardo de las incumbencias constitucionales que el art. 75, incs. 4º y 7º, pone en cabeza del Poder Legislativo de la Nación Argentina, afectando, igualmente, el deber de observancia a la supremacía de la Constitución Nacional establecido por su art. 36”.

Confunde una atribución que la Constitución Nacional otorga a un órgano bicameral, integrado por una pluralidad de personas, con un supuesto derecho de incidencia pluripersonal o colectiva.

La Constitución Nacional no reconoce legitimación a la actora en los artículos 75 y 36 que menciona.

La accionante invoca atribuciones que la Constitución Nacional otorgó al Poder Legislativo, y no a cada uno de los legisladores que lo integran.

Omite indicar de qué manera el acuerdo celebrado, cuya nulidad e inconstitucionalidad solicita, lesiona en forma concreta, personal, directa y diferenciada, derechos y/o garantías propias de rango constitucional.

⁷ CPCCN, artículo 347, inciso 3.

⁸ Fallos: 333.1212; 322:528; 322:528 y 326:3007, entre otros. Existe falta de legitimación cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y aquellas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el proceso (Palacio, Lino Enrique, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, Tomo VI, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, pp. 132 y 133).



Procuración del Tesoro de la Nación

La sola calidad de diputada de la Nación no le otorga legitimación para representar al Congreso de la Nación, ni a la Cámara que integra; tampoco para impugnar la constitucionalidad de un acto estatal, solo la habilita a ejercer las funciones legislativas expresamente previstas en la Carta Magna⁹.

Para fundar la ausencia de legitimación y la inexistencia de caso, el Máximo Tribunal ha hecho mención a un precedente de la Corte Suprema de Estados Unidos (con especial similitud a este caso):

“...recientemente la Suprema Corte de Estados Unidos de Norteamérica declaró la inexistencia de un ‘caso o controversia’ al examinar la demanda de varios miembros del Congreso –que perseguían la declaración de inconstitucionalidad de una norma alegando que constituía una indebida delegación de funciones legislativas al presidente (...). Señaló que no se reunían los requisitos establecidos en la Constitución para la intervención de los tribunales, porque ‘(los apelados) no habían alegado perjuicio hacia sí mismos como individuos (...), la lesión institucional que ellos alegaban es completamente abstracta y ampliamente dispersa (...) y su intento para llevar adelante ese litigio en esta oportunidad y en esta forma es contraria a la experiencia histórica’. (...). En consecuencia, la Suprema Corte revolvió que ‘esos miembros individuales del Congreso no tienen suficiente interés personal en este litigio y no han alegado un perjuicio suficientemente concreto para tener por satisfechos los requerimientos del art. III’ (...).”¹⁰.

Lo expuesto impone el rechazo de la legitimación procesal que invoca la actora¹¹.

⁹ Fallos: 313:863; 333:1023; 339:1254; 323:1432; 322:528.

¹⁰ Fallos: 322:528.

¹¹ La falta de legitimación activa exime de todo mayor comentario acerca de la falta de claridad en la individualización del legitimado pasivo (adviértase que la acción está dirigida “el Poder Ejecutivo



Procuración del Tesoro de la Nación

III.3.3 Se pretende una declaración general y directa de inconstitucionalidad

La actora solicita la declaración general y directa de inconstitucionalidad del Acuerdo *Stand-By* celebrado con el FMI.

Tal pretensión obsta a la intervención del Poder Judicial por inexistencia de “caso”:

“...no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del Poder Judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes, ya que no está en la órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo”¹².

La judicatura no tiene jurisdicción para decidir cuestiones abstractas de derecho; ni para juzgar la constitucionalidad de una ley cuando no se trata de su aplicación a un caso contencioso; ni para hacer interpretaciones de leyes en casos judiciales.

Lo contrario importaría realizar declaraciones generales con la virtualidad de fijar normas para el futuro, función propia del Poder Legislativo¹³.

III.3.4. La demanda y las medidas cautelares son abstractas

Nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministros integrantes del Gabinete del PEN, con domicilio legal en Balcarce 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...”; en el petitorio se solicita se “[s]e emplace al PEN a producir el informe previsto por la ley 16.986...”; y se confecciona un oficio dirigido “AL PODER EJECUTIVO NACIONAL- Jefatura de Gabinete de Ministros”, diligenciado en un domicilio distinto al del Poder Ejecutivo Nacional).

¹² Fallos: 307:2385.

¹³ Fallos 307:2385.



Procuración del Tesoro de la Nación

Las pretensiones de la actora y las medidas cautelares solicitadas perdieron actualidad¹⁴ con la conclusión del Acuerdo *Stand-By* y su inicio de ejecución, siendo inoficioso todo pronunciamiento jurisdiccional al respecto¹⁵.

El ejercicio de la función jurisdiccional solo procede sobre situaciones existentes al momento de resolver¹⁶:

“En los juicios de amparo debe atenderse a la situación existente en el momento en que se dicta la sentencia”¹⁷.

La desaparición de los requisitos jurisdiccionales que habilitan la actuación del Poder Judicial importa la de poder juzgar, circunstancia comprobable aun de oficio, por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las nuevas circunstancias vuelven abstracta la resolución pendiente¹⁸.

Ello impone el rechazo de las medidas cautelares y de demanda con expresa imposición de costas a la actora, por haberla sustanciado pese a conocer la conclusión y ejecución del Acuerdo *Stand-By*.

III.4 IMPROCEDENCIA FORMAL DE LA ACCIÓN DE AMPARO

La acción de amparo es inadmisibile al no configurarse los requisitos constitucionales y legales para su procedencia¹⁹: i) inexistencia de otro medio

¹⁴ Fallos: 324:4307.

¹⁵ Fallos: 253:346; 313:1081.

¹⁶ Fallos: 301:947; 306:1160; 318:342.

¹⁷ Fallos 292:140; 328:4640.

¹⁸ Fallos 253:346; 267:499, 272:130, 274:79, 285:353, 286:220; 293:42; 307:188; 308:1489; 311:787 y 315:3948

¹⁹ Constitución Nacional, artículo 43 de la y Ley N° 16.986, artículo 2.



Procuración del Tesoro de la Nación

judicial más idóneo para proteger el derecho o garantías de que se trate; ii) arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de los actos provenientes de la autoridad pública; iii) actualidad o inminencia de la lesión, restricción, alteración o amenaza de derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley²⁰.

III.4.1 No existe arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta. Existencia de otro medio judicial más idóneo

La negociación y formalización del Acuerdo *Stand By* fue realizado por el Poder Ejecutivo Nacional en plena conformidad con la normativa legal vigente y los tratados internacionales de los que la Nación es parte.

No presenta vicio ostensible, notorio y grave, que permita concluir en su arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, requisitos necesarios para la admisibilidad de la acción de amparo²¹.

La dilucidación de la supuesta inconstitucionalidad en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo Nacional para negociar y concluir el Acuerdo *Stand-By*, son cuestiones que sin duda requieren un ámbito de debate y prueba que excede el marco de un proceso especial y abreviado, como es el amparo.

Se ha dicho que:

“...si bien la ley de amparo no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elemento de

²⁰ Fallos 310:576; 311:612 y 2319; 317:1128; 323:1825 y 2097; 325:396, entre muchos otros.

²¹ El amparo es un cauce formal de tutela subsidiario y excepcional, diseñado para la impugnación de actos u omisiones manifiestamente ilegítimas, que lesionaren de forma ostensible derechos del más alto rango.



Procuración del Tesoro de la Nación

juicio que no pueden producirse en breve trámite previsto en la reglamentación legal”²².

Es incuestionable que un proceso de amparo no es la vía judicial idónea para encauzar las pretensiones de la actora.

III.4.2 Ausencia de daño actual o inminente a derechos constitucionales

La actora afirma que el acuerdo sería supuestamente ilegal e inconstitucional sin expresar ni probar el daño que le ocasionaría efectivamente a sus derechos.

Centra su pretensión en cuestionar la atribución del Poder Ejecutivo Nacional para celebrar operaciones de crédito público con organismos financieros internacionales de los que la Nación es parte, sin acreditar transgresión a norma constitucional alguna.

Para fundar su queja, se limita a formular una interpretación antojadiza del último párrafo del artículo 60 de la Ley N° 24.156. Al respecto, postula que:

“Este artículo autoriza... al PEN a formalizar operaciones de crédito público en las condiciones que establece. Pero el mal llamado ‘Crédito Stand By’ no es un crédito, sino un tratado bilateral”

No acredita la existencia de una lesión cierta, actual, directa ni manifiesta sobre un derecho fundamental individual reconocido directamente por la Constitución Nacional, un tratado o una ley federal.

²² Fallos 307:178; 301:1060; 306:1253; 307:747.



Procuración del Tesoro de la Nación

Tampoco fundamenta la procedencia de la vía de excepción intentada, al no explicar por qué la interposición de la acción en un proceso de conocimiento le ocasionaría un perjuicio grave, irreparable o de ilusoria reparación posterior.

La protección judicial mediante el remedio excepcional y sumarísimo del amparo impone acreditar la inoperancia de las vías procesales ordinarias para reparar el perjuicio invocado²³, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio y no susceptible de reparación ulterior²⁴; nada de ello hace la actora.

III.5 IMPROCEDENCIA SUSTANCIAL DE LA ACCIÓN DE AMPARO

La declaración de inconstitucionalidad de un acuerdo celebrado en ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional pretendida por la actora se basa en afirmaciones dogmáticas, que lejos están de acreditar una vulneración real de la Carta Magna²⁵, lo que evidencia su mera disconformidad política.

III.5.1 Constitucionalidad del Acuerdo Stand- By

Las negociaciones y convenios que formaliza el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos internacionales de crédito de los que la Nación

²³ CSJN, 24.8.93, “Compañía de Perforaciones Río Colorado S.A. c/ DGF”, L.L., 1993-E-408.

²⁴ CNFed. Cont. Adm., Sala I, 21.12.1995, “Toscano S.A., José A. c. Estado nacional -Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos- y otros”, LA LEY 1996-C, 41, cita online: AR/JUR/1818/1995.

²⁵ Fallos: 338:1444: “La declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico, por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación violenta el derecho o la garantía constitucional invocados, principio que debe aplicarse con criterio estricto cuando la inconstitucionalidad se plantea por la vía excepcional de la acción de amparo y la arbitrariedad e ilegalidad invocada requiere de actividad probatoria significativa, precisamente por no ser manifiesta.” (Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite).



Procuración del Tesoro de la Nación

es parte (entre ellos, el FMI²⁶) se enmarcan en las atribuciones conferidas por el artículo 99 de la Constitución Nacional, que establece:

“El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país (...). 11. 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”.

Son acuerdos internacionales “celebrados en forma ejecutiva”²⁷ en virtud de una aprobación “previa” del Congreso de la Nación²⁸, otorgada²⁹ por:

²⁶ El FMI fue creado en 1945, siendo algunos de sus objetivos los de fomentar la estabilidad cambiaria y la cooperación monetaria internacional, por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales, así como también facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos y poner los recursos de la institución a disposición de los países miembros con dificultades de balances de pagos. El Artículo I del Convenio de creación del FMI establece como “*Fines del Fondo*”, los de “(v) *Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente los recursos del Fondo bajo las garantías adecuadas, dándoles así la oportunidad de que corrijan los desequilibrios en su balanza de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional*”; y “(vi) *...acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros*”. El Artículo V, Sección 3, referente a las “*Condiciones que regularán el uso de los recursos generales del Fondo*”, dispone que “a) *El Fondo adoptará políticas referentes al uso de sus recursos generales, inclusive políticas sobre acuerdos de derecho de giro o arreglos semejantes, y podrá adoptar políticas especiales referentes a problemas especiales de balanza de pagos, que ayuden a los países miembros a resolver esos problemas de modo compatible con las disposiciones de este convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo*”. Entre los instrumentos previstos para hacer efectiva estas políticas, el artículo XXX, apartado b), establece que “*por acuerdo de derecho de giro (acuerdo “Stand-by”) se entiende una decisión del Fondo mediante la cual se asegura a un país miembro que podrá efectuar compras con cargo a la Cuenta de Recursos Generales de conformidad con los términos de la decisión durante un plazo determinado y hasta una suma específica*”.

²⁷ “*Un acuerdo internacional es celebrado en forma ejecutiva cuando su perfeccionamiento se produce sin la intervención directa del Congreso o el órgano legislativo, es decir, en nuestro país, sin sujeción al trámite previsto en la Constitución nacional para la celebración de tratados, de conformidad con los arts. 75, inc. 22, y 99, inc. 11*” (cfr. Galeano, Juan José, “*La Delegación en el ámbito de los Tratados Internacionales. Los acuerdos ejecutivos delegados*”, en Santiago, Alfonso (h) - Thury Cornejo, Valentín, “*Tratado sobre delegación legislativa. Régimen constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional*”, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003, p. 628).

²⁸ Galeano, Juan José, op. cit., pp. 634 (y nota al pie 39), 637 y 638; y 685 a 690.

²⁹ Gattinoni de Mujía, María - Perotti, Alejandro Daniel, “*Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina. Especial referencia a los convenios con el FMI*”, El Derecho Administrativo, Buenos Aires, Universitas, Volumen: 2001/2002.



Procuración del Tesoro de la Nación

- La aprobación de un tratado internacional que prevea expresamente la posibilidad de sancionar acuerdos de ejecución de sus disposiciones; o
- El dictado de leyes que habiliten al órgano administrador a celebrar convenios internacionales (e.g.: las operaciones internacionales de crédito con organismo internacionales previstas en el artículo 60 *in fine* de la Ley N° 24.156³⁰ y el artículo 32 de la Ley N° 27.431³¹).

En ambos supuestos, los convenios celebrados por el Poder Ejecutivo Nacional se perfeccionan sin necesidad de intervención directa o posterior del Congreso de la Nación³².

El fundamento constitucional de estas autorizaciones anticipadas es el artículo 75 inciso 32 de la Constitución Nacional³³, que establece que el Congreso de la Nación tiene la atribución de:

“Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”.

³⁰ Ver Galeano, Juan José, op. cit., p. 638 y nota al pie 53.

³¹ Galeano, Juan José, op. cit., pp. 687 y 688.

³² La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986, de la que la República Argentina es parte, autoriza a expresar el consentimiento en obligarse por un tratado a través de la sola “firma” o el “canje de instrumentos” (ver artículos 11, 12 y 13). Ver, también, Gattinoni de Mujía, María – Perotti, Alejandro Daniel, *“Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina. Especial referencia a los convenios con el FMI”*, El Derecho Administrativo, Buenos Aires, Universitas, Volumen: 2001/2002; y Galeano, Juan José, op. cit., p. 628.

³³ Así lo sostuvo en el año 2010 el ex Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Joaquín Da Rocha, al producir el “Informe sobre la técnica de la delegación legislativa y los criterios de determinación de leyes delegantes anteriores a la reforma constitucional de 1994 relevantes para el gestión de Gobierno” a su cargo en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 26.519 (pp. 23 a 25). En el mismo sentido, ver también Galeano, Juan José, op. cit., pp. 650 y 651.



Procuración del Tesoro de la Nación

El Congreso de la Nación autorizó expresamente y en forma “previa” al Poder Ejecutivo Nacional a negociar y formalizar los convenios internacionales de crédito con organismos financieros internacionales de los que la Nación sea parte, y en particular, con el FMI³⁴.

Así lo hizo, mediante:

- El Decreto-Ley N° 15.970 del 31 de agosto de 1956, que aprobó el ingreso de la República Argentina al FMI y el Convenio de creación del FMI³⁵.

El Convenio de creación del FMI, que tiene jerarquía superior a las leyes³⁶, establece que *“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”* (artículo V -Operaciones y Transacciones-, Sección 1).

- La Ley de Administración Financiera N° 24.156, al autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a formalizar operaciones de crédito público con los organismos financieros internacionales de los que

³⁴ En ese sentido, ver Galeano, Juan José, op. cit., pp. 674 y 675.

³⁵ Decreto-Ley N° 15.970, artículos 1 y 2. Este mismo Decreto-Ley autorizó al Banco Central de la República Argentina a ejecutar todas las operaciones previstas en el tratado, sin establecer limitación alguna (cfr. artículo 9). Así, se gestó una práctica que se vio cristalizada con la sanción de sucesivas leyes (e.g.: Ley N° 16.432 (artículo 48), Ley N° 24.156 (arts. 60, último párrafo; 65 y 70) y Ley N° 11.672 (artículo 16)), que **autorizaron expresamente al Poder Ejecutivo Nacional a celebrar convenios financieros con los organismos internacionales de los que el país sea parte, que se perfeccionan sin la intervención del Congreso de la Nación en cada acuerdo en particular.** Ver “Informe sobre la técnica de la delegación legislativa y los criterios de determinación de leyes delegantes anteriores a la reforma constitucional de 1994 relevantes para el gestión de Gobierno” emitido por el 18 de febrero de 2010 por el ex Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Joaquín Da Rocha, a su cargo en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 26.519 (pp. 23 a 25). En el mismo sentido, Galeano, Juan José, op. cit., pp. 675, 685 a 691.

³⁶ Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. La República Argentina aprobó siete enmiendas del Convenio Constitutivo del FMI, mediante Leyes N° 17.887, N 21.648, N 24.005, N 25.395 y N 26.849.



Procuración del Tesoro de la Nación

la Nación forma parte, sin que sea necesaria su previsión en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica (artículo 60, *in fine*)³⁷.

- La Ley de Presupuesto N° 27.431, al autorizar a ciertos entes a realizar operaciones de crédito público por los montos, especificaciones y destino del financiamiento indicados (artículo 32)³⁸.

La competencia del Poder Ejecutivo Nacional para negociar y formalizar convenios de crédito con organismos internacionales se complementa y robustece con:

- La Ley de Ministerios N° 22.520³⁹, al establecer que compete al Ministerio de Hacienda asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria y financiera, incluyendo “[e]ntender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al Banco Central de la República Argentina”; “[e]ntender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria y financiera y en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales”; e “[i]ntervenir en las relaciones con los organismos económicos internacionales” (artículo 20, incisos 15, 26 y 27).

³⁷ Galeano, Juan José, op. cit., pp. 687 y 688: “...siempre que se encuentren configuradas las circunstancias indicadas en dicha ley, es decir, que las operaciones de crédito se formalicen con organismos financieros internacionales de los que se forme parte (art. 60, párr. 4°) (...), la delegación de la competencia del Congreso se encuentra actualmente reconocida, sujeta a los controles y límites que la misma ley se establecen (arts. 64, 66, 86, 95, 117 y 118), los que deberán complementarse con los que surjan del resto del ordenamiento jurídico”.

³⁸ En ese sentido, ver Galeano, Juan José, op. cit., p. 689 y nota al pie 182

³⁹ Cfr. t.o. Decreto N° 438/92, modificado por el Decreto N° 575/2018.



Procuración del Tesoro de la Nación

- La Ley N° 20.593, que aprueba la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, al incluir entre sus funciones y facultades la de “*actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido, así como desempeñar un papel activo en la integración y cooperación económica*” (artículo 4, inciso 6).
- El Decreto N° 227/75, al establecer que “*la representación argentina ante el Fondo Monetario Internacional (...) estará a cargo de los siguientes funcionarios: a) en el carácter de Gobernador Titular, el titular del Ministerio de Economía de la Nación; b) en el carácter de Gobernador Suplente o Alterno, el Presidente del Banco Central de la República Argentina*” (artículo 1).

La hipótesis que plantea la actora de intervención del Congreso de la Nación, sea en la negociación, celebración y/o aprobación posterior de estos convenios, importa un manifiesto desconocimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional.

También implica un desconocimiento de la práctica consolidada y pacífica en lo que se refiere a la formalización de convenios con el FMI por el Poder Ejecutivo Nacional.

Entre 1958 y 2003 la República Argentina firmó 18 acuerdos *stand by* con el FMI; así lo hizo en 1958, 1960, 1961, 1962, 1967, 1968, 1976, 1977, 1983, 1984, 1987, 1989, 1991, 1996, 1999, 2000 y 2003⁴⁰.

⁴⁰ Información extraída de la página web oficial del Banco Central de la República Argentina, disponible en http://www.bcra.gob.ar/Institucional/Historial_Acuerdos_FMI.asp.



Procuración del Tesoro de la Nación

Todos esos acuerdos fueron negociados, formalizados y ejecutados sin aprobación directa o posterior del Congreso de Nación.

Es además impracticable que en la negociación y celebración de este tipo de convenios intervengan ambas Cámaras del Congreso; atentaría contra la dinámica y necesaria inmediatez de estas operaciones⁴¹.

Si el Congreso de la Nación entendiera lo contrario, no hubiera dictado las normas precedentemente mencionadas o lo hubiera reglado de otro modo.

Lo expuesto confirma que el Poder Ejecutivo Nacional es quien tiene la atribución constitucional de celebrar operaciones de crédito con organismos internacionales (artículo 99 de la Constitución Nacional), y que el Congreso de la Nación aprobó en forma “previa” la celebración de convenios con el FMI, no requiriéndose su aprobación posterior.

III.5.2 El Poder Ejecutivo Nacional no excedió sus atribuciones

El contexto que motivó la necesidad del Acuerdo *Stand-By* y los objetivos que en él se establecen, evidencian un ejercicio razonable de la autorización “previa” otorgada por el Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo Nacional, cuya oportunidad, mérito y conveniencia no admite revisión judicial⁴².

El contexto que motivó la necesidad del Acuerdo *Stand-By*

Durante el mes abril de 2018 el mercado financiero argentino se vio

⁴¹ Ver, en ese sentido, Bianchi, Alberto B., “*Status constitucional de los acuerdos ejecutivos luego de la Reforma Constitucional*”, LA LEY1999-A, 197, cita online: AR/DOC/10994/2001.

⁴² Fallos: 215:157.



Procuración del Tesoro de la Nación

impactado por la confluencia de un conjunto de factores negativos:

- La falta de lluvias y la consecuente sequía en las tierras redujo: la producción agropecuaria de soja y maíz en un 25%, en comparación interanual; la actividad económica y las exportaciones. Se estima que el impacto adverso fue equivalente a un 1% del PBI.
- Aumentó el valor internacional del barril de petróleo Brent: el 42%, entre el 15 de agosto de 2017 y el 25 de enero de 2018; y en el primer semestre de 2018, promedió una suba interanual de 36%. Su impacto fue fuerte en las cuentas externas y fiscales del país, por ser un importador neto de energía y estar subsidiada parcialmente a los usuarios.
- Aumentó el valor internacional del dólar estadounidense y el porcentaje de las tasas de interés de los bonos del Tesoro de Estados Unidos.
- Los aumentos internacionales del valor de la energía, del dólar estadounidense y de las tasas de interés de los bonos del Tesoro de Estados Unidos: impactaron negativamente en la economía del principal socio comercial de nuestro país (la República de Brasil) y se redujeron sus expectativas de su crecimiento.
- Entre el 12 de abril y 14 de mayo pasados el *Emerging Markets Bond Index* (EMBI) de Argentina pasó de 397 a 500 puntos básicos, y aumentó abruptamente la demanda de dólares



Procuración del Tesoro de la Nación

estadounidenses (su valor subió de 21 \$/US\$ a casi 25 \$/US\$ (+18,2%) en 9 días)⁴³.

- El 15 de mayo de 2018 vencían bonos Lebacs por un monto de \$ 615.877 millones de pesos argentinos.

En tales condiciones, el Poder Ejecutivo decidió actuar preventivamente e iniciar conversaciones con el FMI, al entender que era la mejor forma de moderar el impacto de un contexto internacional menos favorable en nuestra economía, y poder garantizar el financiamiento externo al menor costo (necesario para la convergencia fiscal y el ordenamiento macroeconómico en general).

Los objetivos del Acuerdo *Stand-By*

El Acuerdo *Stand-By* contempla un programa razonable que tiene como metas:

- Recuperar la confianza con políticas macroeconómicas que permitan reducir las necesidades financieras del país y la deuda pública en términos del PBI.
- Fortalecer la autonomía del Banco Central de la República Argentina con metas de inflación realistas que contengan los impactos de la volatilidad de los mercados, tendiendo a alcanzar una inflación de un dígito a fines del 2021.

⁴³ Esta situación se produjo pese a que la economía venía mostrando buenos signos de crecimiento. El Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) había crecido 3,5% anual en el primer trimestre, anticipando que el PBI había registrado 7 trimestres ininterrumpidos de crecimiento.