

## FORMULA DENUNCIA.

Señor Juez:

**Luana Volnovich**, DNI N.º 18.887.355, Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires, con el patrocinio letrado de Rayen Nazareno Castro, abogado, Tº 607 Fº 089 CFALP, constituyendo domicilio procesal físico en Av. Rivadavia 1841, 13º Piso, Of. 1330, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio procesal electrónico en 20332772466, se presenta respetuosamente ante VS y dice:

### A) OBJETO.

Que, conforme a lo dispuesto por el art. 174 y siguientes del CPPN, y teniendo en cuenta los acontecimientos de público conocimiento ocurridos durante el transcurso de la gestión de Emilio Basavilbaso, tratándose de hechos de ejecución continua, en cuanto a que la Administración Nacional de Seguridad Social -ANSES- **violenta la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo de Garantías de Sustentabilidad**, vengo por la presente a efectuar formal denuncia contra Emilio Basavilbaso, Juan Martín Monge Varela, Pablo Pereyra Iraola y Andrés Rodríguez Lubary, por considerarlos responsables de los delitos de **administración fraudulenta, abuso de autoridad, violación de los deberes de funcionario público y de asociación ilícita**, previstos y reprimidos por los artículos 173 inc. 7, 210, 248 y 249 del Código Penal.

Ello, sin perjuicio de que eventuales medidas de prueba y diligencias procesales a encararse durante la etapa de instrucción, permitan vincular nuevos autores o partícipes a los ilícitos aquí denunciados.

## **B) HECHOS.**

Tal como surge en la Presentación del mes de agosto del año 2018 ante la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social del Congreso, el valor en dólares estadounidenses de los fondos del FGS al día 31 de julio de 2018 resultó de U\$D 50.580 millones, perdiendo en el período comprendido entre el 31/12/2017 y el 31/07/2018 la suma de U\$D 13.475 millones. Según informó la Administración Nacional de la Seguridad Social en la Presentación del mes de febrero de 2018 ante la Comisión Bicameral del Congreso, el valor en dólares estadounidenses de los fondos del FGS ascendían a U\$D 64.055 millones el día 31/12/2017.

Las proyecciones al 31 de agosto de 2018 indican que con una devaluación del dólar de 27.3 a 40 pesos, en ese mes el valor en dólares de la cartera del FGS se habría reducido de U\$D 50.580 millones a U\$D 41.966 millones, generando una pérdida en el mes de U\$D 8.614 millones que acumulan en los primeros ocho meses del año un quebranto de U\$D 22.089 millones para el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Que dicha circunstancia violenta lo dispuesto en el art. 1° del Dec. 897/2007 en cuanto dispone en su inciso “c” como finalidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad la de “Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo”.

Tanto el titular de la Administración Nacional de la Seguridad Social, Sr. Emilio Basavilbaso, como los ex Subdirector Ejecutivo de Operación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad Juan Martín Monge Varela, el ex Gerente de Operaciones del FGS Pablo Pereyra Iraola y Andrés Rodríguez Lubary, ex gerente de Inversiones del fondo, resultan penalmente responsables ante la normativa vigente que impone dichas obligaciones a su cargo.

Que el fondo de garantía de sustentabilidad ha sido creado y tiene como objeto ser el garante de la sustentabilidad del sistema de protección social vigente en la normativa Argentina en concordancia con criterios internacionales en materia de derechos de la seguridad social y que no tiene por objeto ser utilizado para el sostenimiento financiero del modelo económico sino que debe estar orientado a generar transferencias o inversiones en orden a sostener condiciones de sustentabilidad futura de la seguridad social o en su defecto funcionar como fondo anticíclico para cubrir prestaciones en situaciones extraordinarias, pero en ningún caso la normativa vigente determina que el fondo de garantía de sustentabilidad pueda ser utilizado de forma permanente para el uso de gastos corrientes ni tampoco para el sostenimiento de la política económica o monetaria.

Resulta motivo de investigación la compra de activos en pesos o cédulas hipotecarias en contextos de procesos descontrolados de devaluación.

En este sentido no se pretende aquí judicializar una decisión de gobierno ya que las decisiones en materia de política económica están dentro de las competencias del ejecutivo y sus delegaciones, pero lo que se pretende aquí exponer es que las decisiones en materia financiera que se han tomado con respecto a las inversiones del FGS parecen haber ido en contra del principio de seguridad y rentabilidad anclados en la norma del FGS y generando un perjuicio económico para los trabajadores y jubilados en pos de

sostener una política económica en crisis, da cuenta de ella los resultados de los balances del FGS que muestran una significativa caída porcentual en sus activos en dólares.

Por todo ello, corresponde iniciar una investigación penal con el propósito de saber las consecuencias de esta administración de los fondos del FGS, a *prima facie* trágica para los intereses que la normativa vigente ordena proteger. Para ello en particular deberá observarse no sólo el destino de los fondos del FGS, sino la deriva de las operaciones en el mercado financiero que lo tuvieron como protagonista.

Para la pesquisa y con el objeto de poder conocer el verdadero propósito de esta administración que, como dije, afecta directamente a la pervivencia del FGS y a su funcionamiento deberá investigarse si desde la gestión del Sr. Basavilbaso se ha buscado favorecer determinados intereses de particulares, principalmente pero no sólo de aquellos que han sido objeto de operaciones conjuntas con la administración presente en el mercado financiero.

### **C) BIEN JURIDICO PROTEGIDO**

**Relevancia de la protección de los recursos destinados al sistema de la seguridad social. Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público.**

La Seguridad Social es el conjunto de medios e instrumentos a través de los cuales la comunidad social organiza de un modo sistemático la atención y cobertura de los diversos acontecimientos que pueden afectar a cada uno de

sus integrantes –especialmente los relativos a la enfermedad, el desempleo, la maternidad, la vejez y la muerte-.

En el mismo sentido la OIT, concibe a la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Este sistema es el núcleo de la política social del Estado, que organiza y programa sus acciones en busca del resultado deseado.

El Estado como sujeto activo obra en función de una causa final, que es el bien común. Este se logra a través de la consecución de fines particulares -sociales, económicos, políticos, relaciones internacionales, etc.

El derecho de la Seguridad Social y el sistema a través del cual se materializa se nutren de una serie de principios que informan la disciplina.

Estos principios actúan como mandatos de optimización que no pueden ser desconocidos al momento de regular el sistema.

Pueden señalarse, entre otros, los de universalidad, solidaridad, igualdad, redistribución, sustentabilidad de los organismos que administran los recursos sociales, integralidad, justicia social, dignidad, subsidiariedad y equidad.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional prescribe la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social con carácter de integral e irrenunciable.

Para cumplir con dicho mandato el Estado debe organizar un sistema que brinde adecuada cobertura, tanto en cantidad como en calidad de

prestaciones, frente a las contingencias sociales a las que pueden verse expuestos los miembros de la comunidad.

A su vez, distintos Instrumentos Internacionales establecen la obligación de los Estados de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.-

Sin embargo, el deber de los Estados de alcanzar la progresividad de los derechos sociales se encuentra sujeto, en gran medida, a la cantidad de fondos disponibles.

El carácter limitado de los recursos de la seguridad social y los primordiales objetivos que a través de éstos se cumplen, trae como correlato la necesidad de protegerlos frente a conductas que puedan afectarlos arbitrariamente o desviarlos de sus finalidades específicas.

### **Organización del Sistema de la Seguridad Social Nacional. Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público.**

El sistema de la seguridad social de nuestro país se ha organizado en base a la preeminencia de los principios señalados.

En esta línea se estableció el Sistema Único de la Seguridad Social a través del Dto. 2284/91.-

Este esquema, considerado en sentido amplio, está integrado por cuatro componentes: el subsistema previsional (SIPA); el subsistema de Asignaciones Familiares (ley 24.714); el subsistema de Desempleo (ley 24.013), el subsistema de Riesgos del Trabajo (ley 24.557), y el subsistema de salud (ley 23.660 y 23.661).

La Anses es el organismo a través del cual se materializan y se hacen operativos los objetivos de gran parte del sistema de la Seguridad Social; y tiene como principal función la gestión y administración de una gama muy amplia de prestaciones, guiándose por los principios rectores de solidaridad, sustentabilidad, igualdad, inclusión, etc.

En este contexto se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público (Dto. 897 del 12 de julio del 2007 –modificado por Dto. 2103/08) que tiene por finalidad: a) Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales; b) Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos; c) Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo; d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales; e) Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo (v. art. 1º del Dto. 897/07 modif. Por Dto. 2103/08).

Para materializar los objetivos reseñados el FGS cuenta con: a) Los recursos percibidos por la Anses que resulten de libre disponibilidad; b) Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto N° 313/07, reglamentario de la Ley N° 26.222; c) Las rentas provenientes de las inversiones que realice; d) Cualquier otro aporte

que establezca el Estado Nacional mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período de que se trate; e) Los bienes que reciba el SIPA como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 7° de la Ley N° 26.425 (v. art. 3 Dto. 897/2007 modif. Por Dto. 2103/08).

Con fecha 26 de mayo del 2016 se dictó la ley 27.260 que creó el “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”. La nueva normativa tuvo por objeto implementar acuerdos que permitieran reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con los beneficiarios del sistema.

En base a ello se introdujeron modificaciones al régimen del FGS, disponiéndose que los recursos del fondo, además de los fines ya previstos, podían utilizarse para cumplir con el pago de los acuerdos.

Asimismo, se dispuso que el activo del FGS puede invertirse de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por ley, en:

a) Operaciones de crédito público de las que resulte deudor el Estado nacional ya sean títulos públicos, letras del Tesoro o préstamos hasta el cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del Fondo.

b) Títulos valores emitidos por las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las municipalidades, el Banco Central de la República Argentina, otros entes autárquicos del Estado nacional y provincial, empresas del Estado, nacionales, provinciales o municipales, hasta el treinta por ciento (30%) de los activos totales del Fondo;

c) Obligaciones negociables, debentures y otros títulos valores representativos de deuda emitidos por sociedades anónimas nacionales, entidades financieras, cooperativas y asociaciones civiles y sucursales de sociedades extranjeras, autorizadas a la oferta pública por la Comisión



Nacional de Valores, hasta el cuarenta por ciento (40%) de los activos totales del Fondo;

d) Depósitos a plazo fijo en entidades financieras regidas por la ley 21.526 y sus modificaciones, hasta el treinta por ciento (30%) de los activos totales del Fondo;

e) Acciones y/u obligaciones negociables convertibles en acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas cuya oferta pública esté autorizada por la Comisión Nacional de Valores y que estén listadas en mercados autorizados por dicha Comisión cuyo objeto sea organizar las operaciones con valores negociables que cuenten con oferta pública, como mínimo el siete por ciento (7%) y hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del Fondo.

La normativa establece que el FGS cuenta con un plazo de 4 años para readecuar sus inversiones de acuerdo a los límites mencionados precedentemente (v. art. 29 ley 27.260).

### **Órganos de Decisión del FGS:**

Los órganos encargados de supervisar la administración del FGS son:

#### **a) Comité Ejecutivo del FGS.**

**Funciones** (v. art 7° Dto. 897/2007 modif. Por Dto. 2103/08)

i.-) Dictar su propio reglamento de funcionamiento el cual deberá fijar como requisito indispensable realizar al menos una reunión mensual; ii) Fijar los principios de seguridad y rentabilidad, contemplando los impactos de las decisiones de inversión en la macroeconomía, especialmente en la creación de empleo así como en la generación de recursos tributarios adicionales que percibiría la Anses, previendo las debidas medidas relacionadas con la

diversificación de riesgos y adecuación temporal de las inversiones que aseguren el cumplimiento de los objetivos del FGS. La Anses no podrá apartarse de los lineamientos y directivas fijadas por el Comité Ejecutivo del Fondo; iii.-) Tratar para su aprobación o rechazo, las solicitudes de operaciones financieras que haya recibido el Subdirector de Operación del FGS o el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) y que éstos hayan remitido al Comité Ejecutivo para su análisis; iv.) Establecer las líneas directrices para la inversión de los activos; v.-) Realizar un Informe General anual de la gestión del fondo que contendrá la memoria detallada de todas las acciones emprendidas relacionadas con su administración.

#### **b) Consejo del FGS**

**Funciones** (v. art 14 Dto. 897/2007 modif. Por Dto. 2103/08 y art. 12 ley 26.245)

i.-) Dictar su reglamento interno de funcionamiento; ii.-) Reunir la información normativa y de gestión atinente al régimen de inversiones y administración del Fondo; iii.-) Brindar a la sociedad información relativa al estado del Fondo y su evolución; iv.-) Semestralmente recabar información de la Anses respecto de la actividad administrativa del Fondo que le permita un cabal conocimiento del estado de situación.

#### **c) Subdirección Ejecutiva de Operaciones del FGS (creada en el ámbito de la Anses, v. Dto. 2105/08 Res. DEA 239/09).**

**Funciones:** se encuentra a cargo de la ejecución de las decisiones adoptadas en relación con el FGS y la adopción de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las directivas, estrategias y planes adoptados. Deberá asegurar la redacción y cumplimiento de manuales

normativos que aseguren el funcionamiento coordinado de las áreas a su cargo de manera tal de incorporar al análisis económico y financiero de los instrumentos de inversión, el impacto y las externalidades que generarán los proyectos, en función de los fines específicos para los que ha sido creado el FGS

Dentro de la órbita de la Subdirección de Operaciones del FGS actúan:

**I) La Gerencia de Control del FGS (v. Res DEA 239/09).**

**Funciones:** Supervisar que la administración y ejecución de inversiones y operaciones del FGS se hayan realizado en el marco de la normativa vigente y conforme los procedimientos previstos.

**II) La Gerencia de Auditoria del FGS**

**Funciones:** Su responsabilidad primaria es examinar y evaluar las actividades desarrolladas por la Organización en lo relativo a la administración del FGS.

**D) ENCUADRE LEGAL.**

Conforme la reseña de los hechos anteriormente efectuada, esta parte considera que existen elementos de entidad suficientes para formular la correspondiente denuncia penal en orden a la presunta comisión de los delitos previstos y reprimidos en los arts. 173 inc. 7, 210, 248 y 249, ambos del CPN, ello sin perjuicio de que el avance de la investigación permita encuadrar las maniobras ilícitas en otros tipos penales.

Así las cosas, la figura penal prevista en la primera de las normas legales citadas reprime un tipo especial de defraudación. En cuanto el art. 172 reprime al que “defraudare a otro con nombre supuesto, calidad simulada,

falsos títulos, influencia mentida, abuso de confianza o aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño”, la figura contenida en el art. 173 inc. 7 pune a quien “por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico, tuviera a su cargo el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios ajenos, y con el fin de procurar para sí o para un tercero un lucro indebido o para causar daño, violando sus deberes perjudicare los intereses confiados u obligare abusivamente al titular de éstos”. Las acciones que aquí se imputan a Emilio Basalvilbaso, Juan Martín Monge Varela, Pablo Pereyra Iraola y Andrés Rodríguez Lubary encuadran en el tipo descripto.

En cuanto a las previsiones del art. 248, que reprime “al funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales (...)”, esta parte entiende que las decisiones de los nombrados en torno a la administración del Fondo de Garantías de Sustentabilidad, sea en cuanto al diseño de la política económica como de la gestión llevada a cabo en la Administración Nacional de Seguridad Social, constituyen un acto contrario a derecho.

La figura prevista en el Art. 248 del C.P se concreta “cuando la actividad del funcionario, si bien se apoya en una facultad concedida por la ley, en el caso concreto se la ejerce arbitrariamente, por no darse los supuestos de hecho requeridos para su ejercicio [...]”. Asimismo, su modalidad omisiva consiste en “[...] la decisión de no ejecutar la ley, es decir, de no aplicarla, prescindir de ella, no actuarla en la realidad, como si no existiera [...]”.

Jurisprudencialmente se ha asentado que es un delito de omisión consistente en no hacer lo que la ley manda en razón de su cargo, traicionando la confianza depositada en el funcionario público por el pueblo o algunos de los poderes públicos.

Respecto del art. 249 del CPN, que pune al “funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio”, la aquí denunciante sostiene que las decisiones llevadas a cabo por los aquí imputados.

Finalmente, y en relación a la figura de asociación ilícita contenida en el art. 210, la misma persigue a quienes “el que tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación. Para los jefes u organizadores de la asociación el mínimo de la pena será de cinco años de prisión o reclusión”. Queda por lo expuesto *ut supra* que los aquí denunciados resultan pasibles de las imputaciones que se formulan, por encuadrar en los tipos penales descriptos.

Sin perjuicio de lo antedicho cabe agregar que el Congreso Nacional aprobó a través de la ley 24.759, la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, mediante la cual la República Argentina se comprometió a promover y fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

La citada Convención establece entre los actos de corrupción aquellos que impliquen “la realización por parte del funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero” (cfr. art. VI inc. c) y proclama, entre otras cuestiones, que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados Parte erradicar la impunidad e implementar medidas concretas a tal fin.

En virtud de dichas disposiciones la Judicatura guarda el inexcusable deber de adoptar todas aquellas diligencias que resulten necesarias para investigar en forma acabada los hechos aquí puestos en conocimiento.

Por todo ello, considera esta aparte acertado formular la presente denuncia, a los fines de se profundice la investigación con respecto al hecho aquí expuesto.

### **E) MEDIDAS DE PRUEBA.**

Sin perjuicio de las diligencias de investigación que habrán de sugerirse en el pertinente requerimiento de instrucción (Art. 188, inc. 3° del C.P.P.N.) y de las que el tribunal estime necesarias, sugiero la realización de las siguientes medidas:

1) Se libre oficio a la Dirección General de Asesoramiento Económico y Financiero en las Investigaciones (DAFI) dependiente del Ministerio Público Fiscal a los efectos de que formule informe sobre las operaciones económico financieras realizadas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad entre 2016 y 2018 e indague sobre cuál fue la eficacia de dichas operaciones, detalle la composición de sus activos en ambos períodos y atienda la evolución de los mismos en valores nominales y reales.

2) Se Requiera a la Comisión Nacional de Valores que informe: (i) qué empresas emitieron desde 2016 a 2018 Obligaciones Negociables (ON) cuya oferta pública fuera autorizada por esa Comisión; (ii) la fecha de las colocaciones iniciales de esos valores; (iii) cuáles fueron las condiciones de esas emisiones y (iv) cuáles fueron las calificaciones de riesgo dadas a esas ON al momento de su emisión. Una vez obtenida dicha información, se sugiere cotejar el listado

emisiones con las ON suscriptas durante los años 2016 a 2018 por el FGS, a los efectos de evaluar la conveniencia de ordenar una pericia con el objeto realizar un análisis comparativo entre los parámetros de seguridad y rentabilidad de las primeras y las segundas.

3) Se libre oficio a la Unidad Fiscal para la investigación de delitos relativos a la Seguridad Social (UFISES) a fin de que remita los informes producidos en los ejercicios 2016 a 2018 en cuanto estos estén referidos a acciones de dicha unidad fiscal sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y toda aquella acción cuanto estime corresponder referida a maniobras económico financieras que puedan haber redundado en desmedro para la composición de sus activos (como por ejemplo denuncias efectuadas por UFISES, informes producidos por dicha unidad fiscal, investigaciones de oficio dentro del marco de sus competencias referidas al FGS, entre otras).

### E) PETITORIO.

Por todo lo expuesto, respetuosamente a V.S. solicito:

- 1) Se tenga por formulada la presente denuncia.
- 2) Se instruya sumario a efectos de investigar la presunta comisión de los delitos de acción pública que se desprende de la misma, sin perjuicio de la calificación legal que en definitiva corresponda.
- 3) Se dé intervención al representante del Ministerio Fiscal.
- 4) Se dé cumplimiento a las medidas de prueba sugeridas en el presente escrito.



Rayen Nazareno Castro  
Abogado  
T° 607 F° 089 C.F.A.L.P.

LUANA VOLNOVICH  
DIPUTADA NACIONAL

Proveer de conformidad  
SERA JUSTICIA