

FORMULA DENUNCIA PENAL

Señor Juez Federal:

MARCELA MARINA PAGANO, Diputada de la Nación Argentina, constituyendo domicilio en mi despacho oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sito en Av. Rivadavia 1864 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, me presento respetuosamente ante V.S. y digo:

I. OBJETO

Vengo por el presente a formular denuncia penal, en los términos de los artículos 174 y siguientes del Código Procesal Penal de la Nación, contra los funcionarios públicos que hayan dispuesto, instruido, autorizado y/o ejecutado los pagos del fideicomiso creado por el artículo 12 del Decreto N° 976/2001 —en lo que refiere al Sistema Vial Integrado (SISVIAL), componente del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) instituido por el Decreto N° 1377/2001— durante los ejercicios 2024, 2025 y 2026 —con especial atención a quienes ejercieron las competencias de autoridad de aplicación y de dirección de los fondos fiduciarios conforme al Decreto N° 215/2024 y su normativa delegada—, y contra toda otra persona que resulte penalmente responsable, por la posible comisión de los delitos de cohecho pasivo y activo (arts. 256 y 258 del Código Penal), admisión y ofrecimiento de dádivas (art. 259 CP), negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (art. 265 CP), malversación de caudales públicos (arts. 260 y 261 CP) e incumplimiento de los deberes de funcionario público (arts. 248 y 249 CP), sin perjuicio de la calificación legal que en definitiva corresponda asignar a los hechos conforme el resultado de la instrucción.

La hipótesis delictiva que se somete a investigación es la siguiente: que la oportunidad de determinados pagos del fideicomiso vial a direcciones provinciales de vialidad y a empresas contratistas con obra radicada en determinadas provincias habría sido administrada de manera estratégica —mediante la retención de pagos ya exigibles y su liberación en fechas seleccionadas, y/o el adelantamiento de pagos aún no exigibles— como contraprestación, incentivo o señal dirigida a los gobiernos provinciales beneficiarios, con el objeto de obtener votos, abstenciones o ausencias funcionales de diputados y senadores

nacionales de esas provincias en votaciones determinantes del Honorable Congreso de la Nación.

No se denuncia aquí una mera coincidencia estadística: se denuncia un patrón de coincidencias temporales entre pagos extraordinarios del fideicomiso y votaciones parlamentarias críticas que, valorado junto con (i) el margen de discrecionalidad administrativa existente en el circuito de instrucción de los pagos, (ii) las admisiones públicas de dirigentes políticos sobre la negociación de fondos a cambio de votos durante el mismo período, y (iii) el ocultamiento sistemático de la información sobre la ejecución del fideicomiso —judicialmente comprobado—, configura un cuadro indiciario serio que impone la intervención de la justicia penal federal para establecer si los fondos públicos de afectación específica vial fueron utilizados como moneda de cambio política.

II. HECHOS

II.A. El fideicomiso vial y su circuito de pagos

1. El Decreto N° 976/2001 creó, en su artículo 12, un fideicomiso cuyo fiduciante es el Estado Nacional y cuyo fiduciario es el Banco de la Nación Argentina (BNA), integrado principalmente con el producido de la tasa sobre el gasoil, luego receptada por la Ley N° 26.028 como impuesto sobre los combustibles con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial. El Decreto N° 1377/2001 creó el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), dentro del cual el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) canaliza los recursos destinados a obras viales. Por el Decreto N° 54/2009 se incorporó a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) como beneficiaria del fideicomiso, habilitándola a ejecutar obras en forma directa o mediante convenios con jurisdicciones provinciales y municipales, vía por la cual las direcciones provinciales de vialidad reciben pagos del fideicomiso.

2. El circuito de pago es el siguiente: la DNV aprueba las certificaciones de obra; la autoridad de aplicación —históricamente la Dirección Nacional de Gestión de Fondos Fiduciarios del ex Ministerio de Transporte y, tras la reestructuración ministerial, la Secretaría de Transporte en la órbita del Ministerio de Economía— instruye al BNA; y el BNA, como fiduciario, ejecuta la transferencia al beneficiario. Es decir: entre la exigibilidad

del pago y su ejecución efectiva media una instrucción administrativa discrecional en cuanto a su oportunidad, emanada del Poder Ejecutivo Nacional.

3. Ese margen de discrecionalidad temporal es jurídicamente relevante porque el régimen de la Ley N° 13.064 de Obras Públicas (art. 48) establece que la mora en el pago de certificados se produce de pleno derecho y devenga intereses. En consecuencia, la administración diligente paga apenas el certificado es exigible. La retención deliberada de pagos exigibles —acumulando intereses a cargo del erario— y su liberación en fechas políticamente seleccionadas no constituye una opción de gestión: constituye, en la hipótesis que aquí se denuncia, el instrumento material de un intercambio espurio y, en sí misma, una fuente autónoma de perjuicio fiscal y de responsabilidad penal.

4. El cuadro institucional se agrava por la situación de la propia DNV: el Decreto N° 461/2025 (8/7/2025) dispuso su disolución, decisión judicialmente suspendida por medida cautelar dictada por el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de San Martín (causa FSM 28376/2025), lo que dejó al organismo rector de la obra vial nacional en un estado de precariedad institucional que diluye responsabilidades y controles precisamente durante el período aquí denunciado.

II.B. Origen documental de la información: pedidos de acceso a la información pública

5. La totalidad de la información sobre pagos del fideicomiso que sustenta esta denuncia proviene de documentación oficial emitida por el fiduciario BNA y por organismos públicos, obtenida mediante pedidos de acceso a la información pública en los términos de la Ley N° 27.275, tramitados ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) por los expedientes: EX-2025-42307944- -APN-DNPAIP#AAIP (cuenta SISVIAL); EX-2025-67495051- -APN-DNPAIP#AAIP (estados contables del SIT y desagregado de obras SISVIAL); EX-2025-110251959- -APN-DNPAIP#AAIP (documentación financiera y de avance físico de la obra RN 5 entre Mercedes y Suipacha); EX-2026-13679948- -APN-DNPAIP#AAIP (ampliación obras RN 5 y préstamo CAF); EX-2026-42924474- -APN-DNPAIP#AAIP (movimientos de la cuenta SISVIAL y desagregado de obras 2025 al 31/05/2026); y EX-2026-22585325- -APN-DNPAIP#AAIP, en el que la propia AAIP, mediante RESOL-2026-82-APN-AAIP, hizo lugar al reclamo por infracción de la DNV a la Ley 27.275.

6. La documentación oficial así obtenida comprende: los estados contables del SIT correspondientes al ejercicio 2024 y al primer semestre de 2025; los movimientos de la cuenta SISVIAL y sus aplicaciones financieras (enero 2024–abril 2025 y enero 2025–mayo 2026); y el desagregado del ítem “pago a beneficiarios” del SISVIAL (enero 2024–junio 2025 y enero 2025–mayo 2026), con fecha, beneficiario y monto de cada pago; además de los informes de auditoría del préstamo CAF sobre las obras de las RN 5 y RN 3 correspondientes a 2024. Se acompaña asimismo la planilla de sistematización de dicho desagregado, cuyos totales mensuales fueron controlados contra el documento oficial de origen.

7. Complementariamente, la cuestión fue llevada al Jefe de Gabinete de Ministros mediante la pregunta N° 1984, respondida en el Informe N° 145 ante esta Honorable Cámara.

II.C. Los patrones de pago detectados (2024–2026)

8. Del desagregado oficial del ítem “pago a beneficiarios” surge que durante el ejercicio 2025 el fideicomiso realizó 686 pagos por un total de \$276.484 millones, distribuidos en 129 jornadas, con un pico máximo el 8 de agosto de 2025 (\$14.687 millones). Durante el ejercicio 2026 (parcial enero–mayo), los pagos totalizaron \$85.138.410.430,12, en 146 operaciones a 33 beneficiarios, entre ellos direcciones provinciales de vialidad (Jujuy, Salta, Tucumán, Tierra del Fuego, Santa Cruz y el Consejo Provincial de Vialidad de Santiago del Estero) y grandes empresas contratistas.

9. La distribución territorial de los débitos de 2026 exhibe una anomalía saliente: las dos provincias que encabezan los pagos son Misiones (aproximadamente \$14.000 millones) y Jujuy (aproximadamente \$12.000 millones), por encima de jurisdicciones con redes viales sustancialmente mayores como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba. Misiones y Jujuy son, precisamente, dos de las provincias cuyos legisladores nacionales resultaron pivotaes o funcionales al oficialismo nacional en las votaciones del período, conforme se detalla seguidamente.

II.D. Las coincidencias temporales entre pagos y votaciones del Congreso

10. 7 de mayo de 2025 — Ficha Limpia (Senado). El mismo día en que el Senado de la Nación rechazó por un solo voto (36 afirmativos contra 35 negativos, sobre 37 requeridos)

el proyecto de “Ficha Limpia”, el fideicomiso pagó \$7.895 millones íntegramente a la Dirección Provincial de Vialidad de Jujuy. El proyecto cayó por el cambio de voto de los dos senadores de Misiones pertenecientes al oficialismo provincial; días después, la prensa nacional reconstruyó —sobre la base del testimonio de múltiples participantes de una reunión partidaria— que el conductor de ese espacio, Carlos Rovira, admitió que el giro respondió a un llamado personal del Presidente de la Nación (LA NACION, 9/5/2025). El episodio acredita, cuanto menos, que en el período investigado el voto de legisladores de provincias aliadas era objeto de gestión directa por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

11. 19 al 21 de marzo de 2025 — DNU 179/2025 (acuerdo con el FMI). El 19 de marzo de 2025 la Cámara de Diputados aprobó el DNU del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (129 afirmativos, 108 negativos, 6 abstenciones), con ausencias determinantes de legisladores de provincias cuyos gobernadores negociaban fondos con el Poder Ejecutivo Nacional. En la previa de esa votación, la prensa especializada consignó que el gobernador de Jujuy garantizó el apoyo del diputado nacional Jorge Rizzotti (La Política Online, 19/3/2025), mientras el propio Jefe de Gabinete difundía públicamente las obras acordadas con los gobernadores de Tucumán, Salta y Catamarca, cuyos diputados votaron afirmativamente o se ausentaron. Dos días después, el 21 de marzo de 2025, el fideicomiso pagó \$6.596 millones concentrados casi íntegramente en beneficiarios de la provincia de Santa Cruz.

12. 18 al 23 de agosto de 2025 — sesiones sobre emergencia en discapacidad, financiamiento universitario y emergencia pediátrica. En la semana de las sesiones de insistencia frente a los vetos presidenciales (20/8/2025: rechazo del veto a la emergencia en discapacidad por 172 votos; veto al aumento jubilatorio sostenido por un margen de seis votos), el fideicomiso concentró pagos por \$20.983 millones a beneficiarios de numerosas provincias.

13. Ejercicio 2026. Las dos provincias que encabezan los débitos del fideicomiso en enero–mayo de 2026 —Misiones y Jujuy— son aquellas cuyos legisladores: (i) provocaron la caída de Ficha Limpia en el Senado (Misiones); (ii) acompañaron la sanción de la reforma laboral en la Cámara de Diputados el 20 de febrero de 2026 (135 contra 115), con el voto afirmativo de los diputados misioneros de Innovación Federal y del diputado jujeño Jorge Rizzotti, alineado con el gobernador de su provincia; y (iii) integran el universo de bancas

cuya voluntad el oficialismo nacional procuraba asegurar para las votaciones de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y del proyecto de Inviolabilidad de la Propiedad Privada, aprobado en el Senado el 7 de agosto de 2026 por 37 votos contra 33. En idéntico sentido, y como contexto convergente, a fines de julio de 2026 el Poder Ejecutivo reanudó — tras dos meses de parálisis— la distribución de Aportes del Tesoro Nacional girando \$5.000 millones a cada una de seis provincias, entre ellas Misiones y Jujuy, en simultáneo con la búsqueda de votos para dichos proyectos (Politikón Chaco / BAE Negocios, 30/7/2026).

II.E. El contexto: la negociación de fondos por votos como práctica reconocida del período

14. Las coincidencias descriptas no ocurren en el vacío. Durante el mismo período, la prensa nacional documentó de manera sistemática la negociación de transferencias discrecionales a cambio de acompañamiento legislativo, al punto de titularse «Fondos a cambio de votos: ATN, la clave para destrabar negociaciones con los gobernadores» (LA NACION, 17/12/2025), consignándose que los legisladores alineados con los mandatarios de Salta, Tucumán, Catamarca y Misiones firmaron el dictamen del Presupuesto 2026 luego de que sus provincias recibieran giros de la Nación. La hipótesis de esta denuncia es que el fideicomiso vial —fondos de afectación específica, ajenos a toda facultad de asignación política— habría sido utilizado dentro de esa misma matriz de intercambio.

II.F. El ocultamiento de la información sobre la ejecución del fideicomiso

15. El acceso a la información aquí ofrecida como prueba debió ser obtenido del Estado mediante reclamos administrativos y judiciales. La AAIP declaró la infracción de la DNV a la Ley 27.275 (RESOL-2026-82-APN-AAIP). Y en la causa FLP 51918/2025, “Matus, Lorenzo c/ Dirección Nacional de Vialidad y otro s/ amparo ley 16.986”, el titular del Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 2 de La Plata dictó sentencia el 15 de julio de 2026 haciendo lugar parcialmente al amparo y ordenando a la DNV acompañar los contratos de obra de la RN 5 entre Mercedes y Suipacha y los expedientes sancionatorios por incumplimientos contractuales —o declarar bajo juramento su inexistencia—, con costas al Estado. En ese proceso quedó además evidenciado, por los propios metadatos de los archivos acompañados por la DNV, que los informes de auditoría externa del préstamo CAF N° 11744 (“Programa Corredores Logísticos de Integración”)

habían sido aportados en versiones recortadas, omitiéndose los estados de “efectivo recibido”, “desembolsos efectuados”, “inversiones acumuladas” y “cuenta especial” que integran dichos informes. El ocultamiento deliberado de la información financiera del programa vial constituye un indicio de cargo autónomo: quien administra regularmente no recorta auditorías.

II.G. La corroboración periodística independiente y la admisión oficial del desvío

16. La totalidad del patrón denunciado acaba de ser corroborada por una investigación periodística independiente. En sus ediciones del 9 al 11 de agosto de 2026, el diario LA NACION (investigación de Hugo Alconada Mon) reconstruyó —sobre balances contables, informes mensuales de cuenta y otra documentación oficial obtenida mediante múltiples pedidos de acceso a la información— que durante los primeros cinco meses de 2026 el Ministerio de Economía giró desde el fideicomiso más de \$33.000 millones (\$33.786 millones) para obras viales de provincias cuyos legisladores acompañaron al oficialismo en las sesiones más sensibles del Congreso. El diario definió “ventanas legislativas” de tres días —la víspera de la votación de interés para el Gobierno, el día de la sesión y las veinticuatro horas posteriores— y verificó que en esas ventanas se concentró el 52,7% de los \$83.145 millones pagados por el fideicomiso en el período, con un ritmo de pagos 3,44 veces superior al promedio de los días con movimientos; en febrero, el 90,8% de los \$18.883 millones pagados en el mes salió en apenas tres días. Las tres ventanas de 2026 identificadas son: 11 al 13 de febrero (aprobación de la reforma laboral en el Senado y media sanción del Régimen Penal Juvenil en Diputados; desembolsos por \$17.139 millones), 8 al 10 de abril (aprobación en Diputados del proyecto de ley de glaciares; \$12.551 millones) y 19 al 21 de mayo (debate de los proyectos “hojarasca” y de zonas frías; \$14.096 millones). La misma investigación identificó el patrón en los ejercicios anteriores: el primer desembolso de 2024 (\$11.275 millones) se registró en junio, en coincidencia con la aprobación de la Ley Bases, y tres episodios de 2025 concentraron \$35.474 millones —el 13,1% del total anual—, coincidentes con los cruces descriptos en los puntos 10 a 12 de la presente.

17. La congruencia territorial verificada por el diario es aún más elocuente: el 92,5% de los \$18.045,4 millones que cobraron cuatro vialidades provinciales (Tucumán, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero) coincidió con las ventanas legislativas; el 97,5% de los \$11.987 millones percibidos por la empresa José J. Chediack S.A.I.C.A. —para obras en la

Ruta Nacional 34, en Jujuy, que registra serios retrasos desde fines de 2023— coincidió con las tres ventanas, y en esas tres votaciones los legisladores que responden al gobernador de Jujuy acompañaron al oficialismo; la Dirección Provincial de Vialidad de Tucumán percibió \$2.322,8 millones durante las tres ventanas —para la ruta provincial 307, con tres años de demoras y menos del 20% de avance físico—, votando los legisladores alineados con el gobernador Jaldo a favor de las posiciones del Gobierno en las tres sesiones; la UTE Enríquez-Albano percibió \$4.466,5 millones en las ventanas de febrero y mayo —Ruta Nacional 105, Misiones—, con acompañamiento de los legisladores del gobernador Passalacqua en ambas oportunidades; el 19 de mayo, víspera de la votación sobre zonas frías, la Vialidad Provincial de Santa Cruz recibió \$2.104 millones, único pago del año a esa provincia, y el legislador alineado con el gobernador Vidal votó en el mismo sentido que el oficialismo; y la Dirección Provincial de Vialidad de Salta registró desembolsos por más de \$1.787 millones durante las ventanas de glaciares y de zonas frías, con acompañamiento de los legisladores del gobernador Sáenz. En total, el 41,5% de todos los desembolsos de enero–mayo de 2026 se concentró en apenas tres jurisdicciones: Misiones (UTE Enríquez-Albano: \$13.493 millones, 15,8%), Jujuy (Chediack: \$11.987 millones, 14,1%) y Santiago del Estero (Vialidad Provincial: \$9.886 millones, 11,6%).

18. Frente a esa publicación, el propio Gobierno admitió el desvío. El vocero presidencial Adrián Ravier reconoció públicamente que “una parte de esos impuestos va a Vialidad y la otra parte la dispone el Ministerio de Economía como parte de lograr el equilibrio fiscal” (declaraciones a El Diario de La Pampa, recogidas por LA NACION en su edición del 11/8/2026 bajo el título “El Gobierno admitió que utiliza las partidas viales para ‘lograr el equilibrio fiscal’”). La misma investigación cuantificó la subejecución: desde diciembre de 2023 se recaudaron \$1.503.252 millones con destino vial, se ejecutaron \$394.406 millones —tasa de subejecución del 73,8%— y más de un billón de pesos permanecía colocado en plazos fijos y letras del Tesoro; el fideicomiso cerró mayo de 2026 con \$1.038.779 millones sin aplicar a obras. La admisión oficial de que fondos de afectación específica se administran con una finalidad distinta de la legal —el “equilibrio fiscal”— importa el reconocimiento del elemento objetivo central de las figuras de malversación y de administración infiel invocadas en esta denuncia.

19. La investigación identificó, además, el circuito y los responsables funcionales de la liberación de cada pago, en línea con lo descripto en el punto 2: por el Decreto N° 215/2024 la decisión de liberar partidas del fideicomiso corresponde al Ministerio de Economía; un mes después, el ministro Luis Caputo delegó las facultades de dirección de todos los fondos fiduciarios en su Secretario Legal y Administrativo —cargo que ejerce Juan Ignacio Stampalija— y estableció que los desembolsos requieren la opinión previa del Secretario de Hacienda, Carlos Guberman, opinión que, según los propios estados contables del fideicomiso, “tiene carácter vinculante”. El Banco Nación, en cambio, “no decide nada”: paga en función de lo que le informa la autoridad de aplicación, no puede apartarse de esa instrucción y opera, en los hechos, como una tesorería, sin poder adelantar ni demorar desembolsos por iniciativa propia, según explicó al diario un ex director de banca pública con experiencia en la administración de fondos fiduciarios. Y el dato documental decisivo: un certificado de obra puede estar emitido, aprobado y listo para su pago por Vialidad, pero la autoridad de aplicación decide cuándo lo libera; al 30 de junio de 2025 los estados contables del fideicomiso registraban \$5.500 millones bajo el rubro “pagos liquidaciones pendientes de desembolso”, renglón que seis meses antes figuraba en cero. Queda así documentada la existencia misma de la práctica cuya finalidad esta denuncia pide investigar: la retención de certificados aprobados y exigibles a la espera de una decisión discrecional de liberación.

20. Cuatro expertos consultados por separado por el diario —un abogado administrativista, un auditor contable, un economista y un experto en finanzas públicas, todos con años de experiencia en la administración pública— coincidieron en que el patrón detectado justificaría una auditoría integral sobre la liberación de esos fondos. La propia investigación aclaró, con la misma prudencia que guía esta presentación, que la coincidencia temporal por sí sola no demuestra una contraprestación política ni un vínculo causal: precisamente aquello que sólo la instrucción penal puede establecer. Registró también el caso de Santiago del Estero —cuya Vialidad Provincial percibió \$9.886 millones para la autovía de la Ruta Nacional 9 pese a que sus legisladores votaron contra el oficialismo en todas las ventanas—, respecto del cual uno de los expertos deslizó la hipótesis del encubrimiento: “si quiero esconder un pago incómodo, lo emito entre otros pagos; si quiero esconder un elefante, lo escondo entre otros 100 elefantes”. Finalmente, se deja constancia de que, sobre la base de la misma información, la Diputada Victoria Tolosa Paz formuló

denuncia penal por presunta malversación de caudales públicos por el desvío de los fondos viales hacia instrumentos financieros; la presente tiene un objeto distinto y complementario —la administración de la oportunidad de los pagos como instrumento de negociación política—, sin perjuicio de la conexidad que V.S. estime corresponder.

II.H. Valoración del cuadro indiciario

21. Esta denunciante no desconoce —y lo pone de resalto en honor a la buena fe procesal— que la sola coincidencia temporal entre un pago y una votación no prueba un acuerdo espurio, y que parte de las concentraciones de pagos responde al calendario administrativo (así, los pagos de cierre de ejercicio del 29 y 30 de diciembre de 2025 carecen de correlato político). Precisamente por ello, el objeto central de la instrucción que se promueve no es la coincidencia en sí, sino lo que la coincidencia permite presumir y la prueba documental en poder del Estado permitirá confirmar o descartar: **si los pagos efectuados en las fechas señaladas correspondían a certificados largamente exigibles cuya liberación fue retenida y administrada con criterio político, o a pagos adelantados sin exigibilidad actual.** El cotejo entre la fecha de exigibilidad de cada certificado de obra y la fecha efectiva de la instrucción de pago al fiduciario —información que obra íntegramente en poder del BNA, del Ministerio de Economía y de la DNV— es la llave probatoria del presente caso, y sólo la justicia penal puede obtenerla con la completitud e imperatividad necesarias, tal como lo demuestra la resistencia informativa ya descripta.

III. LA DOCTRINA DEL PRECEDENTE “VIALIDAD” (CAUSA N° 2833, CFP 5048/2016/TO1) Y SU APLICACIÓN AL CASO

22. Los hechos aquí denunciados deben leerse a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 2 en la causa N° 2833, “Fernández de Kirchner, Cristina Elisabet y otros s/ inf. arts. 173, 174 y 210 del Código Penal” (CFP 5048/2016/TO1), cuyo veredicto del 6 de diciembre de 2022 —fundamentos leídos el 9 de marzo de 2023— condenó a la ex Presidenta de la Nación a seis años de prisión e inhabilitación especial perpetua como autora del delito de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública (art. 174, inc. 5° y último párrafo, en función del art. 173, inc. 7°, del Código Penal), condena confirmada por la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal y firme desde el 10 de junio de 2025, fecha en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación

desestimó los recursos deducidos. La pertinencia del precedente para este caso es máxima por una razón que excede toda analogía: **el instrumento financiero cuyo manejo fue objeto de aquella condena es el mismo fideicomiso del Decreto N° 976/2001 —canalizado a través del SISVIAL— cuya administración se denuncia en la presente.**

23. Primera regla del precedente: la decisión política es irrevisable; su implementación, no. El Tribunal delimitó con precisión el ámbito de control penal sobre la obra pública: la decisión de asignar fondos a un plan de infraestructura compete a las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo y está sujeta al escrutinio electoral; pero mientras la oportunidad, mérito y conveniencia de la política “puede asumirse como irrevisable judicialmente”, el modo de su implementación “es necesariamente revisable conforme a parámetros de legalidad y/o razonabilidad” (fundamentos, pág. 213), habilitándose entonces “el análisis de los desvíos normativos en el ejercicio de sus funciones públicas desde la óptica de la teoría del delito” (pág. 214). Esta denuncia se sitúa exactamente en ese terreno: no cuestiona qué obras se financian ni cuánto recibe cada provincia como decisión de política vial, sino el modo de implementación —la administración de la oportunidad de los pagos— cuando ella se orienta a una finalidad extraña al interés confiado.

24. Segunda regla: el fideicomiso del Decreto 976/2001 fue judicialmente caracterizado como una vía de financiamiento discrecional y extrapresupuestaria. Al analizar el Decreto N° 54/2009, que incorporó a la DNV como beneficiaria del fideicomiso y la habilitó a ejecutar obras mediante convenios con jurisdicciones provinciales —el régimen bajo el cual las direcciones provinciales de vialidad perciben los pagos aquí examinados—, el Tribunal concluyó que dicho instrumento vino a “liberar una vía de financiamiento totalmente discrecional al Administrador General de la DNV y exenta [...] de los controles propios del presupuesto de la administración nacional”, de modo que “ya no había individualización que restringiera el ámbito de discrecionalidad del Administrador General de la DNV a la hora de realizar erogaciones” (fundamentos, págs. 819/820). Y describió la evolución del régimen como un “grado creciente de discrecionalidad expresado en las decisiones presidenciales, hasta llegado el punto en que determinados intereses particulares y antijurídicos primaron por completo sobre el interés público” (pág. 1342). El marco

normativo y la estructura de incentivos que la sentencia describe son los mismos que rigen los pagos denunciados en la presente.

25. Tercera regla: la administración del orden y la velocidad de los pagos es apta para constituir el instrumento material del delito. El Tribunal tuvo por probado que, mientras la generalidad de las contratistas del Estado padecía atrasos “de hasta 600 días en el pago de los certificados vencidos” y el “no pago de intereses sobre la mora en los certificados, de acuerdo a lo que dice la ley 13.064” (pág. 825), el grupo empresario favorecido gozó de una “extraordinaria agilización de los tiempos de tramitación de los procesos de pagos”, garantizada por una “completa discrecionalidad en cabeza de los responsables del órgano (y de quienes incidían en sus decisiones)” (pág. 826). Destacó asimismo que el circuito se montó dirigiendo los pagos “directamente, a la Administración General de Vialidad Provincial” de Santa Cruz en las obras conveniadas (pág. 826), es decir, por el mismo canal DNV–vialidad provincial que exhiben los pagos objeto de esta denuncia. La sentencia consagra así el principio que vertebra la presente: en un régimen donde la mora opera de pleno derecho (art. 48, Ley 13.064), la decisión sobre a quién, cuándo y en qué orden se paga no es penalmente neutra; es una potestad fiduciaria cuyo ejercicio con criterio ajeno al interés público configura el quebrantamiento del deber.

26. Traslación al caso. En “Vialidad”, la discrecionalidad sobre el fideicomiso se utilizó para direccionar la obra pública y privilegiar los cobros de un grupo empresario determinado. En la presente, el cuadro indiciario descrito en el capítulo II sugiere que esa misma discrecionalidad se habría utilizado con otra finalidad igualmente extraña al interés confiado: la administración de la liberación y retención de pagos a las direcciones provinciales de vialidad —sin criterio objetivo conocido de prelación— en simultáneo con la discusión de leyes controvertidas en el Congreso, operando como mecanismo de presión y disciplinamiento sobre los gobernadores, premiando con liberaciones de fondos y castigando con retenciones, para que los legisladores que de ellos dependen políticamente acompañaran las iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional. La estructura típica es idéntica a la del precedente: el manejo infiel de un interés pecuniario ajeno confiado por disposición de la ley. Como recuerdan los propios fundamentos al desarrollar el tipo del art. 173, inc. 7°, del Código Penal, son autores del delito “todos aquellos que quebrantan la fidelidad en el manejo o cuidado de algún interés pecuniario ajeno que les ha sido confiado por disposición de la ley,

o de la autoridad, o por un acto jurídico” (pág. 1242). Sólo varía el destino del provecho: allí, el patrimonio de un contratista; aquí, la construcción de mayorías parlamentarias. En ambos casos, los fondos de afectación específica vial dejaron de administrarse conforme a su finalidad legal.

IV. CALIFICACIÓN LEGAL PROVISORIA

27. Los hechos denunciados resultan, prima facie y sin perjuicio de la calificación definitiva, subsumibles en las siguientes figuras:

a) Administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública (art. 173, inc.

7°, en función del art. 174, inc. 5° y último párrafo, CP): quienes tenían a su cargo el manejo, la administración y el cuidado de los fondos fideicomitidos habrían quebrantado su deber de fidelidad al administrar la oportunidad de los pagos — potestad fiduciaria que debe ejercerse conforme a la finalidad legal de los fondos y al orden de exigibilidad de los certificados— con arreglo a una finalidad extraña al interés confiado (la obtención de voluntades legislativas), con perjuicio para la administración derivado de los intereses moratorios devengados por las retenciones, de la postergación arbitraria de acreencias exigibles y del desvío funcional de recursos de afectación específica. Es la figura por la que recayó condena firme en el precedente “Vialidad” respecto del manejo de este mismo fideicomiso.

b) Cohecho (arts. 256 y 258 CP) y dádivas (art. 259 CP): si la instrucción confirmara que los pagos fueron prometidos, liberados o adelantados en consideración a la conducta funcional de legisladores nacionales —canalizando el beneficio a través de los gobiernos provinciales de los que aquéllos dependen políticamente—, se configuraría el intercambio venal que dichas figuras reprimen, tanto respecto de quienes ofrecieron o dieron como de quienes recibieron o aceptaron.

c) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (art. 265 CP): los funcionarios que decidieron el orden y la oportunidad de los pagos del fideicomiso se habrían interesado, en esa decisión, en una finalidad ajena a la función —la construcción de mayorías parlamentarias—, contaminando un acto de administración en el que debían atender exclusivamente al interés público comprometido en la afectación específica de los fondos.

d) Malversación de caudales públicos (arts. 260 y 261 CP): los recursos del fideicomiso tienen destino legal específico (infraestructura vial, Ley 26.028 y Decretos 976/2001 y 1377/2001); su administración como herramienta de negociación política importa darles una aplicación diferente de aquella a la que están destinados, con el agravante del perjuicio fiscal derivado de los intereses moratorios devengados por las retenciones (art. 48, Ley 13.064).

e) Incumplimiento de los deberes de funcionario público (arts. 248 y 249 CP): el retardo deliberado de pagos exigibles y la omisión de los deberes de transparencia activa configuran, subsidiariamente, las omisiones funcionales allí previstas.

V. PRUEBA

V.A. Documental que se acompaña

Anexo I: Desagregado oficial del ítem “pago a beneficiarios” del SISVIAL, enero 2024–junio 2025, emitido por el fiduciario BNA.

Anexo II: Desagregado oficial del ítem “pago a beneficiarios” del SISVIAL, enero 2025–mayo 2026, emitido por el fiduciario BNA.

Anexo III: Movimientos de la cuenta SISVIAL y aplicaciones financieras (enero 2024–abril 2025 y enero 2025–mayo 2026), con su anexo de aplicaciones financieras.

Anexo IV: Estados contables del SIT, ejercicio 2024 y primer semestre 2025.

Anexo V: Informes de auditoría del préstamo CAF sobre las obras RN 5 y RN 3, ejercicio 2024.

Anexo VI: Constancias de los expedientes AAIP citados en el punto II.B y RESOL-2026-82-APN-AAIP.

Anexo VII: Sentencia del 15/7/2026 dictada en la causa FLP 51918/2025 del Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 2 de La Plata.

Anexo VIII: Planilla de sistematización de pagos con identificación de fecha, beneficiario, monto y provincia, elaborada sobre la base de los Anexos I y II, y compilado de las publicaciones periodísticas citadas.

Anexo IX: Copia digital de los fundamentos de la sentencia dictada el 6 de diciembre de 2022 por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 2 en la causa N° 2833 (CFP 5048/2016/TO1), leídos el 9 de marzo de 2023, con indicación de las páginas citadas en el capítulo III.

V.B. Medidas de prueba cuya producción se solicita

- 1. Se libre oficio al Banco de la Nación Argentina**, en su carácter de fiduciario del fideicomiso del Decreto 976/2001, para que informe y acompañe, respecto de cada pago del ítem “pago a beneficiarios” del SISVIAL de los ejercicios 2024, 2025 y 2026: (i) la instrucción de pago recibida, con su fecha de recepción, autoridad emisora y funcionario firmante; (ii) la fecha de ejecución efectiva de la transferencia; (iii) el beneficiario, la obra y el expediente asociados; y (iv) toda comunicación cursada con la autoridad de aplicación relativa al orden de prelación, priorización o postergación de pagos.
- 2. Se libre oficio al Ministerio de Economía de la Nación** (Secretaría de Transporte y área con competencia sobre los fondos fiduciarios del transporte) para que remita: (i) la totalidad de las instrucciones de pago cursadas al BNA en el período 2024–2026, con constancia de fecha; (ii) los actos administrativos, actas, informes o criterios que hayan regido la priorización y la oportunidad de los pagos; y (iii) la nómina de funcionarios intervinientes en dicho circuito en cada tramo del período.
- 3. Se libre oficio a la Dirección Nacional de Vialidad** —o al organismo que la continúe— para que acompañe, respecto de cada pago informado en los Anexos I y II: (i) el certificado de obra respaldatorio, con sus fechas de medición, emisión, conformación y exigibilidad; (ii) los convenios celebrados con las direcciones provinciales de vialidad beneficiarias, sus addendas y cronogramas de desembolso; y (iii) los expedientes administrativos de cada transferencia.
- 4. Se libre oficio a la Agencia de Acceso a la Información Pública** para que remita copia íntegra de los expedientes EX-2025-42307944, EX-2025-67495051, EX-2025-110251959, EX-2026-13679948, EX-2026-42924474 y EX-2026-22585325 (todos - APN-DNPAIP#AAIP) y de la RESOL-2026-82-APN-AAIP.

5. **Se libre oficio a la Honorable Cámara de Diputados y al Honorable Senado de la Nación** para que remitan las actas de votación nominal de las sesiones del 19/3/2025, 7/5/2025, 20/8/2025, 17/9/2025, 20/2/2026 y 7/8/2026, y las versiones taquigráficas correspondientes.
6. **Se libre oficio a la Jefatura de Gabinete de Ministros** para que remita la respuesta completa a la pregunta N° 1984 del Informe N° 145 y sus antecedentes documentales.
7. **Se disponga pericia contable** —con intervención del Cuerpo de Peritos Contadores de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o del organismo que V.S. estime— a fin de:
(i) cotejar, para cada pago del período, la fecha de exigibilidad del certificado contra la fecha de la instrucción y la del pago efectivo, identificando retenciones anómalas y liberaciones o adelantos extraordinarios; (ii) cuantificar los intereses moratorios devengados por las retenciones detectadas (art. 48, Ley 13.064); y (iii) determinar la significación estadística de las concentraciones de pagos en las ventanas temporales de las votaciones parlamentarias señaladas, contra la tasa base de pagos por jornada del propio fideicomiso, con los controles de estacionalidad administrativa pertinentes.
8. **Se reciba declaración testimonial** a los funcionarios y agentes que resulten identificados en las respuestas a los oficios de los puntos 1 a 3 como intervinientes en el circuito de instrucción, priorización y ejecución de los pagos.
9. **Se requiera al Ministerio de Economía y al Banco de la Nación Argentina** el detalle histórico, mes a mes, del rubro contable “pagos liquidaciones pendientes de desembolso” del fideicomiso desde enero de 2024, con identificación de cada certificado u obligación retenida, su fecha de aprobación, el beneficiario y la fecha de su efectiva liberación.
10. Toda otra medida que V.S. y el señor Representante del Ministerio Público Fiscal estimen conducente.

VI. PETITORIO

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

1. Me tenga por presentada, con el domicilio constituido, y por formulada la presente denuncia penal.
2. Se imprima a las actuaciones el trámite de ley, con la intervención que corresponde al señor Representante del Ministerio Público Fiscal (arts. 180 y 196 del CPPN).
3. Se ordene la producción de las medidas de prueba solicitadas en el punto V.B.
4. Oportunamente, se convoque a prestar declaración indagatoria a quienes resulten penalmente responsables de los hechos denunciados.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.



MARCELA MARINA PAGANO
Diputada de la Nación Argentina