

PROMUEVE QUERELLA. SE CONSTITUYE EN PARTE QUERELLANTE.

SEÑOR JUEZ FEDERAL:

MARCELA MARINA PAGANO, Diputada Nacional, con el patrocinio letrado del Dr. **FRANCO AGUSTÍN BINDI** (T° 101 F° 460 C.P.A.C.F.), constituyendo domicilio procesal en la calle **Riobamba 75, oficina 1101**, de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y domicilio electrónico en el CUIT **20-31763869-9**, a V.S. me presento y respetuosamente digo:

I.- OBJETO

Vengo a promover querella y a solicitar que se me tenga por parte querellante, en los términos de los artículos 82 y concordantes del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984) —y, en cuanto resulte de aplicación, del artículo 87 del Código Procesal Penal Federal (Ley 27.063)—, contra el señor Presidente de la Nación, **JAVIER GERARDO MILEI**; el señor Jefe de Gabinete de Ministros, **MANUEL ADORNI**; y el señor Ministro de Economía, **LUIS ANDRÉS CAPUTO** —y contra todos quienes resulten responsables—, por el hecho que *prima facie* podría encuadrar en el delito de abuso de autoridad (artículo 248 del Código Penal), con relación al dictado del Decreto 478 del 22 de junio de 2026 (DECTO-2026-478-APN-PTE).

II.- DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA CONSTITUIRSE EN PARTE QUERELLANTE

La asunción del rol de parte querellante exige justificar la legitimación de la suscripta, extremo que se encuentra satisfecho por las razones que siguen.

II.1. Marco normativo y constitucional.

El artículo 82 del Código Procesal Penal de la Nación habilita a constituirse en parte querellante a toda persona con capacidad civil particularmente ofendida por un delito de acción pública. El derecho a querellar no es una mera concesión legal: integra la garantía de tutela judicial efectiva y el derecho a la jurisdicción que dimanar del artículo 18 de la Constitución Nacional y de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el precedente “*Santillán*” (Fallos 321:2021, sentencia del 13/08/1998), al reconocer al acusador particular el derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales una sentencia útil relativa a sus derechos, doctrina luego ratificada —en cuanto a la autonomía de la acusación privada— en “*Del’Olio*” (Fallos 329:2596) y reafirmada por sucesivas composiciones del Tribunal.

II.2. Las categorías de “ofendido” y “damnificado”.

La jurisprudencia de las cámaras federales distingue dos categorías habilitadas para querellar: el “ofendido”, titular del bien jurídico tutelado por la norma penal, y el “damnificado”, que sin ser titular de aquel bien ha recibido un perjuicio real y concreto que lo habilita a accionar. La protección no se circunscribe, pues, al bien jurídico considerado en abstracto, sino que alcanza a quien resulta individualizada y concretamente afectado por la conducta. En idéntico sentido se ha pronunciado la doctrina al estudiar la figura del ofendido penal (Julio Maier, *Derecho Procesal Penal*, t. II, sobre la posición de la víctima en el proceso; Francisco D’Albora, *Código Procesal Penal de la Nación. Anotado y comentado*, en glosa al art. 82).

II.3. El querellante en los delitos contra la administración pública.

Tratándose de delitos contra la administración pública, el carácter de parte querellante no queda reservado en forma exclusiva al Estado. La doctrina y la jurisprudencia admiten la intervención

del particular cuyos intereses resultan concreta y diferenciadamente afectados por la conducta del funcionario, pues —como enseñan Sebastián Soler (*Derecho Penal Argentino*) y Jorge Buompadre (*Tratado de Derecho Penal. Parte Especial, y Delitos contra la administración pública*)— la ubicación sistemática de una figura en un determinado título del Código Penal obedece a razones científicas vinculadas al bien jurídico preponderante, mas no agota los intereses que la norma resguarda ni excluye a quien sufre una afectación individualizada. En sentido concordante, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en el precedente “*Bernasconi*” (Sentencia N° 101, del 13/10/2004), afirmó que la petición de ser tenido por querellante integra el derecho a la tutela judicial efectiva, criterio receptado por la jurisprudencia del fuero penal cordobés respecto del concepto de ofendido penal en esta clase de delitos.

II.4. La afectación concreta, diferenciada y actual de la suscripta.

La conducta que se reprocha no consiste en una ilegalidad genérica, sino, precisamente, en sustraer del Congreso de la Nación una competencia que la Constitución le reserva —contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación y arreglar el pago de la deuda interna y externa (artículo 75, incisos 4 y 7)— y ejercerla por decreto al margen de los límites que el propio Congreso fijó en el artículo 44 de la Ley 27.798. La suscripta, en su condición de Diputada Nacional integrante de la Cámara cuya competencia fue desplazada, no comparece como simple ciudadana —invocación que por sí sola sería insuficiente (CSJN, precedente sobre la consulta popular relativa al Canal de Beagle, Fallos 306:1125; “*Lorenzo, Constantino c/ Nación Argentina*”, Fallos 307:2384)— ni como genérica “representante del pueblo”, sino como titular de un interés concreto, diferenciado y actual: el de ejercer las atribuciones de deliberación y voto que la conducta reprochada le impidió ejercer. Ese interés la individualiza respecto del resto de la ciudadanía y configura el “caso” o “causa” que, en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, habilita la intervención jurisdiccional (sobre la exigencia de “caso” y la delimitación de las categorías de derechos, CSJN, “*Halabi*”, Fallos 332:111; en la doctrina, Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, y María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, en glosa al art. 116).

II.5. La inaplicabilidad de la doctrina restrictiva sobre legitimación del legislador.

No desconoce la suscripta que la Corte Suprema ha sido restrictiva al examinar la legitimación de los legisladores que impugnan actos de los otros poderes. Así lo resolvió en “*Polino*” (Fallos 317:335), “*Gómez Díez*” (Fallos 322:528), “*Rodríguez*” (Fallos 320:2851), “*Garré*” (Fallos 323:1432) y, señaladamente, en “*Thomas*” (Fallos 333:1023), donde negó legitimación a un legislador que pretendía reeditar ante los estrados judiciales “un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas”.

Esa doctrina, sin embargo, no se proyecta sobre el caso de autos, por dos razones dirimentes.

Primero, porque el supuesto aquí ventilado es el inverso del que motivó aquellos precedentes: no se trata de un debate *perdido*, sino de un debate *impedido*. La cuestión nunca fue sometida al Congreso —fue resuelta por decreto—, de modo que no existió juego alguno de mayorías y minorías susceptible de ser reeditado, ni derrota parlamentaria que judicializar. La *ratio decidendi* de aquella línea —evitar que el legislador traslade a los tribunales una contienda ya dirimida en el recinto— no alcanza a quien reclama por haber sido privado de toda intervención.

Segundo, porque aquellos precedentes resolvieron acciones de amparo o de conocimiento

enderezadas al control abstracto de constitucionalidad de leyes o decretos, mientras que en autos se persigue la investigación penal de un hecho concreto y determinado, presuntamente típico, respecto del cual la suscripta invoca una afectación individualizada y no la mera defensa objetiva de la legalidad.

II.6. Refuerzo de derecho comparado.

La distinción entre el debate *impedido* y el debate *perdido* encuentra sólido respaldo en el derecho comparado. La Corte Suprema de los Estados Unidos reconoció legitimación a los legisladores cuando el acto impugnado anula o priva de todo efecto a su voto —doctrina de la “*nullification*” del voto— en “*Coleman v. Miller*” (307 U.S. 433, año 1939), y la denegó, en cambio, cuando el agravio invocado se reduce a una dilución abstracta e institucional de las prerrogativas del cuerpo, en “*Raines v. Byrd*” (521 U.S. 811, año 1997). El sub lite se ubica con nitidez en el primer supuesto: el decreto no diluyó en abstracto las facultades del Congreso, sino que sustrajo y resolvió por sí una decisión que la Constitución reserva al voto de la suscripta, privándolo de todo efecto útil.

II.7. El ejercicio previo del control parlamentario.

El agravio se torna aún más actual y personal por cuanto la suscripta ejerció, respecto de la misma operación, las facultades de control que la Constitución le confiere, mediante el pertinente pedido de informes, sin perjuicio de lo cual la competencia legislativa fue igualmente desplazada por la vía del decreto.

II.8. Conclusión.

Por lo expuesto, se encuentra suficientemente acreditada la legitimación activa de la suscripta para ser tenida por parte querellante, debiendo estarse, en caso de duda, al principio de amplitud de acceso a la jurisdicción que emana del artículo 18 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales citados.

III.- LOS HECHOS

El 22 de junio de 2026 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 478/2026, suscripto por los funcionarios nombrados, mediante el cual se facultó al Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, por hasta DÓLARES ESTADOUNIDENSES CINCO MIL MILLONES (USD 5.000.000.000), a incluir, en los acuerdos de los préstamos que se obtengan con garantía de organismos multilaterales de crédito, cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales estaduales y federales de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad de jurisdicción respecto de los reclamos vinculados con dichas operaciones (artículo 1º). El propio decreto, en su artículo 2º, preservó la inmunidad de ejecución de la República sobre determinados bienes —entre ellos, las reservas y cuentas del Banco Central, los bienes del dominio público y los afectados a servicios públicos esenciales—, lo que evidencia que la renuncia autorizada recae, precisamente, sobre la inmunidad de jurisdicción, y que ella se proyecta sobre operaciones instrumentadas como préstamos.

IV.- ENCUADRE LEGAL. LA CONDUCTA PRESUNTAMENTE TÍPICA

El artículo 44 de la Ley 27.798 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2026 autoriza las operaciones de crédito público conforme a la planilla anexa y, en lo que aquí interesa, determina —“en el marco de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 27.612” — que el dieciocho por ciento (18%) del monto total destinado a la **emisión de títulos públicos**

podrá colocarse en moneda y bajo jurisdicción extranjera. La habilitación de jurisdicción foránea aparece así anudada, por expresa remisión legal, a los títulos públicos y dentro de un cupo porcentual; ello es coherente con la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, que impone a la ley de presupuesto de cada ejercicio prever un porcentaje máximo para la emisión de **títulos públicos** en moneda y bajo legislación y jurisdicción extranjeras.

El Decreto 478/2026, en cambio, extiende la prórroga de jurisdicción y la renuncia a la inmunidad de jurisdicción a operaciones instrumentadas como **préstamos** —supuesto no comprendido en aquella autorización legal, que la circunscribe a los títulos públicos y a un tope del 18%—. De tal modo, los funcionarios firmantes habrían dictado una resolución u orden contraria a una ley nacional, conducta que *prima facie* podría subsumirse en el artículo 248 del Código Penal, que reprime al funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales. La doctrina especializada señala que el tipo requiere la contrariedad objetiva del acto con la ley y el obrar doloso del agente (Carlos Creus, *Derecho Penal. Parte Especial, y Delitos contra la administración pública*; Edgardo Donna, *Derecho Penal. Parte Especial*, t. III; Jorge Buompadre, *Delitos contra la administración pública*), extremos cuya verificación es propia de la investigación.

El Poder Ejecutivo invoca como sustento el artículo 53 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014). Sin embargo, esa cláusula general y anterior no podría reactivar, para los préstamos, la facultad que la ley de presupuesto —especial y posterior— circunscribió a los títulos públicos y dentro de un cupo, sin privar de todo efecto útil a la limitación del artículo 44 de la Ley 27.798 y al estándar de la Ley 27.612. Rigen aquí los principios según los cuales la ley especial y posterior prevalece sobre la general y anterior, y ninguna interpretación puede dejar sin efecto útil a la norma limitativa. La dilucidación de ese extremo y la concurrencia del elemento subjetivo del tipo son materia de investigación, sin que esta presentación importe afirmación alguna de responsabilidad penal.

V.- PRUEBA

a) Documental: Decreto 478/2026 (Boletín Oficial del 22/06/2026); Ley 27.798 (en especial su artículo 44 y su planilla anexa); Ley 27.612; Ley 11.672 (t.o. 2014); Ley 24.156 (en especial su artículo 60).

b) Informativa: se requiera al Ministerio de Economía la remisión de los acuerdos de préstamo suscriptos o en trámite con cargo al Decreto 478/2026, la planilla anexa al artículo 44 de la Ley 27.798 y los dictámenes producidos por su servicio jurídico permanente y, en su caso, por la Procuración del Tesoro de la Nación, respecto de la prórroga de jurisdicción y de la renuncia a la inmunidad de jurisdicción para operaciones instrumentadas como préstamos.

VI.- RESERVA DEL CASO FEDERAL

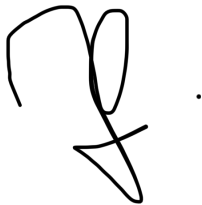
Para el supuesto de no hacerse lugar a la presente o de resolverse en sentido adverso a los derechos invocados, dejo planteado el caso federal (artículo 14 de la Ley 48), por hallarse en juego la interpretación de los artículos 18, 75 incisos 4 y 7, y 116 de la Constitución Nacional y la garantía de tutela judicial efectiva (artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), a fin de ocurrir oportunamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

VII.- PETITORIO

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

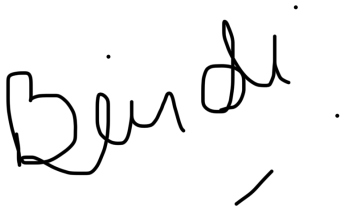
- 1) Se me tenga por presentada, por promovida la querella y por parte querellante, con el patrocinio letrado indicado, y por constituidos los domicilios procesal y electrónico.
- 2) Se tengan por ofrecidas las pruebas y se disponga su producción, dando intervención al señor Agente Fiscal.
- 3) Se investigue el hecho denunciado, teniendo presente que, respecto de los funcionarios alcanzados por el artículo 53 de la Constitución Nacional, el avance del proceso queda supeditado al antejuicio constitucional previsto en los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional.
- 4) Se tenga presente la reserva del caso federal.

Proveer de conformidad, que SERÁ JUSTICIA.



MARCELA MARINA PAGANO

Diputada Nacional — Parte querellante



Dr. FRANCO AGUSTÍN BINDI

Letrado patrocinante — T° 101 F° 460 C.P.A.C.F.