

Y.P.F.

PODER JUDICIAL DE LA NACION

FISCALIA NACIONAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

**DICTAMEN DE LA FISCALIA NACIONAL
DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

***“Poder Ejecutivo Nacional y Yacimientos Petrolíferos Fiscales,
sobre irregularidades en contratos de petróleo”***

Expediente N° 534/63

BUENOS AIRES

36 - IMPRENTA DEL CONGRESO DE LA NACION

1963

PODER JUDICIAL DE LA NACION

Buenos Aires, 8 de octubre de 1963.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Arturo Mor Roig.

S/D.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente y por su intermedio a ese honorable cuerpo, en mi carácter de fiscal general a cargo de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y en el expediente caratulado «Poder Ejecutivo Nacional y Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/irregularidades en contratos de petróleo», que lleva el número 534/63, remitiéndole a los fines que se estimen pertinentes y por los motivos que se determinan en el capítulo VII, punto 3º, copia fiel del dictamen producido en el día de la fecha.

Saludo al señor presidente con la debida consideración.

Sadi Conrado Massue.
Fiscal general.

Buenos Aires, octubre 8 de 1963.

VISTAS: Estas actuaciones que llevan el número 534 iniciadas por denuncia presentada ante esta Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas el día 28 de junio de 1963 bajo la firma del doctor Jorge del Río y un numeroso grupo de otros ciudadanos de alta representatividad intelectual, profesional, técnica, castrense, política y laboral.

La denuncia se instaura por supuestas transgresiones administrativas y legales en que habrían incurrido el ex presidente de la Nación doctor Arturo Frondizi y demás funcionarios que se mencionarán en el curso del presente dictamen, con motivo de la tramitación de los contratos celebrados con las compañías financieras y petroleras que se enuncian a continuación: Carl M. Loeb, Panamerican International Oil Company, Union Oil Company de California, Continental Oil of Argentina, ESSO Argentina, The Ohio Oil Co. of Argentina, Shell Production Co. of Argentina, Tennessee Argentina S.A., ASTRA, CAPS (segundo contrato) y con la empresa estatal italiana ENI.

CONTENIDO DE LA DENUNCIA

Los denunciantes, luego de abundar en una amplia exposición de antecedentes sobre el desarrollo y posibilidades de la explotación petrolífera en el país, especialmente a raíz de los descubrimientos de nuevos yacimientos de hidrocarburos en el año 1953, llevados

a cabo por personal técnico de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales y luego de historiar una serie de medidas de gobierno sobre el particular, postulan severamente la nulidad de los llamados contratos petroleros por haber sido llevados a término incurriendose en violación de esenciales normas legales y, además, por ser contrarios a los intereses generales del país, a su economía, a su desarrollo y en desmedro de la soberanía nacional.

Las normas legales vulneradas, según los denunciantes, serían: la Constitución Nacional, constituciones provinciales, ley de monopolios (12.906), ley de contabilidad, ley de obras públicas, Código Civil, Código de Minería y Código Penal en sus artículos 248 y 260, así como también el estatuto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales del año 1958 y las cartas orgánicas de los bancos Central e Industrial de la República Argentina.

Se señala, también, que al llevarse a la práctica las contrataciones impugnadas, se prescindió de todo asesoramiento técnico oficial y del concurso de los asesores naturales de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Entrando en materia, se rebaten con amplios fundamentos las razones con que se pretendió justificar como indispensable la intervención de la empresa privada en la explotación petrolífera, so pretexto de la incapacidad técnica y material de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y de la insuficiencia de los recursos y medios estatales para poder afrontar las necesidades actuales del país, arguyéndose, en cambio, las amplias posibilidades alcanzadas por dicha empresa, en base a la reconocida capacidad operativa de su personal técnico y a la amplitud de sus instalaciones, elementos de extracción, oleoductos, destilerías, flota y demás medios de transporte.

Sobre estas bases, se dice, con el auxilio de los recursos estatales disponibles y con el concurso de la industria metalúrgica del país, ampliamente desarrollada, Yacimientos Petrolíferos Fiscales podría haber alcanzado por sí misma el autoabastecimiento perseguido, sin necesidad de la intervención gravosa de capitales extranjeros.

Se afirma en este aspecto, que el país no sólo no se ha beneficiado con esos contratos en punto a desarrollo y capitalización, sino que la empresa estatal sufre graves perjuicios directos, al punto de que sólo podría exportar petróleo a pérdida (ver detalle de fojas 8), en razón de que, el que está obligado a recibir en crudo sobre boca de pozo de las empresas, una vez puesto, en destilería resulta a un costo más alto que el de importación, siendo superior también al del mineral extraído por administración (ver fojas 7), incluyendo al respecto cifras comparativas.

Se practica, finalmente, un examen de los contratos impugnados formulando las concretas observaciones que se consignan y detallan a fojas 4, vuelta y 5.

Estos son, en ceñida síntesis, los extremos de la denuncia que se trae a consideración de esta Fiscalía, señalando como principal responsable de los hechos al ex presidente de la Nación, doctor Arturo Frondizi y afirmando en conclusión, que la política petrolera que se enjuicia ha comportado ya para el país ingentes perjuicios económicos, que se estiman en el orden de los 28.872 millones de pesos moneda nacional.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

La importancia y gravedad de los hechos traídos a consideración de este organismo, la trascendencia y magnitud de los intereses nacionales en juego, así como también en particular las cuestiones institucionales, económicas y jurídicas comprometidas, que han tomado amplio y debatido estado público a través de la cátedra, de la tribuna política, del aporte de publicistas en la materia y de la amplia difusión periodística, dan medida cabal de la complejidad y vastedad de este proceso.

Obvio es, entonces, que los objetivos concretos de la investigación en orden a los hechos denunciados, hayan debido ser cuidadosamente planificados tal como se determina y detalla en el decreto de fecha 5 de julio próximo pasado, corriente a fojas 16.

LOS PRIMEROS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

Al abocarse esta Fiscalía al conocimiento del asunto en base a las directivas fijadas por la providencia de fojas 16, se ha logrado reunir hasta ahora una nutrida e ilustrativa prueba testimonial integrada por las declaraciones de funcionarios, ex funcionarios, técnicos, representantes de empresas, dirigentes políticos y otras personas con conocimiento directo o indirecto sobre los hechos y de cuya gravitación probatoria se irá tratando en el curso de este dictamen.

Se han incorporado, además, múltiples informes administrativos y técnicos y datos estadísticos referentes a los diversos aspectos del caso en estudio.

Finalmente, se han reunido ad effectum videndi, numerosas actuaciones administrativas que se irán considerando más adelante, así como también múltiples elementos de información general, técnica y específica en diversas publicaciones oficiales, importantes trabajos de publicistas en la materia e incluso, estudios sobre la situación de algunas de las empresas.

Ese cúmulo de elementos de juicio reunidos hasta el presente, permiten adelantar un conjunto de conclusiones que es conveniente dejar enunciadas desde ya, para una mayor e inicial claridad expositiva, sin perjuicio de otras que puedan ser alcanzadas en el curso ulterior de estas actuaciones, toda vez que este dictamen se referirá sólo a los contratos con B. Loeb, Pan American, Union Oil, Esso y Shell.

Las conclusiones que prima facie pueden anticiparse hasta ahora, son las siguientes:

1. Graves, reiteradas y sistemáticas trasgresiones administrativas y legales cometidas en el curso de la sustanciación, tramitación y celebración de los citados contratos petroleros, que se habrán de especificar más adelante.
2. Que esos contratos además de su irregular tramitación, ofrecen prima facie, en algunas de sus cláusulas, modalidades y anomalías que

serán puntuadas en el capítulo IV para ser señaladas a las autoridades con competencia suficiente, para decidir acerca de sus efectos legales específicos.

RAZONES QUE DETERMINAN LA PRODUCCION DEL PRESENTE DICTAMEN EN EL ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACION

Sobre la marcha de esta activa sustanciación, se ha venido a dar en estos momentos la especial y coincidente circunstancia de ser inminente el retorno del país al pleno imperio de la Constitución Nacional, con la asunción del mando por parte de las autoridades integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, emanadas de la voluntad nacional legalmente instrumentada como cabal expresión de la soberanía popular.

Y bien, en medio de esta trascendente y flamante realidad institucional, de la cual no puede desentenderse, en el caso, este organismo dada su especial naturaleza, los declarados fines de su creación y la entidad de los hechos que se están investigando, estimase que los resultados que se han venido alcanzando no deben mantenerse ignorados por más tiempo al margen de los poderes públicos y del consenso ciudadano, debiendo en consecuencia ser concretados en este dictamen, dándosele el correspondiente estado público. Con ello, esta Fiscalía entiende dar cumplimiento a un deber institucional inexcusable.

Creyéndose innecesario abundar en más consideraciones y dando así por explicados los perentorios y especiales motivos que impulsan este dictamen, habrá de pasarse ahora a considerar otros aspectos preliminares del proceso, que también es preciso dejar netamente establecidos.

OTRAS CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL

La política petrolera que se analiza en las presentes actuaciones reconoce como conductor personal y exclusivo al ex presidente de la Nación, doctor Arturo Frondizi, que asumió desde la primera hora de su gobierno la dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, por lo que se hace ineludible que esta Fiscalía, cuya función específica es investigar transacciones administrativas y legales calificando la conducta de funcionarios públicos (decreto ley 14.096/62), no pueda prescindir de considerar en general, toda su gestión administrativa en este aspecto, sin perjuicio del estudio objetivo de cada uno de sus actos.

Es realmente inusitado en la historia institucional del país, que un organismo judicial del ministerio público, como éste, tenga que abocarse, entre otros objetivos, como representante de la sociedad y custodio de la ley, a la investigación de la conducta administrativa de un ex presidente de la República, sin haber sido sometido previamente a sus jueces naturales o sea el fuero parlamentario instituido por la Constitución Nacional y ello porque éste ya no le es aplicable, toda vez que dicho ciudadano ha dejado de estar amparado por las inmunidades del cargo, en razón de haber sido depuesto a raíz de los conocidos acontecimientos que epilogaron el 28 de marzo de 1962.

Las eventualidades últimamente enunciadas han traído como consecuencia que esta Fiscalía haya llegado a tener que asumir ahora tan delicado cometido, derivación que sin duda no habría tenido lugar si

en su oportunidad el titular del Poder Ejecutivo hubiese cumplido con el deber de someter los contratos que hoy se incriminan a la consideración del Parlamento, ante el cual entonces se habrían podido dilucidar los problemas que ahora se ventilan en medio de tanta expectativa pública, y patentiza la inocultable trascendencia de esta requisitoria, cuyos alcances no son solamente esclarecer las transgresiones en sí mismas y la culpabilidad o inculpabilidad, entre otros, de tan elevado funcionario, en punto al ordenamiento jurídico de la República («Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país», artículo 86, inciso 1, de la Constitución Nacional), sino también velar por la salvaguardia de los intereses generales del país y principios institucionales que pudieran verse comprometidos.

Piénsese que este dictamen constituye en realidad el primer pronunciamiento jurisdiccional dado por un organismo competente en determinada materia, al cabo de tan prolongado proceso nacional que tanto ha conmovido a la opinión pública en uno u otro sentido, a través de estos últimos años.

De lo expuesto, va de suyo que la investigación tenga que desenvolverse con toda amplitud y dentro de la mayor objetividad, pero sin perder de vista, en los aspectos atinentes, el contenido político de la conducta administrativa en examen, al margen de toda postura partidaria y de toda tendencia ideológica.

Conviene advertir también que, como es obvio, ninguna de las afirmaciones, apreciaciones o conclusiones que se formulan en este dictamen, serán dadas sin el debido respaldo testimonial, documental, indiciario o de fehaciente información general, sin perjuicio de consignarse en el curso del presente, cada vez que sea necesario, las citas o transcripciones correspondientes.

Hechas todas estas aclaraciones que se han juzgado indispensables para disipar, desde ya, todo posible equívoco acerca de la oportunidad, de los alcances y del sentido de este pronunciamiento, habrá de passarse ahora a contemplar los antecedentes y el fondo del asunto.

I

Antecedentes

Con el objeto de compenetrarse de la esencia del problema en sus diversos aspectos, es necesario mencionar algunos antecedentes de la evolución petrolífera del país, en base a las reservas comprobadas de petróleo y también a las diferentes posibilidades y opiniones autorizadas sobre la política petrolera más conveniente.

Ya con anterioridad a la revolución de septiembre de 1955, la Unión Cívica Radical, el 25 de abril de 1955, en su declaración sobre conducta o inconducta frente al petróleo, expresaba que Yacimientos Petrolíferos Fiscales está en condiciones de abastecer las necesidades del país, y denunciaba al oficialismo el intentar la entrega de la explotación petrolífera a consorcios internacionales. Frente a un conjunto de hechos que puntualiza, la mesa directiva de ese partido, con la firma de su presidente, doctor Frondizi, y Federico Monjardín como secretario, resolvió en ocho puntos la política petrolera a seguir.

En reunión de periodistas («La Prensa», 28/11/1955), el ministro de Industria, ingeniero Alvaro Alsogaray, consideró que Yacimientos Petrolíferos Fiscales se

hallaba capacitado para la explotación del subsuelo argentino, ya sea solo o con la cooperación de técnicos extranjeros, y también en el sensacional anuncio sobre el petróleo, expresó que el experto de las Naciones Unidas, G. Elliot, confirmó que ya para el año 1960/61 se podría lograr el autoabastecimiento total (ver «La Nación», 22/2/1956).

El Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, en su declaración «En defensa de YPF», del 30/5/1956, expresó que el gobierno depuesto había contraído compromisos con el argumento de que nuestro petróleo habría de ser utilizado en un conflicto bélico, «los funcionarios y técnicos de YPF, verdadero bastión de nuestra soberanía, fueron obligados a tratar con representantes de empresas internacionales, a poner a disposición de esas compañías sus propios archivos geológicos y a escuchar propuestas que, de materializarse, hubieran significado la ocupación lisa y llana de yacimientos explotados por el organismo fiscal, la posesión de sus instalaciones y el avance sobre las áreas reservadas a esa repartición».

En conferencia de prensa, el doctor Arturo Frondizi aseguró que «YPF es capaz de explotar por sí mismo el petróleo» («La Prensa», 5 de julio de 1956, página 4). ... El país está en condiciones de encarar en muy breve plazo una solución de fondo de esta vital cuestión. Las gigantescas reservas de petróleo están en parte ubicadas por el esfuerzo de los técnicos argentinos que trabajan al servicio de YPF, a la vez que esta institución cuenta también con los técnicos capaces de ocuparse de las tareas de explotación, transporte, industrialización y venta. «Lo que el gobierno debe hacer —concluyó— en este orden de ideas, es dictar inmediatamente un decreto ley que restituya la total autarquía a YPF, nombrar un directorio de personas responsables, conocedoras de ese problema y entregarles la decisión de todo lo que se relacione con el petróleo».

Con respecto a los ofrecimientos hechos al gobierno por más de cien empresas extranjeras «para trabajar y colaborar en la producción de petróleo», puso de manifiesto el doctor Frondizi que YPF no necesita en el estado actual de su desarrollo de asesoramiento ni de experiencia técnica extranjera.

A otra pregunta que se le formuló, el doctor Frondizi respondió afirmando que con la entrada de los equipos necesarios, la autarquía y la explotación exclusiva de YPF, «en tres o cuatro años podrá llegarse al autoabastecimiento». No estamos improvisando, sino siguiendo lo mejor de la tradición de muchos otros partidos políticos argentinos. Precisamente, al poco tiempo de esta conferencia de prensa, el gobierno de la revolución aprobó el plan de reactivación económica de YPF, según decreto ley 15.026, del 16/8/1956, que comprende inversiones, expropiaciones, franquicias cambiarias y aduaneras, etcétera, para llevar a cabo las obras que en el plan se mencionan y el decreto 15.027, de igual fecha, que aprueba el estatuto orgánico de YPF.

En otro cuestionario (ver «Resistencia Popular», del 31 de diciembre de 1956, página 3) respondió: «Nosotros sostengamos la necesidad de que toda política petrolera argentina esté en manos de YPF».

Con respecto a las reservas y producción de petróleo a la época en que se firman los contratos, cabe citar opiniones vertidas por el general Intzaurragat, que fuera presidente del directorio de YPF, quien, en conferencia pronunciada en 1956, expresó: «a pesar de estar cerca de una producción de 5.000.000 de metros cúbicos, debemos importar más de 7.000.000 de metros cúbicos», y considera las posibilidades de

conjurar esa crisis refiriendo que las reservas comprobadas superaban los cien millones de metros cúbicos y que cubrirían las necesidades por más de veinte años.

Expresa que «el llamado internacional que se efectuó el 15 de mayo fue un éxito, el capital se encuentra dispuesto a invertirse en empresas con perspectivas económicas de bases firmes y seriamente estudiadas. A eso atribuimos el éxito logrado: 143 proyectos de financiación para obras a cargo de las empresas de mayor prestigio mundial, en todas las especialidades comprendidas en el plan, dan un amplio margen para las licitaciones y concursos de precios, que es la etapa que ahora encaramos». Agrega que comenzando las obras previstas a principios de 1957, el plan de reactivación estará terminado y en pleno rendimiento a mediados de 1959 y asegura que el plan expuesto podrá parecer optimista, pero es posible y ha sido seriamente estudiado.

Al terminar, expresa que el país debe saber que tiene «una riqueza extraordinaria por su calidad y volumen, que le ha de permitir no sólo el autoabastecimiento que es el objetivo más inmediato, sino llegar a ser uno de los grandes países productores de petróleo del mundo, con posibilidades de exportación y de instalación de múltiples industrias afines...» Y el país debe saber, además, que sobran en el interior y en el exterior, intereses contrarios que magnifican los inconvenientes, que dan amplia difusión a todo lo que pueda desprestigar a la empresa fiscal, que discuten la posibilidad de realización de todos los proyectos, que siembran dudas sobre los rendimientos y sobre las capacidades y que esperan, finalmente, que la empresa pierda simpatía popular y apoyo oficial, que tropiece, que vacile y que fracase, para presentar como urgentes e indispensables, otras soluciones».

El ingeniero Catinari, que prestó declaración a fojas 94/95, fue director técnico de YPF. En la conferencia pronunciada el 25/4/1958, se refirió a la posibilidad que tiene el Estado para explotar por sí mismo sus yacimientos de combustibles líquidos y gaseosos, para satisfacer las necesidades totales. Manifiesta también, textualmente, que el pueblo ha elegido «hombres que sostienen que el petróleo argentino debe ser explotado por los argentinos y, por añadidura, por el Estado argentino».

También el ingeniero Julio V. Canessa, en su conferencia «Cómo debemos explotar nuestro petróleo, concesiones, contratos de obra o nacionalización», pronunciada el 15 de mayo de 1958, al referirse a la campaña para desacreditar a YPF para llevar al ánimo del pueblo el convencimiento que el país no podía llegar a la plenitud de su explotación petrolífera, sin el concurso de los monopolios internacionales, dice que los interesados en esa campaña fueron señalados por el ex presidente de la República, en acto público realizado el 13 de julio de 1957, cuando decía: «Los consorcios financieros extranjeros financian tremendas campañas para demostrar que YPF no puede extraer el petróleo que necesitamos, a fin de que el gobierno firme concesiones». («La Prensa», 14/7/1957).

El mismo ingeniero Canessa, al analizar el sistema de concesiones, expresa que está en plena decadencia por los abusos que se han cometido. Dice que es difícil que hoy día, países de alta cultura técnica y evolución política, admitan el sistema de concesión para la explotación de su fuente de petróleo, y afirma que con el solo rechazo del sistema de concesio-

nes, un país no queda protegido, ya que bajo otras denominaciones y formas jurídicas más complejas, se procura lograr el objetivo fundamental de los trusts: tener en sus manos el manejo de los pozos petrolíferos.

Estos antecedentes y previsiones, cotejados con los resultados de la explotación por YPF a partir del año 1958, sobre los cuales más adelante se entrará en detalle, permiten concluir que la empresa estatal no carecía de aptitud a la época de los contratos para encarar la ampliación de sus actividades en un mayor grado.

II

Actuación concreta del doctor Frondizi en los hechos investigados

En el capítulo anterior se ha dejado nítidamente establecida la primera ubicación ideológica del ex mandatario en el ámbito de los problemas inherentes a la explotación petrolífera del país, y esto, como un útil elemento de confrontación para el desarrollo ulterior de los acontecimientos.

1) Los primeros pasos

Si bien resulta dificultoso hasta ahora descubrir en su verdadera intimidad la gestación de los contratos suscritos por el delegado personal del presidente en Yacimientos Petrolíferos Fiscales, doctor Arturo Sábat, no puede en modo alguno, sin embargo, ser secreto para nadie que la política petrolera materializada en la celebración de dichos contratos está en abierta contraposición con la política enunciada y proclamada en la materia por el ex presidente a lo largo de su actuación durante los últimos años, hasta el lanzamiento de su candidatura al cargo de presidente de la Nación y luego en toda su campaña electoral, que culminó con un triunfo rotundo en los comicios del 23 de febrero de 1958.

Es indiscutible que esa programación fue siempre mantenida a través de todas sus exteriorizaciones de modo definido e inequívoco, como es de toda notoriedad.

Lo cierto es que esos firmes postulados fueron reiterados con acentos de enfática convicción por el ex presidente, como se advierte a través del simple examen de sus discursos, de sus conferencias de prensa y de su libro *Petróleo y política*, que se tienen a la vista y que se comentarán más adelante.

Tales ideas fueron así llevadas por el doctor Frondizi como candidato y luego como presidente electo al grado de plataforma política de su partido, estableciéndolas no sólo como un concreto programa de gobierno, sino, más aún, llevándolas al rango de una verdadera postura filosófica de nacionalismo económico.

2) La promesa

En la conferencia de prensa del 22 de mayo de 1957, pronunciada al iniciar la campaña política, el doctor Frondizi analizó el problema petrolero con la autoridad que había logrado a través de su actuación, indicando las soluciones adecuadas. En el primer capítulo señala «lo que debemos hacer», y dice que el objetivo fundamental de la política nacional del petróleo debe ser llegar al autoabastecimiento y sostiene que estamos en condiciones de lograrlo, ya

que sabemos dónde está y tenemos técnicos y mano de obra capacitada y experimentada para todas las etapas de la explotación; afirma que sólo se necesitan maquinarias, equipos y oleoductos y que el país tiene recursos para afrontar la empresa. Hablando sobre la situación concreta, dice que Yacimientos Petrolíferos Fiscales aumenta constantemente sus descubrimientos y que hay pozos perforados que han debido ser tapados. Critica las medidas que dilataron la iniciación de la construcción del oleoducto Campo Durán-San Lorenzo. Expresa que se deben comprar materiales y equipos, y los primeros pueden ser provistos en un sesenta por ciento por la industria nacional; y en cuanto a lo que haya que adquirir en el extranjero, debe recurrirse al crédito. Para realizar esta tarea hace falta una decisión nacional que tienda a brindar todo su apoyo a Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

En el segundo capítulo, «Qué se nos propone», menciona:

1º— Desprestigiar a Yacimientos Petrolíferos Fiscales diciendo que en 50 años no nos dio el petróleo necesario. Dice que se olvidan que careció de apoyo oficial, y no obstante ello, de 1907 a 1955 produjo casi el doble que todas las empresas privadas juntas.

Agrega que se afirma que Yacimientos Petrolíferos Fiscales por sí solo no podrá autoabastecerse, y ello resulta curioso porque se atribuye esa facultad a empresas privadas que en caso de instalarse tienen que empezar por hacer lo que venimos haciendo desde hace 50 años (encontrar el petróleo, traer equipos, extraerlo, etcétera). En cambio, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales le basta tener los elementos y equipos, pues tiene hechos los estudios geofísicos. Finalmente, sostiene que es más racional y económico recurrir a Yacimientos Petrolíferos Fiscales que instalar nuevas empresas con el pretexto de que los argentinos somos incapaces de manejar nuestros propios recursos.

2º— Que es sintomático que cuando Yacimientos Petrolíferos Fiscales se propone la concreta realización de obras, se agite el «problema del petróleo», y se trate de crear un clima favorable a las concesiones y convenios de entrega.

En el último capítulo de este documento, titulado «La única salida», propone:

1º Iniciar de inmediato la construcción de oleoductos y gasoductos y completar la adquisición de equipos y elementos necesarios.

2º Otorgar autarquía efectiva a Yacimientos Petrolíferos Fiscales para que pueda desempeñarse con la elasticidad de una empresa comercial.

3º Prestar todo el apoyo nacional indispensable a Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

4º Declarar como decisión nacional definitiva el monopolio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en todo lo vinculado con el problema del petróleo.

Aquí parece necesario hacer una glosa del libro *Petróleo y política*, que escribió el ex presidente en 1954. Según él, a través de la historia del petróleo, se advertirá la formación de una conciencia nacional emancipadora y se demostrará que nuestra experiencia en la materia tiene aspectos verdaderamente revolucionarios que pueden ser aprovechados por los países hermanos. Las enseñanzas, resultantes

especialmente de la experiencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, pueden resumirse así: los países que soportan la acción de los monopolios imperialistas deben nacionalizar sus riquezas naturales, y la explotación de ellas, propiedad del pueblo, debe ser realizada por entes autárquicos nacionales o cooperativas.

Se refiere a la falta de apoyo a la repartición fiscal, que contrasta con las exenciones y ventajas que se confirieron a los ferrocarriles, expresando que Yacimientos Petrolíferos Fiscales contribuyó a la formación de una conciencia nacional emancipadora, y sostiene que en los hechos probó que existe la posibilidad de esa acción.

En cuanto a la concurrencia de empresas privadas, dice que la experiencia argentina no ha sido favorable, ni aun desde el punto de vista de la producción, pues estas empresas comenzaron a realizar explotaciones más o menos intensivas sólo cuando el Estado se hizo presente, con energía, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Agrega que hasta 1924 las empresas dispusieron prácticamente de todo el territorio del país para explorar y explotar, pero no se preocuparon de extraer petróleo, ya que les conviene más la importación.

En un capítulo sobre la orientación nacional y popular definitiva se refiere al 28 de julio de 1927, fecha en que los diputados radicales anuncian que sostendrán como un todo indivisible la nacionalización de las minas de petróleo y el monopolio del Estado en su explotación, repudiando las sociedades mixtas y la explotación privada. Destaca que fue Hipólito Yrigoyen quien convocó a los diputados y les trazó la conducta definitiva a seguir, que desde ese momento quedó como una de las grandes banderas de reivindicación nacional y popular argentina.

Dicha decisión radical sostenía los dos fundamentales principios: nacionalización (federalización) de las minas de petróleo y explotación de las mismas directa y exclusivamente por el Estado nacional. Encauzado el debate, se establecen los siguientes principios:

- a) Las minas de petróleo son bienes privados de la Nación;
- b) La exploración y explotación de tales bienes se harán exclusivamente por el Estado nacional en todo el territorio de la República;
- c) Se declaran de utilidad pública y serán expropiadas todas las fuentes de petróleo que hubiesen sido concedidas a particulares por el Estado nacional o los gobiernos de provincia;
- d) Corresponde al Estado nacional la explotación exclusiva de los transportes terrestres, marítimos y fluviales, destinados a la explotación del petróleo;
- e) El petróleo y sus derivados provenientes de la explotación nacional no podrán ser exportados.

Fijado definitivamente el pensamiento radical, el debate queda orientado, y durante dos meses se examinan todos los aspectos del problema. La discusión tuvo alternativas diversas, pero fue permanentemente controlada por los radicales, y aunque no tenía la mayoría necesaria para mantener su criterio —eran poco más de 50— el partido actuó en el recinto y en la calle con tal vigor doctrinario, tanta energía patriótica y capacidad política, que los diputados socialistas independientes, que en la sesión del 28 de julio habían anunciado su criterio favorable a la explotación

privada y mixta, se decidieron finalmente por la doctrina radical del monopolio del Estado, asegurándole la mayoría necesaria para ser consagrada en la Cámara de Diputados, pero el Senado de la Nación no consideró este proyecto de ley (página 198).

Prosigue más adelante diciendo que entre las consecuencias del principio de monopolio estatal contenido en el proyecto sancionado en la Cámara de Diputados debía estar la expropiación de los yacimientos concedidos, la expropiación de las empresas privadas y el monopolio de la importación y venta de petróleo y sus derivados, lo que no se hizo; de lo que resulta que el monopolio estatal sobre la explotación y explotación era un primer paso para llegar al monopolio integral (página 214).

Expresa que bajo la segunda presidencia de Yrigoyen «la política del petróleo concretaba aspectos económicos revolucionarios», caracterizando al 6 de septiembre de 1930 como un golpe petrolero en estos términos: «Para que la relación entre el 6 de septiembre y el problema del petróleo sea apreciada en toda su amplitud debe tenerse en cuenta que la política adoptada por el radicalismo implicaba una serie de consecuencias que en su momento no fueron advertidas en todo su significado. El principio de la nacionalización de los yacimientos y explotación exclusiva por el Estado, que conducía a la desaparición de las empresas privadas y a cerrarle a los intereses extranjeros el acceso a las reservas argentinas de petróleo, no podía ser abandonado nunca más, porque era la resultante de un largo proceso de maduración, no sólo del pensamiento radical, sino también de la conciencia del pueblo argentino. ... el hecho político producido el 6 de septiembre de 1930 inicia una nueva etapa en la política del petróleo, pues desde entonces hasta la actualidad ninguno de los gobiernos que ha tenido el país ha vuelto a plantear la necesidad de entregar el monopolio del petróleo a YPF». Con todas estas transcripciones queda bien definido el ideario político del autor, en la materia que nos ocupa, su energética condenación hacia todos los gobiernos anteriores, a partir de 1930, y sus decididos afanes reivindicatorios como portador, para muchos, de la buena nueva para el pueblo argentino.

3) Lo que hizo el doctor Frondizi

En esa misma línea, y bajo el mismo impulso reparador, comenzó a organizarse para su acción de gobierno, constituyendo gabinetes de trabajo en oficinas en la calle Luis M. Campos 665, donde congregó equipos de estudios, entre otros para todo lo referente a política petrolera, equipos que funcionaron bajo la dirección del doctor Frondizi y del señor Rogelio Frigerio (ver declaraciones de testigos: Alejandro Gómez, fojas 93; Aurelio Compaired, fojas 17; Lissandro Raúl Caballero, fojas 122 y Gregorio A. Meira, fojas 102).

Mientras tanto, entre el momento de su elección como presidente y la fecha en que asumió el mando el doctor Frondizi, se hizo pública su actividad preparatoria como estadista, adentrándose en diversas reparticiones públicas que se le brindaron, para que pudiera tomar conocimiento directo de los problemas de gobierno pendientes. A tal efecto, es de consignar especialmente que se constituyó varias veces en el seno del directorio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, donde recibió información directa sobre el estado y las posibilidades de esa empresa. (Ver testigos: Alfredo Intzaurgarat, fojas 19 y Juan Norberto Catinari, fojas 94.)

Sin embargo, para esos mismos días comenzaron a circular rumores persistentes según los cuales el ex presidente estaba estableciendo contactos reservados con personas extrañas, tendientes a modificar radicalmente su conocida orientación en punto a la explotación petrolífera (ver declaraciones de los citados testigos: Gómez, Meira y Compaired).

Los testigos Juan Norberto Catinari y Gregorio A. Meira (fojas 94 y 102) refieren concordantemente que, siendo directores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, concurrieron con otros al llamado del ex ministro de Comercio e Industria, doctor Julio C. Cueto Rúa, quien solicitó al directorio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales prestara aprobación a un proyecto de decreto por el cual se iba a dar a esa empresa estatal la facultad de otorgar concesiones para la explotación del petróleo argentino. Como tal solicitud fue rechazada, según los mismos testigos, el doctor Cueto Rúa, que habría sido entrevistado ya por el señor Rogelio Frigerio (testigo Meira), les hizo conocer que el doctor Frondizi iba a celebrar contratos con compañías extranjeras para la explotación del petróleo. Esto, dice el testigo Catinari, le extrañó sobre manera, porque había estado estudiando con el doctor Frondizi durante más de diez años esos problemas y siempre habían mantenido entre sí una total coincidencia.

4) Comienzo de la actuación oficial del ex primer magistrado

Como es sabido, dicho mandatario inició el período constitucional de su gobierno el 1º de mayo de 1958, pronunciando un mensaje de características sensacionales, por los amplios alcances de su programación, que sometió a la Honorable Asamblea Legislativa y al pueblo argentino, que él mismo calificó de revolucionarios, en medio de la natural expectativa pública. (Ver Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de fecha 1º de mayo de 1958.)

Examinado dicho mensaje presidencial, se hace necesario a los fines de esta investigación transcribir aquellos pasajes directamente relacionados con el caso subexamen.

Dijo el doctor Frondizi: «...Para que todos puedan participar en la discusión de los problemas nacionales, el Poder Ejecutivo facilitará la información necesaria. Los legisladores y las autoridades de los partidos políticos que no estuvieren representados en las Cámaras tendrán acceso a la información más reservada. Queremos que todos compartan el esfuerzo a realizar que el país exige, pero queremos también que se comparta la responsabilidad de las decisiones mediante el conocimiento exacto de los problemas y el confrontamiento exhaustivo de todas las opiniones.

«...Las atribuciones económicas del Poder Ejecutivo no serán ejercitadas arbitrariamente. Los programas de acción y las medidas prácticas serán sometidos a la discusión pública y elaborados previa consulta con los sectores que puedan aportar un conocimiento directo de la realidad, al que no tiene siempre acceso el funcionario público. Los distintos sectores sociales interesados participarán activa y responsablemente en la discusión y elaboración de los planes de desarrollo económico nacional.

«...Esa riqueza debe dejar de ser potencial, para convertirse en una realidad al servicio del progreso y del bienestar nacional. Aplicaremos allí todos los recursos disponibles para reactivar la producción, puesto que es la inversión más remuneradora que el

país puede encarar. Aceptaremos la cooperación del capital privado en la medida en que los recursos oficiales sean insuficientes, pero sin dar lugar a concesiones ni a renuncias del dominio del Estado sobre esa riqueza preexistente.

...En la medida en que no se altere el dominio y contralor público sobre la actividad estatal, puede darse participación a la empresa privada mediante contratos de locación de obras, de servicios o de suministros de elementos.

Aunque aquí habla ya el ex presidente de la intervención de la empresa privada para la explotación petrolifera, aquellas expresiones de su mensaje pudieron ser tomadas entonces con una categórica ratificación de sus promesas y definiciones anteriores, pero los hechos parecen no haberlo confirmado.

Habrá que ceder aquí la palabra a los testigos que se han expedido sobre estos aspectos.

El testigo Juan Norberto Catinari expresa a fojas 94 y siguientes: ...Debe decir que en su carácter de asesor no fue consultado ni se le dio noticia alguna sobre las tramitaciones que se estaban realizando y que culminaron con la firma de los contratos petroleros. A pesar de que como extraoficialmente tenía conocimiento de tales tramitaciones, tanto el que habla como ... solicitaron a Sábato que se les diese la intervención que les correspondía, contestándoles este último que así lo haría, cosa que nunca realizó. ...que a su regreso al país producido a mediados de diciembre de 1958 presentó su renuncia porque entonces tuvo conocimiento de que, efectivamente, se habían firmado varios contratos respecto de los cuales el que habla estaba en total y absoluto desacuerdo.

El testigo Angel Mariano Hurtado de Mendoza expresa a fojas 120: ...que el doctor Frondizi pidió la colaboración del que habla para la supervisión de su libro *Petróleo y política*... Que toda la trayectoria del doctor Frondizi hasta la asunción del cargo como presidente de la Nación, lo presenta como un antiimperialista en materia de petróleo, y el contacto del que habla con el nombrado se mantuvo hasta la vuelta del viaje que el declarante hizo a Rusia y al que más adelante se referirá, época para la cual se enteró que se habían firmado los contratos con la Shell y con la Esso, lo que le pareció absolutamente incorrecto por cuyo motivo se desvinculó de Frondizi.

...En otra oportunidad, en el mes de julio de mil novecientos cincuenta y ocho, Frondizi, en una entrevista que tuvo con el declarante, le mostró unas carpetas expresándole que el país no tenía salida, que tenía que entrar en un acuerdo con la Shell y la Esso.

El testigo Gregorio Adolfo Meira, a fojas 102, expresa: ...El declarante asumió el cargo de secretario de Energía y Combustibles oficialmente el 18 de junio de 1958, pero en realidad lo fue desde el primer momento, es decir, desde el 1º de mayo de 1958. ...Actuó al frente de esa secretaría de Estado hasta el 24 de junio de 1959, en que renunció y se desvinculó del gobierno.

...El presidente de la República, Frondizi, cuando proyectaba su ministerio lo llamó y le mostró un papel en el que enumeraba el Ministerio de Energía, Ministerio de Comercio, Banco Central y Banco de la Nación. Le dijo que estaba preparando el gabinete y agregó: "De estos cuatro cargos elija el que quiera. Yo creo que usted es el mejor hombre para el Ministerio de Energía. Lamentaré que usted

me lo acepte, porque yo entro al gobierno dispuesto a hacer todo lo contrario de lo que he dicho en estos años y lo que he escrito en mi libro *Política y petróleo*. ...Frondizi no conocía con anterioridad a Sábato, y recuerda que le preguntó al declarante si lo conocía. Puedo decir que Sábato fue designado en contra de las ideas del partido, ya que todas las designaciones que venían del lado de Frigerio eran resistidas por el partido. Que, sin embargo, no le pareció extraño que Frondizi hiciera esa designación porque tales cosas ocurren con bastante frecuencia en el ambiente político, y en realidad se buscó y se encontró al hombre capaz de hacer lo que quería el doctor Frondizi en ese momento. ...Al hacerse cargo Sábato, el declarante nada tuvo que ver con los contratos. Pudo haber renunciado a la secretaría, pero no lo hizo porque pensó que dejaba el campo energético restante al grupo Frigerio.

...Que Henry Holland representaba a la Banca Loeb, recordando que Frigerio nunca pudo demostrar que se trataba de una firma de envergadura. En ese momento, la Banca Loeb era una pequeña oficina en el Rockefeller Center de Nueva York.

...Preguntado sobre si habló con el doctor Frondizi acerca de la necesidad de someter los contratos al Congreso, contestó que no, porque no era un problema de su incumbencia, sino que el asunto lo llevaban ellos.

Finalmente, el testigo Alejandro Gómez en su declaración de fojas 93, se extiende en amplios relatos, comenzando por expresar que a tres o cuatro días a partir del 1º de mayo de 1958, fue visitado por el doctor Héctor Gómez Machado, presidente del bloque de diputados de la UCRI, quien «dominado por un evidente estado emocional», le dijo: «Este es un gobierno patronal y entreguista», dando como razón de esas expresiones el haber sabido que el doctor Frondizi proyectaba celebrar contratos de perforación mediante el pago de porcentajes en petróleo. Agrega el testigo que a la tarde siguiente fue a visitarlo el doctor Gregorio Meira, quien «venía desesperado, formulándole el mismo relato que Gómez Machado». Meira tenía esa información por medio del doctor Silenzi de Stagni, quien así lo confirmó al testigo personalmente, ratificando que se trataba «nada más ni nada menos que de la entrega del petróleo». En esos mismos días, prosigue el testigo, al interrogar al doctor Frondizi sobre la veracidad de estas versiones, éste se las negó categóricamente. Ya sin desconfianza y sólo con el ánimo de despejar un rumor que había llegado hasta el propio bloque parlamentario oficialista, le pedí un comunicado donde, en forma breve, ratificara su conocida posición petrolera, con lo que de paso se comprenderían sus mal interpretadas palabras del «New York Times». Frondizi se negó rotundamente, alegando que el presidente de la República no puede estar desvirtuando rumores a cada rato. Como le dijera «Yrigoyen lo habría hecho», y Frondizi me respondiera con excesiva vehemencia: «Yo no», entraron en una agitada discusión referente a la importancia del tema y a la necesidad de ser claros ante la opinión pública. En esos momentos dudaba otra vez de mi amigo por su empecinamiento en no expresar diáficamente la verdad. En el debate suscitado, entraron en danza el señor Frigerio, los equipos de la avenida Luis María Campos y sus declaraciones.

La misteriosa «operación petróleo» se iba desarrollando, y en tanto transcurría el tiempo, nos enterábamos de cosas nuevas. Así, por la carta que diri-

gió... al presidente Frondizi, en septiembre de 1961 en el periódico uruguayo "Marcha", vinimos a saber que el doctor... y el señor... reunían el 14 de mayo de 1958 a un grupo de jóvenes ucristas para expresarles los planes de entrega que Frondizi acababa de negarme solemnemente, y pedirles su colaboración.»

«...En otra entrevista con el doctor Meira, éste le hizo saber que en la Casa de Gobierno se trabajaba afanosamente con petroleros yanquis y con algunos abogados prestigiosos.» «Un par de días después, me enteré que los contratos, ya redactados, estaban en poder del doctor Frondizi. Al preguntarle al secretario de Energía y Combustibles sobre el contenido de tales convenios, le dije: "Pero, ¿no serán como los de la California?" Meira respondió, indignado: "Ojalá fuesen como los de la California. Aquello era la entrega de una parte del país, una parte no explotada y donde la compañía corría sus riesgos. Ahora es la entrega de todo, de zonas ya exploradas y con mineral ubicado...".»

Véase, por último, la exposición concordante del testigo Compairet a fojas 17, 74 y siguientes, quien refiere, además, cómo los equipos de estudios que se desenvolvieron en la finca de la calle Luis María Campos fueron dejados al margen de la colaboración que les había solicitado el doctor Frondizi, incluyendo las fotografías ilustrativas que corren a fojas 62, 63 y 64.

Luego de esta glosa de testimonios, habrá de contemplarse el curso de los acontecimientos oficiales. Asumida por el mandatario la conducción directa de Yacimientos Petrolíferos Fiscales bajo su responsabilidad, designa allí como delegado personal suyo por decreto 244, de fecha 21 de mayo de 1958, al doctor Arturo Sábato. Le confiere por ese acto la plenitud de las facultades que su estatuto orgánico acordaba al directorio. Dicho delegado personal del presidente celebra en ese carácter, por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, según se fue sabiendo después, los siguientes contratos, con las compañías Esso Argentina Inc. y Esso SAPA; Shell Production Co. of Argentina y Shell Argentina Ltd.; Pan American International Oil Co.; Carl M. Loeb, Rhoades and Co., y Union Oil Co. of California.

Los primeros anuncios concretos sobre esas vastas contrataciones recién se producen a través del discurso que el entonces mandatario pronunció desde la Casa de Gobierno, el 24 de julio de 1958. En esa importante y extensa pieza oratoria anunció personalmente la firma de los contratos y cartas de intención con las siguientes entidades: Grupo Estadounidense; Atlas Corporation; The Hidden Splendor Mining Co.; Petro Atlas Inc.; William Brother Corp.; Mid Continent Exploration Co. y Ferrostal A. G.

Hechos estos importantes anuncios, cinco días después, en medio de la explicable expectativa, aparecen publicados en los distintos órganos de prensa de la capital del día 29 de julio de 1958, los textos de los siguientes documentos:

Un contrato preliminar con ASTRA Compañía Argentina de Petróleo S. A.; contrato con Petrofina S. A. y cartas cambiadas con el delegado administrador de esta empresa; el acuerdo de bases generales con el denominado grupo estadounidense; contrato con Carl M. Loeb, Rhoades & Co. de New York; Lane Wells Co. de Estados Unidos; Sejuznef Telexport de Moscú; carta de intención de bases generales con SEA Drilling Corporation de los Estados Unidos; contrato con Pan American International Oil Company de los Estados Unidos; oferta de Concorada Petroleum Corpo-

ration; oferta de Conferro S. A. en nombre de un grupo suizo-alemán y oferta verbal de la Unión Soviética (ver diario "La Nación", de fecha 29 de julio de 1958).

Dos de ellos y tres de los que posteriormente se firmaron en nombre de Yacimientos Petrolíferos Fiscales por el doctor Arturo Sábato, serán considerados en particular más adelante, pero ha de destacarse, mientras tanto, que recién a partir de la citada publicación del 29 de julio de 1958, y no antes, comenzó el verdadero debate público sobre tan importantes documentos.

Desde ese preciso momento, hubo de tenerse por cierto que esos contratos se habían celebrado sin el debido «debate público», sin haberse dado «intervención a los sectores sociales interesados», sin la anunciada consulta «con los sectores que pudieran aportar un conocimiento directo» y sin haberse dado tampoco acceso a las «informaciones reservadas», como se prometiera en el recordado mensaje.

A su turno habrá de verse ahora en el capítulo siguiente, cómo se sustanciaron y pusieron en ejecución cada uno de esos contratos.

III

Transgresiones administrativas y legales

1) Competencia del «delegado personal»:

Arturo Sábato fue designado «delegado personal del señor presidente de la Nación», por decreto 244/58, acordándosele todas las facultades del directorio de la empresa (artículo 2º). Esas facultades son las que enumera el estatuto orgánico de la entidad, aprobado por decreto 15.027/56 en sus artículos 13 y siguientes.

Ahora bien, ese estatuto fue dictado, como los que le precedieron, por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la delegación que el Legislativo efectuó por la llamada ley de empresas del Estado (13.653, modificada por la 14.380) en su artículo 2º, de las facultades conferidas por el artículo 67, inciso 27 de la Constitución Nacional. Ese mismo artículo 2º enumera las condiciones mínimas que han de observarse en los respectivos estatutos, entre las cuales no incluye las del régimen colegiado, limitándose a hacer una referencia a la «dirección y administración, y a los requisitos e incompatibilidades de las autoridades, y a sus facultades; pero al comienzo del artículo se establece que: «Las empresas del Estado —que quedan definidas en el artículo 1º— ajustarán su funcionamiento a... la (ley) de su creación...». De modo, pues, que se trata de una remisión expresa a una norma legal determinada. Pues bien, la ley 11.668, de creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en su artículo 2º dispone: «La administración de dicha institución (en la terminología de la ley "Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales") estará a cargo de un directorio formado por un presidente y seis directores nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado.» También en otras partes de su articulado (artículos 3º, 4º y 5º) hace referencias a este cuerpo directivo. Así que se está ante una clara y evidente infracción constitucional, al par que ante una grave irregularidad administrativa, caracterizada la primera por la violación de la supremacía o prioridad constitucional que surge del juego de los artículos 31 y 86, inciso 2º de la Constitución Nacional, toda vez que se ha derogado parcialmente una ley por un mero decreto del poder administrador, y la segunda, porque también

por un decreto se abrogó la autarquía de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Sin contar con que de esta manera se ha incorporado una figura extraña a nuestras prácticas administrativas y contraria en principio a la forma republicana de gobierno, la del «delegado personal». Sin contar tampoco con que para designarlo se prescindió del acuerdo del Senado, requisito exigido por el artículo 2º de la ley 11.668 para el nombramiento de los integrantes del directorio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Y sin contar, finalmente, con que es atribución exclusiva del Congreso y no del Poder Ejecutivo la creación de empleos (artículo 67, inciso 17 de la Constitución Nacional).

En suma, que la designación de un «delegado personal» del señor presidente de la Nación, doblemente en la forma en que se la hizo, encierra violaciones formales y sustanciales de la Constitución Nacional y de la ley 11.668.

Uno de los requisitos ineludibles que hace a la validez de los actos administrativos es el de la competencia del órgano administrativo interveniente en ellos. Es obvio que en los casos subexamen, tal competencia no existe desde que la designación del doctor Sábato es ilegal, como ya se vio.

El propio presidente de la República carecía de aptitud legal para arrogarse las facultades del directorio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa autárquica. En otras palabras, no hubiese podido suscribir por sí mismo, en representación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, los contratos, y va de suyo que esa inhabilidad no podía ser superada o eludida por la delegación.

Bien es cierto que el artículo 2º de la ley 13.653 otorga al Poder Ejecutivo facultades para dictar el estatuto orgánico de las empresas del Estado, pero tal facultad debe ser ejercida y aplicada restrictivamente, porque se trata de atribuciones del Poder Legislativo, como ya se señaló, y por lo demás nunca, en caso alguno, debió ejercérselas en forma contraria a la ley. Fuerza es tener en cuenta que el artículo 2º de la ley 13.653 no deroga ninguna ley anterior; antes bien, las ratifica implícitamente al remitirse a ellas y determinar su aplicación. ... Además, la esfera de competencia, dentro de la cual actúa la autarquía y que comprende todos los actos del derecho público como de derecho privado de la misma entidad, no podría reconocer como causa fuente de la demarcación de esa competencia, al decreto del Poder Ejecutivo; en efecto, los actos jurídicos que realice la entidad en uso de las facultades comprendidas en la competencia, vendrían a constituir en sustancia, actos jurídicos realizados por el Poder Ejecutivo, a través de la autarquía, desvirtuándose de esta suerte la razón de ser de la descentralización. (Juan Carlos Luqui, *División de poderes y delegación de facultades en el sistema de la Constitución Argentina*, Ediciones Revista Notarial, página 22, nota 8.)

Así como la designación de un «delegado personal» del presidente de la Nación en una entidad, autárquica o no, no condice con la forma republicana de gobierno (artículo 1º de la Constitución), el uso abusivo de las facultades delegadas de un poder a otro es contrario al principio de división de poderes (artículos 36, 74 y 94 de la Constitución). Todo ello, aun prescindiendo de otra irregularidad que podría calificarse de menor si no fuese por su gravedad en sí, como es la de que el decreto 244/58 al determinar, bien que en forma implícita, la dependencia del delegado del presidente de la Nación, dependencia que por su carácter de «personal», hay que entender co-

mo directa e inmediata, crea una forma de subordinación que no es la determinada por el artículo 1º in fine de la ley 11.668, ni la prevista en el artículo 7º de la ley 13.653, modificada por la ley 14.380, ni la fijada por el artículo 23, inciso 1º de la ley de ministerios entonces vigente (13.529). No ha de olvidarse que por imperio de lo legislado en el artículo 1º, párrafo 2º, apartado b) de la ley 13.653, las empresas del Estado quedarán sometidas al derecho público «...en todo lo que atañe a sus relaciones con la administración...» y precisamente ese sector del derecho público es el constituido por los textos legales que acaban de citarse.

En consecuencia, el doctor Arturo Sábato carecía de competencia para suscribir en nombre de Yacimientos Petrolíferos Fiscales los contratos celebrados con las empresas Banca Loeb, Pan American, Union Oil, Shell y Esso.

2) Falta de antecedentes:

Los expedientes que se tienen agregados por cuenta a la investigación (Nos. 6.750, 6.751, 9.243 y 9.314 de YPF), permiten afirmar que en cuatro de los cinco casos en estudio (Banca Loeb, Pan American, Shell y Esso), la celebración de los respectivos contratos no ha sido precedida por estudios, dictámenes técnicos, compulsa de antecedentes, etc. Sobre el quinto caso (Union Oil) no puede hacerse una afirmación terminante al respecto, por el extravío del primer cuerpo del expediente, según información de la propia YPF (fojas 67 y fojas 111, del cuerpo a cargo de la Fiscalía Nº 3).

De los dichos de los testigos de fojas 91, 94, 110, 129, 134, 220 y 221, contratados por el doctor Sábato como asesores en sus respectivas especialidades, se infiere que ninguno de los funcionarios de la empresa tuvo intervención alguna en la gestación de esos contratos y que tampoco la tuvieron los organismos técnicos de la entidad. No se sabe, y la investigación de la Fiscalía no ha podido determinarlo, quién, cómo y dónde se han gestado los convenios. Algunos de los testigos suponen que ello ha ocurrido en la propia presidencia de la Nación. Otro, el doctor Meira (fojas 102) dice: «que los contratos se gestionaban directamente por Frigerio y dos o tres amigos suyos...» De modo que YPF no tomó la intervención que el artículo 1º de la ley 11.668, el 3º del decreto 22.389/45 (ley 13.892) y el 2º de la ley 14.773 le imponen, como no sea a través del delegado personal del presidente de la Nación. Va de suyo que hasta el momento en que los contratos entraron en periodo de ejecución, ninguno de los funcionarios o de los organismos que, ya sea la ley (artículos 15 y 18 del estatuto), ya sea la práctica, exigen que conozcan en determinados actos administrativos otorgados por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, tuvieron siquiera sea ese conocimiento. Más grave aún la violación que de allí se deriva al artículo 4º de la ley 13.064, que impone la obligación de requerir «...la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo... y del proyecto de contrato en caso de contratación directa...», todo ello con carácter de previo. Nada de ello se hizo y es obvio que esa irregularidad no queda salvada en modo alguno por el dictado ulterior de los decretos 5.934/58 y 10.955/58. En rigor, el artículo 4º de la ley 13.064 viene a convertir a los actos administrativos por los que se decide la contratación con terceros, en actos complejos, pues impone el control de conveniencia y el de legalidad. Como lo sostiene

De cualquier manera, la celebración de los contratos con la Union Oil y Pan American, constituyeron en su momento violaciones al derecho público provincial, precisamente en sus piezas fundamentales, esto es en las constituciones locales.

Así, los artículos 52 de la Constitución de Santa Cruz y 91 y siguientes de la de Chubut, que prohíben en términos claros y amplios, la explotación por particulares de las fuentes de energía (Santa Cruz) y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos (Chubut), previendo además ambas constituciones su explotación por parte de la Nación, pero reservándose las provincias el poder de policía minera (artículo citado de la Constitución de Santa Cruz y 94 de la de Chubut), han sido completamente olvidados por los convenios celebrados entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la Union Oil y Pan American. Por último, se ha de destacar que estos contratos son especialmente odiosos al artículo 95 de la Constitución de Chubut, que en forma terminante impone la prohibición al concesionario admitido por ella, esto es el Estado nacional o «la empresa estatal denominada Yacimientos Petrolíferos Fiscales», de ceder, transferir o enajenar «por ningún título y bajo ningún concepto a personas físicas o jurídicas, sociedades de cualquier carácter, empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras», los derechos que le correspondan en virtud de lo preceptuado en la misma Constitución. Los contratos que aquí en especial se tratan, suponen indudablemente una transferencia o cesión de los derechos que a Yacimientos Petrolíferos Fiscales le correspondían, en abierta violación de los términos transcritos.

Los contratos con la Union Oil y con la Pan American estaban afectando derechos e intereses de las provincias en cuyos territorios habrían de tener ejecución, de suerte que quedaba desconocido el derecho público local respectivo. Tanto más, si se considera que en la situación de dominio en que se encontraban los yacimientos de petróleo antes de la ley 14.773, Yacimientos Petrolíferos Fiscales no era sino un mandatario o un concesionario de las provincias en lo que a exploración y explotación del petróleo se refiere, obligado como el que más a observar y respetar los preceptos constitucionales que, como los transcritos, marcaban los límites y las condiciones de su capacidad, y dictados como lo fueron en ejercicio de las facultades no delegadas en la Nación (artículos 5º y 104 de la Constitución Nacional).

En rigor, tales preceptos no han podido dejar de ser contemplados en los contratos que se están estudiando, constituyendo lo que en doctrina se conoce como «situación legal» o «reglamentaria» por oposición a la «situación contractual», la que necesariamente se ha de ajustar a aquélla. Por lo demás, y en tanto derecho público, las normas legales y constitucionales se deben considerar en todos los casos, incluidas y como supuestas en los contratos. En el conflicto que se pueda suscitar entre las disposiciones «legales» y las «contractuales», obviamente deben predominar las primeras, debiendo las segundas quedar subordinadas y no oponerse a aquéllas.

En lo referente al contrato con la Banca Loeb, a la que se le ha fijado un área ubicada en la provincia de Mendoza, no conteniendo esa Constitución local disposición alguna referente al dominio de los yacimientos de hidrocarburos, no advierte la Fiscalía violación a los preceptos de la suprema ley provincial.

En lo que respecta a los contratos firmados con la Shell y con la Esso, siendo su celebración posterior a la ley 14.773, su validez y exigibilidad quedan alcanzadas por la indisponibilidad que surge del claro y terminante texto del artículo 1º de ella.

5) Avales bancarios:

Por la cláusula 21 del contrato con la Banca Loeb, «el Banco Industrial de la República Argentina garantiza el fiel cumplimiento de todos los pagos a que se obliga Yacimientos Petrolíferos Fiscales por este contrato, en los plazos convenientes, constituyéndose en avalista de tales obligaciones».

En puridad de verdad, si bien se ha otorgado un solo aval por aplicación del precepto contractual transcrita, como el contrato original, de fecha 20 de julio de 1958, fue objeto de modificaciones por otro de fecha 13 de agosto de ese mismo año, y en ambos instrumentos aparece la firma del entonces presidente del Banco Industrial, avalando las obligaciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, cabe hacer consideraciones distintas para uno y otro caso.

Si para la segunda oportunidad se siguió un trámite, bien que irregular, como se verá de inmediato, para la primera lisa y llanamente, no se siguió ninguno, habiéndose omitido hasta las seudoformalidades que se tuvieron en cuenta el 13 de agosto, y por fuerza hay que concluir, en que las omisiones en que se incurrió al respecto el 20 de julio, son imputables exclusivamente al funcionario que ejercía entonces la presidencia del banco, doctor Rogelio Galarce, que es quien aparece suscribiendo los documentos, como se mencionó. Por lo tanto, cabe hacer un desarrollo más extenso, sólo con respecto al del 13 de agosto, ya que en lo que atañe al anterior, basta con dejar apuntada la omisión total de los requisitos impuestos por la Carta Orgánica del Banco Industrial, irregularidad de una gravedad tal que exime de todo otro comentario.

La tramitación interna que se siguió para la concreción de ese aval en el propio seno del directorio del Banco Industrial, tal como surge de las constancias reunidas en esta causa, y en especial los dichos del testigo Carlos Moyano Llerena, vicepresidente segundo de dicha institución de crédito a la época del otorgamiento de los avales de referencia, ha sido irregular.

El otorgamiento del aval fue decidido por el propio presidente, invocándose para el caso lo preceptuado en el inciso d) del artículo 13 de la Carta Orgánica de la institución, que dispone que el presidente podrá «ejercer las funciones del directorio juntamente con el vicepresidente, ..., y un director cuando lo exijan fundadas razones de urgencia debiendo dar cuenta al directorio en la primera oportunidad». Como se ve, se trata de una verdadera excepción que en modo alguno puede generalizarse sin peligro de que se altere y aun se destruya todo el sistema de competencia y de distribución de funciones en el orden interno del banco. Por lo demás, según surge con claridad de lo transcrita, se requiere que medie una «fundada razón de urgencia». Textualmente, se está exigiendo no solamente la invocación de la urgencia sino su fundamentación, esto es, su probanza.

En el caso subexamen, no se ve en dónde puede estar la urgencia. Es de suponer que cuando el delegado personal del presidente en Yacimientos Petrolíferos Fiscales reclamó la intervención del banco

como avalista en el contrato de referencia, lo hizo con una antelación suficiente como para permitir a sus órganos pronunciarse en un sentido o en otro. En todo caso, se debió expresar con claridad la razón que mediaba para que resultara imposible esperar a la reunión del directorio o para convocarlo y, además, los perjuicios que derivarian de tal demora.

Sin embargo de todo ello, la resolución que en copia autenticada corre agregada a estos actuados (ver fojas 114, cuerpo Fiscalía N° 3), por la que el doctor Rogelio Galarce, presidente del banco, dispone firmar el mencionado contrato en nombre de la institución, dice escuetamente: «Considerando las razones de urgencia transmitidas por la Presidencia de la Nación para la firma del referido contrato de vital interés para la economía del país...». Esta resolución fue dictada el 13 de agosto de 1958, es decir, el mismo día de la firma del contrato y se encuentra suscrita por Rogelio A. Galarce (presidente), Carlos H. B. Gietz (vicepresidente) y los directores Natalio Cortés y Víctor Lanteri. El 19 del mismo mes, toma conocimiento el directorio del banco (acta 1.126) de la dicha resolución, no surgiendo de las consideraciones que el acta recoge ni del texto de la moción presentada por uno de los integrantes del cuerpo, que fue aprobada por unanimidad, la razón fundada de urgencia a que se refiere el artículo 13, inciso d) ya citado. En rigor, todo se limita a imprecisas remisiones, de suyo imposibles de probar, ya que pareciera que las instrucciones recibidas desde la Presidencia de la Nación han sido meramente verbales o, por lo menos, no aparece constancia escrita de ellas. Resultando así que en el acta se repiten las mismas vaguedades ya apuntadas: «Que en esa ocasión (se refiere a la del dictado de la resolución del 13 de agosto) se habían expuesto con toda amplitud las razones de urgencia que motivaron el otorgamiento por parte de la institución del aval al contrato celebrado entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la firma Carl M. Loeb Rhoades & Co....»

No se puede decir que por esta resolución el directorio haya salvado los vicios en el otorgamiento del aval, ya que se limitó a declarar que estimaba «perfectamente ajustada a la legalidad que le está impuesta, lo actuado hasta el presente por los órganos de representación del Banco Industrial de la República Argentina...». El directorio no puede por sí abrogar la necesidad de la invocación y fundamentación de la urgencia, ni declarar ajustada a derecho una conducta que evidentemente no lo estaba.

Tanto más objetable resulta la actuación de los firmantes de la resolución del 13 de agosto, cuanto que, no obstante la presunta urgencia que no permitió la convocatoria del directorio, se tuvo tiempo para requerir, es de suponer que con anterioridad al 13 de agosto, un dictamen a la Dirección de Asuntos Legales del banco y un memorándum a la Procuración del Tesoro de la Nación, este último dirigido al señor Rogelio Frigerio, secretario de relaciones económico-sociales de la Presidencia de la Nación. Estas intervenciones no son exigidas por la carta orgánica, de modo que pudo haberse prescindido de las mismas en obsequio a la urgencia de la que se hacía mérito.

Por los dichos del testigo Carlos Moyano Llerena, que corren a fojas 112 del cuerpo de la Fiscalía Adjudicada N° 3, se acentúa la impresión de clandestinidad y precipitación con que se actuó en la tramitación de este aval. De sus manifestaciones surge que: el ocho o el diez de agosto el doctor Galarce enteró a sus colegas de directorio de «la necesidad de resolver el otorgamiento de un aval en favor de Yacimientos

Petrolíferos Fiscales en un contrato que la empresa había suscrito con la Banca Loeb», y que el directorio discutió el problema en la reunión del día 12 de agosto, difiriéndose su tratamiento definitivo y la resolución del caso para una nueva reunión a celebrarse el 14. No obstante ello, en el interin, el 13, fue dispuesta, al margen del directorio y en la forma que ya se detalló, la autorización para que el doctor Galarce firmara como avalista en nombre del banco, actitud que determinó la inmediata renuncia del doctor Moyano Llerena (verla en copia a fojas 113, cuerpo Fiscalía N° 3).

En definitiva, de los medios de convicción arrimados a la causa, parece surgir con claridad una maniobra tendiente a desplazar a las autoridades naturales del Banco Industrial en la tramitación para el otorgamiento del aval en el contrato con la Banca Loeb, invocándose para ello una causal de urgencia que en ningún momento llegó a probarse y que, de hecho, no parece haber existido realmente, desde que, como se ha visto, se contó con el tiempo suficiente para que el directorio tomara la intervención que le correspondía según su carta orgánica.

IV

De la naturaleza jurídica de los contratos

Este considerando respecto de la naturaleza jurídica de los cinco contratos en examen se hace, no con la intención de sumar una opinión más a las diversas dadas desde que se anunciaron los dos primeros —Banca Loeb y Pan American—, sino con el propósito de destacar que lo confuso y ambiguo de sus cláusulas, algunas de ellas construidas gramaticalmente en forma extraña a nuestra sintaxis, es lo que ha permitido que a lo largo de sus años de vigencia sigan dando distintos argumentos para tratar de encuadrarlos en una determinada categoría.

Además de la documentación que en ese aspecto fue acompañada con la denuncia —*Los contratos de explotación de petróleo*, por Adolfo Silenzi de Stagni, «La Ley», 21-3-63; *Los contratos petroleros*, por Jorge del Río, «La Ley», t. 97, pág. 834; *Revocación por ilegitimidad de los contratos petroleros*, por Jorge del Río, «La Ley», 18-5-63, y *Tres contratos sobre petróleo*, por Leopoldo Borini, «La Ley», 13-12-62—, esta Fiscalía ha allegado a las actuaciones otros elementos en relación con el tema específico materia de este estudio, expediente 249/62 de YPF en el que existen opiniones dadas por Marcos Biganzoli, de Servicios Jurídicos, de los directores Guillermo Michelson, Guillermo M. Arroyo y Guillermo Zinni, todos de YPF, y del asesor de la Secretaría de Estado de Energía y Combustibles, doctor Carlos Jorge Priani; despacho de la comisión especial de estudio de los contratos petroleros de la Federación Nacional de los Partidos del Centro del 1-2-63; trabajo agregado por la empresa Shell; memorándum presentado por la empresa Pan American; *Los contratos de petróleo*, por Miguel Angel Berçaitz, «La Ley», 29-8-63. Además, se han consultado los ejemplares del diario «La Nación», del mes de agosto de 1958, en donde, con el título «Juicios sobre contratos de carácter petrolero», vierten opiniones distintas personalidades, entidades, partidos políticos, etc.

Así, de ese cúmulo de pareceres, dictámenes y juicios surge que los llamados «contratos petroleros» han sido calificados —en unos casos refiriéndose genéricamente a ellos, en otros, a los dos primeros: Ban-

ca Loeb y Pan American, o a uno de éstos— como «contrato sui generis, de aquellos que jurídicamente se denominan innominados o atípicos» (ver «La Nación», 12/8/58, punto 21 de las declaraciones hechas con respecto al convenio con la Banca Loeb precisamente por su firmante, Arturo Sábato); «Locación de obra», dictamen de Marcos Biganzoli; «Locaciones de obra», dictamen del director Guillermo Michelson; «Locación de servicios y locación de obras», dictamen del asesor doctor Priani con referencia a los contratos con la Banca Loeb, Pan American y Tennessee; «Cesiones de los derechos de explotación de que gozaba YPF, Adolfo Silenzi de Stagni; «Típicas concesiones», por Jorge del Río; «Concesiones mineras aunque no revisten todos los caracteres de las referidas en el Código de Minería y concesiones administrativas o de privilegios, a la vez y en algunos casos», despacho de la comisión especial citada; ... El contrato en estudio no es un contrato civil típico ni de locación de servicios ni de locación de obra... Por su falta de tipicidad el contrato... debe calificarse como innominado y complejo, con elementos del contrato de sociedad... Los derechos y obligaciones recíprocos que las partes han establecido en cuanto al objeto principal del contrato, es decir el desarrollo de la producción de petróleo en el área fijada en sus etapas de exploración, perforación de pozos, extracción y entrega, configuran sin violencia alguna la figura de lo que se conoce en la actualidad como asociación accidental o *joint venture*, (trabajo presentado por la empresa Shell y referido exclusivamente al contrato de la misma con YPF); «Contrato de obras y servicios, (memorándum de Pan American y con respecto a este solo convenio). «Verdaderos contratos de concesión, de típico carácter administrativo», Berçaitz. Conviene señalar aquí la opinión que le merecen al testigo Gregorio Meira —folios 102 del principal— por la circunstancia de haberse desempeñado éste hasta junio de 1959 como secretario de Estado de Energía y Combustibles en el gobierno del doctor Frondizi, y al respecto es ilustrativo transcribir su declaración en ese sentido: «El error fue que estos contratos no fueron precisamente contratos de locación de obra... El declarante está en contra de lo que se hizo y considera que los contratos firmados son absurdos... repite que son absurdos más que malos... sin necesidad de hacer las grandes concesiones de territorio... que entiende que algunos de ellos eran típicos contratos de concesión...».

Lo expuesto en apretada síntesis y referido a uno solo de los aspectos del problema en consideración en este apartado induce a presumir que esa confusión y ambigüedad en sus cláusulas a que antes se hiciera referencia han sido introducidas deliberadamente para provocar interminables discusiones en las que se enfrentan posturas totalmente antagónicas.

Ya se ha dicho que esta fiscalía no desea sumar otra opinión más, que podría suscitar la réplica más o menos fundada, pero a lo que no puede sustraerse es a puntualizar que, con estricto criterio jurídico, no aparece lógico ni acertado que quiera o pretenda justificarse la legitimidad de los contratos rotulándolos como locaciones de obra. Para demostrarlo basta el breve análisis que de cada uno de ellos se hace a continuación:

Contrato con la Banca Loeb

El artículo 5º crea el Comité de Operaciones y establece que el mismo «tendrá la responsabilidad y la autoridad única y exclusiva sobre esta área de contrato». Ese comité estará integrado por cuatro miembros, dos de los cuales serán designados por

cada parte, ejerciendo uno de ellos la presidencia y teniendo el presidente voto decisivo en caso de empate. Ese mismo artículo aclara que mientras Yacimientos Petrolíferos Fiscales sea deudora del banco será éste quien designe al presidente. Este es tal vez uno de los elementos que más contribuyen a alterar la figura de la locación de obra, pues dada la exorbitante amplitud de facultades que luego, por el mismo artículo, se otorgan a ese organismo, éste viene a suplantar a la persona del locatario, que es a quien le corresponde el derecho de contralor y supervisión de la obra; situación agravada por el juego de otras cláusulas, como la 3º, que prevé que en las condiciones allí enumeradas se dictará «de mutuo acuerdo, un «programa inicial de desarrollo». Se advierte sin dificultad que Yacimientos Petrolíferos Fiscales no aparece como un verdadero locatario de obra, desde que no puede determinar el modo ni las cantidades de petróleo a extraer. Por los artículos 18 y 19 del contrato se establece la obligación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de recibir todo el petróleo que le sea entregado, estableciéndose las consecuencias del incumplimiento, disposición que no se ajusta tampoco a la estructura de la locación de obra. El 13 de agosto de 1958 el contrato es modificado en algunas de sus cláusulas, entre otras la 11º, en su inciso c) y de la nueva redacción tampoco puede concluirse que el precio haya sido determinado en dinero, tal como lo exige el artículo 1493 del Código Civil (Salvat, *Derecho Civil Argentino*, tomo II, páginas 319 y 346), aunque sea determinable, bien que por factores ajenos al contrato, como se aclarará más adelante. Otra cláusula que no es compatible con la naturaleza del contrato de locación de obra es la 15º, tal como quedó redactada luego de las modificaciones del 13 de agosto. Por ella se fija un plazo de veinte años a partir del «día en que de mutuo acuerdo acepten las partes como fecha en que se logró el pleno desarrollo de la estructura». De suerte que, en rigor, el contrato carece de plazo y el mismo no resulta determinable con precisión que sea aceptable. Para complicar aún más la calificación del contrato que se está considerando, el juego de los artículos 4º y 12 del mismo pareciera que incorporara a su estructura caracteres propios de un préstamo.

Contrato con la Pan American:

El artículo 3º no determina con precisión el área sobre la que se dará cumplimiento al contrato, hasta el extremo de que actualmente, a más de cinco años de celebrado el convenio, las partes no han llegado a un acuerdo al respecto, ventilándose esa discrepancia en el expediente 300.628/62 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Incidentalmente, podría hacerse notar que ese desacuerdo ha adquirido una trascendencia mayor que la inicial, toda vez que según dictámenes de diferentes funcionarios de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, obrantes en ese expediente, se habrían afectado y explotado por la compañía yacimientos exclusivamente reservados a la empresa estatal, violándose así, por aquél, cláusulas contractuales; se habría ampliado artificiosamente el nivel de producción de la compañía y de obligación de pago de Yacimientos Petrolíferos Fiscales; se habría comprometido mayor cantidad de divisas que las que hubieran correspondido en el caso de haberse respetado el contrato y, por último, Yacimientos Petrolíferos Fiscales habría sufrido los mayores incrementos de todas las compensaciones pactadas en los artículos 8º, 9º, 10 y 11 del contrato. Todas esas diferencias no han sido solucionadas ni zanjadas

hasta la actualidad. El artículo 18 del contrato, al prever el traspaso en propiedad de las instalaciones de la compañía a Yacimientos Petrolíferos Fiscales, incluye una disposición ajena a la locación de obra y más característica de la concesión. No es admisible en un contrato de locación de obra una disposición como la del artículo 6º, inciso c), según el cual el programa de desarrollo será propuesto por la compañía. El objeto del contrato queda así indeterminado. El artículo 8º obliga a Yacimientos Petrolíferos Fiscales a recibir todo el petróleo que produzca la compañía o a pagarla aun no recibiéndolo. Valen a este respecto las mismas referencias que se hicieran sobre el particular en el caso anterior. Un claro alejamiento de la figura de la locación de obra lo constituye la cláusula 11, que autoriza un reajuste del precio del petróleo según las fluctuaciones del precio internacional.

Contrato con la Union Oil:

En el artículo 4º, inciso b), apartado 1º, pareciera que lo que realmente interesa es la inversión de las cantidades que allí se prevén y no la obra, elemento esencial en un contrato de locación de obra. Por el apartado 2º de ese mismo artículo se establece que la compañía propondrá a Yacimientos Petrolíferos Fiscales el programa a seguirse, sin que Yacimientos Petrolíferos Fiscales pueda objetarlo «si reúne las condiciones de desarrollo rápido y económico conforme con las buenas prácticas de la industria», no previéndose ninguna solución para el caso de discrepancias entre ambos contratantes; de manera que se desnaturaliza irremisiblemente la figura del dueño en el contrato de locación de obra, al perder éste toda posibilidad de dirección o supervisión. Idénticas consideraciones cabe hacer sobre lo preceptuado en el apartado 3º, párrafo 2º, siempre del mismo artículo 4º, cuando dice «...dentro del criterio aquí establecido, Yacimientos Petrolíferos Fiscales no podrá restringir la producción de la compañía». El mismo artículo 4º, apartado 1º, inciso b), párrafo 5º, incluye una especie de cláusula punitoria inadmisible en una locación de obra. En el artículo 5º se dispone que las obras, instalaciones, etcétera, quedarán a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales una vez expirado el plazo del contrato, lo cual, como ya se ha recalcado, es más característico de la concesión que de la locación de obra. Yacimientos Petrolíferos Fiscales, atento al régimen creado por el artículo 8º del contrato, está obligado a recibir todo el petróleo que la compañía le entregue y, lo mismo que en casos anteriores, se obliga a pagarla aun no pudiendo recibirla. Queda así una vez más alterada la figura del propietario de la obra. La manera en que el artículo 11 establece el precio que ha de pagarse convierte a éste —el precio— en indeterminado, aunque determinable, bien que, como en los contratos ya vistos, por factores ajenos a la voluntad de las partes.

Contrato con la Shell:

El artículo 2º, inciso b), dispone que «en caso de que una o más estructuras y/o trampas se prolongaran fuera de los límites del área Yacimientos Petrolíferos Fiscales acordará a la compañía, a su pedido, una ampliación de dicha área hasta el fin de dichas estructuras y/o trampas». De tratarse de una mera locación de obra, no se explica el interés que pudiese tener el presunto locador en esa pro-

longación de estructura y/o trampas; ello debería más bien ser objeto de un nuevo contrato, independientemente de ello, se repite en este caso lo observado en el contrato anterior, en el sentido de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales se abstiene de controlar los procedimientos que aplique la compañía (artículos 4º y 6º), quedándole sólo el derecho de objetarlos, en cuyo caso deberá, en última instancia, someterse la cuestión a arbitraje (artículo 8º, apartados a) y b). Tampoco responde a la naturaleza de la locación de obra el artículo 10, inciso a), apartados 2 y 4, que autoriza a la compañía a procesar el petróleo y a venderlo en el mercado interno, para de su producido cobrarse lo que se le adeude. Ese mecanismo no hace sino vincular la compañía al resultado total de la operación, vale decir, asume los riesgos comerciales, lo cual puede señalarse como otra anomalía introducida en la presunta locación de obra, a la que se debe agregar la del apartado 7 de ese mismo artículo, que faculta a la compañía para exportar petróleo en determinados casos. Otra modalidad que aleja aún más la figura de la locación de obra es la emergente del artículo 11, según el cual la compañía podrá explotar el gas natural que descubriese. Con ella se va más allá de los propósitos del contrato mismo, enunciados en los cinco apartados del inciso a) del artículo 2º. Lo preceptuado en el artículo 16, que establece que «todas las obras e instalaciones de propiedad de la compañía adheridas al suelo de manera permanente, pasarán a ser de propiedad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales al vencimiento del contrato, es típico de una concesión y no de un contrato de locación de obra, como ya se señaló anteriormente. Tampoco se explica una disposición como la del artículo 20, inciso 2, apartado b) —autorización a la compañía para importar petróleo— en un convenio de locación de obra. Lo mismo puede decirse del inciso 3 de ese mismo artículo, que obliga a Yacimientos Petrolíferos Fiscales a poner a disposición de la compañía las cantidades de petróleo crudo y productos necesarios para que la compañía pueda atender el mercado interno. También resulta innecesaria una previsión como la del artículo 15, inciso b), que coloca a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales el pago del canon, derechos de superficie, etcétera, para el caso de considerarse el contrato como de mera locación de obra.

Contrato con la Esso:

Es contrario a la naturaleza y esencia de un contrato de locación de obra el mecanismo realmente compulsivo que se crea por los incisos b), c) y d) del artículo 3º para la entrega del petróleo a Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En otro orden de ideas, es totalmente inconciliable con lo previsto en el decreto 22.389/45 (ley 13.892), respecto de la regulación por Yacimientos Petrolíferos Fiscales de la producción y explotación del petróleo, una disposición como la del inciso c) de ese artículo 3º del contrato, cuando establece en un párrafo abstruso:

«Si una vez alcanzado el autoabastecimiento nacional en materia de petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales no estuviera, por ese motivo, en condiciones de recibir la totalidad del petróleo que la compañía produzca al ritmo de máxima eficiencia... la cantidad que Yacimientos Petrolíferos Fiscales tendrá derecho a dejar de percibir, no podrá en ningún caso repre-

sentar una proporción mayor del total del petróleo producido por la compañía a dicho ritmo que la proporción que el volumen total de petróleo que Yacimientos Petrolíferos Fiscales esté impedido de recibir de todos los productores de petróleo en la República Argentina guarde con relación a la cantidad total de petróleo producido por todas las compañías en la República Argentina en ese momento....

Es de advertir que, implícitamente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales aparece allí renunciando al derecho-deber estatuido en el artículo 393 del Código de Minería (ley 12.161) y en el artículo 3º, incisos c), k) y l) del decreto 22.389/45 (ley 13.892). En el apartado IV del inciso a) del artículo 4º, el contrato prevé que las instalaciones de la compañía pasarán a ser de propiedad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales al vencimiento del convenio, cláusula común a todos ellos y que, como se ha señalado ya, es una disposición más propia de una concesión que de una locación de obra. El artículo 6º adjudica a la compañía la elaboración de los planes de los trabajos a desarrollar, sin preverse su aprobación por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, lo que, como ya se remarcó, no es admisible en una locación de obra, en la que tal derecho corresponde al propietario de la obra, es decir, al locatario. El artículo 19 faculta a la compañía a exportar petróleo crudo cuando estén satisfechas las necesidades del mercado local. Parecería que con ello se reconoce a la compañía la titularidad del dominio del producto extraído, lo que tampoco condice con la esencia de una locación de obra.

Por todo lo que se acaba de exponer, la sana crítica se resiste a aceptar la denominación de locación de obra para contratos en los que:

1º) La «obra» aparece indefinida, imprecisa y concebida en términos genéricos;

2º) En que el supuesto dueño de la obra —Yacimientos Petrolíferos Fiscales— está obligado a recibir toda la cantidad de petróleo que extraigan los cocontratantes, a quienes no puede exigir que regulen la producción de acuerdo con «las condiciones en que se encuentre la industria petrolera del país», y quienes son los que tienen a su cargo exclusivo la ejecución del contrato en cada área que se les asigna, y

3º) En que el «precio», no está pactado en ninguna de las formas establecidas y aceptadas pacíficamente por la doctrina (por ajuste alzado, por economía o administración, y por unidad de medida).

En efecto, resulta claro que no se da ninguno de los dos supuestos primero mencionados, y en cuanto al tercero —por unidad de medida—, si bien se paga a tanto el metro cúbico de petróleo entregado, esa cantidad no se establece en relación al costo de la tarea, con más una ganancia proporcional al mismo, sino que ello se hace en base a cálculos relacionados con el precio internacional del petróleo, promediando el de un petróleo de calidad y densidad equivalente, proveniente del Gulf Coast, Venezuela y Golfo Pérsico, siendo del caso destacar que en los precios de los dos últimos graviten fuertemente las regalías que perciben los gobiernos de los respectivos países, las cuales, por lo general, superan el 50 % de ese precio, de cuyo aspecto se tratará más adelante en acápito especial.

En el caso de la Banca Loeb, la frase «precio de mercado importado y entregado», significa «el gasto que en ese momento tendría que hacerse para importar a la Argentina la sustancia respectiva, incluyendo en dicho gasto el precio de compra y todo otro costo, sea

de transporte o de otra índole, que tendría que hacerse para lograr entregar petróleo u otro hidrocarburo líquido en tanques de almacenamiento ubicados en refinerías en la Argentina...» —ver inciso c), cláusula 11 del contrato—. En el de Pan American, el precio es de u\$s 10 por metro cúbico para los primeros cinco años y luego fluctuará en más o en menos proporcionalmente al precio internacional del petróleo —ver cláusulas 10 y 11 del contrato—. En el de Union Oil el precio es de u\$s 12 por metro cúbico y fluctuará en forma igual al anterior, pero sin fijarse plazo para ello —artículos 9º y 11—. Semejante es en el caso de la Esso, pero fijándose el precio en u\$s 11,50, 11,25 y 11 por metro cúbico, según la producción y sujeto a reajuste —artículos 7º y 8º—. En el caso de la Shell, el petróleo será valorizado sobre la base del precio internacional de petróleo de grado y calidad equivalente —ver artículo 10, A, 1.

Al precio así convenido, debe agregarse la exención impositiva pactada expresamente en todos los casos y en términos semejantes; además, el contrato celebrado con Esso prevé lo siguiente, que se considera necesario reproducir en forma literal: «En el caso de que la legislación fiscal de la República Argentina fuera modificada de modo que el monto en conjunto de los impuestos a los réditos y ganancias pagaderos por la «Compañía» en un determinado año fiscal, fuera menor del 25 % de las ganancias imponibles calculadas de acuerdo a las disposiciones de la ley de los impuestos a los réditos de la República Argentina en vigor durante dicho año, YPF pagará a la «Compañía» la diferencia dentro de los 30 días de recibir de la «Compañía» la correspondiente factura por dicha diferencia.» (Ver apartado 2º, inciso b), artículo 9º, contrato con Esso.)

A todo ello, que justifica la aserción hecha al comienzo del párrafo anterior, debe sumarse que Yacimientos Petrolíferos Fiscales está también obligada a suministrar al cocontratante «...toda información pertinente geológica, geofísica o de otra naturaleza técnica que esté en su poder...» —casos de la Banca Loeb, artículo 2º; Pan American, artículo 3º, último apartado; Union Oil, artículo III, apartado 4; Shell, artículo 2º, inciso d)— y que los plazos varían entre 15 años con opción a 5 más, Pan American; 30 años Shell y Esso; más de 25 años divididos en períodos de exploración, comprobación de estructuras y producción, Union Oil; indeterminado, Banca Loeb.

Choca este cúmulo de cláusulas insertas en los contratos en examen, si se los compara con otros firmados contemporáneamente por Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Si se toma el celebrado verbigracia con Astra el 29 de noviembre de 1958 y se procede a su examen, surge con nitidez y sin esfuerzo alguno la figura de la locación de obra. Así, el locador se obliga a perforar 30 pozos en los lugares que Yacimientos Petrolíferos Fiscales indique en un lapso de 24 meses y, por su parte, el locatario se obliga a pagar el precio convenido, que está claramente determinado a tanto el metro perforado o a tanto la hora de trabajo.

Por todo lo expuesto, surge con evidencia que si pese a los esfuerzos exegéticos realizados hasta el presente no ha podido demostrarse en forma irrefutable que los contratos en examen sean verdaderas locaciones de obras, debieron, por lo menos, ser observadas estrictamente las disposiciones del Código de Minería en todo lo referido al régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos (ley 12.161 incorporada como título XVII al mismo), máxime cuando el artículo 13 del citado cuerpo de leyes

estatuye que «la explotación de las minas, su explotación, concesión y demás actos consiguientes, revisen el carácter de utilidad pública....».

Así, sin perjuicio de destacar que la extensión de las áreas y los plazos acordados estarían en pugna con disposiciones del Código citado, aparecen expresamente violados los artículos 379, incisos 3º y 4º, y 393 del mismo. En efecto, por el primero de ellos «...no pueden adquirir por sí ni por interpósita persona ninguno de los derechos mineros enumerados en este título... 3º) los Estados extranjeros y las sociedades no constituidas en la República o cuyo funcionamiento como persona jurídica no haya sido reconocido por las autoridades argentinas; 4º) los extranjeros que no tengan domicilio real en la República....». Alcanzados por esa clara prohibición legal se encuentran los contratos suscritos con las cinco empresas de que se trata, pues ninguna de ellas estaba constituida en la República o su funcionamiento como persona jurídica había sido reconocido por las autoridades argentinas; en cuanto al artículo 393 dispone: «El Estado nacional o provincial podrá exigir que la explotación se realice con la intensidad razonable que corresponda... y a las condiciones en que se encuentre la industria petrolífera del país...», facultad que aparece renunciada en los contratos en virtud de las cláusulas sistemáticamente reproducidas en todos ellos y a que se hiciera referencia anteriormente.

En cuanto a los concertados con posterioridad a la vigencia de la ley 14.773 además, este organismo no puede dejar de mencionar que ha tenido especialmente en cuenta los conceptos vertidos por el senador Rodolfo A. Weidmann al informar el proyecto de ley originario del Poder Ejecutivo —ver *Anales de Legislación Argentina*, tomo XVIII, A, páginas 283 a 285— y el enjundioso y fundado trabajo de Miguel Angel Bercaitz antes citado. Del contexto de ambos en el aspecto específico materia de este análisis, surge que sancionada la ley 14.773, la explotación de los hidrocarburos quedó elevada a la categoría de servicio público nacional de obligatoria prestación directa por el Estado nacional.

En su consecuencia, y toda vez que del examen realizado surge evidente que los contratos firmados con las empresas Esso y Shell contienen elementos que son extraños a la especie jurídica «locación de obra», siendo algunos de dichos elementos típicos de los de concesión, resulta claro que ambos convenios se ven alcanzados por la terminante prohibición contenida en el artículo 4º de la citada ley.

Las regalías y otros elementos foráneos que gravitan sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Las regalías o impuestos especiales que las distintas empresas de explotación petrolífera reconocen a favor de los Estados respectivos, están incluidos en la formación de los precios internacionales del petróleo y, por tanto, concurren a la fijación del precio promedio que, a su vez, gravita en la determinación del quórum de las obligaciones a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Según se establece en las cláusulas respectivas de los cinco contratos que se están considerando en este dictamen, los costos que habrán de formar el promedio internacional para Yacimientos Petrolíferos Fiscales se toman sobre la consideración de tres

mercados extranjeros de exportación, a saber: Venezuela, Golfo Pérsico y Costa del Golfo de Estados Unidos (Gulf Coast).

Los gravámenes —impuestos o regalías— que pesan sobre los costos del petróleo proveniente de los dos primeros mercados —Venezuela y Golfo Pérsico— alcanzan en Venezuela (a título de impuesto especial) el 60 % en 1958 y 67,1 % en 1961; los del Golfo Pérsico como regalías, arrojan las siguientes variantes: Kuwait el 49 %, Irak el 43,6 %, Arabia Saudita el 42,5 % y el Irán el 75,7 %, que se discrimina en la siguiente forma: para el Estado el 50,7 % y el 25 % para la empresa nacional Iranian Oil Co.

La inclusión de la tercera fuente de exportación (Gulf Coast) —con su elevado índice de costo que prácticamente duplica el de las fuentes restantes— parecería injustificada, toda vez que dicho mercado no es propiamente exportador, pues sólo lo es irregularmente y en pequeña escala hacia puertos vecinos, destinando la gran masa de su producción al consumo interno de los Estados Unidos, impulsándolo por vía marítima o por oleoductos.

La consecuencia de esa inclusión es la elevación del precio promedio internacional.

Déjase aquí expresa constancia que toda la información que se consigna en este epígrafe, es tomada de las publicaciones que obran en esta Fiscalía y más específicamente de «Petroleum Press Service», números de octubre de 1960 y febrero de 1962, «The World Petroleum Report», volumen IV, de enero 15 de 1958, «Statistical Review of the World Oil Industry», 1960, editado por la British Petroleum Co. Ltd.

Y bien, en presencia de esta fehaciente información conjugada con las cláusulas respectivas de los contratos en estudio, parece claro que deba tenerse por cierto que los pagos puestos a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales por el petróleo crudo que está obligado a recibir de las empresas, aparecen determinados en última instancia por exóticos elementos de composición que nada deberían tener que hacer en la fijación del justo precio local dentro del mercado interno, tal como debiera haberse establecido por obvias razones de independencia económica.

Esa incidencia no se limita a un simple aumento de erogaciones cuyas consecuencias pudieran agotarse en sí mismas, sino que desencadenan una serie de fenómenos económicos de prolongadas y multiplicadas repercusiones en el mercado internacional para Yacimientos Petrolíferos Fiscales y en el mercado interno para el consumidor. La primera porque aquella incidencia —precio promedio internacional— daría por resultado que los precios de exportación estén ya signados desde su origen por elementos que hacen a patrones foráneos, afectando la libertad de una natural competición en el mercado mundial.

En cuanto a lo segundo —efectos en el mercado interno—, las consecuencias se operan principalmente a expensas del consumidor en todas sus múltiples y variadas derivaciones directas o indirectas.

Llama poderosamente la atención el hecho de que si las empresas trabajan por y para Yacimientos Petrolíferos Fiscales, como reza en los contratos, extrayendo el petróleo argentino, con el inevitable aunque paulatino agotamiento de sus reservas naturales, no haya podido hallarse una fórmula más simple, más equitativa y sobre todo con sentido nacional, sin acudirse a un sistema tan desatinado y gravoso y cuya justificación no alcanza a descubrirse en el terreno de lo justo y razonable.

V

La Fiscalía ha obtenido alguna información de orden económico y técnico tendiente a determinar los efectos que han tenido los contratos sobre el desarrollo de la empresa estatal y, en la medida de lo posible, sobre la economía general del país, pero dicha información no se ha agotado y dado lo complejo de la tarea que sin duda requerirá la realización de trabajosas comprobaciones y compulsas de orden técnico, no puede a esta altura del procedimiento adelantar conclusiones.

Sin embargo, cree necesario detenerse sobre una de las mayores dificultades que ofrece la aplicación de ciertas cláusulas contractuales, y ello principalmente porque ya se ha producido una situación realmente perjudicial para la empresa del Estado, no descartándose la posibilidad de que en el futuro pueda presentarse nuevamente. Se trata de las restricciones en la producción de sus propios pozos a las que Yacimientos Petrolíferos Fiscales ha tenido que recurrir al darse un exceso en las existencias de crudo, motivado por un descenso en la curva del consumo.

Como se ha mencionado ya en el curso de este dictamen, es una de las características comunes a los contratos examinados la de que sus disposiciones imponen a YPF la obligación de recibir todo el petróleo que entreguen las compañías. Como éstas, a su vez, por disposición de los mismos instrumentos, deben procurar la máxima extracción posible, el juego de estas cláusulas produjo serios inconvenientes al resultar insuficientes los medios de transporte y almacenaje.

Es de utilidad transcribir, para mayor ilustración, las manifestaciones del ingeniero Indalecio Peláez, actual gerente de producción de YPF, en lo que se relaciona con esta situación. Dice el nombrado (fojas 7 del cuerpo de expediente que tramita por Fiscalía Adjunta N° 2) que estos excedentes de combustible han tenido su origen en realidad en algo que fue imprevisible: la disminución seria del consumo en el ejercicio 1962/63... al producirse este inesperado descenso en la curva del consumo y dado que era necesario seguir recibiendo el petróleo de los contratistas, YPF dispuso una reducción de la extracción de petróleo de sus propios pozos en la zona Cañadón Seco (Santa Cruz y Comodoro Rivadavia), la cual se verificó durante los meses de febrero, marzo, abril y parte de mayo de 1962, limitándose así la producción, pues dejaron de extraerse unos 315.000 metros cúbicos. Aclara que en esa oportunidad se dejó de recibir a la Pan American una cantidad de 31.800 metros cúbicos pero, posteriormente, ello se compensó, pues en el mes de abril aumentó las entregas. Una segunda reducción se dispuso en el yacimiento de Cañadón Seco, en la provincia de Santa Cruz, durante los meses de febrero, marzo y abril de este año. En esta oportunidad se dejaron de extraer unos 440.000 metros cúbicos.

Refiere también el testigo Peláez que en los yacimientos de Mendoza se produjo una situación similar, por lo que últimamente se ha tenido que restringir la producción en unos 1.200 metros cúbicos diarios.

Claro está que, como surge de las manifestaciones mencionadas, la situación se agudizó al concurrir un factor inesperado: la disminución del consumo. Pero llama fuertemente la atención que las consecuencias perjudiciales que trajo aparejadas han gravitado fundamentalmente sobre la parte estatal, y así estas consideraciones llevan a dudar con fundamento de la equidad de las cláusulas que lo hicieron posible.

No obstante las circunstancias mencionadas que gravitaron perjudicialmente en el desenvolvimiento de YPF en los últimos años, es importante destacar que de acuerdo a los datos oficiales la empresa estatal, que en el año 1957 produjo 4.656.040 metros cúbicos ha pasado, en permanente aumento, a producir en el último año fiscal 10.029.909 metros cúbicos, lo que significa un incremento en su producción del 115 %, cifra ésta que no es difícil estimar pudo ser de mayor significación de no haber mediado las mencionadas restricciones a que se vio obligada.

Queda así en evidencia que la capacidad operativa de la empresa en 1958 era real, positiva, y ante ello cuesta aceptar que haya sido inevitable el firmar estos contratos que sustrajeron por largo tiempo a la empresa estatal la disposición de tan ricas estructuras petrolíferas y la sometieron a un severo régimen en cuanto a fijación de precios y recepción del combustible, régimen éste que, como se ha visto más arriba, en algunos aspectos está en pugna con elementales principios de equidad y más aún si se considera que para concertarlos fue necesario conculcar sistemáticamente el orden legal y administrativo.

VI

Aprobación de los contratos sin intervención del Congreso Nacional

Acaba de establecerse en el capítulo IV la compleja naturaleza de los cinco contratos estudiados, sus modalidades atípicas, sus marcadas anomalías y, sobre todo, la importancia de sus proyecciones, debiendo ahora tratarse en este capítulo de la forma y modo con que fueron aprobadas esas contrataciones.

Parece indudable que todos los antecedentes, circunstancias y particularidades de estos importantes documentos hicieron exigible su consideración por el Congreso Nacional y esto aunque más no fuera por elementales razones de prudencia gubernativa y de respeto por la voluntad popular.

Así pareció entenderlo el entonces titular del Poder Ejecutivo cuando dictó el primer decreto aprobatorio de contratos que lleva el número 5.934/58, aunque no ya en los siguientes, 10.955/58 y otros, aclarándose que de los cinco contratos estudiados en el capítulo IV, los de la Banca Loeb y Pan American están comprendidos en el primer decreto y los celebrados por las firmas Shell y Esso, se ven aprobados por el segundo, sin que aparezca decreto aprobatorio alguno del contrato con la empresa Union Oil (ver fojas 11 cuerpo Fiscalía Adjunta N° 1 y fojas 67 y 111 cuerpo Fiscalía Adjunta N° 3).

Pero, en realidad, lo que particularmente interesa ahora para el desarrollo de este capítulo es el estudio del citado decreto 5.934/58, que lleva fecha del 16 de septiembre de 1958 y que reza de este modo:

Artículo 1º— Aprobar en la esfera de su competencia las gestiones y convenios realizados por el delegado del Poder Ejecutivo en Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el señor embajador de la Nación Argentina en los Estados Unidos de América, organismos bancarios de la República Argentina y demás representantes del Poder Ejecutivo, respecto a la importación y producción del petróleo en el país a partir del 1º de mayo de 1958. En consecuencia, resultan aprobados, según corresponda, las gestiones y convenios realizados por dichos representantes con: ... f) Pan American International Oil Company... h) Carl M. Loeb Rhoades & Company...

Artículo 2º — Disponer la oportuna remisión al Congreso de la Nación de los convenios y contratos respecto a los cuales corresponda intervención o aprobación legislativa, juntamente con las propuestas de aclaraciones y modificaciones que el Poder Ejecutivo estime conveniente al respecto, así como también todos los otros antecedentes y documentación vinculados a los actos y contratos mencionados en el artículo anterior.

Como se ve, por el artículo 1º, el Poder Ejecutivo aprueba en «la esfera de su competencia, las gestiones y convenios, etcétera, «según corresponda». El artículo 2º habla de convenios y contratos ateniéndose a la enunciación del artículo anterior, y dispone «la oportuna remisión al Congreso de la Nación respecto de aquellos que corresponda intervención o aprobación legislativa».

Resulta así, de la propia economía del decreto, que se trataba de contratos que el Poder Ejecutivo consideraba que podía aprobar por sí mismo y de otros que debían serlo por el Congreso Nacional; pero todo esto resultaba desde ya confuso por el repetido uso de términos imprecisos o indeterminados... «oportuna remisión» (¿cuándo?) de aquellos convenios o contratos «que correspondan» (¿cuáles?).

Habrán de verse más en detalle todas las variantes que presenta el decreto en este aspecto y que son:

- a) Gestiones y convenios que el Poder Ejecutivo aprueba en la esfera de su competencia;
- b) Convenios y contratos que deben ser enviados al Congreso Nacional para que tome intervención en ellos o los apruebe según corresponda;
- c) Envío al Poder Legislativo de todo otro antecedente y documentación vinculados con los «actos y contratos» mencionados en el artículo anterior, o sea artículo 1º, que es el que contiene la enunciación total de las gestiones, convenios y contratos que comprende el decreto.

Esta discriminación aclara en forma terminante que el Poder Ejecutivo, conforme al decreto, no sólo debió remitir al Congreso Nacional los contratos que serían materia de aprobación legislativa, sino también todo otro antecedente y toda otra documentación relativos a la totalidad de gestiones, convenios y contratos incluso los que daba por aprobados en la esfera de su competencia, aunque esto último fuese a título de información parlamentaria.

El caso es que, como se sabe, ninguna de estas obligaciones impuestas por el decreto fueron cumplidas por el titular del Poder Ejecutivo. Es posible que en caso contrario, o sea de no haberse incurrido en esa omisión, los defectos formales del decreto hubiesen quedado subsanados y hasta inadvertidos, pero es precisamente esa omisión la que pone de resalto ahora sus incongruencias. Todo esto autoriza a considerar que tal decreto sería un documento capcioso, pues como se ha visto ya, al no determinarse cuáles eran los contratos que aprobaba el Poder Ejecutivo en la esfera de su competencia, ni cuáles debían someterse a aprobación legislativa, empleándose términos imprecisos y ambiguos, como ser la expresión «según corresponda», empleada dos veces, y el uso del adjetivo «oportuno», traduciría no una inadvertencia, por otra parte inadmisible, tratándose de un docu-

mento oficial de esa importancia, sino un propósito bien patente de aplazar *sine die* el envío de los contratos al Congreso Nacional pero sin dejar, mientras tanto, de mantener esa vaga y aparente promesa, situación que nunca resultó justificada por el ex mandatario.

Quedaría siempre por saberse, entonces, cuáles eran los contratos que según la intención del decreto debían ser remitidos al Congreso Nacional; ya se ha dicho que debieron ser todos, no pudiendo cabr duda alguna de que, por lo menos, debieron ser aquellos que por su esencia se apartaban más de la consabida figura típica de la locación de obras y con modalidades más propias de lo que podría constituir, en ciertos aspectos, una concesión.

En resumen, y antes de pasar a considerar la cuestión desde otros ángulos de apreciación, puede concluirse desde ya en que la emisión del decreto 5.934/58, por sus términos censurables y por su injustificado incumplimiento, constituiría la más grave de las irregularidades, por su trascendencia institucional, toda vez que terminó por hacer irreparables todas las transgresiones anteriores y sus efectos.

Hasta aquí, en este capítulo, se ha tratado exclusivamente de la violación por parte del ex mandatario del deber que se había impuesto como titular del Poder Ejecutivo por el decreto 5.934/58, de someter todos los contratos allí comprendidos a la consideración del Congreso Nacional, pero se hace necesario aún abordar otros aspectos, que, aunque de contenido político, siendo inseparables del quehacer administrativo, si bien no configuran «per se» irregularidad de esta naturaleza, constituyen sin embargo elementos de valoración insoslayables que hacen el esquema integral de la conducta en examen, según se verá.

El doctor Frondizi había contraído un formal compromiso con el electorado al ofrecer su concreto y categórico programa de gobierno en materia de conducción de la industria petrolifera. Partiendo de este tácito principio político de vigencia inmanente, según el cual, cuando el pueblo elige entre varios a un determinado candidato lo hace porque conoce su pensamiento, porque confía en la honestidad de su promesa y porque hace fe en la sinceridad de sus convicciones, es consecuencia necesaria que debe ser responsable de aquél compromiso, siendo así obvia consecuencia, a su vez, que el mandato del pueblo, asiento de la soberanía, esté condicionado a aquella programación. Esto hace, sin duda, a la más recóndita esencia de los principios democráticos.

Parece obvio que si las contingencias llevaron al gobernante a modificar substancialmente la realización de su programa en tal vital materia de interés nacional, debió ofrecer una oportuna y honorable justificación, demostrando la no exigibilidad de otra conducta.

En el caso, no se trataba de una simple rectificación más o menos aceptable de un programa de gobierno que llevado al plano de las realizaciones efectivas pudiera justificarse por sobrevinientes variantes imprevisibles, que en la especie no se han dado, sino de un cambio diametral y absoluto de orientación.

Como simple variante de aquella naturaleza, pudo admitirse en principio una justificación. «No es un plan excelente el que no puede modificarse» (Publio),

pero en el caso, la situación es totalmente diferente, como resulta de la confrontación de un pasado definido en un sentido y un presente inexplicado, según puede verse en acápite anteriores.

Pero hay más aún. El cúmulo de las sistemáticas transgresiones administrativas que se cometieron en el curso de la tramitación de los contratos, la violación del ya estudiado decreto 5.934/58 y demás disposiciones por parte del ex mandatario, parecen encubrir la preexistencia de un designio rector desarrollado dentro de un amplio margen temporal, que comienza con la gestión clandestina de las contrataciones, que hace efectivas en forma inusitada por medio de su «delegado personal», de creación realmente extraña, desoyendo a sus más conspicuos correligionarios, al margen de todo asesoramiento técnico oficial, con exclusión de sus colaboradores habituales y llegando a término, a través de una total prescindencia de la obligada intervención de todos aquellos dispositivos estatales de control administrativo (Tribunal de Cuentas, Procuración del Tesoro, etcétera. Ver fojas 59 y 62 del cuerpo de expediente que tramita por ante la Fiscalía Adjunta N° 1), eludiendo el enfrentamiento con los representantes del pueblo.

El presidente debió, en última instancia, y en la duda acerca de si la naturaleza de los contratos exigía o no aprobación legislativa, decidirse por tal temperamento.

Las consideraciones que anteceden terminan por demostrar pues, en todo terreno, la inexcusabilidad de la conducta del ex mandatario frente al Congreso Nacional, que era, ciertamente, la vía por la cual pudo finalmente rendir cuentas al pueblo, de donde provenía su mandato, justificándose o reconociendo sus posibles errores, pero su pasividad en este aspecto fue inalterable.

Piénsese que ante la extrañeza que causara la brusca mutación del ex presidente en la materia que nos ocupa se hacía urgente disipar la explicable atmósfera de dudas y suspicacias que motivaron desde su origen las contrataciones con las compañías petrolíferas, y ello se hacía aún más imperativo si se considera que dada la intervención directa del mandatario por intermedio de su «delegado personal» en esos actos, la sospecha se cernía sobre la primera magistratura de la República.

VII

Conclusiones

Llegando aquí a su término este dictamen, en el que se tienen por comprobadas, a juicio de esta Fiscalía, las transgresiones administrativas y legales, así como también las graves omisiones culpables mediante las cuales fueron puestos en vigencia, discrecionalmente, contratos jurídicamente objetables y económicamente inconvenientes y en el que también se han computado elementos de conducta personal —por cierto únicamente referidos a política petrolera— en la medida indispensable para desentrañar el aspecto intencional, o sea el elemento subjetivo de la incriminación y evaluar en su latitud todas las responsabilidades, como circunstancias califican-

tes, sólo resta determinar específicamente los alcances procesales de la requisitoria, al término de esta primera etapa de la investigación, y ello en el orden siguiente:

1) Apertura de la instancia administrativa.

Ella se promueve conforme con lo dispuesto por el decreto ley 14.096/62, artículo 5º, inciso h) y en orden a los hechos contemplados y estudiados en el presente con respecto a las personas que aparecen, prima facie, implicadas y en cuya instancia dichas personas tendrán la oportunidad legal de ejercitar y hacer valer todos los derechos inherentes a su descargo y a su defensa.

Debe aclararse en este punto que al abrirse dicha instancia administrativa esta Fiscalía no sólo promueve el esclarecimiento total de los hechos y la sanción de los responsables, si así corresponde, sino que también lo hace a fin de que se persiga, en la forma y por la vía que corresponda las reparaciones pertinentes.

2) La culpabilidad de las personas referida a los hechos contemplados en este dictamen.

a) Arturo Frondizi y Arturo Sábato por las omisiones que se determinan en el capítulo III, apartados 2, 3 y 4, y por la suscripción de los contratos estudiados en el capítulo IV.

b) Arturo Frondizi por haber dictado los decretos 244/58, 5.934/58 y 10.955/58, sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan haber incurrido los ministros y secretarios de Estado que los firmaron o refrendaron.

c) Rogelio A. Galarce, Carlos H. B. Gietz, Natalio Cortés y Víctor Lanteri, como funcionarios del Banco Industrial de la República Argentina, en los hechos analizados en el capítulo III, apartado 5.

3) Comunicación de este pronunciamiento a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación.

Ello se dispone como necesaria consecuencia de las consideraciones que se formulan al comienzo de este documento bajo el título «Razones que determinan la producción de este dictamen en el estado actual de la investigación, y más específicamente por virtud de lo que se expresa al final del acápite intitulado «Los primeros resultados de la investigación», en su punto 2, o sea el que se reproduce a continuación:

«Que esos contratos además de su irregular tramitación, ofrecen, prima facie, en algunas de sus cláusulas, modalidades y anomalías que serán puntualizadas en el capítulo IV, para ser señaladas a las autoridades con competencia suficiente para decidir acerca de sus efectos legales específicos.»

4) Prosecución de la investigación.

Como ya se ha determinado y explicado, la presente requisitoria no agota todos los aspectos comprendidos en la denuncia de fojas 1 y los objetivos específicamente determinados en la providencia de fojas 16, por lo que la investigación deberá proseguirse contemplando incluso indicios que por razones obvias deben mantenerse en reserva y todos aquellos hechos y aspectos cuya aparición sobrevenga en el curso de estas actuaciones.

VIII

Por todas las consideraciones que anteceden,

SE RESUELVE:

1º— Remitir las presentes actuaciones con los agregados pertinentes al señor procurador del Tesoro a los fines antes especificados, una vez que se haya dado cumplimiento a lo que se dispone en los puntos 2º, 3º y 4º de esta parte dispositiva y sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran aparecer en la sustanciación de la investigación a proseguirse por el señor procurador del Tesoro y esta Fiscalía.

2º— Remitir copia fiel del presente dictamen al Poder Ejecutivo nacional, al Honorable Senado de la Nación y a la Honorable Cámara de Diputados de la

Nación, a los fines que se estime pertinentes en orden a lo expresado en el punto 3 del capítulo que antecede.

3º— Sacar por secretaría general los testimonios y efectuar los desgloses correspondientes, a fin de proseguir la investigación en todos aquellos aspectos no contemplados hasta ahora.

4º— Publíquese conforme a lo dispuesto por el artículo 8º del decreto ley 14.096/62.

(Firmado): *Sadi Conrado Massue, fiscal general; Juan Carlos Palacios; Antonio Luis Berutti, Eduardo Alfredo Bunge.*

Es copia fiel del original.

Buenos Aires, 8 de octubre de 1963.

HORACIO RODRÍGUEZ ALCOBENDAS.
Secretario general.