

Control de fondos reservados

Alfredo R. Popritkin¹

Resumen. Un tema que permaneció en penumbras durante muchos años comenzó a salir a la luz. Nos referimos al manejo de los denominados “gastos reservados”, que han servido, según se ha sabido, para el pago de suplementos a funcionarios, financiamiento de campañas políticas, coimas a legisladores, alicientes a testigos de delitos horrendos y otros destinos non santos. En varias causas criminales de la última década, han quedado incorporados indicios, pruebas y estudios que dan cuenta de esta situación, pero diferentes circunstancias muestran las dificultades de completar adecuadamente las investigaciones y de poner claridad en los hechos. Las ciencias de la administración realizan su aporte a través de sus técnicas de administración y control de patrimonios, en especial cuando se refiere a fondos públicos. Por tratarse de fondos que en parte se destinan a operaciones de las que conviene mantener cierta reserva, esta misma ciencia nos brindan herramientas que permiten conservar la privacidad de la información, pero al mismo tiempo no distraer o reducir la efectividad de los controles. Resulta conveniente que la nueva normativa tenga en cuenta las necesidades de control y adecuada utilización de los fondos públicos, especialmente teniendo en cuenta las malas experiencias por las que ha atravesado la Nación en los últimos años.

Introducción

Un tema que permaneció en penumbras durante muchos años comenzó a salir a la luz. Nos referimos al manejo de los denominados “gastos reservados”, que han servido, según se ha sabido, para el pago de suplementos a funcionarios, financiamiento de campañas políticas, coimas a legisladores, alicientes a testigos de delitos horrendos y otros destinos *non santos*.

Pues bien, es aquí donde las ciencias jurídicas y económicas pueden compatibilizar opiniones, y servir para uno de los principales fines de su existencia: dar un marco legal y poner límites al manejo irregular de los fondos públicos, mediante un adecuado y eficiente control.

En varias causas criminales de la última década, han quedado incorporados indicios, pruebas y estudios que dan cuenta de esta situación, pero diferentes circunstancias muestran las dificultades de completar adecuadamente las investigaciones y de poner claridad en los hechos. Más difícil aún resulta identificar a los posibles responsables.

Esta interpretación de la realidad, quizá suene desalentadora, pero pretende ubicarnos en el tiempo y lugar donde nos encontramos, al menos desde un punto de vista pragmático. Pero tanto o más grave que lo que viene ocurriendo en los últimos tiempos, es lo que se avizora para el futuro próximo: derogación de la poca legislación existente, vigencia de una nueva que, en lugar de limitar los

¹ popritkin@fibertel.com.ar

abusos del pasado, puede ser garantía de mayor impunidad ante la dificultad y poca probabilidad de llevar a cabo un mínimo control, primero, y asignación de la correspondiente responsabilidad penal de los responsables, después, cuando las irregularidades son detectadas.

Legislación anterior

La legislación que estaba vigente desde hace muchos años, catalogada de secreta, establecía un mecanismo de funcionamiento con las siguientes cuestiones:

- La registración contable de los fondos reservados se debían ajustar al sistema establecido en el Decreto Ley 5.315/56.

- Los créditos de carácter reservado y/o secreto se debían registrar en cuentas y partidas previsto en la Ley General de Presupuesto o las leyes especiales (art. 2° y 3° del Decreto Ley 5.315/56).

- Los débitos por erogaciones de estos fondos reservados, debían ser clasificadas de acuerdo a la inversión (art. 3°).

- Regía un mecanismo de control y transferencia del saldo o remanente, y se establecían límites, de modo de impedir la desaparición de fondos no utilizados o falta de rendición por cambio de administraciones (art. 3°).

- Debía haber una redición de cuentas documentada, detallada, que por la naturaleza de los fondos –según la norma- se tenía que realizar en forma interna, ante el secretario, ministro o presidente de la Nación (art. 5°).

- El Poder Ejecutivo debía incluir en la cuenta de inversión del Presupuesto Nacional, en grandes rubros, los montos de los recursos y erogaciones de las cuentas habilitadas (art. 4°).

- Por último, la disposición que los créditos o partidas de carácter reservado y/o secreto, solo podían acordarse o modificarse por ley (art. 2°).

Esta legislación puede ser criticable. Toda la norma tuvo carácter secreto, cuando lo único que merecía un tratamiento reservado eran ciertos y determinados gastos de inteligencia, con el fin de mantener a cubierto iniciativas vinculadas con actividades estratégicas o de seguridad nacional. El otro demérito de esta normativa es que provenía de un período de gobierno de facto.

Pero no podemos negar que el sistema creado hace muchos años, si bien era perfectible, actualizable o susceptible de reglamentación, por el transcurso del tiempo y por realidades y variantes que surgieron con posterioridad a su sanción, era un sistema aceptable.

Nueva legislación

El 16 de agosto de 2006 se sancionó la ley 26134 que modificó el manejo y control de los fondos reservados. Dispuso la derogación del Decreto Ley 5.315/56 al que acabamos de referirnos y de la Ley 18.032.

I – Derecho Contable

Sin embargo, estas reformas mantienen en pie como norma legal la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520, mediante la cual se creó la Comisión Bicameral en la órbita del Poder Legislativo, competente para supervisar y controlar los “gastos reservados” que fueran asignados al sistema de inteligencia nacional (art. 37°).

En el nuevo mecanismo legal cobra especial rol e importancia la Ley 25.520, por eso resulta de gran utilidad analizar su alcance, no solo en cuanto a las facultades que la norma acuerda a los miembros de la Comisión Bicameral, sino también en cuanto a lo que la norma no prevé respecto de la legislación anterior que se deroga, y también, respecto de la experiencia recogida en esta materia en los últimos treinta años, sin desconocer la experiencia en el orden local e internacional.

A tales fines –indica esta norma- la Comisión podrá entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de Presupuesto Nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación, analizar la información así como los montos asignados o ejecutados por jurisdicción o finalidad (programa u objeto del gasto).

Además, la Comisión Bicameral podrá exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Y por último, también podrá controlar que los fondos tengan la finalidad prevista en la asignación presupuestaria.

Veamos los principales cambios legislativos

La nueva disposición legal debilita los controles, incrementa la discrecionalidad de los funcionarios, suprime el mecanismo de registración contable, diluye las responsabilidades y no recoge las experiencias adquiridas en las investigaciones criminales abiertas por malversación de fondos públicos, peculado y enriquecimiento ilícito de funcionarios.

A fin de visualizar los cambios, acompañamos un cuadro normativo que compara la actual normativa con la nueva.

| Normativa Anterior | | Normativa en Vigencia | |
|--|---|--|---|
| Decreto Ley 5.315/56 | Ley 18.302 (31/7/69) | Ley 25.520 (3/12/2001) | Ley 26.134 (16/8/2006) |
| ARTICULO 1°.- La aplicación del presente decreto comprende, a los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado, incluyéndose a la | ARTICULO 1°.- A partir de la presente ley sólo podrán incluirse créditos destinados a atender gastos de carácter Reservado y/o Secreto, de acuerdo al régimen establecido en el Decreto-Ley N° 5.315/56 “S”, en el presupuesto de | ARTICULO 6° — Son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional: 1. La Secretaría de Inteligencia. 2. La Dirección Nacional de | Artículo 5°.- Los créditos de carácter reservado y/o secreto a que se refiere la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional vigente deben ser destinados, exclusivamente, a cuestiones de inteligencia inherentes a los |

III Jornada Nacional de Derecho Contable – La Plata

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>Secretaría Administrativa de la Presidencia de la Nación, por tener afinidad con los organismos citados y por corresponderle la seguridad directa de la Casa de Gobierno.</p> | <p>los siguientes organismos: Unidad de Organización – Presidencia de la Nación; Comando en Jefe del Ejército; Comando en Jefe de la Armada; Comando en Jefe de la Fuerza Aérea; Secretaría de Informaciones de Estado; Dirección Nacional de Gendarmería; Prefectura Nacional Marítima; Policía Federal y Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal.</p> | <p>Inteligencia Criminal. 3. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.</p> | <p>organismos comprendidos en las leyes de Inteligencia Nacional, Seguridad Interior y Defensa Nacional. Queda prohibida su utilización con propósitos ajenos a dicha finalidad.</p> |
| <p>ARTICULO 2º.- Los créditos de carácter reservado y/o secreto <u>solo podrán acordarse o modificarse por ley</u> y su registración se ajustará a las disposiciones del presente Decreto-ley.</p> | | | |
| <p>ARTICULO 3º.- Dichas cuentas se acreditarán con las partidas que fije la ley general de <u>presupuesto</u> o las leyes especiales y con las recaudaciones propias con destino a gastos reservados y/o secretos y asimismo con los importes que las administraciones responsables tengan actualmente en su poder, con afectación a las citadas erogaciones. Se debitarán en base a las erogaciones propias del organismo, y las imputaciones serán clasificadas de acuerdo a la inversión. El saldo al cierre del ejercicio, se transferirá al siguiente, incluso las correspondientes al del año 1955 y anteriores, no pudiendo en ningún caso el monto de la cuenta sobrepasar el 200% del último presupuesto anual aprobado para cada organismo.</p> | | <p>ARTICULO 37. — La Comisión Bicameral será competente para supervisar y controlar los "Gastos Reservados" que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial:</p> <p>1. Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de <u>presupuesto</u> nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial:</p> <p>a. Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido.</p> <p>b. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto.</p> | |
| <p>ARTICULO 4º.- Anualmente el Poder ejecutivo incluirá en la cuenta de inversión, en grandes rubros, los montos de los recursos y erogaciones de las cuentas a que se refiere el presente Decreto-ley.</p> | | | |
| <p>ARTICULO 5º.- Las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o</p> | | <p>ARTICULO 39. — Las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del</p> | |

I – Derecho Contable

| | |
|---|--|
| <p>dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación, sin perjuicio de la <u>documentación</u> y <u>rendición</u> de cuentas internas que por su carácter “Secreto” sólo podrán ser inspeccionadas por el Ministro del ramo, o por el Ministro que designara el Excelentísimo señor Presidente de la Nación, en el caso de los organismos que dependan directamente de la Presidencia de la Nación, o por los funcionarios en que esos Secretarios de Estado deleguen aquella función.</p> | <p>organismo o dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación.</p> <p>ARTICULO 37. — La Comisión Bicameral será competente para supervisar y controlar los "Gastos Reservados" que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial:</p> <ol style="list-style-type: none">2. Exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia contemplados en la presente ley, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos de estricta necesidad, también podrá requerirse fundadamente la <u>documentación</u> a que alude el Artículo 39 de la presente ley.3. <u>Controlar</u> que los fondos de carácter reservado hubiesen tenido la <u>finalidad</u> prevista en la asignación presupuestaria.4. Elaborar anualmente un informe reservado para su remisión al Congreso de la Nación y al Presidente de la Nación que contenga:<ol style="list-style-type: none">a. El análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados a los organismos de inteligencia.b. La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que ésta estimare conveniente formular. |
|---|--|

Con la actual legislación, ya no sería necesaria la sanción de una ley, para establecer o modificar “gastos reservados”. Bastaría que ello se disponga mediante un decreto u otra disposición legal. En razón de ello, esta modificación incrementa la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo. La derogación del art. 2º del Decreto Ley 5.315/56 daría lugar a esta posibilidad.

Se suprime la obligación de registrar contablemente en cuentas y partidas, los movimientos que se realicen con fondos reservados, así como la clasificación de cuentas que manejen fondos reservados según el destino de que se trate.

Se discontinúa el sistema vigente de rendición de cuentas, que concentra la responsabilidad en la persona del funcionario máximo de la cartera (secretario, ministro o presidente), por otro de control facultativo a llevar a cabo por políticos integrantes del Poder Legislativo agrupados en Comisión. Ya no existiría la obligación de controlar, sino solo la potestad de hacerlo.

La rendición de cuentas implica un control documentado o justificado de las sumas de dinero. En cambio, el nuevo sistema de control de finalidad es solo

conceptual, no encuadra en principios financieros ni contables, sino tan solo de gestión.

Ya nadie asumiría la responsabilidad ante posibles irregularidades. Los funcionarios a cargo de las carteras de gobierno, no, pues dejarían de ser los receptores de las rendiciones de cuentas y los miembros de la Comisión Bicameral, tampoco, pues la legislación solo les impone una facultad de control y no una obligación. Además el alcance, como dijimos, se limita a lo conceptual.

También observamos que desaparece la exigencia de incluir la “cuenta de inversión”, de agrupamiento en grandes rubros del Presupuesto Nacional, mientras que se mantiene la obligación de confeccionar un acta mensual firmada por los funcionarios, con la única finalidad de poner límites en los controles de la Contaduría General de la Nación.

No se reglamenta la mecánica que asegure la devolución de los remanentes no utilizados de gastos reservados, ni tampoco su debido resguardo y destino en los cambios de gestiones o administraciones que utilicen estos fondos especiales.

En cuanto a las experiencias judiciales recogidas, resulta necesario y conveniente establecer un procedimiento ágil y seguro que garantice que, frente a investigaciones judiciales acerca del uso y destino de estos fondos reservados, se suministre en forma rápida y completa, ante su solo requerimiento, toda la información, documentación y registros que se soliciten, con el objeto de facilitar la labor de Poder Judicial.

Conclusión

Las ciencias de la administración realizan su aporte a través de sus técnicas de administración y control de patrimonios, en especial cuando se refiere a fondos públicos.

Por tratarse de fondos que en parte se destinan a operaciones de las que conviene mantener cierta reserva, esta misma ciencia nos brindan herramientas que permiten conservar la privacidad de la información, pero al mismo tiempo no distraer o reducir la efectividad de los controles.

Por su parte, las ciencias contables aportan principios y normas técnicas que son de aplicación incluso y en especial en los casos que nos ocupan. Los sistemas de control tienen que verse fortalecidos y no como ha ocurrido hasta el presente, que el propio contador general de la nación desconoce el destino de los fondos, todo ello bajo el argumento de tratarse de gastos reservados o secretos.

Resulta conveniente que la nueva normativa tenga en cuenta las necesidades de control y adecuada utilización de los fondos públicos, especialmente teniendo en cuenta las malas experiencias por las que ha atravesado la Nación en los últimos años.