

MANEJO DE LOS GASTOS RESERVADOS DE LA PRESIDENCIA: HALLAZGOS Y PROPUESTAS

El titular del poder que abusa del secreto “Lo conoce bien y sabe apreciarlo muy bien según su importancia en cada caso. Sabe qué acechar, cuándo quiere alcanzar algo, y sabe a cuál de sus ayudantes debe emplear para el acecho. Tiene muchos secretos, ya que es mucho lo que desea, y los combina en un sistema en el que se preservan recíprocamente”.

Canetti (2017, p. 415)

En general, se reconoce que los gobiernos democráticos, bajo determinadas restricciones, deben disponer de fondos cuyo manejo sea de carácter reservado. Aunque se trate de una institución más propia de regímenes autoritarios, en un marco democrático ésta se justifica cuando se trata de proteger la seguridad de la población o del Estado con acciones en las que resulte imprescindible el manejo reservado de los fondos. Casos típicos de tales acciones son, por ejemplo, las operaciones encubiertas en materia de seguridad pública, la protección de víctimas y testigos y el levantamiento de información de inteligencia sobre grupos terroristas o estructuras del crimen organizado. Pero la justificación implica que esos casos son excepcionales y, por tanto, están sujetos a regulaciones especiales de rendición de cuentas para que no se abuse de dicha institución.

El informe “Manejo de los gastos reservados de la Presidencia: hallazgos y propuestas” hace un recuento de irregularidades que han sido reveladas sobre la administración de fondos en la Presidencia de la República, y por lo cual ex mandatarios están siendo procesados penalmente. Con base en los datos empíricos anteriores, se presenta una explicación acerca de los mecanismos que han llevado a cometer éstas graves irregularidades en la toma de decisiones y en la aplicación de los controles sobre la administración de gastos reservados en Casa Presidencial. Además, se desarrolla una propuesta para establecer un manejo de los fondos pertinente, eficiente y sobre todo, íntegro.

Dentro de los hallazgos que se presentan en el informe, se desarrollan cuatro mecanismos que buscan explicar las graves irregularidades reveladas en el manejo de los gastos reservados. Se plantea que estos mecanismos han operado en forma de capas de secretividad con diferentes niveles de profundidad y con un doble propósito: posibilitar el manejo irregular de los fondos y evitar la revelación de estos hechos. Por su parte, las propuestas que se incluyen buscan legitimar, regularizar y asegurar la integridad en el manejo de los gastos reservados; están divididas en áreas de mejora a las cuales se ha asociado un principio normativo y una serie de medidas a implementar.

HALLAZGOS

Uso ilegal de la clasificación de gastos reservados

Las facultades del presidente de la República para realizar gastos reservados devienen de la Constitución y de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). En los procesos judiciales contra los ex presidentes de los períodos 2004-2009 y 2009-2014 se ha establecido que la clasificación de gastos reservados se utilizó para actividades distintas a las de inteligencia del Estado. En ese período USD 684.4 millones fueron gastados bajo tal clasificación.

La facultad de efectuar gastos reservados está delimitada y el presidente de la República, bajo el principio de legalidad (párrafo tercero del artículo 86 de la Constitución), no puede ir más allá de esa restricción. Por tanto, la clasificación como secreto de cualquier gasto autorizado por el presidente de la República o sus delegados que no sea para levantamiento de información o coordinación de instancias de inteligencia es ilegal.

Opacidad en el manejo presupuestario

El manejo presupuestario de los gastos reservados ha sido opaco, representando una capa adicional de secretividad. Para comprender este argumento es importante destacar que los gastos reservados propiamente y el manejo presupuestario de éstos son aspectos distintos. La opacidad en este nivel se ha manifestado en la ausencia de un crédito presupuestario propio de gastos reservados y la triangulación de transferencias para esconder el destino de las asignaciones.

En el presupuesto nunca se ha incluido una partida explícita y específica para el Organismo de Inteligencia del Estado. La triangulación de transferencias por medio de partidas de gastos imprevistos y similares ha sido utilizada para ocultar el destino de los créditos presupuestarios usados en gastos reservados.

Controles viciados de la Corte de Cuentas

Los gastos reservados están sujetos al control de la Corte de Cuentas. La función constitucional de este organismo es “la fiscalización de la Hacienda Pública en general y la ejecución del presupuesto en particular” (artículo 195). La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas desarrolla la independencia de este organismo en lo funcional, administrativo y financiero, de tal forma que el ejercicio de su función no sea coartado por otros órganos, en especial el Ejecutivo (artículo 2).

Para los períodos presidenciales antes mencionados, la Corte de Cuentas realizó exámenes viciados y negligentes sobre los gastos reservados de la Presidencia. Desde la planificación de los exámenes era claro que los objetivos no podían ser logrados, porque el alcance se limitó a la revisión de los registros de movimientos presupuestarios y no de los gastos propiamente. Las auditorías, por tanto, estaban viciadas antes de ser realizadas.

Encubrimiento por el sistema financiero

Las entidades del sistema financiero tienen la obligación de reportar a la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General las operaciones en efectivo que excedan los USD 10 mil cuando sean realizadas por un mismo usuario en el término de un día o un mes (artículo 9), así como las operaciones sospechosas sin importar el monto de éstas (artículo 9a). Instituciones del sistema financiero, los bancos implicados y la Superintendencia del Sistema Financiero, ya sea por omisión o acción, encubrieron el uso de cuentas de particulares y los retiros de efectivo en la movilización de los fondos extraídos de la Presidencia.

PROPUESTAS

Los gastos reservados deben estar claramente delimitados y ser excepcionales

1. Considerar la formulación de una nueva Ley del OIE, que desarrolle con la amplitud necesaria los fines, atribuciones, procedimientos, controles y sanciones relativas al manejo de la seguridad del Estado.
2. Elaborar el proyecto del reglamento de la Ley del OIE, que desarrolle los criterios aplicados de interpretación, definiciones situacionales de términos, procedimientos de clasificación y entre otros aspectos, los requerimientos formales y fácticos para justificar la excepcionalidad del gasto.
3. Someter a consulta pública el proyecto de reglamento, para enriquecer su contenido con el conocimiento que actores calificados tienen acerca de la materia.
4. Emitir la nueva legislación y reglamentación siguiendo el proceso constitucional de formación de ley, especialmente en cuanto a la publicación de las nuevas normativas en el Diario Oficial.

Los gastos reservados tienen que contar con el respaldo de un crédito presupuestario específico

1. Crear dentro del presupuesto de la Presidencia de la República la unidad presupuestaria o línea de trabajo denominada "Operaciones de Inteligencia", que se encuentre bajo la responsabilidad del OIE.
2. Separar los gastos ordinarios del OIE, para los cuales no aplican el carácter excepcional de la reserva, y explicitar los mismos en el presupuesto de la Presidencia.
3. Establecer en la ley o en el reglamento que solo bajo el crédito presupuestario indicado en el párrafo anterior será admisible la declaración de reserva de los gastos, además de prohibir las modificaciones a dicha partida si no son aprobadas por la Asamblea Legislativa.
4. Reglamentar las sesiones secretas que tendrán lugar en la Asamblea Legislativa cuando se discutan el desglose y las justificaciones de la partida de gastos reservados o cuando se reciban los informes del Presidente de la República sobre el uso de la misma.

Es preciso distinguir entre gastos reservados, imprevistos y urgentes

1. Mantener en el presupuesto de cada unidad administrativa, una partida para gastos imprevistos.
2. Establecer que no se podrán aplicar gastos directamente contra las partidas de gastos imprevistos. Con cargo a ellas sólo la instancia correspondiente (Asamblea Legislativa o Ministerio de Hacienda, según el caso) podrá autorizar transferencias entre distintos créditos presupuestarios.
3. Tener presente que por disposición constitucional no está permitido hacer gastos que no cuenten con un crédito presupuestario. Si este es el caso, la conformación del mismo requiere identificar la fuente de financiamiento.
4. En los decretos o acuerdos de transferencia presupuestaria relacionados con gastos imprevistos, razonar suficientemente por qué estas erogaciones no fueron incluidas en los créditos presupuestarios vigentes.
5. Para los gastos urgentes hay que aplicar lo que dispone la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública en las modalidades de libre gestión y contratación directa.

Todas las remuneraciones de los funcionarios deben ser legales y no pueden tener carácter reservado

1. Prohibir expresamente que los gastos reservados sean utilizados para pagar remuneraciones en cualquier modalidad a funcionarios públicos.
2. Considerar la apertura de investigaciones civiles o penales para deducir responsabilidades en el manejo y uso de los sobresueldos, acorde al delito cometido.
3. Reformar la Ley de Salarios para modificar los sueldos de los funcionarios públicos, con la finalidad de legalizar complemente esas erogaciones, procurando que los montos asignados correspondan a las competencias requeridas y a la responsabilidad exigida.
4. Promover la aprobación de una ley de la función pública que incluya los criterios para establecer los requisitos, responsabilidades y remuneraciones de los funcionarios públicos, basados en el mérito y la competencia.

Los gastos reservados deben estar sujetos a control como cualquier otro gasto, con la única salvedad que el acceso a los medios de verificación es de carácter restringido

1. Emitir las normas de control interno específicas para el manejo de gastos reservados, que entre otros aspectos incluya los requisitos para la justificación y legitimación de los gastos, el reconocimiento de las obligaciones de gasto y el aseguramiento de los pagos.
2. Nombrar formal y públicamente a los funcionarios o empleados públicos que estarán cargo del control interno y externo de los gastos reservados, ya sea que su designación sea permanente o temporal.
3. Excluir explícitamente en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y en la legislación tributaria lo referido a las operaciones de inteligencia del Estado.
4. Incluir de forma explícita en la planificación de auditorías por parte de la Corte de Cuentas las referidas a los gastos reservados, para asegurar que se dispondrá de los recursos para la realización de las mismas y dar certeza de los momentos en que los exámenes serán realizados.
5. Emitir un procedimiento especial de auditoría para el examen de los gastos reservados referido a las medidas específicas a adoptar para preservar la clasificación de los registros y la documentación de soporte correspondiente.
6. Al emitir los informes finales de auditoría de la Corte de Cuentas, elaborar versiones públicas en las que, preservando los detalles bajo reserva, se dé cuenta de los procedimientos de control aplicados, la forma en que se desarrollaron las revisiones, la colaboración de la entidad y si los hay, la naturaleza y consecuencia de los hallazgos sobre errores o irregularidades identificados.

La reserva de las operaciones y gastos referidos a la inteligencia del Estado debe ser temporal y contar con publicidad de segundo orden

1. Establecer para el caso de las entidades responsables del manejo y control de los gastos reservados (Presidencia, Asamblea Legislativa, Ministerio de Hacienda, Corte de Cuentas), atendiendo el principio de máxima publicidad y el carácter excepcional de los gastos reservados, la información específica de segundo orden que debe ser publicada de forma oficiosa o ser accesible por medio de solicitud.
2. Fijar un plazo de validez de la reserva y un procedimiento de prórroga por una sola vez cuando en determinados casos se justifique. La decisión sobre las prórrogas, en caso que se justifiquen, es potestad del Instituto de Acceso a la Información Pública.
3. Emitir las normas de gestión documental y de archivos específicas, orientadas a la clasificación, protección y preservación de la información relacionada con las operaciones y gastos reservados.
4. Dictar los procedimientos de verificación y supervisión sobre el cumplimiento en cuanto a la publicidad de segundo orden, la gestión documental y de archivos, la existencia de índices y el fenecimiento de las reservas.

Es necesario sancionar con mayor severidad las irregularidades en el manejo de los gastos reservados

1. Revisar las faltas y delitos relacionados con el manejo de asuntos oficiales y manejo de fondos, incluyendo una calificación agravada cuando se trate de operaciones y gastos reservados, así como la ampliación de los períodos de caducidad o prescripción.
2. Establecer las sanciones administrativas, civiles o patrimoniales y penales proporcionales al carácter agravado cuando se cometan irregularidades en el manejo de asuntos y gastos reservados.
3. Incluir en la cadena de sanciones a los particulares que participen de irregularidades en los asuntos y gastos reservados.
4. Establecer sanciones especiales, de carácter civil, para las personas jurídicas en los casos en que sus integrantes participen, por acción u omisión, en el cometimiento de irregularidades en el manejo operaciones cuyo origen sean fondos públicos.