



Instituto
IPYPP
Pensamiento y Políticas Públicas

LA EJECUCIÓN DE GASTOS RESERVADOS ¿ES REGULAR?

Agosto 2024

Claudio Lozano y Jaime Farji

El 19 de julio de 2024 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Decreto 656/24¹, por medio del cual asignó cien mil millones de pesos a la Secretaría de Inteligencia del Estado para el fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Nacional (artículo 1°), y estableció el carácter reservado de los mismos, en los términos del artículo 38 bis de la Ley N° 25.520 y sus modificatorias (artículo 2°).

El artículo 38 bis de la Ley N° 25.520 dispone que *“las partidas presupuestarias de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional que el Poder Ejecutivo nacional determine en ocasión del envío al Honorable Congreso de la Nación de la Ley Anual de Presupuesto Nacional serán públicas y deberán cumplir con las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera N° 24.156. Sólo podrán mantener carácter reservado los fondos que sean necesarios para labores de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el normal desarrollo de las mismas. Dichos fondos estarán sometidos a los controles de la presente ley”*².

De la lectura de estos artículos se desprende que las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera son aplicables a los fondos asignados a los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional, pero que en el caso de los fondos a los cuales se asigne carácter reservado, estarán sometidos a los controles de la Ley 25.520 (a cargo de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia). En resumen, salvo por la cuestión, que por cierto no es menor, de la publicidad y del control de esos fondos, la Ley 24.156 es totalmente aplicable.

Ello significa que los registros obligatorios, los eventos que deben considerarse como origen de esos registros, y los momentos de registro, son los mismos para los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional que para todos los restantes organismos de la Administración Nacional. Por lo tanto, los respectivos responsables administrativos, incluyendo a las máximas autoridades del Sistema, deben registrar la ejecución de todos los gastos, también los reservados, en las partidas correspondientes y en los momentos correspondientes a la materialización de los eventos económico-financieros previstos en la normativa (Ley 24.156 y sus reglamentaciones). Independientemente de cómo sea el resguardo de la documentación, y del tipo y órgano de control al cual están sometidos los funcionarios del Sistema de Inteligencia Nacional, éstos no pueden registrar el gasto en partidas que no corresponden (malversación) ni registrar un evento económico-financiero si éste no se ha producido (falsedad ideológica), ni dejar de registrarlo cuando sí se ha producido (administración fraudulenta).

A los efectos de estas líneas, se ha efectuado una consulta de la ejecución presupuestaria en la página web del Ministerio de Economía³ el día 23 de agosto de 2024, obteniendo la información sobre los gastos devengados por mes, y en el caso del mes de agosto hasta lo que había publicado el día de la consulta. Se pidió un detalle por Finalidad y Función, a efectos de identificar el gasto en la función Inteligencia, perteneciente a la finalidad Defensa y Seguridad, y por Inciso y Partida Principal, a efectos de identificar en qué partidas estaban registrados los gastos en cuestión. Los resultados se presentan en el cuadro adjunto:

¹ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401912/norma.htm>

² <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>

³ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos#>

Finalidad	Función	Inciso	Partida principal	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Total 1-1-24 a 23-8-24	
				Devengado	Pagado								
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL				138.381	238.731	239.310	240.307	246.729	421.054	292.026	43.627	1.860.166	1.832.499
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD				200.823	253.186	268.995	280.337	317.377	486.841	322.688	120.929	2.251.175	2.215.940
	Defensa			75.557	92.261	81.099	107.720	132.528	197.079	181.966	18.196	815.596	797.565
	Seguridad Interior			104.328	127.805	151.578	141.109	142.981	228.938	170.499	16.234	1.083.474	1.069.129
	Sistema Penal			13.943	24.201	23.840	20.640	30.610	38.612	27.681	4.573	184.102	183.108
	Inteligencia			6.994	8.919	12.478	10.868	11.257	22.211	13.351	81.926	168.003	166.138
	Gastos en personal			6.739	8.602	12.148	10.546	10.929	21.923	13.066	1.585	85.537	83.955
	Bienes de consumo			63	106	64	111	101	81	65	122	713	605
	Servicios no personales			191	211	266	212	220	207	219	80.218	81.744	81.570
	Servicios básicos			27	28	48	65	44	16	45	92	366	274
	Alquileres y derechos			0	1	3	1	4	3	1	8	21	14
	Mantenimiento, reparación y limpieza			1	2	3	2	20	3	7	14	52	38
	Servicios técnicos y profesionales			5	1	0	0	0	2	0	0	9	9
	Servicios comerciales y financieros			28	23	7	7	6	8	30	20	130	110
	Pasajes y viáticos			0	13	8	4	10	7	10	10	61	52
	Impuestos, derechos, tasas y juicios			1	1	1	1	0	0	2	31	37	6
	Otros servicios			129	143	196	131	135	168	124	80.043	81.067	81.067
	Bienes de uso			0	0	0	0	7	0	1	1	9	8
SERVICIOS SOCIALES				2.634.180	3.052.566	4.312.137	4.021.984	4.226.150	6.730.784	4.963.103	603.731	30.544.635	30.034.331
SERVICIOS ECONOMICOS				134.240	525.812	571.850	1.176.395	1.318.919	932.643	1.077.550	1.002.402	6.739.811	6.472.523
DEUDA PUBLICA				1.349.498	1.142.497	297.939	316.569	1.181.088	391.684	128.688	2.343.607	7.151.570	7.143.538
TOTAL				4.457.122	5.212.792	5.690.231	6.035.593	7.290.263	8.963.006	6.784.055	4.114.296	48.547.357	47.698.831

De la observación del cuadro anterior surge que hasta el 23/08/24 la Administración Nacional había devengado gastos por 48,54 billones de pesos, de los cuales 2,25 billones correspondieron a la finalidad Servicios de Defensa y Seguridad. A esa finalidad pertenece la función Inteligencia, con un gasto ejecutado de 168.003 millones de pesos en el período considerado. El 48,65% del total del gasto en Inteligencia correspondió al inciso Servicios No Personales, con 81.744 millones de pesos, de los cuales el 99,17% correspondió a la partida principal Otros Servicios, con 81.067 millones. La misma cantidad aparece registrada como pagada. Pero lo que resulta más sugestivo es que 80.043 millones (el 98,73% del total) se había devengado y pagado en el mes de agosto.

No es sorprendente que los gastos reservados estén registrados dentro de “Otros Gastos”, ni que se ejecuten después de julio de 2024, puesto que el crédito fue asignado recién en ese mes. Pero es altamente improbable que haya podido devengarse en un mes el 80% del crédito asignado, a menos que no se respetaran las previsiones establecidas en la Ley 24.156 y sus normas reglamentarias, tal como a continuación intentaremos explicar.

El artículo 31 de la Ley 24.156⁴ establece que “se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia”.

Por su parte, el reglamento del artículo 31 según el texto actualizado del Decreto 1344/2007⁵, establece que las principales características de las etapas de los gastos son las siguientes:

⁴ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

⁵ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/texact.htm>

1.- *Compromiso, cuando se opera:*

- a) *El origen de una relación jurídica con terceros que producirá una eventual salida de fondos u otros valores, sea para cancelar una deuda o para su aplicación al pago de un bien o de un servicio determinado.*
- b) *La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados y de la tramitación administrativa cumplida.*
- c) *La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir, o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación.*
- d) *La afectación del crédito presupuestario que corresponde en razón de un concepto de gasto.*

2.- *Devengado, cuando se opera:*

- a) *Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con gravitación económica y/o incidencia financiera.*
- b) *El surgimiento de una obligación de pago mediante la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.*
- c) *La liquidación del gasto y, cuando corresponda, la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los TRES (3) días hábiles de devengado dicho gasto.*
- d) *La afectación definitiva del crédito presupuestario que corresponde.*

3.- *Pagado: se opera con la cancelación de la correspondiente orden de pago, con independencia del medio que se utilice.*

Del texto que acabamos de transcribir surge claramente que cuando se registra el devengamiento de un gasto, se considera ejecutado el crédito, por lo que ya no se puede volver atrás salvo por errores materiales en la registración, debidamente documentados, o si el acto administrativo que originó el registro fuera declarado nulo (y si ha generado derechos esto sólo puede ocurrir en sede judicial).

En este caso, debe tenerse en cuenta que el crédito presupuestario que nos ocupa fue asignado por un Decreto de Necesidad y Urgencia, y que el mismo puede ser rechazado por el Congreso Nacional si así lo disponen ambas cámaras. Pero si el devengamiento del gasto se produce, como en este caso, antes de que las dos cámaras intervengan, un eventual rechazo se tornaría abstracto porque el crédito presupuestario ya estaría afectado definitivamente (a menos, claro está, que no se hubieran cumplido todas las previsiones de la ley 24.156). Esto es así por cuanto el Artículo 24 de la Ley 26.122⁶, que regula el trámite de los DNU, establece que “*el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia*” (el resaltado es nuestro).

Si se toma en cuenta la previsión del reglamento del artículo 31 de la Ley 24.156, sólo podría haberse registrado el devengado de un servicio cuando éste se hubiera recibido de conformidad, es decir que el servicio debió haberse prestado y su resultado debió haberse recibido fehacientemente, en la forma pactada, por parte de funcionario competente.

No se puede registrar como gasto devengado el importe total de la contratación de un servicio profesional por un lapso prolongado (por ejemplo un año) con liquidación periódica (por ejemplo mensual) de honorarios. En ese caso el importe total del contrato se registra como

⁶ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>

compromiso, y sólo la liquidación mensual del servicio se registra como devengado, en el mes respectivo.

Tampoco se puede registrar como gasto devengado de un servicio un anticipo de fondos que luego serán rendidos de conformidad con cualquier modalidad que pudiera haberse pactado.

Menos aún puede registrarse como un servicio devengado y pagado después del 17 de julio la recepción de servicios anterior a esa fecha, ya que ningún funcionario, ni siquiera los responsables del Sistema de Inteligencia Nacional, pueden obligar al estado a incurrir en gastos para los cuales no existe crédito aprobado, y no había crédito aprobado antes del 17 de julio.

Para que sea legal y regular el devengamiento y pago de 80.043 millones de pesos en concepto de servicios entre el 17/7/24 y el 23/8/24 (37 días corridos), debió haberse buscado a los prestadores, seleccionado a los adecuados luego de algún tipo de procedimiento, establecidos y comunicados los alcances del servicio, prestado el servicio, entregados los resultados en los tiempos y formas acordados, revisados los mismos y cotejados con lo pactado, aceptados de conformidad por los funcionarios responsables, liquidado el gasto y pagado el importe.

Si todo esto hubiese ocurrido, los resultados de la tarea de inteligencia que originó el gasto ejecutado ya se habrían producido y no cabría esperar para el resto del año resultados adicionales por esos servicios. Si bien la naturaleza especial de las actividades de inteligencia no permite afirmar nada definitivo al respecto, sería lógico que la sociedad hubiera conocido algún beneficio observable de tan importante uso de recursos, ya que, insistimos, el trabajo estaría terminado por lo que respecta a esos fondos. Está claro que las actividades de inteligencia no son públicas, pero sus resultados, al menos una parte de estos, sobre todo si son exitosos, son exhibidos por todos los gobiernos del mundo como parte de sus propios logros. En este caso no sabemos nada.

Por todo lo expuesto, los ciudadanos tenemos sobrados motivos para sospechar de la veracidad, o al menos de la regularidad, de los registros del gasto devengado en materia de servicios por parte del Sistema de Inteligencia Nacional en el mes de agosto de 2024. Corresponde, entonces, en primer lugar, a la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, ejercer sus competencias y proporcionar a la ciudadanía la seguridad de que los recursos se han utilizado de acuerdo con la normativa vigente o, en caso de no ser así, efectuar las denuncias correspondientes para sancionar los delitos que eventualmente pudieron haberse cometido.

Sin perjuicio de ello, también corresponde a los órganos rectores de los sistemas de administración financiera y de control, en particular a la Contaduría General de la Nación, a la Oficina Nacional de Presupuesto, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación velar por el cumplimiento de la normativa correspondiente, de la cual no está excluido el Sistema de Inteligencia Nacional.