



ACR 1.1

**DIRECCIÓN DE AUDITORÍA UNO  
SUBDIRECCIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA ASIGNACIÓN  
PRESUPUESTARIA, RECAUDACIÓN Y  
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS INTERNOS CON  
CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN  
2020, ASÍ COMO LAS TRANSFERENCIAS DEL  
FINANCIAMIENTO EXTERNO QUE REALIZA EL  
MINISTERIO DE HACIENDA EN CONCEPTO DE  
FONDOS FODES AL INSTITUTO SALVADOREÑO DE  
DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM), POR EL PERIODO  
DEL 1 DE MAYO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2020.**

**SAN SALVADOR, 4 DE MARZO DE 2021**



INDICE

CONTENIDO	PAG.
I. PÁRRAFO INTRODUCTORIO.....	1
II. OBJETIVOS DEL EXAMEN.....	1
III. ALCANCE DEL EXAMEN.....	2
IV. LIMITACIONES AL ALCANCE DEL EXAMEN.....	2
V. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS.....	3
VI. RESULTADOS DE EXAMEN.....	3
VII. CONCLUSIÓN DEL EXÁMEN.....	36
VIII. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA	36
IX. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES.....	37
X. PÁRRAFO ACLARATORIO.....	37



Licenciado  
José Alejandro Zelaya Villalobo  
Ministro de Hacienda  
Presente

## I. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

De conformidad al Art. 195 atribución 1º de la Constitución de la República y Art. 5, numerales 1, 3, 4 y 16, Arts. 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y requerimiento efectuado por la Presidencia de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Dirección de auditoría Uno emitió la Orden de Trabajo N° 34/2020 y hemos realizado el Examen Especial a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2020.

## II. OBJETIVOS DEL EXAMEN

### A. OBJETIVO GENERAL

Emitir un informe que contenga los resultados del Examen a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2020.

### B. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Comprobar si la caja fiscal contó con la disponibilidad de fondos para cumplir con el pago de las obligaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General 2020, por el periodo de mayo a septiembre del año 2020.
- b) Comprobar que del financiamiento externo adquirido derivado del Decreto Legislativo No. 608 se haya transferido el 30% a los Gobiernos Municipales.
- c) Comprobar que la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda a través de la División de Programación Financiera, cumplió en todos los aspectos legales relacionados con las asignaciones de cuotas, transferencias y/o pagos de las obligaciones presupuestarias de los Fondos FODES contenidas en la Ley de Presupuesto General 2020.



### III. ALCANCE DEL EXAMEN

El alcance del objeto de revisión consistió en realizar pruebas sustantivas y de cumplimiento a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1° de mayo al 30 de septiembre de 2020.

El examen fue realizado de conformidad a Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

### IV. LIMITACIONES AL ALCANCE DEL EXAMEN

En la realización de los procedimientos de auditoría, el alcance de la auditoría fue afectado por los aspectos siguientes:

1. El Banco Central de Reserva no proporcionó los Estados de Cuenta Bancarios de los meses de mayo a septiembre de 2020, en las cuales es refrendario el Director General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y manejados por el Banco Central de Reserva de las siguientes cuentas:
  - Subcuenta Principal N° 106823
  - Subcuenta de Inversión N° 1071
  - Subcuenta de Transferencias N° 106849
  - Estados mensuales de la Cuenta Especial N° 600-338
2. No fue proporcionado el análisis y justificación realizadas por el Despacho Ministerial en coordinación con las distintas unidades organizativas técnicas del Ministerio de Hacienda, para emitir las instrucciones sobre la priorización del uso de los recursos de la caja fiscal contenidas en el Memorando de fecha 7 de agosto de 2020, en el cual se consideró al FODES como octava posición en la priorización de pago de obligaciones, contenidas en la Ley de Presupuesto General del año 2020.
3. No fueron entregadas las instrucciones sobre la priorización del uso de los recursos de la Caja Fiscal, emitidos para los meses de junio y a julio de 2020.
4. El acceso al Sistema Integrado del Tesoro Público (SITEP), fue instalado en las computadoras propiedad del Ministerio de Hacienda, sin embargo, presentó problemas de dominio de acceso, los cuales no fueron solventados, por lo que, no fue posible ingresar.
5. La falta de acceso a las instalaciones del Ministerio de Hacienda, por un plazo de 26 días hábiles aduciendo problemas eléctricos de cortocircuito, en el local asignado a los auditores.



Las limitantes antes señaladas incidieron que la información requerida fuese entregada parcialmente y en algunos casos incompleta. Además, ocasionó que no se realizaran entrevistas y consultas insitu con servidores públicos relacionados con las áreas examinadas, lo cual dificultó la entrega de notas de requerimientos de información.

## V. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

1. Comprobamos que los ingresos y gastos reportados en el informe mensual de caja se hayan registrado en la Cuenta Única del Tesoro.
2. Conciliamos los registros del informe mensual de caja con el auxiliar contable bancario de la Cuenta Única del Tesoro, y cuentas especiales por financiamiento interno y externo.
3. Verificamos que las transferencias corrientes y de capital registradas contablemente, conciliaran con el informe mensual de caja.
4. Comprobamos que de la colocación de títulos valores en el Mercado Nacional y Externo con base a lo establecido en el Decreto Legislativo 608 publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo N° 426, de fecha 26 de marzo de 2020, se haya transferido el 30% a los Gobiernos Municipales.
5. Verificamos el cumplimiento legal de la programación y asignación de cuotas para el pago de la obligación de los Fondos FODES durante los meses de mayo a septiembre de 2020, contenida en la Ley de Presupuesto del año 2020.
6. Concluimos sobre la disponibilidad de la caja fiscal para el pago de las obligaciones y transferencias a los Gobiernos Municipales, en concepto de FODES y financiamiento Interno y Externo de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo 608.

## VI. RESULTADOS DE EXAMEN

Como producto de la aplicación de los procedimientos y técnicas de auditoría aplicados, se determinaron los siguientes hallazgos de auditoría:

### 1. INCUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES EN LA TRANSFERENCIA DE FONDOS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Comprobamos que, mediante Decreto Legislativo No. 728, publicado en el Diario Oficial No. 182, Tomo No. 428 de fecha 9 de septiembre de 2020, fueron incorporados a la Ley de Presupuesto del 2020, la cantidad de CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$197,401,355.00), provenientes del Contrato de Préstamo No. 5046 denominado "Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador" por un monto de hasta DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$250,000,000.00), en el cual se asignó a los Gobiernos Municipales la cantidad de US\$ 75,000,000.00 MILLONES DE DÓLARES instruyendo que los fondos fueran transferidos de forma directa e inmediata a las Municipalidades; sin embargo, el Ministerio de Hacienda realizó la transferencia de los



fondos hasta el 4 de noviembre de 2020, habiendo transcurrido 38 días hábiles después de haber entrado en vigencia el Decreto Legislativo referido.

El Decreto Legislativo N° 728 publicado en el Diario Oficial No. 182, Tomo No. 428 de fecha 9 de septiembre de 2020, establece:

"...Considerando III.- Que mediante Decreto Legislativo N° 703, de fecha 2 de agosto de 2020, publicado en el Diario Oficial N° 156, Tomo 428, de la misma fecha, se ratificó en todas sus partes el Contrato de Préstamo N° 5046 denominado "Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador" por un monto de hasta DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$250,000,000.00), destinados para apoyar los esfuerzos y las acciones del Gobierno de la República, para contener la crisis sanitaria derivada del COVID-19 y la recuperación económica del país, y que forma parte del financiamiento autorizado en el referido Decreto Legislativo N° 608.

Considerando IV.- Que de conformidad a los incisos segundo y tercero del artículo 11 del Decreto Legislativo N° 608 antes referido, dentro del destino de los fondos aprobados, se requiere incorporar a la Ley de Presupuesto 2020, los recursos obtenidos del Contrato de Préstamo antes relacionado por un monto de CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$197,401,355.00), distribuidos así: al Ramo de Hacienda la cantidad de US\$130,000,000.00 de los cuales US\$55,000,000.00 serán destinados para el financiamiento de Contrapartidas de Proyectos de Inversión FOMILENIO; y US\$75,000,000.00 para transferir de forma directa e inmediata recursos a los Gobiernos Municipales con los criterios establecidos en la Ley FODES, para el desarrollo de proyectos en el marco de la Pandemia por COVID-19;

...Por lo tanto, en usos de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Hacienda DECRETA:

Art. 1 En la Ley de Presupuesto vigente, Sección A: PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, se introducen las siguientes modificaciones:

Literal A) ...Contrato de Préstamo No. 5046 denominado "Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador, ratificado por medio de Decreto Legislativo No. 703 de fecha 2 de agosto de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 156, Tomo 428, de la misma fecha, por un monto de \$ 197,401,335.00."

El Art. 230 de la Constitución de la República establece: "Para la percepción, custodia y erogación de los fondos públicos, habrá un Servicio General de Tesorería.

Cuando se disponga de bienes públicos en contravención a las disposiciones legales, será responsable el funcionario que autorice u ordene la operación y también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.



La deficiencia se debe a que el Ministro de Hacienda y el Director General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, no cumplieron con el mandato expreso que conllevan los Decretos Legislativos números 608 y 728.

La deficiencia permitió que las municipalidades no tuvieran fondos monetarios para atender los compromisos económicos, así mismo no se dispuso de recursos para el combate contra la pandemia del COVID-19.

#### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota enviada por correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2020, el Ministro de Hacienda, manifestó lo siguiente:

"... Que en la nota REF-DAUNO-SIP-EE/FODES-MH-34 CR-24/2020 se comunica a esta Cartera de Estado que han identificado presunta deficiencia, referente a las disposiciones legales en la transferencia de fondos a los Gobiernos Municipales; asimismo, solicita se remita por escrito los comentarios y evidencias relacionadas con dicha presunción.

A efectos de evacuar lo solicitado, me permito expresar lo siguiente:

Sobre este particular, es importante, partir de la premisa, que en ningún momento ha existido por parte de este Ministerio una acción deliberada, tendiente a que pueda estimarse por parte de esa instancia, como una deficiencia sin fundamento en la transferencia de fondos a los Gobiernos Municipales, ya que, lo sucedido, está respaldado por un impedimento legal que imposibilitaba realizar esa transferencia, ocasionado por una deficiencia legislativa, en la forma, en que fue autorizado el Decreto Legislativo No. 728, que contiene la asignación de recursos a ser transferidos a los citados Gobiernos Municipales.

En ese sentido y a los efectos de aclarar esta situación, y de conformidad a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 728 de fecha nueve de septiembre de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 182, Tomo No. 428, de fecha 9 de septiembre de 2020, la Asamblea Legislativa distribuyó en distintas asignaciones presupuestarias, el monto parcial de US \$ 197,401,335.00, que forma parte del monto total del Contrato de Préstamo No. 5046/OC-ES denominado "Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador", suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco interamericano de Desarrollo (BID), por US \$ 250,000,000.00, ratificado mediante Decreto Legislativo No. 703 del 2 de agosto de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 156, Tomo No. 428 de la misma fecha. De conformidad a dicho Decreto Legislativo No. 728, se reforzó la Unidad Presupuestaria 24 Fondo de Emergencia COVID-19, Línea de Trabajo 02 Financiamiento a Gobiernos Municipales con el valor de US \$75,000,000.00.

En relación a esta autorización Legislativa, para realizar esta operación presupuestaria, me permito realizar las siguientes consideraciones:



- a) La reforma en las asignaciones presupuestarias en comento, está amparada en el Decreto Legislativo No. 608, de fecha 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo No. 426 de la misma fecha, en donde se señala, que los fondos obtenidos en la ejecución de las opciones de Títulos Valores de Crédito o Empréstitos o la combinación de ambas, se destinarán para financiar el Fondo de Emergencia y de Recuperación y Reconstrucción Económica, sea que se haya colocado la totalidad del monto autorizado, o una parte del mismo. En razón de que, en el Art. 11, de dicho Decreto, se indica que, para el citado Fondo, los recursos que se obtengan, se asignarán en un 70% para atender la emergencia generadas por el COVID-19, y en un 30% para proyectos que serán ejecutados por los Gobiernos Municipales, se señala, además, que esta distribución se hará de acuerdo a los recursos obtenidos en virtud de ese Decreto, y en proporción a como vayan ingresando los mismos al Fondo de Emergencia. En ese sentido, y aplicando literalmente lo indicado en el inciso segundo del citado Art. 11, y en particular, para el caso del Decreto Legislativo No. 728, la distribución de los recursos contemplados, debería realizarse de la siguiente forma: si el ingreso a aprobarse por parte de la Asamblea Legislativa es de US \$ 250.0 millones, el 30%, como originariamente se presentó por parte del Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, al Órgano Legislativo, lo que, efectivamente le correspondería a los Gobiernos Municipales, sería la suma de US \$ 75.0 millones; no obstante ello, la Asamblea Legislativa, al momento de aprobar el citado Decreto Legislativo No. 728, ya no aprobó los referidos \$250 millones solicitados originalmente, si no que dispuso, aprobar únicamente la cantidad de US \$ 197.4 millones, en ese sentido, y respetando lo que ya señaló el inciso segundo del citado Art. 11 del Decreto Legislativo No. 608, resulta que, el 30% de ese monto asciende a la suma de US \$ 59.2 millones, por lo cual, la distribución planteada en el Decreto Legislativo No. 728 en referencia, no está en armonía con los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo No. 608 ya relacionado, en razón de que, con la autorización de asignar \$75.0 millones para los Gobiernos Municipales, en función de un ingreso de \$197.4 millones, se violenta explícitamente el mandato legal dispuesto en el Decreto Legislativo No. 608, en su Art. 11 inciso segundo, parte final, cuando dispone: [\*]... de acuerdo a los recursos obtenidos en virtud de este decreto y en proporción a como vayan ingresando los mismos al Fondo de Emergencia. ,[\*].
- b) De conformidad a las razones expuestas, proceder a realizar las operaciones financieras de transferencia de recursos, en la forma y el monto que la Asamblea Legislativa, aprobó en el Decreto Legislativo No. 728, violentaba explícitamente el mandato legal, ya dispuesto en el Decreto Legislativo No. 608, en vista de lo señalado y con la finalidad de realizar una aplicación de la Ley, enmarcada dentro de los parámetros ya dispuestos en el citado Decreto Legislativo No. 608, dicho conflicto en la aplicación de la Ley, se hizo del conocimiento de la Asamblea Legislativa de El Salvador, en razón de ser el ente responsable constitucionalmente, de la emisión de los dos citados cuerpos de Ley, ya relacionados, con el propósito de solventar el conflicto en la aplicación de las leyes referidas, y de esta forma, obtener las aclaraciones del caso y proceder a adoptar las acciones legislativas pertinentes, a fin de facilitar, por parte de este Ministerio, el cumplimiento oportuno, responsable y racional,



correspondientes los compromisos y obligaciones, con cargo a las asignaciones presupuestarias que se habían dispuesto en el referido Decreto Legislativo No. 728 en comento.

En este contexto, resulta trascendente e importante dejar constancia y poner en su conocimiento, que como resultado de la gestión realizada por parte de este Despacho Ministerial, ante la Asamblea Legislativa, ese Órgano de Estado, con la finalidad de: a) por una parte habilitar la transferencia de recursos a los gobiernos municipales y b) por otra, subsanar el conflicto de leyes ya referido, emitió el Decreto Legislativo No. 760 del 29 de octubre de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 219, Tomo No. 429, de fecha 3 de noviembre del presente año, por medio del cual, se modificó el presupuesto vigente, incorporándole el monto de US \$52.6 millones, con lo cual, se complementó el préstamo de US \$ 250.0 millones, establecido en el contrato de préstamo No. 5046/OC-ES antes referido, generándose así, las condiciones legales necesarias e indispensables, para efectuar las trasferencias a las municipalidades, por US\$75.0 millones, las cuales se materializaron el 4 de noviembre del 2020, corrigiendo de este modo, el impase legal, que imposibilitaba realizar esta transferencia, como se ha explicado a través de esta nota de respuesta, es importante destacar, que en el Considerando V del citado Decreto Legislativo No. 760, se hace mención explícita, a la necesidad de aplicar lo regulado en los incisos segundo y tercero del artículo 11 el Decreto Legislativo No. 608, en relación al destino de los fondos aprobados, respetando en consecuencia las proporciones dispuestas en el Decreto citado, con lo que se reconoce la limitación legal imperante y a su vez, se supera dicha limitación, que estaba ocasionando el impase al que se refieren las presentes explicaciones.

Por tanto y como se ha detallado en la presente respuesta, en ningún momento ha habido un incumplimiento injustificado a las disposiciones legales en la transferencia de fondos a los Gobiernos Municipales, por razón de haber concurrido la existencia de un impedimento legal, que inhibió a este Ministerio, realizar la transferencia de recursos con anterioridad, ya que, de haberse ejecutado en la forma que la Asamblea Legislativa aprobó el citado Decreto Legislativo No. 728, hubiere hecho merecedor a esta Secretaría de Estado, a un eventual reparo, por diferentes instancias, sea en el ámbito administrativo o judicial, lo que me permito hacer de su conocimiento, a los efectos correspondientes, aprovechando la ocasión, para patentizar las muestras de mi especial consideración."

En nota DGT-DEX-T9B-2027 de fecha 19 de febrero de 2021, el Director General de Tesorería y la Jefe de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda, manifestaron lo siguiente:

"... Antes de expresar los nuevos argumentos y presentar las pruebas correspondientes es necesario manifestar que confirmamos y ratificamos todos los argumentos presentados en la comunicación preliminar.

Para mejor proveer en el presente hallazgo es necesario hacer un breve análisis de lo que se entiende por conflicto de leyes o antinomia y sus efectos jurídicos:



Los conflictos entre leyes se dan cuando uno o más disposiciones de éstas son contrarias entre sí, siempre y cuando dichos dispositivos regulen la misma materia, tengan la misma jerarquía normativa, hubieran sido expedidos por la misma autoridad legislativa y su ámbito espacial de vigencia hallan iniciado en la misma fecha, hay conflicto entre las leyes cuando hay incompatibilidad o contradicción entre lo que dice una ley y otra, en lo referente a un mismo tema y figura, siempre y cuando las mismas tengan la misma vigencia y provengan del mismo Órgano Legislativo.

Por otra parte, lo expuesto por los auditores de la Corte de Cuentas de la Republica en el presente hallazgo, es preciso aclarar que el artículo 230 de la Constitución no es aplicable en el presente caso, ya que dicha norma constitucional se refiere a disposiciones legales de las cuales no se tienen ninguna duda para su aplicación, en tal sentido en el tema que nos ocupa debemos evaluar y analizar la validez y eficacia de las disposiciones legales establecidas en los Decretos Legislativos números 608 y 728, tomando en consideración que la que constituye el fundamento del segundo Decreto Legislativo se encuentra supra ordinado al primer Decreto Legislativo. En el caso del D.L. 608 establecía las reglas del uso de los recursos que en autorizaron, en el caso del DL. 728, debía estar homologado con lo dispuesto en el primero, sin embargo, la honorable Asamblea Legislativa con la asignación presupuestaria establecida en el DL. 728 contradice las reglas previamente establecidas, creando un conflicto de leyes ya que este último Decreto Legislativo no considera el 30% que en ese momento se habilitaba, asignando US\$75.0 millones equivalentes al porcentaje de 38%, sobrepasando el techo máximo establecido sobre los US\$250.0 millones, para hacer las transferencias correspondientes, las reglas antes relacionadas están establecidas en el artículo 11 del DL. 608; es de tomar en cuenta que la honorable Asamblea Legislativa, solo ratificó la cantidad de US\$ 197.4 millones.

De lo anterior, podemos expresar que el Ministerio de Hacienda dependía de las asignaciones presupuestarias que la misma Asamblea Legislativa estableciera para efectuar las trasferencias correspondientes, siempre y cuando estas estuvieran acordes a lo establecido en el segundo inciso de la disposición en comento que expresa lo siguiente. El destino de los fondos aprobados de la mayoría calificada deberá asignarse el 30% para el desarrollo de proyectos que serán ejecutados por los Gobiernos Municipales, enmarcados en lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto. Dichos fondos deberán ser transferidos de forma directa a los Gobiernos Municipales, de conformidad a los criterios establecidos en la Ley FODES, de acuerdo a los recursos obtenidos en virtud de este Decreto y en proporción a como vayan ingresando los mismos al Fondo de Emergencia. (Lo subrayado es nuestro).

De este inciso, hay que destacar el porcentaje establecido y destinado para las municipalidades y que se deben transferir de acuerdo a la proporción que fueran ingresando, de tal manera que el cuerpo de auditores se limita a mencionar que en el DL. 728 solamente es una asignación presupuestaria sin tomar en cuenta que los recursos en la proporción que ingresaban y disponibles en ese momento eran \$197 401,355.00.



Por tanto, se estima que los auditores en el desarrollo de sus funciones sobre este caso, se vieron limitado en la realización de un análisis exhaustivo.

Por lo antes expuesto concluimos:

1. Las reglas que establecían en que momento los fondos iban estar disponibles y consecuentemente la aplicación del porcentaje del 30% la brindaba el Decreto Legislativo No. 608 publicado en el Diario Oficial No. 63 Tomo 426 de fecha 26 de marzo de 2020.
2. Que para el presente hallazgo no ha existido incumplimiento a los mandatos que conllevan los Decretos Legislativos números 608 y 728, dado que al percatarnos de la oposición real de los dos cuerpos normativos se informó para su respectiva subsanación al Órgano competente, lo que conlleva que el cuerpo de auditores, se vieron limitados en sus apreciaciones y consiguientemente mantener la observación.
3. Que el Ministerio de Hacienda cumplió legalmente en la transferencia de los fondos a las alcaldías tomando en consideración la integración legal de los dos decretos antes citados.
4. El Ministerio de Hacienda proporcionó la solución al caso con la gestión del préstamo BID 5046, completando el pago de los US\$75.0 millones.

Por lo antes expuesto solicitamos, dar por superada la observación al inicio por carecer de argumentación y fundamento legal.”

El Ministro de Hacienda en nota de fecha 18 de febrero de 2021, no emitió ningún comentario referente a los hallazgos presentados en el Borrador de Informe de Auditoría del Examen Especial, no obstante, manifiesta lo siguiente:

“... Al respecto, la disposición en comento es clara en determinar “un plazo que no exceda de diez días hábiles”, sin establecer condición para su otorgamiento, regulando además que este plazo empezará a correr “a partir del día siguiente de verificada la comunicación”, y en tal sentido existe incumplimiento a la solicitada disposición legal, por cuanto la Subdirectora de Auditoría Uno ha excedido sus facultades interpretando un precepto legal cuyo tenor literal es claro, por lo que no se requiere una valoración adicional según lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Código Civil.

Asimismo, considerando que la nota de referencia DAUNO-232/2021, adolece de los referidos vicios, es procedente se deje sin efecto y emita nuevo comunicado con el plazo de 10 días hábiles para emitir los comentarios del Borrador de Informe de Examen Especial a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2020 (respecto a este punto se presentó nota de fecha 15 de febrero de 2021 a dicha Subdirectora sin que se haya recibido respuesta)...”



En nota sin referencia de fecha 22 de febrero de 2021, recibida el 24 de febrero del referido año, el Ministro de Hacienda manifestó lo siguiente:

**“... 1. Incumplimiento a las disposiciones legales en la transferencia de fondos a los Gobiernos Municipales.**

Como se expresó en nota remitida a esa Corte en fecha 23 de noviembre de 2020, no ha existido incumplimiento en relación a las transferencias a los Gobiernos Municipales, por cuanto concurrió un impedimento legal como consecuencia de un conflicto de aplicación del Decreto Legislativo No. 728, que violentaba explícitamente el mandato legal previamente dispuesto en el Decreto Legislativo No. 608, mismo que se hizo del conocimiento de la Asamblea Legislativa, instancia competente que emitió como resultado del citado conflicto, el Decreto Legislativo No. 760 del 29 de octubre de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 219, Tomo No. 429, del 03 de noviembre de 2020, y bajo ese contexto se efectuaron las transferencias correspondientes el 04 de noviembre de 2020.

En tal sentido, considerando que el ordenamiento jurídico es un conjunto sistemático de disposiciones e instituciones jurídicas que se interrelacionan entre sí, las posibles contradicciones que puedan concurrir dentro de este; para tal caso las antinomias (situaciones de incompatibilidad o colisiones normativas) generan un impedimento legal de aplicación que debe resolverse por la autoridad emisora de las normas jurídicas en conflicto, no siendo atribución de este Ministerio.

Desde esa perspectiva, el Equipo Auditor no ha realizado un análisis integral de los Decretos Legislativos números 608 y 728, y la incidencia de estos en las operaciones financieras de transferencias de recursos, por cuanto al evaluar la validez y eficacia de las disposiciones legales establecidas en los referidos decretos, se advierte que la Asamblea Legislativa con la asignación presupuestaria detallada en el Decreto Legislativo No. 728 contradice las reglas previamente determinadas en el Decreto Legislativo No. 608, creando un conflicto de leyes, debido a que este no consideraba el 30% que en ese momento se habilitaba a los Gobiernos Municipales, asignando un monto de US\$75.0 millones como si se hubiera aprobado una disponibilidad de US\$250.0 millones para efectuar las transferencias en comento, las reglas antes relacionadas están reguladas en el artículo 11 inciso 1° y 2° del Decreto Legislativo No. 608, que disponen:

Con los ingresos que se obtengan como producto de la colocación de los títulos valores de créditos y/o la contratación de empréstitos que se autorizan mediante el presente decreto o los que se hayan generado, se formulará un presupuesto extraordinario, a efecto de incorporar de forma específica el fondo contemplado en el artículo 2 del presente decreto. El presupuesto extraordinario, parcial o total, deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa con dos terceras partes de los votos de los diputados.

El destino de los fondos aprobados de la mayoría calificada deberá asignarse el 30% para el desarrollo de proyectos que serán ejecutados por los Gobiernos Municipales, enmarcados en lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto. Dichos fondos deberán



ser transferidos de forma directa a los Gobiernos Municipales, de conformidad a los criterios establecidos en la Ley FODES, de acuerdo a los recursos obtenidos en virtud de este decreto y en proporción a como vayan ingresando los mismos al Fondo de Emergencia.

En cuanto al último inciso antes descrito, es necesario señalar que el porcentaje establecido y destinado para los Gobiernos Municipales se debía transferir de acuerdo a la proporción en que fueran ingresando los recursos, de tal manera que el Equipo de Auditores se limita a mencionar que el Decreto Legislativo No. 728, es una asignación presupuestaria sin tomar en cuenta que los recursos disponibles en ese momento eran por la cantidad de 197,401,335.00.

Sumado a lo expuesto, se advierte confusión del Equipo de Auditores respecto a la regulación del Decreto Legislativo No. 703 por medio del cual se aprobó el Contrato de Préstamo No. 5046.

En ese orden de ideas, delimitado que ha sido el conflicto suscitado entre los decretos que motivan el presunto hallazgo, es importante destacar que este no puede calificarse como un "incumplimiento", debido a que el precepto legal contenido en el artículo 230 de la Constitución, que se utiliza como fundamento para sustentar el criterio del Equipo Auditor, no evidencia una trasgresión a la norma y no posee relación alguna con la supuesta deficiencia planteada, por lo cual en el examen especial ejecutado, no se ha dado cumplimiento al artículo 114 del Decreto No. 2 de la Corte de Cuentas de la República que establece que "El auditor llevará a cabo los procedimientos de auditoría de forma que pueda obtener evidencia suficiente y adecuada, para sustentar las conclusiones en las que base su opinión"; asimismo, no se ha observado el artículo 18 de las referidas normas, que estatuye la obligación del auditor de especificar cual disposición legal, reglamentaria, ordenanza y otra normativa técnica aplicable ha sido incumplida.

Por tanto, no existe un incumplimiento legal en cuanto a la transferencia de fondos a los Gobiernos Municipales, conforme a los principios de legalidad y tipicidad.

Por lo expuesto solicito:

1. Se tengan por incorporados los comentarios antes expuestos al examen especial realizado, considerando que se ha rendido dentro del plazo legal que determina el artículo 2 del Decreto No. 01/2020 que contiene las Disposiciones Transitorias al Reglamento de Políticas Internas de Auditoría Gubernamental relacionadas con la Comunicación de Hallazgos y Lectura de Borrador de Informe.
2. Se tengan por superados los hallazgos citados en el borrador de informe, por no existir infracción a disposición legal..."



## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con respecto a los argumentos expresados por el Señor el Ministro de Hacienda, al expresar que no transfirió los fondos de US\$ 75.0 millones a las Municipalidades, porque existía una violación al mandato legal dispuesto en el Decreto Legislativo N° 608 en relación con lo aprobado en el Decreto Legislativo N° 728, mediante el cual se incorporaban a la Ley del Presupuesto General de la Nación, solo la cantidad de US\$ 197.4 millones, por lo que, el 30% del monto aprobado ascendía a US\$ 59.2 millones. Al respecto expresamos que los comentarios del Señor Ministro de no transferir los fondos no tienen validez, ya que, los US\$ 75.0 millones de dólares para ser transferidos a las Municipalidades, fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, mediante Decreto Legislativo N° 703 del 2 de agosto de 2020, en el cual se aprobó el Contrato de Préstamo N° 5046 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fondos que estuvieron disponibles para el Gobierno de El Salvador a partir del 5 de agosto del mismo año, con lo aprobado en el Decreto Legislativo N° 728, lo que la Asamblea Legislativa aprobó fue la incorporación al Presupuesto General de la Nación de US\$ 197.4 millones, en los cuales, se establecía que de ese monto US\$ 75.0 millones tenían que ser distribuidos a las Municipalidades, por lo tanto, no existe violación legal a la que hace referencia el Señor Ministro, por lo que, los Decretos antes referidos, conllevan un mandato legal y expreso hacia el Ministerio de Hacienda de pagar los US\$ 75.0 millones de dólares que al 30 de septiembre de 2020, no se habían transferido a los Gobiernos Municipales de acuerdo a lo ordenado por los referidos Decretos.

Con relación a lo manifestado por el Señor Ministro de Hacienda, en nota de fecha 18 de febrero de 2021, no emitió ningún comentario referente a los hallazgos presentados en el Borrador de Informe de Auditoría del Examen Especial, en dicha nota, la cual fue dirigida al Coordinador General de Auditoría, cuestiona el hecho de no haberle otorgado los 10 días hábiles para emitir sus comentarios, no obstante, dicho funcionario no solicitó prórroga a la Dirección de Auditoría Uno, para emitir su respuesta. Al respecto el Coordinador General de Auditoría le aclaró que de acuerdo a lo regulado en el Art. 1 y 2 de las Disposiciones Transitorias al Reglamento de Políticas Internas de Auditoría Gubernamental, relacionadas con la Comunicación de Hallazgos y Lectura de Borrador de Informe, publicadas en el Diario Oficial No. 129 Tomo No. 427 de fecha 25 de junio de 2020, prorrogado mediante Decreto No.4, de fecha 22 de diciembre de 2020, mediante nota con REF.CGA.263.2021, de fecha 19 de febrero de 2021, específicamente en el Art. 2, establece un plazo que no exceda de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente de comunicada la notificación, lo que implica que se pueden otorgar diferentes días de plazo, los cuales deben de estar dentro del rango permitido, por lo tanto, el tiempo estipulado dentro de las comunicaciones efectuadas por la Subdirectora de la Dirección de Auditoría Uno, están dentro del rango legalmente aceptable y en ningún momento se ha violentado el principio de legalidad, de garantía del debido proceso y el derecho de audiencia.

No obstante, es de aclarar que el funcionario que si solicitó prórroga fue el Director General de Tesorería, mediante nota con REF DGT/DEX/183/2021, de fecha 12 de febrero de 2020, y como respuesta a su solicitud se le concedieron 3 días hábiles adicionales, quien respondió el 19 de febrero de 2021, fecha en que se vencía la prórroga otorgada.



Con respecto a lo manifestado por el Señor Ministro en su nota de fecha 22 de febrero de 2021, concluimos lo siguiente:

En primer lugar, es necesario establecer que los Decretos Legislativos a los que se harán referencia, son Ley de la República, y por lo tanto de estricto cumplimiento, conforme al Principio de Legalidad regulado en el artículo 86 de la Constitución de la República. En ese sentido cabe considerar, que el **Decreto Legislativo 608**, de fecha 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo N° 426 de la misma fecha, se emitió con la finalidad que el Órgano Ejecutivo, a través de la Cartera en el Ramo de Hacienda, gestionara la obtención de recursos por cualquier forma empréstitos, o títulos valores, hasta por la suma de **DOS MIL MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$2000,000,000.00)**. Así mismo en el artículo 11 del referido decreto, los legisladores establecieron que con los ingresos que se obtendrían producto de los empréstitos o títulos valores, se formularía un Presupuesto Extraordinario; además se estableció que del destino de los fondos aprobados se asignaría el treinta por ciento a los Gobiernos Municipales, de los recursos que se fueran obteniendo producto de lo que se estaba autorizando. Es necesario aclarar, que el Órgano Legislativo hasta ese momento no había establecido las cantidades de dinero específicas obtenidas de préstamos, sino que únicamente asignaron un porcentaje (30%) que se tendría que haber sido asignado a las Municipalidades de los préstamos que el Ejecutivo negociara, contratara y fueran aprobados por la Asamblea Legislativa.

En fecha 9 de Julio del año 2020, la **Asamblea Legislativa emitió el Decreto número 687**, publicado en el Diario Oficial N° 140, tomo 428, el día 10 de julio de 2020, por medio del cual autorizaron al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, suscribir en nombre del Gobierno de la República el Préstamo con el BID, hasta por la suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$250,000,000.00)**, y en el artículo 3, fueron específicos y volvieron a ordenar, que de esa cantidad negociada por el Ejecutivo, se asignara el 30% a los Gobiernos Municipales. En este punto, la Asamblea Legislativa ya tenía una cantidad específica de dinero que el Ejecutivo contrataría con el BID. Por ende, y como se ordenaba en el decreto 608 ya referido, sobre esta primera cifra de dinero obtenida por medio de un crédito por parte del Ejecutivo, se debía asignar el porcentaje del 30% (es decir setenta y cinco millones) a las Municipalidades.

Posteriormente, la **Asamblea Legislativa promulgó el Decreto N° 703**, de fecha 2 de agosto de 2020, publicado en el Diario Oficial N° 156, Tomo N° 428 de la misma fecha, por medio del cual, este Órgano de Estado, aprobó y ratificó el contrato de préstamo número **5046/OC-ES**, que el Órgano Ejecutivo había propuesto, por la cantidad de **DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$250,000,000.00)**, cantidad que ya había sido autorizada que se contratara en el Decreto número 687; además, reiteró en el artículo 2, del Decreto 703, que se asignara a los Gobiernos Municipales el monto de **SETENTA Y CINCO MILLONES DE DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$75,000,000.00)**, los cuales debían ser asignados de forma directa por el Ministerio de Hacienda. Dicha cantidad, equivalía al 30%, de la cual



se había hecho referencia en los decretos 608 y 687, y además en el Decreto 703, los Legisladores fueron aún más específicos, ya que indicaron una cifra exacta de lo que se debía asignar a los Gobiernos Municipales (\$75,000,000.00).

A continuación de este último decreto referido, la Asamblea Legislativa, y como ya se había establecido en el inciso 2° del artículo 11 del decreto 608, emitió el **Decreto número 728**, de fecha 9 de septiembre de 2020, publicado en el Diario Oficial N° 182, Tomo N° 428 de la misma fecha, por medio del cual procedió a **Modificar el Presupuesto** del año 2020, y distribuyó parte del préstamo número 5046, con la finalidad de incorporar al mismo **CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL TRESCIENTO TREINTA Y CINCO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**, de los cuales fueron asignados al ramo de Hacienda **CIENTO TREINTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$130,000,000.00)**, y ordenaron que de esa cantidad **SETENTA Y CINCO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**, fueran directamente hacia los Gobiernos Municipales, cantidad que era equivalente al 30% de \$250,000,000.00 (valor total del préstamo número 5046).

A través del **Decreto Legislativo número 760**, de fecha 29 de octubre del año 2020, publicado a través del Diario Oficial número 219, tomo 429, el día 03 de noviembre del año 2020, la Asamblea Legislativa, realizó una segunda modificación presupuestaria, con la finalidad de reasignar la cantidad el resto de dinero obtenida del préstamo número 5046, consistente en **CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$52,598,645.00)**, distribuyéndolo al Ramo de Salud entre diferentes partidas. Haciéndose notar, que en este decreto, el Órgano Legislativo ya no tomaron en cuenta a los Gobiernos Municipales, ya que estaba suficientemente claro, que el 30% que les correspondía de la totalidad del préstamo 5046 ya había sido designado en la primera modificación presupuestaria del 2020 por medio del decreto legislativo 728 de fecha 09 de septiembre del 2020.

Se aclara, que no es cierto que el equipo de auditoría no ha realizado un análisis integral de todos los decretos referidos, es más, se han analizado de una manera detallada, sistemática y cronológica. Concluyendo: a) que no existe una contradicción entre ninguno de los decretos, y por ende no existe un conflicto de leyes, como el Ministro de Hacienda lo está queriendo hacer entender en su respuesta. b) Al darle lectura a cada uno de los decretos, se determina que son congruentes y concordantes entre sí. Y haciendo uso de las reglas de interpretación de la Ley, establecidas específicamente en el Art. 19 del Código Civil, que regula: "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma". Para el caso, el espíritu del Legislador como lo estableció en cada uno de los considerandos de los referidos decretos, era que los Gobiernos Municipales contaran con el treinta por ciento de cada uno de los préstamos que se fueran obteniendo, con la finalidad de que contaran con recurso económico de una manera inmediata, para combatir la emergencia provocada por el COVID-19. La cantidad de \$75,000,000.00 que se tenía que entregar a las



Municipalidades, fue clara y precisa, y así se determinó en los decretos legislativos número 703 y 728. C) Como última conclusión, no se puede afirmar que el decreto Legislativo 728, entró en conflicto de interpretación con el decreto 608 (ambos antes relacionados), por el hecho que en ambos decretos los legisladores, hicieron referencia del otorgamiento del 30% del total de los préstamos obtenidos, con la diferencia que en el 608, cuando fue emitido no se conocía la cantidad que el Ejecutivo negociaría mediante contrato con la institución (BID), por ende se dejó un porcentaje (30%), no así en el 728, en el cual se dejó claro que la cantidad a entregar a las Municipalidades era por \$75,000,000.00; el Decreto 760 último referido, y que el Ministro ha relacionado en su respuesta como el que resolvió el conflicto, tal afirmación no es cierta, por el motivo que en este mismo no se resolvió asignar cantidad de dinero específica a los Gobiernos Municipales. De ser como el Ministro lo está interpretando, de la cantidad designada en el 760, también debió de haber sido asignado un treinta por ciento a las municipalidades, sin embargo, únicamente terminó de asignar por medio de una segunda modificación presupuestaria el resto del préstamo contratado y ratificado por la Asamblea Legislativa. (se hace mención que este último decreto, fue emitido fuera del alcance de la auditoría, sin embargo, se hace mención del mismo, por el hecho que el Ministro lo refiere en su respuesta)

Por lo expuesto en los párrafos que anteceden, la condición reportada no se da por superada.

## 2. INCUMPLIMIENTO AL NO PAGO DE FONDOS FODES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Comprobamos que de acuerdo a la Ley General de Presupuesto del año 2020, el Ministerio de Hacienda le transfirió a los Gobiernos Municipales durante los meses de enero a mayo del 2020, la cantidad de \$ 206,452,675.35 millones de dólares en concepto de fondos FODES correspondiente al 10% de los Ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado; no obstante, de los meses de junio a septiembre de dicho año, no cumplió con el pago de los fondos FODES de los Gobiernos Municipales, por un monto de US\$ 139,052,319.68 millones de dólares, ya que durante dichos meses solamente se le transfirieron anticipos para pago de compromisos que las municipalidades tienen con la instituciones financieras, según el detalle siguiente:

MES	CUOTA MENSUAL APROBADA	MONTO TRANSFERIDO (ANTICIPO)	MONTO PENDIENTE DE PAGO
Junio	US\$ 41,290,535.07	US\$ 6,708,412.06	US\$ 34,582,123.01
Julio	US\$ 41,290,535.07	US\$ 7,273,713.32	US\$ 34,016,821.75
Agosto	US\$ 41,290,535.07	US\$ 7,212,811.16	US\$ 34,077,723.91
Septiembre	US\$ 41,290,535.07	US\$ 4,914,884.06	US\$ 36,375,651.01
Total	US\$ 165,162,140.28	US\$ 26,109,820.60	US\$ 139,052,319.68



El Art. 86, inciso tercero, de la Constitución de la República de El Salvador, establece: "Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley".

El Art. 207 inciso tercero de la Constitución de la República de El Salvador, establece: "Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una Ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso."

El Art. 228 de la Constitución de la República de El Salvador, Capítulo II, Hacienda Pública, establece: "Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestado."

El Art. 230 de la Constitución de la República establece: "Para la percepción, custodia y erogación de los fondos públicos, habrá un Servicio General de Tesorería. Cuando se disponga de bienes públicos en contravención a las disposiciones legales, será responsable el funcionario que autorice u ordene la operación y también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad."

El Art. 235 de la Constitución de la República de El Salvador, establece: "Todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes".

El Art. 3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece: "le compete al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, la dirección y coordinación de las finanzas públicas."

El Decreto Legislativo N° 525 publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo N° 425 de fecha 20 de diciembre de 2019, 0700 Ramo de Hacienda, Unidad Presupuestaria 10 Financiamiento a Gobiernos Municipales, Línea de Trabajo 02 Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios- Gastos de Capital, Propósito Transferir recursos financieros al Instituto Salvadoreño del Desarrollo Municipal, para financiar obras municipales de beneficio económico y social., Costo US\$495, 486,420.00"

Art. 1 inciso primero y segundo de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, establece: "Créase el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador, que podrá denominarse "FODES", el cual estará constituido por:

Un aporte anual del Estado igual al ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal, y entregado en forma mensual y de acuerdo a lo establecido en los Artículos 4 y 4-a de esta Ley, el cual podrá financiarse con:..."



El Art. 4, literales c) e i) de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establecen: "...c) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas; i) Organizar, dirigir y controlar en el ámbito de su competencia la recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos..."

El Art. 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece: "La política presupuestaria determinará las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos; asimismo contendrá las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada entidad.

La política presupuestaria será de aplicación obligatoria para todas las entidades e instituciones del sector público, sujetas a lo dispuesto en esta Ley..."

El Art. 61, de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece: "El objetivo del Subsistema de Tesorería, es mantener la liquidez necesaria para cumplir oportunamente con los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto General del Estado, a través de la programación financiera adecuada..."

El Art. 77 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado establece: "Cada entidad o institución del sector público efectuará el pago de sus propias obligaciones directamente a sus acreedores, servidores y trabajadores, por medio de cheques, documentos fiscales de egresos u otros medios que determine el reglamento respectivo, con aplicación a la correspondiente cuenta subsidiaria dependiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Público; y siempre que exista una obligación legalmente exigible".

El Decreto Legislativo N° 525 publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo N° 425 de fecha 20 de diciembre de 2019, establece:

"0700 Ramo de Hacienda

Unidad Presupuestaria y Línea de Trabajo	Propósito	Costo
10 Financiamiento a Gobiernos Municipales		
02 Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios- Gastos de Capital	Transferir recursos financieros al Instituto Salvadoreño del Desarrollo Municipal, para financiar obras municipales de beneficio económico y social."	US\$495,486,420.00

Manual de Organización de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, agosto de 2017, Aspectos Generales, A) Dirección General de Tesorería, 1. Objetivo y 2. Funciones, literal b, establecen:



1. "Objetivo: Planificar, dirigir, organizar y controlar el desarrollo de los procesos administrativos, financieros y contables que realizan las Unidades Organizativas de la Dirección General de Tesorería, en la gestión de los recursos institucionales, ajenos y del Tesoro Público.
2. Funciones: b) Participar en la dirección de los procesos de percepción, custodia, erogación, transferencia y registro de los fondos que, por ministerio de ley, se concentran en las cuentas que administra la Dirección General de Tesorería..."

Manual de Organización de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, agosto 2017, Aspectos Generales, I) División de Programación Financiera, 1. Objetivo General y 2. Funciones, literal g, establecen:

1. "Objetivo General: "Programar y controlar eficientemente los recursos del Tesoro Público a través de la administración del presupuesto de efectivo, con el propósito de cumplir oportunamente los compromisos asignados en la Ley de Presupuesto General del Estado, así como también mantener la liquidez necesaria del Fondo General de la Nación.
2. Funciones: g) Programar y coordinar las asignaciones de cuota a cada una de las unidades financieras institucionales que se financian con recursos asignados en la Ley de Presupuesto General del Estado".

La deficiencia se debe a:

- a) Que la Jefe de División de Programación Financiera no programó ni transfirió la cuota mensual asignada para el pago de la obligación de los Fondos FODES a los Gobiernos Municipales; y el Director General de Tesorería aprobó el incumplimiento de no programar ni transferir dichos fondos.
- b) El Ministro de Hacienda por haber emitido el Memorando de priorización de pago de obligaciones presupuestarias y colocar al FODES en octava posición para priorizar pagos, de lo cual no fue posible verificar el análisis y justificación para ubicar a las Municipalidades en dicho lugar debido a que no proporcionó dicha información.

El incumplimiento en las transferencias de Fondos FODES, trae como consecuencia una afectación económica en los municipios, afectando a la población que recibe beneficios derivados de la ejecución de estos fondos.

#### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota referencia DGT- DEX-114-2021 de fecha 26 de enero de 2021, el Director General de Tesorería y la Jefe de División de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda, manifestaron lo siguiente:

"(...) A continuación se detallan los siguientes puntos a considerar:

EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y LA CAJA FISCAL QUE LO FINANCIAN



Que la constitución de República, de aquí en adelante Cn, en su art.1 establece:  
“...El Salvador reconoce a la **persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado**, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común...”. Las negrillas son mías.

Como puede observarse, toda actividad del Estado está enfocada en el ser **Humano**, y en consecuencia el Estado busca satisfacer las necesidades de este, como lo son la **salud, la vida, educación, trabajo, alimentación, integridad, seguridad pública y social**, lo anterior basándonos en los arts. 1, 2, 37, 53, 65, 159,182. Para que el ciudadano goce de todos estos Derechos, se hace necesario que el Estado brinde los servicios públicos, para lo cual es indispensable que este cuente con recursos los cuales se obtienen de la captación de impuestos, tasas, contribuciones especiales y en algunos casos de financiamiento.

En consecuencia, el Presupuesto General del Estado y la Caja Fiscal constituyen, el primero, el instrumento que parte de los fines hacia donde se orienta la actividad del Estado y los medios con los cuales se pretende financiar tal actividad. La segunda, comprende la ejecución del Presupuesto y contrario a este, parte de los medios disponibles (recursos captados y el financiamiento obtenido) para lograr la consecución de los fines del Estado. En la conjugación de ambos instrumentos debe tomarse en cuenta:

1. Generalmente, en un Estado, las necesidades resultan ser mayores a la disponibilidad de recursos, condición que se acentúa aún más en tiempos de crisis, tal es el caso del escenario existente originado por la Pandemia por el Covid-19. Ante tal situación el Estado se ve en la forzosa necesidad de enfocar los pocos recursos en salvaguardar dos Derechos de orden elemental: LA VIDA Y LA SALUD. Esto implica aumento de gastos contingenciales (Insumos hospitalarios, compra de medicamentos, subsidio para las personas afectadas por la pandemia, rescate del empleo y de los empleadores; aumento en el pago de horas extras, transporte y alimentación; nuevas contrataciones tanto de bienes y servicios como de personal, reactivación de la actividad económica, etc.) a fin de garantizar dichos Derechos.
2. Dado que se trata de gastos contingenciales, estos recursos no fueron previstos en la Ley de Presupuesto General del Estado 2020, pues como su mismo nombre lo indica esta contiene una proyección anual de los ingresos (medios) y gastos (fines) a ser considerados en un ejercicio financiero, que para el 2020 el mundo entero no tenía previsto el funcionar en un escenario de crisis por la pandemia; lo que implicó una redefinición en la forma y fondo de garantizar la vida y la salud de la población, situación que obligatoriamente debía traducirse en ampliaciones, modificaciones, refuerzos y disminuciones en el Presupuesto, lo que significa una reorientación de los fines del Estado y la priorización de los medios (recursos) para lograrlos.

En este apartado, es importante mencionar que el rubro de Inversión fue objeto de disminución a fin de que las asignaciones presupuestarias fueran reorientadas (priorizadas) a fines más directamente relacionados con las necesidades de la población bajo Pandemia. En este apartado, vale mencionar que el marco legal del FODES



establece que este se orienta en un 75% a la Inversión. Se agrega información relacionada con reorientación de estimaciones presupuestarias

3. Que los ingresos fiscales concentrados en la Caja Fiscal para el ejercicio 2020, fueron afectados significativamente por la disminución de la actividad económica provocada por la Pandemia originada por Covid-19, estos muestran una caída de US\$797,125.2 miles. Condición que se agravo aún más la situación de las finanzas.

En el cuadro que se presenta a continuación, se ha consolidado la información de la Programación y Ejecución de Caja Fiscal, para los meses de enero a noviembre de 2020. Aunque dicha información se proporcionó en su oportunidad, se agrega la misma para los efectos comprobatorios.

En este resumen se muestra, además del déficit real de Caja, que para dicho periodo se atendieron gastos por US\$ 1, 119,876.1 miles, entre lo que destaca pago de gastos relacionados con la Emergencia Covid-19 y la transferencia para FIREMPRESA, entre otros. Déficit que fue atendido con financiamiento como LETES, CETES, Préstamos de Caja como se indicó en su oportunidad.

### RESUMEN INGRESOS Y GASTOS SEGÚN PROGRAMACION DE FLUJO DE CAJA Y EJECUCION 2020

(EN MILES DE DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA)

MES	CONCENTRACION DE INGRESOS RECAUDADOS				GASTOS			
	Programado 2020	Ejecutado 2020	Variación absoluta	Variación %	Programado 2020	Ejecutado 2020	Variación absoluta	Variación %
ENERO	451,125.6	481,182.3	30,056.7	6.66	663,311.1	642,071.5	(21,239.6)	(3.20)
FEBRERO	393,674.1	364,681.4	(28,992.7)	(7.36)	635,042.9	554,108.6	(80,934.3)	(12.74)
MARZO	389,441.8	395,420.1	5,978.3	1.54	447,264.7	789,352.0	342,087.3	76.48
ABRIL	435,537.4	370,497.2	(65,040.1)	(14.93)	574,991.1	666,957.6	91,966.4	15.99
MAYO	852,721.1	349,007.0	(503,714.1)	(59.07)	592,464.0	516,476.0	(75,988.1)	(12.83)
JUNIO	400,339.8	309,731.3	(90,608.5)	(22.63)	684,605.5	605,392.6	(79,212.9)	(11.57)
JULIO	401,908.7	345,332.1	(56,576.6)	(14.08)	760,161.7	1,140,629.30	380,467.7	50.05
AGOSTO	397,433.6	355,668.8	(41,764.8)	(10.51)	602,664.2	548,599.2	(54,065.0)	(8.97)
SEPTIEMBRE	389,135.2	390,098.1	962.9	0.25	490,143.7	1,125,537.5	635,393.8	129.63
OCTUBRE	387,555.4	358,624.3	(28,931.1)	(7.47)	550,069.3	523,265.0	(26,804.3)	(4.87)
NOVIEMBRE	411,969.2	393,474.0	(18,495.2)	(4.49)	442,268.2	450,473.3	8,205.0	1.86
<b>TOTAL</b>	<b>4,910,841.7</b>	<b>4,113,716.5</b>	<b>(797,125.2)</b>	<b>(16.23)</b>	<b>6,442,968.4</b>	<b>7,562,862.5</b>	<b>1,119,876.1</b>	<b>17.38</b>

Fuente: Programación de Flujo de Caja 2020. División de Programación Financiera, DGT

Por otra parte, es importante indicar que al 30 de noviembre de 2020 se tenía Obligaciones Pendientes de Pago por US\$423,154.31 miles incluye FODES, lo cual demuestra las restricciones de liquidez de la Caja Fiscal.



4. Que tal como lo determina la Cn, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (ley AFI), su reglamento y el Manual Técnico del SAFI, el Ministerio de Hacienda y sus respectivas Direcciones Generales, son las responsables de: Elaborar la política presupuestaria, la captación de los ingresos, mantener la liquidez de la Caja Fiscal, distribución de los recursos tomando en cuenta las necesidades prioritarias y la disponibilidad de estos; los dos últimos aspectos son las dos situaciones fundamentales en el presente análisis por lo siguiente: Ante la caída en los ingresos recaudados y el aumento de las necesidades ha sido necesario para el **Despacho de Hacienda dictar las instrucciones necesarias para priorizar los gastos con el propósito de mantener la liquidez en la Caja Fiscal.** Dicha priorización se ha hecho atendiendo aquellas áreas prioritarias tales como el pago de remuneraciones y gastos contingenciales ocasionados por la pandemia.

Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda, como ente rector de las finanzas públicas, está facultado para gestionar los medios para la consecución de los fines del Estado, como se indica en la nota presentadas existe un Servicio de Tesorería que maneja los medios o recursos monetarios que le priorizan, pero que bajo ninguna circunstancia es un Ente autónomo. Las modificaciones presupuestarias constituyen una forma de reorientación y priorización de los fines del Estado; entre tanto, que la definición de la aplicación de los escasos recursos de la Caja Fiscal es la forma de priorización de los medios con que cuenta el Estado. Ambas formas de priorización se han destinado para atender las necesidades fundamentales de la población que como reiteramos, son la SALUD Y LA VIDA.

Lo anterior está respaldado por el art. 224 la Cn que establece:

“Art.224.- Todos los ingresos de la Hacienda Pública formaran un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado”

Como puede observarse la Cn, determina que los recursos el Estado los va a destinar tomando como prioridad **LAS NECESIDADES Y LAS OBLIGACIONES**, ahora bien ¿Cuáles son las necesidades del Estado? Como expresamos supra del presente escrito, son las que la misma Cn, establece en los artículos antes citados 1, 2, 37, 53, 65, 159, 182 y son la VIDA, LA SALUD, LA SEGURIDAD, etc. En satisfacer dichas necesidades ha estado enfocado el Ministerio de Hacienda, y consecuentemente el destino de recursos para dichas actividades, y la otra situación que establece el art, 224 de la Cn es el pago de las obligaciones, entre ellas esta como principal el pago de la deuda, interna y externa, dado que si no se pagan este tipo obligaciones. Como País nos veríamos afectados y ya no seríamos sujeto de créditos, y las consecuencias serían de mucha afectación a la economía, los 4 sectores de la economía, las finanzas públicas y la población salvadoreña.

**CONSIDERACIONES SOBRE POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA DEL PAIS:**

De acuerdo a los artículos 223 al 231 de la Cn el Ente responsable de las Finanzas públicas y la elaboración del Presupuesto, es el Ministerio de Hacienda, bajo esa premisa, se expresa y se exponen las siguientes figuras jurídicas y Fiscales, lo siguiente con el objeto de explicar cómo funcionan los ingresos y gastos del Estado.



- a) **¿Qué son las finanzas públicas?** Es el conjunto de acciones y políticas que el Estado ejecuta para hacer llegar ingresos producto de aplicación de leyes, ejecución del gasto y la gestión de la deuda pública y todo con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población.

Como puede observarse las finanzas públicas del Estado tienen tres elementos esenciales, como lo son los ingresos, la ejecución del Gasto y la deuda, elementos como dijimos anteriormente son conferidos al Ministerio de Hacienda, y como Ente responsable debemos como funcionarios públicos velar que optimicen los pocos recursos con los que cuenta el Fisco, dentro de esta optimización esta distribuir los gastos en las necesidades de orden prioritario, y tal como se expresó anteriormente el art.224 de la Cn determina que se debe enfocar en las necesidades de la población, y para el año 2020 las necesidades cambiaron sustancialmente y estas son LA VIDA, LA SALUD Y SEGURIDAD.

En resumen, todo el que hacer de las finanzas públicas ha dado un giro sustancial, ahora está enfocado en satisfacer las necesidades primordiales de la población, en consecuencia el Ministerio de Hacienda tomando en cuenta los principios constitucionales en los últimos 10 meses **ha priorizado el gasto público**, en el sentido de enfocar los gastos que son necesarios para atender el fenómeno de la pandemia, en razón que la vida de los salvadoreños es lo más importante, desplegando las demás obligaciones a un segundo y tercer lugar, según las disponibilidades de Caja lo permitan, dado que no afectan la necesidad que tiene la población como lo es la **SALUD, LA VIDA Y LA ALIMENTACION**, situaciones que se han cubierto con los pocos recursos que se disponen.

- b) **¿Qué es la política Presupuestaria?** Son todas aquellas acciones o medidas que el Estado realiza para mantener la liquidez de la Caja Fiscal, en aras de satisfacer las necesidades de la población, lo anterior tiene su base en los artículos 224 al 227 de la Cn.

Parecería que la expresión liquidez de Caja Fiscal, es una expresión simple, pero como ustedes comprenderán es al igual que la economía familiar, en el sentido que si un hogar presupone que va a tener un ingreso mensual de \$500.00 pero en la realidad solo obtienen \$300.00 y además se le enferman los hijos, los padres, se ven en la necesidad de priorizar los \$300.00, y obviamente serán destinados al pago de médicos, y compra de medicinas y los otros gastos quedaran en una segunda etapa, y para cubrir los gastos no previstos hacen un crédito, así es el Estado, destina recursos en gastos de suma urgencia, en el caso de la pandemia, situación que no estaba prevista, pero es de suma importancia velar por la vida, salud y alimentación de la población.

Es importante destacar que el presupuesto del Estado, como su misma palabra lo indica, es una estimación de ingresos y gastos, para el caso del año 2020, los ingresos presupuestados no llegaron en la cuantía requerida por el Fisco, por lo que no se tuvo la disponibilidad de recursos proyectada, aspecto que afecto la Caja Fiscal y en ese sentido, la DGT transfirió los recursos de acuerdo a las disponibilidades.



En este mismo orden de ideas. En las notas remitidas por ese cuerpo de auditores, citan varias disposiciones legales entre ellas están.

- El art. 4 literales c) e i) de la ley AFI, en dicho artículo se menciona “asegurar el **equilibrio de las finanzas públicas**”
- Art. 29 de la ley AFI; en el mencionado art. Se expresa lo siguiente: la política presupuestaria determinara las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de los recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos.  
Cabe destacar que dicho artículo está dentro de capítulo de la **política presupuestaria**.
- Art. 61 de la ley AFI, expresa lo siguiente: El objetivo del subsistema de tesorería, es **mantener la liquidez necesaria para cumplir oportunamente** con los compromisos financieros de la ejecución del presupuesto General del Estado.

Las bases legales antes referidas están en concordancia con lo expuesto, en el sentido que toda política fiscal está enfocada en los siguientes aspectos: **mantener la liquidez de la Caja Fiscal, equilibrio presupuestario y priorizar el gasto**, mandatos que ha cumplido la Dirección General de Tesorería, en el sentido que los recursos que los mismos contribuyentes enteran al Estado, estos sean devueltos en servicios necesarios y de suma **urgencia como la atención médica y alimentación**.

Se detallan a continuación las bases legales que desarrollan las disposiciones Constitucionales antes Expuestas:

Figura o mandato	Base LEGAL
Mantener la liquidez de la Caja Fiscal y equilibrio presupuestario	Art. 224 y 226 de la Cn, 4, 61 Ley AFI; Regla AFI 3, 35, 41, 48, 63, 74, 89.
Recursos Financieros para cubrir necesidades y priorización del gasto	Arts. 224 de la Cn, art. 29 ley AFI; art.130 Reg. AFI.
Flexibilidad del Presupuesto	Art. Subsistema del Presupuesto, art. 6 del Manual Técnico del SAFI.
Estimación de Ingresos del Presupuesto.	Art. Subsistema del presupuesto, art. 1 del Manual Técnico del SAFI.

Tomando en cuenta todas las variables y bases legales antes citadas, el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Tesorería, ejecuto el Presupuesto, como las bases legales lo mandatan y como le fue instruido, tomando como premisa y prioridad la inversión en la **SALUD, LA VIDA Y ALIMENTACION DE LA POBLACION**, dado que la misma Cn y demás leyes establecen que se debe mantener liquidez de la Caja Fiscal, el equilibrio presupuestario y que los recursos concentrados deben priorizarse, por lo tanto la DGT ha actuado apegado a la normativa Constitucional y demás leyes.

En lo referente a que no se ha trasladado el FODES a las alcaldías del País, este no se ha realizado dado que el Estado no ha dispuesto de los suficientes recursos, tal como se ha expuesto en forma amplia en párrafos anteriores, estos se han destinado a cubrir las



necesidades prioritarias tal como lo establece el art. 224 de la Cn, 4 y 61 de la Ley AFI y 3, 35, 41, 48, 63, 74, 89 de su Reglamento.

Por lo tanto, dicha acción no puede calificarse como un incumplimiento de orden legal, sino que ha sido por falta de recursos financieros, dado que no se pueden descuidar el pago de obligaciones que van directamente al **cuido de la vida y salud de la población**.

Un aspecto fundamental es, que el 38.13% de los ingresos recaudados, es destinado al pago de salarios, y en algunas instituciones pago de Bonos, seguros privados, seguros médicos, de todo el sector público (Órgano Legislativo, Judicial, Ejecutivo, Instituciones Descentralizadas, como el Tribunal supremo Electoral, Corte de cuentas de Republica, Fiscalía General de Republica).

Obligaciones que son ineludibles para el Fisco, y tal como lo expreso la Sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 09 de octubre de 2020, que es prioridad el pago de salarios a los trabajadores del Estado.

Cabe destacar que los ingresos recaudados, no siempre son suficientes para cubrir todas las obligaciones que tiene el Estado, sino que se priorizan y al final cada ejercicio fiscal siempre habrá un déficit, el año 2020 se vio impactado debido a que los ingresos estuvieron por debajo de las obligaciones que tenía que cubrir.

Es importante señalar que el Estado con el afán de cumplir con sus obligaciones prioritarias, tuvo que emitir LETES por un monto de \$1,272.3 millones, ingresos que permitieron cumplir con el pago de salarios y otras obligaciones.

#### PARTE PROBATORIA:

Con el objeto de respaldar los comentarios expuestos, a continuación, remitimos los siguientes documentos probatorios:

- a) Notas aspectos modificaciones presupuestarias
- b) Ejecución de la Caja Fiscal periodo febrero- noviembre de 2020
- c) Obligaciones Pendientes de Pago a noviembre de 2020.

La DGT reitera que las faltas de fondos líquidos inhiben cumplir con lo que demanda la ley, siendo un factor importante la afectación en cuanto a la disminución de ingresos provocada por la pandemia generada por el COVID-19 y la atención de obligaciones contingenciales derivadas de dicha situación, así como el pago de las obligaciones prioritarias del Sector Publico....

En nota sin referencia recibida el 29 de enero 2021, el Ministro de Hacienda manifestó lo siguiente:

"(...) ante lo cual se hacen las siguientes consideraciones:

La Pandemia por COVID-19 ha impactado en la economía nacional, en la disminución de los ingresos corrientes asociados a los diferentes impuestos que esta Cartera de Estado



percibe a través de sus contribuyentes, por lo que el presupuesto gubernamental del período 2020 no continuó su ejecución como estaba programada al momento de su aprobación, situación que ha afectado algunos compromisos ministeriales derivados de la formulación presupuestaria (estimación) del referido año fiscal, enfocándose la priorización del Gobierno en la implementación de mecanismos para proteger la vida y salud de la población, así como también tratar de mantener la economía del país.

Desde esa perspectiva, las disposiciones legales invocadas en la condición preliminar establecida por el equipo de auditoría, no son vinculantes para argumentar un incumplimiento de carácter legal, ya que nótese que los artículos 86, 207 y 235 de la Constitución de la República, no pueden valorarse de forma excluyente con los demás preceptos legales de la norma primaria, dentro de los cuales se encuentran los artículos 1, 2 y 65 de la Constitución, que establecen el fin de la actividad del Estado y derechos fundamentales de la persona humana, a los que como funcionarios debemos dar un estricto cumplimiento y prioridad.

En tal sentido el criterio adoptado por el equipo auditor no está basado en una interpretación conforme a la Constitución, por cuanto se ha conceptualizado la función de "dirigir las finanzas públicas", únicamente a la formulación del presupuesto y a garantizar la asignación de recursos a las instituciones, sin tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que la crisis sanitaria mundial por la Pandemia del COVID-19, cambió el rumbo normal del país, implementándose un plan de prevención, contención y respuesta a la referida pandemia, que focalizó prioridades estratégicas para garantizar la vida y salud de la población, en vista que se afectó la recaudación de ingresos corrientes, al haberse reducido la actividad económica
2. En el contexto de una pandemia el ejercicio de la dirección de las finanzas públicas conlleva la priorización de los gastos, que implica seleccionar aquellas actividades de carácter más urgente para las necesidades del Estado (en los términos regulados en el artículo 1 de la Constitución) y sobre esa base reorientar los gastos de manera responsable para atender los efectos de la emergencia, de conformidad al principio de equilibrio presupuestario.
3. Los derechos en el orden constitucional democrático se encuentran al servicio del desarrollo de la persona y del bien común, formando parte de un sistema, donde **deben ponderarse los efectos de cada derecho** con los bienes constitucionales para considerar sus límites y su alcance en cada caso concreto conforme ha sido previsto por la Sala de lo Constitucional (Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017, del 26-01-2017). Bajo dicha premisa el derecho a la vida y a la salud de las personas, se ponderan como bienes jurídicos relevantes en relación a las obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas de un municipio, actividades de inversión que constituyen en un 75% el uso del FODES según los artículos 5 y 8 de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.



4. Según jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional la asignación y ejecución del presupuesto del Estado deber ser coherente con el cumplimiento de los mandatos que la Constitución establece, y cumplir ciertas condiciones entre las que se pueden mencionar: (i) **los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos**; (ii) máximo uso de recursos disponibles; (iii) realización de los derechos hasta el máximo de recursos de que se disponga (Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017, del 26-07-2017).
5. Que también la Sala de lo Constitucional ha determinado en el referido proceso de Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017, que el principio de equilibrio presupuestario no está regulado por el constituyente y el legislador como un **imperativo rígido o absoluto, sino que puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, a las que la Constitución se refiere como correspondencia con "el cumplimiento de los fines del Estado"**; debiéndose presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos no corresponderá a una ecuación matemática. De acuerdo con esto hay una exigencia de hacer una ponderación entre la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique, por un lado, de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados y, por otro la necesidad de cumplir adecuadamente –si no óptimamente- con los fines del Estado prescritos en el artículo 1 de la Constitución.

Asimismo, ha establecido en la Controversia 16-2020, de fecha 06 de enero 2021, (...) que el equilibrio presupuestario adquiere importancia de manera particular en momentos de crisis, en los cuales, por la rectoría de las finanzas públicas que corresponde al Órgano Ejecutivo y por la observancia del principio de racionalidad del gasto público, este debe dictar una política del gasto en la que se priorice el cumplimiento de las obligaciones las instituciones públicas. Esto se debe a que en contextos de emergencia las prioridades fiscales cambian para dar respuestas inmediatas a las necesidades que deben enfrentarse en el marco de restricciones significativas de las finanzas públicas(...)

Sumado a lo expuesto, el criterio planteado por el equipo auditor, no hace relación a que este Ministerio ha infringido alguna normativa, y es por ello que al puntualizar la condición preliminar se está incumpliendo el artículo 114 de las Normas de Auditoría Gubernamental (Decreto No. 2, publicado en el Diario Oficial número 37, Tomo número 418), el cual literalmente dice que "el auditor llevará a cabo los procedimientos de auditoría de forma que pueda obtener evidencia suficiente y adecuada, para sustentar las conclusiones en las que base su opinión .

Por tanto, se reitera que la priorización en el gasto público por la Pandemia del COVID, se realiza en el ejercicio de las atribuciones legales de este Ministerio y garantizando los derechos fundamentales previstos en la Constitución, y no existe incumplimiento legal alguno, En este punto es esencial señalar, la falta de congruencia al establecer un "incumplimiento al no pago de fondos FODES a los Gobiernos Municipales", y relacionar la transferencia de "anticipos" en el período comprendido de junio a septiembre de 2020,



parámetro que evidencia que se han efectuado erogaciones priorizadas para el FODES, en actividades que no son de inversión pública, sino para el pago de deudas institucionales que les permitirá mantener el acceso a financiamiento para solventar las necesidades propias de cada municipio.

Finalmente es importante considerar que se adquirieron compromisos crediticios y se asignaron recursos a las Municipalidades por un monto de US \$75.0 millones, provenientes del contrato de préstamo BID No. 5046 denominado Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador", y con fecha 04 de junio de 2020, se les transfirió para la emergencia US\$116.7 millones, de recursos provenientes de un préstamo del Fondo Monetario Internacional, totalizando US\$ 191.7 millones, para apoyar en la liquidez económica y combatir los efectos de la pandemia que tanto sufrimiento ha traído a nuestra nación.

**En nota Ref. DGT-DEX-198-2021 de fecha 19 de febrero de 2021, el Director General de Tesorería y la Jefe de División de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda, manifestaron lo siguiente:**

**"... INCUMPLIMIENTO AL NO PAGO DE FONDOS FODES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.**

Previo a detallar nuestros argumentos, reiteramos los comentarios y argumentos presentados en la nota con referencia No. DGT-DEX-114-2021 de fecha 25 de enero de 2021.

En lo referente a que no se ha cumplido el pago del FODES a las alcaldías del país, éste no se realizó debido a que el Estado no ha dispuesto de los suficientes recursos, por lo tanto, dicha acción no puede calificarse como un incumplimiento de orden legal, tal como lo expresa el cuerpo de auditores, al artículo 207 de la Constitución de la República (Cn) en ese sentido es necesario vincular y analizar el artículo 204 del mismo cuerpo legal, el cual delimita expresamente en su literal segundo, que lo referente a la autonomía de los gobiernos municipales en materia presupuestaria, es "decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos"; ya que los fondos corresponden al aporte anual que transfiere el Estado, que es ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, que se consignan en cada ejercicio fiscal, que conforma un solo fondo, en ese mismo orden de ideas el artículo 226 de la Cn y los artículos 36 numeral once y 36-A numeral 2 y 3 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, norma que el Ministerio de Hacienda, es el ente rector de las finanzas públicas y está facultado para el manejo del Presupuesto, incluyendo los Presupuestos Especiales y el manejo de la Caja, así como velar por la consecución de los fines del Estado, a través de la programación financiera adecuada mediante las evaluaciones y ajustes mensuales diarios de la Caja Fiscal, ante la emergencia nacional el Servicio de Tesorería quien es el responsable del manejo de los medios o recursos monetarios, priorizó la asignación de fondos en base al principio Constitucional de la priorización del gasto, que está dentro de sus competencias legales, pero que bajo ninguna



circunstancia actuó de forma Autónoma, en el sentido que no ejecutó modificaciones al Presupuesto General de la Nación, sin haber solicitado a la Asamblea Legislativa, la correspondiente autorización, la DGT no ejecutó una reorientación de recursos, sino una priorización de los gastos debido a la pandemia.

Es importante destacar que lo aseverado por el cuerpo de auditores en el sentido que era necesario comunicar a la Asamblea Legislativa la priorización de los recursos para atender las necesidades de la pandemia, queremos, enfatizar que dicho procedimiento legalmente no es así, dado que el art. 224 de la Cn, establece lo siguiente.

Art. 224.- Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado.

De la disposición Constitucional antes citada faculta al Ministerio de Hacienda a destinar los recursos públicos para atender las necesidades de la población, como es de vuestro conocimiento y atendiendo también lo dispuesto en los arts. 1 y 2 de la Cn que el Estado está obligado a proteger al SER HUMANO y se concretiza esta protección, cuidando y preservando la SALUD Y LA VIDA.

Por lo tanto, se informa y se reitera lo siguiente:

- a) Que la priorización de los recursos para atender la pandemia, no es necesario que hacerlos del conocimiento de la Asamblea Legislativa, en razón del art. 224 de la Cn.
- b) Que la DGT no realizado modificaciones presupuestarias, dado que, según la Constitución de la República, el Órgano competente es la Asamblea Legislativa, la DGT lo único que hace se asignar cuotas una vez la Dirección del Presupuesto haya recibido los Créditos Presupuestarios.

Es de mencionar que en el informe borrador no se hace mención a lo que mencionamos sobre el art. 224 de la Cn. dado que dicho art. es fundamental en lo que respecta a la priorización de los recursos públicos.

En lo referente que no se cumplió con la ley de Presupuesto, es preciso que mencionar que todos los egresos que realiza la DGT están con base a los Créditos Presupuestarios, previamente aprobados o las modificaciones presupuestarias que realiza la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, es necesario definir que esta Dirección General actuó apegada a la Constitución de la República, en el sentido que los ingresos fueron utilizados para cubrir las necesidades de la población, así mismo se utilizaron los recursos para el pago de la deuda pública. Actuaciones que han sido realizadas con base a la Cn., Ley AFI y su Reglamento, Manual Técnico del SAFI y sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia., reiteramos que no ha existido incumpliendo en cuanto a la asignación de cuota para el FODES; debido que los fondos que se encontraban en la Caja Fiscal fueron reorientados para atender la emergencia nacional del COVID -19.



En resumen: no ha existido incumpliendo a normativas legales de índole Constitucional no de ninguna ley secundaria (Ley de Presupuesto, Ley AFI) por parte del Ministerio de Hacienda, dado que todas las transferencias ya sean para cubrir gastos de la emergencia nacional ocasionada por la pandemia y las ordinarias se han realizado, con base al ordenamiento jurídico antes citado, ni tampoco se han realizado modificaciones presupuestarias, lo que se ha realizado en una priorización del gasto público con base los artículos antes citados.

Por lo antes expuesto solicitamos dar por superados los hallazgos antes citados.”

**En nota sin referencia de fecha 22 de febrero 2021, el Ministro de Hacienda manifestó lo siguiente:**

**“... 2.- Incumplimiento al no pago de fondos FODES a los Gobiernos Municipales.**

Como se manifestó en nota remitida a esa Corte en fecha 29 de enero de 2021, se adoptaron medidas de priorización al gasto público para salvaguardar los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población salvadoreña, ante el impacto de la Pandemia por COVID-19 que afectó la economía del país. En ese sentido, se efectuó una ponderación de los efectos de cada derecho para considerar sus límites y alcance para establecer su relevancia. Asimismo, se describieron las transferencias realizadas a los Gobiernos Municipales.

Ahora bien, es imprescindible señalar que los artículos 86, 207, 228, 230 y 235 de la Constitución de la República y los artículos 3, 4, 29, 61 y 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, no tienen vinculación con el supuesto hallazgo de auditoría y no reflejan un incumplimiento a dichas disposiciones legales, por lo cual en el examen especial ejecutado, no se ha dado cumplimiento al artículo 114 del Decreto No. 2 de la Corte de Cuentas de la República que establece que "El auditor llevará a cabo los procedimientos de auditoría de forma que pueda obtener evidencia suficiente y adecuada, para sustentar las conclusiones en las que base su opinión"; asimismo, no se ha observado el artículo 18 de las referidas normas, respecto a la obligación que tiene el auditor de especificar cual disposición legal, reglamentaria, ordenanza y otra normativa técnica aplicable ha sido incumplida.

Además, no se ha considerado por el Equipo Auditor el precepto legal regulado en el artículo 224 de la Constitución, que ampara la atribución de este Ministerio para realizar una priorización de recursos en el contexto de la Pandemia por COVID-19, ya que los ingresos de la Hacienda Pública están a efecto de las necesidades de la población, con pleno sometimiento a los artículos 1 y 2 de la referida Carta Magna, garantizando principalmente los derechos a la vida y a la salud de la persona humana, por lo que no es conforme a la ley el criterio adoptado por la auditoría, relativo a que la citada priorización tenía que comunicarse a la Asamblea Legislativa, por cuanto la misma no implica una modificación presupuestaria.



Y es que al respecto, ante la obligación de resguardar la vida de la población salvadoreña y de honrar las deudas con proveedores de bienes y servicios, se adquirieron compromisos crediticios y se asignaron recursos a los Gobiernos Municipales por un monto de \$75,000,000.00, provenientes del Contrato de Préstamo No. 5046 denominado "Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la atención de la Crisis Sanitaria y económica causada por el COVID19 en El Salvador", con el propósito de poseer liquidez económica y combatir el virus de la Pandemia.

Asimismo, a través del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), se ha entregado la compensación económica de USS300 a un estimado de 1 millón 23 mil familias, lo que representa una inversión social que supera los USS300 millones; también se han entregado paquetes alimenticios a nivel nacional dirigidos por Bienestar Social, para paliar los efectos de la crisis sanitaria, y se ha implementado un fideicomiso para la recuperación económica, que fue anunciado en el mes septiembre de dos mil veinte, siendo el monto del financiamiento de US\$600 millones, para lo cual la Asamblea Legislativa aprobó por medio del Decreto Legislativo No. 685 la Ley de Creación del Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas, fondos que ese Ente Contralor ha fiscalizado a través de sus diferentes Direcciones de Auditoría.

Sumado a ello, se informa que a través de resolución emitida por la Sala de lo Constitucional a las nueve horas con quince minutos del día tres de febrero de dos mil veintiuno, en el proceso de Amparo clasificado con referencia número 569-2020, se adoptó como medida cautelar que en mi calidad de Ministro de Hacienda llevará a cabo de manera inmediata las gestiones administrativas y financieras oportunas orientadas a depositar los fondos necesarios para que el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal pueda realizar las transferencias de las cuotas del FODES, y se incluyera las mismas en un candelario de transferencias definido por la Dirección General de Tesorería, por lo que en seguimiento a dicha medida se giró instrucciones al Director General de Tesorería para que atención a sus respectivas competencias y considerando al efecto las limitaciones periódicas y permanentes por las que atraviesa la caja fiscal adoptara las acciones que estén a su alcance para el oportuno acatamiento de la medida cautelar. En el mismo sentido, se solicitó en fecha tres de febrero de dos mil veintiunos al Banco Centroamericano de Integración Económica un préstamo por el monto de hasta US\$420.0 millones para transferencias del FODES.

Bajo esa línea resolutive, la Sala ha advertido la situación de la caja fiscal tomando en cuenta que en el proceso de Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017 estableció que el Principio de Equilibrio Presupuestario puede ser flexibilizado en ciertas condiciones a las que la Constitución se refiere como el "cumplimiento de los fines del Estado", de modo que la relación entre ingresos y egresos no corresponderá a una ecuación matemática, y es por ello que se debe hacer una ponderación de las necesidades, por lo cual la Sala determina que se efectúen gestiones y no impone una obligación de ejecutar inmediatamente transferencias.



De igual forma, la Sala tampoco determina fechas en que se harán las transferencias, ya que las mismas no se encuentran plasmadas en el ordenamiento jurídico, es decir no existen plazos estipulados en la ley para su ejecución, motivo por el cual asignó la función de calendarización al área competente del Ministerio de Hacienda.

En conclusión, no puede atribuirse un presunto incumplimiento por la situación de la caja fiscal en el contexto de la Pandemia por COVID-19, y por lo que no existe infracción a precepto legal alguno.

Por lo expuesto solicito:

- a) Se tengan por incorporados los comentarios antes expuestos al examen especial realizado, considerando que se ha rendido dentro del plazo legal que determina el artículo 2 del Decreto No. 01/2020 que contiene las Disposiciones Transitorias al Reglamento de Políticas Internas de Auditoría Gubernamental relacionadas con la Comunicación de Hallazgos y Lectura de Borrador de Informe.
- b) Se tengan por superados los hallazgos citados en el borrador de informe, por no existir infracción a disposición legal...”

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

De acuerdo a los comentarios presentados por el Director General de Tesorería y la Jefe de División de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda, concluimos que:

- a) El Presupuesto General de la Nación 2020, aprobado mediante Decreto Legislativo No. 525 publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo N° 425 de fecha 20 de diciembre de 2019, presentó ingresos proyectados por \$5,576,076,440.0 y un total de Gastos por \$6,426,110,500.00, el cual presentaba una brecha presupuestaria, que sería equilibrada con financiamiento mediante la colocación de BONOS, LETES, CETES, Prestamos con Organismos Multilaterales, entre otros por un valor de \$850,034,060.00 sin embargo, como consecuencia de la Pandemia COVID19, la cual afecto a las economías mundiales, El Salvador no fue la excepción, el impacto de las Finanzas Públicas se vio afectada significativamente, por lo que, se realizaron modificaciones presupuestarias para poder atender la emergencia nacional por la pandemia COVID19, reforzando el Fondo de protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), que de \$4.0 millones del presupuesto votado, se incrementó en \$600.0 millones en el año 2020.
- b) Para lograr cubrir la brecha presupuestaria con la cual fue aprobado el presupuesto 2020 y a la vez poder atender las necesidades que generó la emergencia nacional, dichos fondos fueron obtenidos a través de: Emisión y Colocación de BONOS, LETES, CETES, Prestamos con Organismos Multilaterales y Transferencias del Fondo General con aplicación al Presupuesto 2020, lo cual se ve reflejado en los Informes de Ejecución de Cajas, que de mayo a septiembre de 2020, se observa que se obtuvo finamiento por un monto de \$ 2,229,918,700.00.



- c) Si bien es cierto los ingresos por recaudación presentaron una disminución por la Pandemia y los gastos se vieron incrementados, sin estar previstos en el Presupuesto, sin embargo, para poder cubrir dichos gastos se registró en concepto de financiamiento el monto de US\$ 2,229,918,700.00 dólares, los cuales se encuentran reflejados en los Informes de Caja de mayo da septiembre de 2020, (Fondos Ajenos en Custodia, Letras del Tesoro, Crédito Puente, Colocación de Bonos entre otros), que reforzaron las disponibilidades de la caja fiscal, por lo que, consideramos que la División de Programación Financiera no programó ni asignó eficientemente los recursos financieros, incumpliendo con las transferencias en concepto de Fondos FODES, contando con la aprobación del Director General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, incumpliendo ambos con lo establecido en el Art. 207 de la Constitución de la República de El Salvador, el cual regula que, para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso.
- d) Por otra parte, a través de Memorándum de fecha 23 de marzo de 2020, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, suspendió la realización de nuevos proyectos de Inversión Pública, no obstante dicha instrucción va dirigida a Presidentes del Órganos de Estado, Ministros, y Viceministros, Secretarios, Titulares de Ministerios Públicos y otras entidades, Presidentes y Directores de Instituciones descentralizadas, no empresariales y empresas públicas no financieras y otras entidades públicas, observándose que no incluye a los Gobiernos Municipales debido a que la Cn establece el fondo para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, además la instrucciones mencionadas esta orientadas a la no realización de nuevos proyectos, sin embargo, las Municipalidades tenían en ejecución proyectos, los cuales tendrían que haber sido finalizados ya que existían compromisos con los contratistas y pueden ser sujetos de demandas por incumplimiento de pagos, es decir no se está hablando de nuevos proyectos. Además, estas instrucciones se emitieron en el marco del Decreto Legislativo 593, de fecha 14 de marzo de 2020, mediante el cual se declara Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, el cual tuvo vigencia de 30 días, a partir del 22 de marzo de 2020, no obstante, durante dicho estado de emergencia los Gobiernos Municipales recibieron fondos para inversión, por lo tanto, es claro que, en las instrucciones emitidas por el Ministro de Hacienda, no incluían a las Municipalidades.
- e) El Ministro de Hacienda, tal como lo afirma en sus comentarios, las modificaciones presupuestarias constituyen una forma de reorientación y priorización de los fines del Estado; entre tanto, que la definición de la aplicación de los escasos recursos de la Caja Fiscal es la forma de priorización de los medios con que cuenta el Estado. Ambas formas de priorización se han destinado para atender las necesidades fundamentales de la población como son la SALUD Y LA VIDA, sin embargo, es de aclarar que en ningún momento se está cuestionando el haber reorientado los fondos para atender las necesidades fundamentales de la población como son la SALUD Y LA VIDA, sino el hecho de que el Ministerio de Hacienda no tiene la facultad para priorizar después de



estar aprobado el Presupuesto 2020, ya que una vez aprobado se vuelve Ley de la República, y tiene la responsabilidad de buscar los medio para poder cubrir las obligaciones derivadas de dicho presupuesto. Por otra parte, cuando se elabora el presupuesto, el Ministerio de Hacienda puede emitir políticas para priorizar, pero esto es previo a la aprobación del mismo. Además, las priorizaciones deben de estar debidamente razonadas y justificadas, lo cual no fue posible verificar por el Equipo de Auditoría, ya que no fue proporcionado el diagnóstico que conllevó a priorizar y ubicar al FODES en octavo lugar lo cual ocasionó no cumplir con la asignación presupuestaria que por Ley le corresponde a los Gobiernos Municipales, una vez aprobado el presupuesto, el mismo se convierte en Ley, por lo tanto, no se debe realizar priorizaciones sino, buscar los medios para cubrir las obligaciones y guardar el equilibrio del mismo.

- f) Con relación a la afirmación que existe un Servicio de Tesorería que maneja los medios o recursos monetarios que le priorizan, pero que bajo ninguna circunstancia es un Ente autónomo, consideramos siempre el contenido del artículo 230 de la Cn que regula que "Para la percepción, custodia y erogación de los fondos públicos, habrá un Servicio General de Tesorería. Cuando se disponga de bienes públicos en contravención a las disposiciones legales, será responsable el funcionario que autorice u ordene la operación y también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad. (Cn)"

Con base a lo establecido en el artículo antes relacionado el no pagar de acuerdo a las disposiciones aprobadas (en Contravención a las disposiciones legales) en el Presupuesto General del Estado 2020, tiene igual responsabilidad quien dio las instrucciones o priorizo los pagos como el funcionario que no asigno fondos para pagar los Fondos FODES, como es la Dirección General de Tesorería.

El Ministro de Hacienda, para realizar cualquier modificación relacionada a la disposición de los recursos económicos debe hacerlo conforme a lo establecido en la Ley General de Presupuesto, por lo que, no le está permitido realizar acciones que no le haya facultado expresamente la ley, en este caso la ley le ha facultado para que transfiera mensualmente los Fondos FODES.

- g) La Sala de lo Constitucional ha establecido en la Controversia N° 16-2020 de fecha 6 de enero de 2021, que es preciso que los rubros previstos en el decreto vetado "(entre otros fondos FODES US\$288.2 millones pendientes de pago de los meses de junio a diciembre) sean atendidos con la urgencia que ameriten, mediante el procedimiento constitucional respectivo..."
- Los fondos FODES, son una obligación contenida en la Constitución de la República y la Ley General del presupuesto 2020, y no pagarla materializa ineficiencia legal y financiera en la programación de cuotas y transferencias de los fondos FODES.

- h) Finalmente es importante aclarar que si bien es cierto el Ministro de Hacienda manifiesta que se adquirieron compromisos crediticios y se asignaron recursos a las



Municipalidades por un monto de US \$75.0 millones, provenientes del contrato de préstamo BID No. 5046 denominado Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador”, y con fecha 04 de junio de 2020, se les transfirió para la emergencia US\$116.7 millones, de recursos provenientes de un préstamo del Fondo Monetario Internacional, totalizando US\$ 191.7 millones, para apoyar en la liquidez económica y combatir los efectos de la pandemia que tanto sufrimiento ha traído a nuestra nación, no obstante estos fondos tienen un fin específico y es atender las necesidades derivadas de la crisis sanitaria y económica causada por la Pandemia COVID-19, es decir, estos fondos no pueden ser utilizados para otros fines como son funcionamiento e inversión, ya que sería una malversación de fondos, de lo cual serían sujetos de observaciones los Gobiernos Municipales, por lo tanto los fondos que por derecho constitucional le deben ser transferidos y pagados a las Alcaldías, es independiente a los fondos que les fueron transferidos para atender la emergencia.

**Con respecto a lo manifestado por el Señor Ministro de Hacienda en nota de fecha 18 de febrero de 2021**, no emitió ningún comentario referente a los hallazgos presentados en el Borrador de Informe de Auditoría del Examen Especial, en dicha nota, la cual fue dirigida al Coordinador General de Auditoría, cuestiona el hecho de no haberle otorgado los 10 días hábiles para emitir sus comentarios, no obstante, dicho funcionario no solicitó prórroga a la Dirección de Auditoría Uno, para emitir su respuesta. Al respecto el Coordinador General de Auditoría le aclaró que de acuerdo a lo regulado en el Art. 1 y 2 de las Disposiciones Transitorias al Reglamento de Políticas Internas de Auditoría Gubernamental, relacionadas con la Comunicación de Hallazgos y Lectura de Borrador de Informe, publicadas en el Diario Oficial No. 129 Tomo No. 427 de fecha 25 de junio de 2020, prorrogado mediante Decreto No.4, de fecha 22 de diciembre de 2020, mediante nota con REF.CGA.263.2021, de fecha 19 de febrero de 2021, específicamente en el Art. 2, establece un plazo que no exceda de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente de comunicada la notificación, lo que implica que se pueden otorgar diferentes días de plazo, los cuales deben de estar dentro del rango permitido, por lo tanto, el tiempo estipulado dentro de las comunicaciones efectuadas por la Subdirectora de la Dirección de Auditoría Uno, están dentro del rango legalmente aceptable y en ningún momento se ha violentado el principio de legalidad, de garantía del debido proceso y el derecho de audiencia.

No obstante, es de aclarar que los funcionarios que si solicitaron prórroga fue el Director General de Tesorería y la Jefe de Programación Financiera, de la Dirección General de Tesorería, mediante nota con REF DGT/DEX/183/2021, de fecha 12 de febrero de 2020, y como respuesta a su solicitud se les concedieron 3 días hábiles adicionales, quienes respondieron el 19 de febrero de 2021, fecha en que se vencía la prórroga otorgada.

Por otra parte, de acuerdo a los comentarios presentados por el Director General de Tesorería y la Jefe de Programación Financiera del Ministerio de Hacienda, posterior a la notificación del Borrador de Informe, concluimos que:



- a) Si bien es cierto, ante la emergencia nacional el Servicio de Tesorería quién es el responsable del manejo de los medios o recursos monetarios, con base a la priorización del uso de la Caja Fiscal emitida por el Ministro de Hacienda, y con base al principio Constitucional de la priorización del gasto, establecido en el Art. 224 de la Constitución de la República, no asigno cuota de pago para los fondos FODES; sin embargo lo anterior no justifica el no cumplir el pago de dichos fondos a los Gobiernos Municipales, es decir priorizar no significa que van a transcurrir cuatro meses sin realizar ninguna transferencia, ya que, esto ocasiona un desequilibrio al presupuesto y al funcionamiento de las Municipalidades con respecto a rubro de inversión relacionado con el desarrollo económico y social de éstos, debido a que los fondos FODES en un 75% es para cubrir proyectos de inversión, lo cual se ha visto afectado sobre todo con los proyectos que estaban en ejecución al momento de priorizar y si bien es cierto ha habido anticipos transferidos a las Municipalidades, estos han sido para pagar deudas con el sistema financiero.
- b) En lo referente a lo manifestado por la Administración, afirmando que se ha cumplido con Ley de Presupuesto General del Estado, no obstante, no se ha cumplido ya que no se han realizado transferencias en concepto de Fondos FODES a los Gobiernos Municipales, lo cual está regulado en la Ley de Presupuesto General del Estado del ejercicio 2020, obviando lo establecido en los numerales 1) y 11) del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, que hace referencia el primero a la dirección de las finanzas públicas y el segundo a la organización, dirección y control de la recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos.  
Es necesario reiterar que, no obstante, los fondos reflejados en los Informes de Ejecución de Caja de mayo a septiembre de 2020, fueron reorientados para atender la emergencia nacional del COVID-19, la entidad no presento documentos al equipo de auditoría, que permita verificar dicha reorientación de fondos.

Con respecto a los comentarios presentados por el Ministro de Hacienda, posterior a la notificación del Borrador de Informe concluimos que:

- a) Si bien es cierto, se menciona que el Equipo Auditor no ha considerado el contenido de los Arts. 1, 2 y 224 de la Constitución de la República, para contrarrestar la Pandemia del COVID-19 en El Salvador, esto no significaba incumplir con el pago de los fondos FODES a los Gobiernos Municipales y además ubicar esta obligación establecida en la Ley de Presupuesto General del Estado como octava posición en la priorización del uso de los recursos de la Caja Fiscal.
- b) El Art. 114 del Decreto No. 2 que contiene las Normas de Auditoría Gubernamental, emitido por La Corte de Cuentas de la República, al que se hace referencia corresponde al subtítulo denominado "Consideraciones Relativas a Disposiciones Legales y Normativas Aplicables en una Auditoría Financiera", y para el caso que nos ocupa, estamos realizando un Examen Especial, y confirmamos que todo nuestro análisis está documentado y se ha obtenido la evidencia suficiente y adecuada



necesaria para basar nuestra conclusión y de igual forma los criterios utilizados son los idóneos para fundamentar el Hallazgo de auditoría.

- c) Los fondos FODES al 30 de septiembre de 2020, no habían sido transferidos a los Gobiernos Municipales para realizar inversión social y económica de éstos, y por ello, se originó una demanda interpuesta por la Municipalidad de Santiago Texacuangos, en la que la Sala de lo Constitucional resolvió que el Ministro de Hacienda, llevara a cabo de manera inmediata las gestiones administrativas y financieras oportunas orientadas a depositar al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y se transfirieran las cuotas del FODES a todos los Municipios del país pendientes desde junio a la fecha, Por otra parte en sus comentarios el Ministro de Hacienda afirma que ha gestionado ante el Banco Centroamericano de Integración Económica, un préstamo por un monto de hasta US\$420.0 millones para transferencias del FODES, no obstante, no se agregó evidencia de dichas gestiones para ser analizados por el Equipo de Auditoría y emitir el razonamiento respectivo.

Por las razones expuestas en los párrafos anteriores concluimos que la presente observación **no se da por superada**.

## VII. CONCLUSIÓN DEL EXÁMEN

De acuerdo a los resultados obtenidos en el Examen Especial a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2020, concluimos lo siguiente:

- a) El Ministerio de Hacienda contaba con disponibilidad financiera para transferir en el tiempo oportuno los US\$ 75,000,000.00 a los Gobiernos Municipales.
- b) El Ministerio de Hacienda disponía de recursos para el pago de los fondos FODES, sin embargo, éste priorizó los gastos dejando el FODES en octavo lugar, lo que no permitió la asignación mensual de dicho fondo a la Municipalidades.

## VIII. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA

### Auditoría Interna

En cumplimiento al Art. 37 de la Ley de La Corte de Cuentas de la República, se verificó que la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda, no ha realizado auditorías relacionadas con el Examen Especial realizado.

### Auditoría Externa

En cumplimiento al Art. 41 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se verificó que el Ministerio de Hacienda, no contrató firmas privadas de auditoría, para examinar el



proceso de Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1° de mayo al 30 de septiembre de 2020.

#### IX. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES

No se dio seguimiento a las recomendaciones de auditorías anteriores debido a que no existen informes previos relacionados con Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1° de mayo al 30 de septiembre de 2020.

#### X. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente Informe se refiere al Examen Especial a la Asignación Presupuestaria, Recaudación y Transferencias de Recursos Internos con cargo al Presupuesto General de la Nación 2020, así como las Transferencias del Financiamiento Externo que realiza el Ministerio de Hacienda en concepto de Fondos FODES al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por el periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2020 y ha sido elaborado para comunicar a los funcionarios actuantes del Ministerio de Hacienda y para uso de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 4 de marzo de 2021.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

  
Subdirectora de Auditoría Uno



