

Análisis sobre el manejo de los gastos reservados en el Órgano Ejecutivo¹

1. Indicios de irregularidades

Durante muchos años las autoridades del Órgano Ejecutivo negaron información sobre gastos reservados, aún dando declaraciones oficiales de que estos eran inexistentes². Ahora han comenzado a revelarse datos sobre el manejo de estos gastos, y lo que demostrarían es excesiva discrecionalidad, opacidad y abusos.

Entre los casos que apuntarían hacia un manejo indebido de los gastos reservados se encuentra:

1. Los procesos penales y civiles contra el ex presidente Elías Antonio Saca (2004-2009) y algunos de sus colaboradores. Según la acusación fiscal, Saca y sus colaboradores habrían abierto cuentas bancarias a nombre de particulares por medio de las cuales desviaron fondos asignados a la Presidencia de la República.
2. El proceso civil contra el ex presidente Mauricio Funes (2009-2014) y su esposa por presunto enriquecimiento ilícito. Según la auditoría de la Sección de Probidad, el grupo familiar de Funes incrementó su patrimonio sin que haya podido, hasta ahora, justificar el origen lícito de los fondos. Funes, al igual que Saca, dispuso discrecionalmente de la partida de gastos reservados de la Presidencia y el origen de su enriquecimiento podría estar en fondos desviados hacia su patrimonio personal.
3. El proceso penal y el proceso por presunto enriquecimiento ilícito contra el ex Fiscal General de la República Luis Martínez (2012-2015). En este caso, Martínez presentó una declaración ante la Sección de Probidad donde manifestó que el incremento no justificado de su patrimonio corresponde a pagos en efectivo que recibió mensualmente de la Presidencia de la República mientras estuvo al frente de la Fiscalía. En el caso de Martínez, también circuló un vídeo donde se muestra como éste habría recibido un soborno en efectivo por parte del ex presidente del

1 Documento elaborado por Jaime López, investigador de la FUNDE. La revisión estuvo a cargo de Roberto Rubio y Giovanni Fuentes.

2 Por ejemplo en el [Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010](#) (p. 51), elaborado por International Budget Partnership, el revisor del Gobierno de El Salvador expresó en respuesta a la pregunta “What percentage of expenditure in the budget year is dedicated to spending on secret items relating to, for instance, national security and military intelligence?”, lo siguiente: “A more appropriate response to this question would be “e.” The Executive’s Budget Proposal does not include items declared as secret expenditures. Therefore, we believe that this question is not applicable.”

Centro Internacional de Ferias y Convenciones durante la administración Funes, Miguel Meléndez³.

4. La ex ministra de Salud (2009-2014) y actual asesora presidencial, María Isabel Rodríguez, declaró durante una entrevista radial⁴ que mientras estuvo al frente de la cartera de Salud recibió pagos en efectivo de la Presidencia de la República. Estos pagos habrían sido en complemento de su salario. Dicha acción sería una muestra de la práctica extendida de hacer pagos complementarios a ministros y a otros funcionarios.

2. La racionalidad de los gastos reservados

Internacionalmente se reconoce que la existencia de partidas de gastos reservados puede ser una excepción legítima en relación con el principio general de la publicidad de los actos de gobierno⁵. Hay circunstancias especiales en que los gobiernos pueden llevar a cabo operaciones secretas para responder ante amenazas o agresiones que puedan poner en riesgo los derechos y libertades de la población, la prevalencia de ley, la independencia de poderes o el funcionamiento de las instituciones.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso de amparo 713-2015, afirmó que “los datos relativos estrictamente a la seguridad, en efecto, pueden resultar reveladores para cualquier individuo u organización que pretenda atentar contra el Estado salvadoreño o los funcionarios aludidos anteriormente, aún cuando se refiera a eventos pasados, por lo que es aceptable que dicha información sea objeto de reserva respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública”. Sin embargo, señaló que la reserva al público no significa que el acceso a dicha información esté restringido en cualquier caso, anotando que la Presidencia de la República tiene “la obligación de prestar su colaboración a otras entidades estatales, como la Fiscalía General de la República y el Órgano Judicial, para la realización de sus atribuciones constitucionales”.⁶

El problema con los asuntos y gastos reservados es que si no cuentan con la regulación y controles adecuados, se prestan a abusos. En la literatura internacional se encuentran ejemplos de casos de persecución política, corrupción y conspiraciones contra los mismos Estados. Por tal razón, particularmente en las democracias, aunque se reconoce la necesidad de que ciertos asuntos y gastos sean reservados, también se les considera como un riesgo o una amenaza contra el orden legal establecido y los derechos de la población.

Para reducir el riesgo de abuso de los asuntos y gastos reservados, la práctica internacional reconoce una serie de medidas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

3 Ver enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=QMWMmQmmb0U> (consultado en febrero 15, 2017).
4 Entrevista radial “Pencho y Aída”, radio 102 nueve. Noviembre 29, 2016.
5 Más, María (2015). *Acceso a la información y seguridad nacional: una mirada internacional desde los Principios de Tshwane*. Transparencia & Sociedad No. 3. pp. 55-67.
6 Sala de lo Constitucional. *Amparo 713-2015: Resoluciones que establecieron reserva total de información pública*. Herbert Danilo Vega Cruz contra el Instituto de Acceso a la Información Pública. (consultado el 14 de febrero de 2017).

1. Las autoridades responsables están obligadas a llevar registros especiales de las operaciones y gastos reservados, así como a documentar la justificación y las circunstancias fácticas que motivan las intervenciones.
2. Se genera y brinda información pública sobre las características, alcance y responsables de los asuntos y gastos reservados (a esto se le llama publicidad de segundo orden⁷). La población tiene el derecho a tener claridad y certeza sobre qué asuntos y fondos del gobierno pueden estar sujetos a reserva, sin que esto implique revelar el contenido o los detalles particulares de las intervenciones.
3. La reserva no puede ser indefinida. Tiene que estar definido un período después del cual los registros y documentos de los asuntos y fondos que hayan sido administrados bajo reserva pasarán a ser de conocimiento público.
4. Prevale el carácter excepcional de los asuntos y fondos reservados. El tipo de intervenciones debe estar delimitado, generalmente a cuestiones de seguridad, como análisis de información de inteligencia, operaciones encubiertas y protección de testigos. Además, se requiere que cada intervención sea justificada en razón de circunstancias fácticas también excepcionales, es decir que exista prueba de daño inminente o consumado.
5. Las funciones relacionadas con la autorización, ejecución y registro de los asuntos y fondos reservados deben estar desagregadas entre diferentes funcionarios. Además, bajo protocolos o procedimientos especiales, los fondos deben estar sujetos a control interno y externo. El control externo por lo general está a cargo de la entidad fiscalizadora superior o de una comisión especial del órgano legislativo.
6. Las sanciones por abusos u omisiones en el manejo de asuntos y fondos reservados deben ser de mayor severidad, considerando por una parte que los funcionarios responsables tienen mayores oportunidades de incurrir en irregularidades y por la otra, que el daño que pueden causar a la seguridad del Estado sería de grandes proporciones.

3. Los datos

La FUNDE ha dedicado varios meses a dar seguimiento a los gastos reservados. Se hizo una revisión de la legislación relacionada, se solicitó información a diferentes dependencias del Gobierno⁸ y se dio lectura a informes de auditorías publicadas por la Corte de Cuentas de la República. Los datos más relevantes de dicho seguimiento son los siguientes:

1. En el Órgano Ejecutivo existen al menos tres partidas de gastos reservados las cuales están asignadas a la Presidencia de la República, al Ministerio de la Defensa Nacional y a la Policía Nacional Civil.

7 Pozen, David (Mar. 2010). *Deep Secrecy*. Stanford Law Review. Volumen 62 No. 2.

8 Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC-FUNDE). *Manejo de gastos reservados*. Expediente en línea. Enlace: <http://alac.funde.org/cases/57c656cff01e0d2434e27e0d>

2. En el caso de la Policía Nacional Civil, la base legal de la partida de gastos reservados es el artículo 33 inciso segundo de su ley orgánica, que dice: “Los gastos por servicios confidenciales que se efectúen serán liquidados por el responsable de la erogación a través del subdirector correspondiente ante el Director. Estos gastos serán considerados confidenciales y no se incluirán el detalle de los mismos en la liquidación ante el encargado del Fondo Circulante”.
3. En el caso de la Presidencia de la República, la base legal sería la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado y particularmente los artículos 8 y 9:

“Art. 8. Todos los asuntos, actividades, documentación sobre los cuales conozca y produzca el Organismo de Inteligencia del Estado, serán considerados clasificados, cuyo manejo corresponderá al Presidente de la República.

Art. 9. Todos los aspectos operativos, administrativos, de personal, organización y funcionamiento serán regulados mediante el reglamento que para tal efecto emitirá el Presidente de la República.”

4. El monto gastado en cada uno de los fondos reservados indicados anteriormente en el período 2013-2015, se muestra en la siguiente tabla⁹:

Tabla 1. Gastos reservados

(cifras en millones de dólares)

| Año | PNC | Defensa | Presidencia |
|------------|------------|----------------|--------------------|
| 2013 | 1.2 | 0.9 | 81.7 |
| 2014 | 1.3 | 0.9 | 42.9 |
| 2015 | 1.3 | 0.9 | 52.5 |

5. Se revisaron los informes de auditorías financieras y de estados presupuestarios de la Presidencia de la República publicados en el portal de la Corte de Cuentas de la República, para el período 2009-2016¹⁰. Todos los informes son limpios, es decir que no incluyen hallazgos ni recomendaciones. En ningún informe se mencionan aspectos relacionados con el examen de los gastos reservados.
6. Se han observado inconsistencias en los salarios reportados por funcionarios de primer nivel, en el sentido de ser inferiores a las remuneraciones de varios de sus colaboradores. Como ejemplo se muestra el caso del Presidente de la República, cuyo salario se compara con los de titulares de otras dependencias y con empleados de la misma Presidencia.

9 En una iniciativa paralela, Diario El Mundo publicó hace pocos días un reportaje donde da cuenta de un período más extenso de tiempo y de otras dependencias que con anterioridad han contado con partidas de gastos reservados. Para mayor información consultar: Magaña, Yolanda (Enero 2, 2017). [Gastos reservados suman \\$966.9 millones en El Salvador desde 1995](#). Diario El Mundo. (enlace consultado en febrero 15, 2017).

10 Corte de Cuentas de la República. [Resultados de procesos de fiscalización – Informes finales de auditoría – Dirección de Auditoría 1](#). (enlace consultado en enero 19, 2017).

Tabla 2. Comparación del salario del Presidente de la República con los de otros funcionarios y empleados 2017
(cantidades en dólares)

| Cargo | Presidencia | Otras entidades |
|--------------------------------|-------------|-----------------|
| Presidente CEL | | 10,000.00 |
| Asesor jurídico | 8,000.00 | |
| Presidente PROESA | | 7,000.00 |
| Presidente BCR | | 6,557.00 |
| Secretario | 6,000.00 | |
| Director general | 5,770.00 | |
| Presidente de la República | 5,181.72 | |
| Vicepresidente de la República | 3,916.58 | |
| Ministro | | 3,345.15 |
| Viceministro | | 2,652.58 |

Fuente: elaboración propia con datos de los portales Gobierno Abierto y Transparencia Fiscal.

4. Conclusiones

A partir de los indicios y datos presentados, se plantean las siguientes conclusiones:

1. *Se confirma la existencia de partidas de gastos reservados* manejados por dependencias del Órgano Ejecutivo, en particular la Presidencia de la República, el Ministerio de la Defensa Nacional y la Policía Nacional Civil. Esta aseveración, aunque a estas alturas parezca obvia, es importante frente al hecho de que en varias oportunidades las autoridades han eludido reconocer la existencia de estas partidas.
2. *La legislación en materia de gastos reservados es incompleta y deficiente.* Entre otros aspectos la legislación no incluye la delimitación de responsabilidades, prohibiciones, sanciones y los mecanismos de colaboración y control entre órganos. El caso de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado llama la atención porque concentra en el Presidente de la República las facultades reglamentarias, de administración y de custodia de la información, sin imponerle controles ni sanciones especiales.
3. *La información sobre gastos reservados es insuficiente.* De momento lo que se ha logrado que sea de conocimiento público son los montos gastados bajo reserva, pero no se tienen datos sobre qué tipo de operaciones o actividades fueron financiadas, cuantas personas son remuneradas con

esos fondos y quienes son los responsables directos del manejo de los mismos. Es más, se desconoce si se llevan registros y documentación pertinentes, o si ésta se preserva.¹¹

4. *Los gastos reservados de la Presidencia son excesivos* si se comparan con los de la Policía Nacional Civil y el Ministerio de la Defensa Nacional, considerando que estas dos instituciones son las que por mandato de ley tienen propiamente las funciones de seguridad y defensa. Con los datos presentados, se observa que la Presidencia ha ejecutado entre 20 y 40 veces más gastos reservados que la Policía y Defensa juntos.
5. *La Corte de Cuentas no informa sobre los procedimientos y resultados de sus exámenes y auditorías a las partidas de gastos reservados.* De hecho, no se sabe si la Corte de Cuentas ha exigido un sistema de control interno confiable para el manejo de las partidas de gastos reservados y si ha examinado el desempeño de dicho sistema y el uso correspondiente de los fondos.¹²
6. *Hay inconsistencias en la escala salarial de los funcionarios de primer nivel.* Lo anterior es por el hecho de reportar pagos por debajo de las remuneraciones de varios de sus colaboradores. Las declaraciones de la ex ministra de Salud y del ex Fiscal dan base para suponer que ha existido o existe la práctica de pagar complementos salariales a funcionarios de primer nivel y que esos fondos pueden provenir de las partidas de gastos reservados.

Tal esquema, además de su opacidad, conlleva implicaciones legales: a) La Asamblea Legislativa, conforme el artículo 131 numeral 9 de la Constitución es la facultada para “asignar sueldos a los funcionarios y empleados públicos”, lo cual es ejercido con la aprobación de la Ley de Salarios para cada ejercicio fiscal; b) Si el Presidente de la República, el Vicepresidente, ministros, viceministros y otros funcionarios reciben pagos que no están contemplados en la Ley de Salarios o que no han sido asignados por la Asamblea Legislativa, serían por lo tanto pagos ilegales; y c) Si tales pagos complementarios no pueden ser justificados legalmente, constituirían enriquecimiento ilícito, conforme el artículo 240 de la Constitución, y por lo tanto dichos fondos tendrían que ser restituidos al Estado.

5. Recomendaciones

El asunto de los gastos reservados tiene graves y extensas consecuencias para el estado de derecho y la democracia. Por tanto, diferentes instituciones deben tomar iniciativa para regular y controlar su uso. Por tal razón, se recomienda:

1. **Al Presidente de la República:**
 - a) Nombrar una comisión revisora, integrada por personas con reconocimiento público, con el mandato de documentar e informar sobre el uso que se le ha dado a los gastos reservados

11 Como ejemplo del tipo de datos y la forma de presentación en que estos pueden ser acomodados se cita el caso de “The Black Budget”, elaborado por el periódico estadounidense The Washington Post en 2013. Enlace: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/> (consultado en febrero 15, 2017).

12 Ver Decreto No. 39 de la Corte de Cuentas de la República del 6 de abril de 2006, “Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Presidencia de la República”, publicadas en el Diario Oficial No. 87 tomo 371 del 15 de mayo de 2006.

desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la fecha. La finalidad de esta comisión no es establecer responsabilidad ni interferir en las funciones que tienen las instituciones del Estado, sino únicamente la de revelar la verdad. Esta comisión tendría acceso irrestricto a todos los documentos y archivos relacionados con los fondos reservados, y al testimonio de personas que hayan participado en su administración o que hayan sido receptores de fondos.

- b) Suspender de inmediato cualquier esquema de pagos complementarios a funcionarios y empleados públicos que no esté acorde con la ley, en particular con los salarios asignados por la Asamblea Legislativa.
 - c) Transparentar y promover el ajuste de las remuneraciones del Presidente, Vicepresidente, Ministros, Viceministros y otros funcionarios, para que perciban solo el salario debidamente asignado por la Asamblea Legislativa, y que el mismo esté acorde con las responsabilidades del cargo.
2. A la **Asamblea Legislativa**:
- a) Dictar disposiciones específicas sobre manejo de asuntos y gastos reservados en materia de seguridad y defensa, incluyendo en ella la delimitación de responsabilidades, prohibiciones, sanciones y los mecanismos de colaboración y control entre órganos.
 - b) Reformar la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado para evitar que el Presidente de la República concentre las facultades reglamentarias, de administración y de custodia de la información, e imponer controles y sanciones especiales en casos de abuso.
 - c) Conformar una comisión investigadora para indagar sobre los sueldos y otro tipo de ingresos complementarios que reciben los funcionarios públicos, en especial el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros y viceministros, para establecer si se ha violado la facultad constitucional que corresponde al primer Órgano del Estado de asignar los sueldos, conforme el artículo 131 numeral 9 de la Constitución.
3. A la **Corte de Cuentas de la República**:
- a) Adoptar normas y procedimientos específicos para el control de las partidas de gastos reservados, que cumplan con los estándares internacionales de las entidades superiores de fiscalización y que den garantías adecuadas para prevenir y detectar irregularidades en el uso de esos fondos.
 - b) Realizar un examen especial sobre el manejo de las partidas de gastos reservados de la Presidencia de la República, del Ministerio de la Defensa Nacional y de la Policía Nacional Civil, para determinar si se han cometido irregularidades y determinar las responsabilidades correspondientes.
4. Al **Instituto de Acceso a la Información Pública**:
- a) Dictar instrucciones sobre los datos, registros y políticas de preservación de la documentación que deben observar las instituciones facultadas para administrar partidas de gastos reservados. Se sugiere que en tales instrucciones se considere la aplicación de los

Principios globales sobre seguridad nacional y derecho a la información, conocidos como Principios de Tshwane.

5. Al **Ministerio de Hacienda:**

- a) Verificar que en los pagos realizados por medio de las partidas de gastos reservados se haya dado cumplimiento a las leyes tributarias vigentes, y en particular determinar que el carácter de reservado no haya sido utilizado para encubrir prácticas de elusión o evasión fiscal.

6. A la **Corte Suprema de Justicia:**

- a) Iniciar o dar seguimiento a las auditorías y procesos por presunto enriquecimiento ilícito en los casos de las personas que han ocupado o están desempeñando los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente, Ministros y viceministros en relación a posibles pagos complementarios a su salario que no tendrían justificación legal.

7. A la **Fiscalía General de la República:**

- a) Extender y profundizar las investigaciones sobre posibles delitos cometidos por funcionarios públicos y particulares en relación con el uso de las partidas de gastos reservados.