

INFORMES DE TRANSPARENCIA



Ejecución de gastos reservados de la Presidencia de la República (1989 - 2018)



GOBIERNO
DE EL SALVADOR

SECRETARÍA
DE PARTICIPACIÓN,
TRANSPARENCIA Y
ANTICORRUPCIÓN

INFORMES DE TRANSPARENCIA

IT
06

Ejecución de gastos reservados
de la Presidencia de la
República (1989 - 2018)



SECRETARÍA
DE PARTICIPACIÓN,
TRANSPARENCIA Y
ANTICORRUPCIÓN

Colección Informes de Transparencia

Editor

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
El Salvador, 2019

Secretario

Marcos Enrique Rodríguez González

Subsecretaria

Irma Lourdes Palacios Vásquez

Revisión

Fernando Marroquín
Pavel Cruz

Edición

Clara Asunción Escamilla

Equipo de contenidos

Marcela Barahona
Clara Asunción Escamilla
José Luis Magaña
Pavel Cruz

Diagramación e Ilustración

Diana Díaz
Rebeca Espinoza

Producción multimedia

Nancy Cea
Benjamín Castillo

Forma recomendada de citar

SPTA (2019). Ejecución de gastos reservados de la Presidencia de la República (1989 - 2018)

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
Alameda Dr. Manuel Enrique Araujo, No. 5500, San Salvador, El Salvador, CA.
www.spta.gob.sv

► Presentación

Desde la creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción en 2009, convertida en Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción en 2014, uno de sus principales compromisos ha sido abordar con perspectiva histórica distintas temáticas sobre las cuales había prevalecido el secretismo.

En esta lógica, la existencia de una partida especial en CAPRES destinada a sufragar gastos, que por su naturaleza no eran ejecutados a través de los mecanismos comunes, constituía un secreto a voces, recibiendo precisamente en el léxico popular el nombre de “partida secreta”. Sin embargo, en 2012 entró en plena vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, que constituyó un parte aguas con respecto a la forma de acceder a información que antes estaba completamente fuera del alcance de los ciudadanos.

Con la entrada en vigencia de la LAIP, naturalmente se recibieron en la Oficina de Información y Respuesta de CAPRES diversas solicitudes de información que pretendían acceder en mayor o menor alcance a la información de la partida de Gastos Reservados. Esto, sumado a procesos judiciales iniciados contra los expresidentes Elías Antonio Saca y Mauricio Funes en los que su imputación se centraba en el manejo y ejecución de la partida de Gastos Reservados, creó en la sociedad salvadoreña una coyuntura en la que se volvió necesario abordar, desde una perspectiva histórica y sobria, la temática de Gastos Reservados.

Por ello, la SPTA publicó en enero de 2017 por primera vez en la historia de El Salvador, información correspondiente

a la partida de Gastos Reservados, poniendo a disposición de la ciudadanía los montos globales anuales ejecutados por CAPRES desde 1994 hasta 2016, actualizándolo posteriormente para 2017 y 2018. Sin embargo, consideramos necesario que lo publicado en ese momento se ampliara, presentando un análisis más completo de la temática de Gastos Reservados, no limitado únicamente a la presentación de montos y cifras presupuestarias; sino incluyendo el análisis de la legislación vigente, análisis comparativo internacional y presentación de propuestas de una imprescindible regulación de los Gastos Reservados.

Sobra decir que, tal como su mismo nombre lo indica, existe determinada información sobre Gastos Reservados que no es posible divulgar excepto a las instituciones que de acuerdo a la Constitución y las leyes puedan tener acceso a la misma y que, por lo tanto, no serán parte del presente informe. No obstante, es nuestra convicción que este informe constituye un aporte importante para arrojar luz sobre lo que durante décadas estuvo en la oscuridad más absoluta, así como para que la insoslayable discusión sobre Gastos Reservados se haga con información que permita un debate serio del que surja una solución que elimine la discrecionalidad excesiva, y que no exima a ningún funcionario de su obligación de rendir cuentas a la ciudadanía y a la justicia en caso de abuso o delitos en la ejecución de dichos gastos.

Marcos Rodríguez

Secretario de Participación,
Transparencia y Anticorrupción

► Índice de contenido

Siglas	1
Introducción	2
Capítulo I. Antecedentes	4
1. Provisión para atender gastos imprevistos	6
2. Sentencia de inconstitucionalidad 26-2004	6
3. Sentencia de inconstitucionalidad 1-27-28/2010	7
Capítulo II. Estudio comparado de la legislación de gastos reservados	10
1. Chile	11
2. Colombia	12
3. Ecuador	13
4. España	14
5. Perú	15
Capítulo III. Marco legal de los gastos reservados en El Salvador	18
Capítulo IV. Montos globales ejecutados de la Partida de Gastos Reservados	22
1. Montos ejecutados por año	23
2. Evolución histórica por periodo presidencial	25
Capítulo V. Propuesta de aspectos críticos a legislar	28
1. Marco legal específico para Gastos Reservados	29
2. Definición de Gastos Reservados	29
3. Mecanismo específico de ejecución de Gastos Reservados	30
4. Mecanismo específico de fiscalización y auditoría de la ejecución de Gastos Reservados	30
5. Clasificación de la información	31
Hallazgos	32
Bibliografía	33
Glosario	34

► Índice de gráficos

Gráfico 1. Comportamiento histórico en función del gasto corriente anual del Estado (En porcentajes) 1994-2018	24
Gráfico 2. Comportamiento histórico en función del gasto devengado por CAPRES (En porcentajes) 1994-2018	25
Gráfico 3. Gastos reservados por periodo presidencial expresado como porcentaje del gasto devengado por CAPRES (1994-1998)	27

► Índice de tablas

Tabla 1. Comportamiento histórico anual de gastos reservados (En millones) 1994-2018	23
Tabla 2. Devengado CAPRES vs Gastos Reservados por periodo presidencial (En millones) 1994-2018	26

► Siglas

CAPRES	Presidencia de la República
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LOAFE	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
SPTA	Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
UFI	Unidad Financiera Institucional

► Introducción

En los últimos años ha tomado relevancia pública y legal en El Salvador la presupuestación, aprobación y ejecución, desde la Presidencia de la República, de una serie de erogaciones, englobadas en el concepto general de Gastos Reservados. A pesar de la evidente necesidad a través de las distintas administraciones presidenciales, esta discusión pública sólo tomó relevancia a partir de los procesos judiciales instruidos contra los expresidentes Elías Antonio Saca (2004-2009) y Mauricio Funes (2009-2014).

En torno a la temática de Gastos Reservados ha predominado históricamente una opacidad que no es exclusiva del debate público o periodístico. Tal opacidad ha alcanzado incluso a la discusión legislativa, tanto al momento de aprobar el presupuesto general, como al momento de emitir legislación secundaria que, manteniendo la necesaria reserva de dichas erogaciones, permita su adecuada fiscalización y deducción de responsabilidad en casos de uso indebido.

La Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República considera imprescindible que la temática de Gastos Reservados sea discutida en un debate público y transparente, en el que se defina con claridad frente a la ciudadanía en qué consisten dichas erogaciones, el procedimiento para su presupuestación y aprobación legislativa, el mecanismo de ejecución, la fiscalización por las instituciones competentes, y la deducción de

responsabilidades en caso de usos indebidos de los mismos.

Con el presente informe, la SPTA pretende exponer los antecedentes de la discusión pública actual en torno a los Gastos Reservados en el primer capítulo. En el siguiente capítulo se ofrece al lector una perspectiva comparada sobre la regulación que otros países iberoamericanos hacen de los este tipo de fondos; utilizando el mismo esquema, en el Capítulo III se expone el marco legal salvadoreño considerando aspectos como la definición de los Gastos Reservados, la forma de presupuestación de dicha partida, las modificaciones realizadas, las erogaciones prohibidas, los mecanismos de ejecución, los mecanismos de auditoría a la ejecución de este tipo de gastos, además del tratamiento de irregularidades.

Por otra parte, en el Capítulo IV se exponen los montos anuales ejecutados de la partida de Gastos Reservados, esta ejecución es comparada tanto con los montos devengados por CAPRES como por lo devengado por la totalidad del Estado salvadoreño. La información contenida en este capítulo parte de 1994, año a partir del cual se cuenta con información institucional, y finaliza en diciembre de 2018.

Finalmente, en el Capítulo V esta Secretaría realiza una propuesta sobre aquellos aspectos críticos que es necesario legislar secundariamente con el objeto de transparentar y eliminar cualquier discrecionalidad excesiva en la ejecución de los Gastos Reservados.

Capítulo I

Antecedentes



IT06: Ejecución de gastos reservados

Lo que actualmente se conoce como Gastos Reservados o Partida de Gastos Reservados ha existido, presumiblemente, desde siempre. Sin embargo, aspectos como su denominación, presupuestación, clasificación en el manual de cuentas de contabilidad gubernamental, mecanismos de ejecución y fiscalización han sufrido modificaciones. La característica principal de dicha partida y denominador común en todos los períodos presidenciales ha sido la opacidad con la que se ha ejecutado; situación que condujo a que tradicionalmente se haya denominado Partida Secreta dentro de reportes periodísticos o en el léxico común.

Se afirma que la partida de Gastos Reservados ha existido presumiblemente desde siempre dado que se cuenta con datos de la misma desde 1994. Previo al año señalado, no hay información en CAPRES o en el Ministerio de Hacienda sobre la ejecución de dicha partida, pero resulta evidente que las administraciones presidenciales anteriores a 1994 dispusieron de fondos de la misma. También es necesario aclarar que cuando se afirma que se cuenta con datos de Gastos Reservados desde 1994 se hace referencia únicamente a montos globales anuales ejecutados y registrados en la contabilidad institucional de CAPRES.

La inexistencia de información detallada sobre la ejecución de Gastos Reservados se explica principalmente por dos factores que es necesario aclarar antes del desarrollo del presente informe. El primero de ellos es la discrecionalidad casi absoluta con la que los presidentes de la República ejecutaban los fondos de la partida; aspecto que ha quedado documentado en el proceso judicial que se siguió contra el expresidente Antonio Saca (2004-2009), donde se acreditó -incluso fue aceptado por dicho expresidente en su confesión-

que los fondos de la partida eran retirados de las instituciones bancarias en efectivo y muchas veces mediante el cobro de cheques emitidos a nombre del expresidente Saca.

No existen motivos para pensar que dicha forma de ejecución era distinta en las administraciones presidenciales previas a la del expresidente Saca. Evidentemente, el rastro documental de gastos cancelados en efectivo es mínimo, pues se eluden todos los procedimientos impuestos por las distintas leyes -Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado- y que son aplicados en la ejecución del resto de gastos institucionales.

El segundo factor, que explica la ausencia de documentación en los archivos institucionales de CAPRES sobre la ejecución de Gastos Reservados, es la concepción patrimonialista que sobre la información y documentación institucional han tenido los funcionarios públicos. Hasta antes de 2011, fecha de entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el paradigma consistía en que la información institucional era siempre confidencial o reservada y correspondía al titular decidir si la entregaba o la conservaba. Consecuencia de ello es que, por regla general, todos los presidentes de la República, al término de su mandato, retiraban la mayor parte de la documentación correspondiente a la ejecución de Gastos Reservados, quedando rastro en la contabilidad institucional, únicamente de los montos globales ejecutados.

En el presente Capítulo se exponen los antecedentes a la discusión actual sobre la partida de Gastos Reservados. Específicamente, los antecedentes se estructuran en tres apartados: en primer lugar, la provisión para atender gastos

imprevistos; seguidamente, la sentencia de inconstitucionalidad 26-2014 que declaró constitucional el mecanismo de refuerzo de la provisión para atender Gastos Imprevistos; y finalmente, la sentencia de inconstitucionalidad 1-27-28/2010 por medio de la cual se declaró inconstitucional el mecanismo expuesto en el segundo apartado, así como la posibilidad de que en la Ley de Presupuesto General del Estado se normen modificaciones presupuestarias de carácter general.

1. Provisión para atender gastos imprevistos

Hasta 2010, las Leyes de Presupuesto de cada año quedaban habilitadas para que, luego de aprobadas por la Asamblea Legislativa, las economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros de agrupación de las unidades primarias de organización e instituciones oficiales autónomas se podían transferir al Ministerio de Hacienda para reforzar la unidad presupuestaria de Provisión para Atender Gastos Imprevistos. Una vez transferidas a dicho Ministerio, este a su vez podría transferirlas hacia otras asignaciones del Presupuesto General con el objetivo de cubrir necesidades prioritarias.

Este mecanismo es relevante para la temática de Gastos Reservados, ya que era la modalidad por la cual se alimentaba mayoritariamente la partida de Gastos Reservados de CAPRES, situación ocurrida hasta el presupuesto de 2010. En la formulación del presupuesto de CAPRES esta partida se sub presupuestaba estableciendo un valor mucho menor al que realmente se ejecutaría anualmente. Sumado a lo anterior, las instituciones del Órgano Ejecutivo incluían en sus presupuestos partidas de gastos que, ya sea por ineficiencia administrativa o por conveniencia, no ejecutaban en la medida que proyectaban; de tal forma

que el Ministerio de Hacienda tomaba estas economías presupuestarias y las transfería a la Provisión de Gastos Imprevistos. Luego, por solicitud de CAPRES, se modificaba su presupuesto al transferir fondos de la mencionada provisión a CAPRES quien, a su vez, los asignaba a la partida de Gastos Reservados. Todas estas modificaciones presupuestarias se autorizaban únicamente por Decreto Ejecutivo del Ministerio de Hacienda, y en ningún momento se solicitaba la autorización legislativa para las mismas.

2. Sentencia de inconstitucionalidad 26-2004

En 2004, Salvador Sánchez Cerén, Schafik Handal y Gerson Martínez presentaron una demanda ante la Sala de lo Constitucional (en adelante la Sala) en la que solicitaban que dicha instancia judicial declarara inconstitucional los Artículos 2 y 8 de la Ley de Presupuesto de 2004. Dichos artículos habilitaban el mecanismo descrito en el apartado anterior por medio del cual se alimentaba la partida de Gastos Reservados.

En síntesis, los demandantes alegaron que el mecanismo antes explicado constituía en realidad una reforma al presupuesto y que, por tanto, tal como lo establece el Artículo 131 ordinal 8° de la Constitución de la República, le corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar dichas reformas. Transferir fondos que originalmente fueron aprobados, por ejemplo, para el Ministerio de Educación hacia CAPRES constituye una reforma al presupuesto, alegaron.

El primer aspecto llamativo de dicho proceso de inconstitucionalidad es que la Sala decidió solicitar opinión al presidente de la República -aún y cuando, de acuerdo a la ley, sólo deberían haber tenido intervención los

IT06: Ejecución de gastos reservados

demandantes-, la Asamblea Legislativa como autoridad demandada, y el Fiscal General.

Para sintetizar lo medular de dicha sentencia, el punto principal era definir si la transferencia de fondos presupuestarios de una institución a otra constituía una reforma presupuestaria, y por lo tanto, si era necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa o bastaba con la del Ministerio de Hacienda. Como ya se mencionó, los demandantes expresaron que en efecto se trataba de una reforma presupuestaria, y que en definitiva sólo podía ser autorizada por la Asamblea Legislativa. El expresidente Saca, por el contrario, alegó que únicamente era necesaria la aprobación legislativa si se afectaba el volumen del presupuesto, es decir si aumentaba o disminuía lo aprobado en términos globales, y que el mecanismo cuestionado no realizaba modificaciones al presupuesto global por lo que bastaba únicamente con la autorización del Ministerio de Hacienda.

La Sala resolvió en contra de los demandantes y declaró que no existía la inconstitucionalidad en la Ley de Presupuesto, legitimando de esta manera el mecanismo por medio del cual se alimenta la partida de Gastos Reservados. La sentencia fue aprobada por cuatro de los cinco magistrados: Agustín García Calderón, Eduardo Tenorio, Enrique Acosta y Mauricio Clará. El magistrado Sidney Blanco emitió voto disidente, siendo lo más llamativo de su voto lo siguiente:

«Por culpa de la prisa surgida en las últimas setenta y dos horas en que los distinguidos magistrados han patrocinado la emisión de esta sentencia, han incurrido en errores durante ese proceso electrónico de "cortar y pegar". Así encontramos por ejemplo que algunos párrafos de los "considerandos jurídicos" han sido copiados textualmente del informe

rendido por el Honorable Presidente de la República, sin hacer, como se estilaba, una identificación de la fuente cuando el argumento no es obra del Juez [...] se denota una total adhesión de la Sala a los postulados del Ejecutivo, que dicho sea de paso, no implica un pronunciamiento sobre los aspectos planteados por los demandantes.» (Corte Suprema de Justicia, 2004).

3. Sentencia de inconstitucionalidad 1-27-28/ 2010

En 2010, los ciudadanos Ramiro Peña Marín, Wilmer Humberto Marín Sánchez y Enrique Borgo Bustamante, demandaron que la Sala declarara inconstitucional los Artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto de 2010 (reproducción textual de lo que en 2004 demandaron Salvador Sánchez Cerén, Schafik Handal y Gerson Martínez) y Artículo 45 inciso segundo de la LOAFE.

En síntesis, los argumentos de los demandantes se centraron en que dichos artículos violentaban el principio de reserva de ley en el sentido que toda transferencia entre asignaciones presupuestarias que implique una reforma al presupuesto, debe ser autorizada por la Asamblea Legislativa.

Como se puede ver, con diferencias mínimas, las demandas de inconstitucionalidad de 2004 y 2010 son prácticamente las mismas en cuanto a disposiciones impugnadas y argumentos de inconstitucionalidad, habiendo sido resuelto en 2004 que dichas disposiciones no eran inconstitucionales. Sin embargo, la Sala en 2010 estableció que era procedente cambiar la jurisprudencia emitida por la Sala en 2004 argumentando: "la dinámica presupuestaria y las atribuciones y competencias que la Constitución le asigna a cada Órgano del Estado, avalada en la Inc. 26-2004,

se sustentó en su momento en una interpretación no suficientemente fundada" (Corte Suprema de Justicia, 2010).

Algunos interpretan erróneamente que la Sala declaró inconstitucional la Partida Secreta o la Partida de Gastos Reservados en la sentencia de 2010; cuando en realidad el pronunciamiento de la Sala no versa sobre la partida de Gastos Reservados, sino sobre el mecanismo de transferencias y reformas presupuestarias entre instituciones del Órgano Ejecutivo sin que estas hayan sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, es decir el mecanismo descrito en el numeral uno del presente capítulo.

Por otra parte, la Sala sí estableció que la Asamblea Legislativa considerara como parámetro para incorporar en las Leyes de Presupuesto de cada año: "que se establezca una asignación presupuestaria para "gastos reservados", de cuyo manejo deberá rendirse cuentas al final del ejercicio fiscal." (Corte Suprema de Justicia, 2010). En ningún momento la Sala prohíbe o declara inconstitucional la partida de Gastos Reservados. Lamentablemente, en esta sentencia la Sala aún no incorporaba en el fallo la orden a la Asamblea Legislativa para que emitiera legislación específica, como sí lo hizo posteriormente, y por lo tanto la Asamblea no legisló sobre Gastos Reservados.

Capítulo II



Estudio comparado de la
legislación de gastos reservados

IT06: Ejecución de gastos reservados

La existencia y necesidad de una partida de Gastos Reservados no es exclusiva de El Salvador. De hecho, todos los países del mundo cuentan con dicha partida.

En este capítulo, se detallará la forma en que cinco países del entorno iberoamericano regulan los Gastos Reservados. El análisis comparado se hará sobre ocho temáticas de regulación:

- a) La definición que cada legislación hace de Gastos Reservados;
- b) Los mecanismos de aprobación de la partida;
- c) Las formas en que la partida de Gastos Reservados puede modificarse;
- d) Los gastos que se prohíben expresamente a cubrir con cargo a la partida;
- e) Los mecanismos de ejecución de la partida de Gastos Reservados;
- f) Los mecanismos de auditoría a la ejecución de los Gastos Reservados; y
- g) El tratamiento de los hallazgos o irregularidades en la ejecución de la partida.

Este estudio comparado se hará teniendo como insumo básico la legislación secundaria vigente a la fecha en Chile, Colombia, Ecuador, España y Perú. Para mejor comprensión y posibilidad de comparación, se manejará de forma estándar el término Gastos Reservados, pues es el término más utilizado internacionalmente, aunque en el caso de Perú el término legal es recursos especiales.

1. Chile

En virtud de la Ley 19863, publicada el 6 de febrero de 2003, titulada "Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y Da Normas sobre Gastos Reservados", se reguló en Chile lo relativo a la Partida de Gastos Reservados.

a. Definición de Gastos Reservados

El Artículo 2° de la mencionada Ley establece que se entenderá por Gastos Reservados lo siguiente:

«Aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto.» (Ministerio de Hacienda, 2003).

El Artículo 3° estipula las diez instituciones que contarán con partida de Gastos Reservados, donde se incluyen la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Guerra, las Fuerzas Armadas, los Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.

b. Aprobación de partida de Gastos Reservados

El Artículo 3° también establece que los montos a los que ascenderán los Gastos Reservados para las instituciones a las que se les autoriza debe fijarse anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Al igual que en El Salvador, en el caso chileno la formulación del presupuesto corresponde al presidente de la República, quien lo presenta para su aprobación al Congreso Nacional. Sin embargo, de acuerdo a la Constitución chilena, el Congreso tiene la potestad para reducir la propuesta de gastos, incluso los reservados, contenida en el presupuesto remitido por el presidente de la República. En todo caso, la aprobación definitiva de las partidas de Gastos Reservados recae en el Congreso Nacional.

c. Modificaciones presupuestarias a la partida de Gastos Reservados

Una vez aprobadas por el Congreso Nacional las partidas de Gastos Reservados, las mismas podrán incrementarse hasta un máximo del 30% con respecto a lo inicialmente aprobado, excepto en el caso de la Presidencia de la República. Este incremento procederá únicamente para cubrir tareas de orden público y seguridad política interna o externa. Al respecto, el inciso segundo del artículo 5° establece lo siguiente:

«Las modificaciones que pudieren hacerse a los montos máximos de Gastos Reservados asignados a una institución, durante el año, deberán informarse a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, expresando los fundamentos que justifican tal modificación.» (Ministerio de Hacienda, 2003).

d. Erogaciones prohibidas

El Artículo 6° prohíbe que con cargo a las partidas de Gastos Reservados se efectúen pagos de cualquier clase a funcionarios públicos. Asimismo, establece una prohibición para financiar campañas políticas, partidos políticos u organizaciones gremiales.

e. Mecanismos de ejecución

Sobre este aspecto no identifica ninguna regulación dentro de la Ley 19863, por lo que se concluye que no se regulan mecanismos específicos de ejecución de Gastos Reservados.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

Se establece una rendición de cuentas anual de los Gastos Reservados, la cual se realizará de forma genérica, secreta y directamente al Contralor General de la República. La información se desagregará por rubros que permita ilustrar al Contralor General sobre el contenido fundamental de dichos gastos, y a dicha información se agregará una declaración

jurada firmada por los funcionarios responsables de la ejecución de Gastos Reservados indicando que no han incurrido en ninguna de las prohibiciones establecidas en la ley.

g. Tratamiento de hallazgos o irregularidades

El Contralor General comunicará de manera secreta al presidente de la República el resultado de la auditoría o revisión a la ejecución de Gastos Reservados. Adicionalmente, se impone al Contralor General la responsabilidad de mantener en secreto los resultados de su revisión a la ejecución de Gastos Reservados.

2. Colombia

En 2006, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 1097 mediante por la cual se regulan los Gastos Reservados.

a. Definición de Gastos Reservados

La ley colombiana establece que los Gastos Reservados se distinguen por su carácter de secreto y porque su programación, control y justificación son especializados; en el Artículo 1, los define de la siguiente manera:

«Aquellos que se realizan para la financiación de actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes. Igualmente, son Gastos Reservados los que se realicen para expedir nuevos documentos de identificación para garantizar la identidad de cobertura de los servicios públicos que ejecuten actividades de inteligencia y contrainteligencia.» (Congreso Nacional, 2006).

b. Aprobación de la partida de Gastos Reservados

No se regula en la Ley 1097, pero se sobreentiende que se incluye en el presupuesto que aprueba el Congreso. De igual manera, tampoco se especifica

IT06: Ejecución de gastos reservados

las instituciones autorizadas para ejecutar Gastos Reservados, únicamente se establece de forma general que:

«Quedan autorizados para ejecutar Gastos Reservados, todos los organismos del Estado que realicen actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes y en general todos aquellos que realicen actividades descritas como Gastos Reservados en el artículo 1° de esta ley.» (Congreso Nacional, 2006).

c. Modificaciones a la partida de Gastos Reservados

No se establecen regulaciones específicas para realizar modificaciones presupuestarias a la partida de Gastos Reservados.

d. Erogaciones prohibidas

No se establecen prohibiciones expresas de erogaciones a cargo de la partida de Gastos Reservados.

e. Mecanismos de ejecución

La ley les confiere a las entidades autorizadas a ejecutar Gastos Reservados la competencia para diseñar e implementar los mecanismos de control interno que garanticen la adecuada ejecución de dichos gastos. También, estas entidades son las que elaboran los manuales de funciones y procedimientos que regulan la ejecución de los Gastos Reservados. Es decir, son las mismas entidades ejecutoras las competentes para establecer los mecanismos de ejecución, verificación y seguimiento de las actividades financiadas con este tipo de gastos.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

La auditoría a la ejecución de Gastos Reservados le corresponderá a un grupo auditor que dependa directamente del Despacho del Contralor General de la República. Las normas que rigen

el sistema de control fiscal sobre los Gastos Reservados son emitidas por el Contralor General de la República.

g. Tratamiento de hallazgos e irregularidades

Los informes de auditoría son de carácter reservado y solo tienen acceso a ellos las autoridades competentes con fines de control político, penal, disciplinario o fiscal.

3. Ecuador

El 28 de septiembre de 2009 entró en vigencia la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que regula entre otros aspectos, los Gastos Reservados.

a. Definición de Gastos Reservados

La ley distingue entre Gastos Especiales y Gastos Reservados, pero únicamente define la finalidad de los gastos especiales los cuales estarán asignados a actividades de inteligencia y contrainteligencia para protección interna, el mantenimiento del orden público y de la defensa nacional.

Asimismo, aclara que dichos gastos especiales no estarán sometidos a la ley que regula el sistema nacional de contratación pública. Sobre los Gastos Reservados, la ley ecuatoriana únicamente establece que constarán en el Presupuesto General del Estado, y que será público el monto global, no así las asignaciones de dichos gastos, que constituye información clasificada.

b. Aprobación de la partida de Gastos Reservados

No existe regulación específica en la ley, pero los fondos de la partida deben constar en el presupuesto del Estado, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Nacional.

c. Modificaciones a la partida de Gastos Reservados

No se regulan de manera específica las

modificaciones a la partida de Gastos Reservados.

d. Erogaciones prohibidas

No se establecen prohibiciones expresas de erogaciones a cargo de Gastos Reservados.

e. Mecanismo de ejecución

No hay regulación sobre los mecanismos de ejecución de los gastos especiales ni de los Gastos Reservados.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

La auditoría a la ejecución de Gastos Reservados se hace ante el Contralor General del Estado conforme al procedimiento que éste determine. El único parámetro que la ley establece para conformar el procedimiento de auditoría es que los gastos efectuados deben tener respaldo instrumental. Una vez realizada la auditoría, sólo se conservarán (durante 15 años) los documentos que permitan conocer el destino de los gastos especiales, mas no sus beneficiarios. La ley obliga literalmente al Contralor General a incinerar el resto de documentos.

g. Tratamiento de hallazgos e irregularidades

Las responsabilidades civil, administrativa o penal sólo se podrán investigar una vez finalizados los 15 años de reserva de la información. La ley establece que esos 15 años no computarán para efectos de la prescripción de dichas responsabilidades, y que el plazo de prescripción comenzará a computarse a partir de levantarse la reserva de la información al vencimiento de los 15 años.

4. España

Mediante Ley 11/1995, aprobada el 11 de mayo de 1995, se aprobó la ley reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a Gastos

Reservados.

a. Definición de Gastos Reservados

Se definen como los fondos que se consignen como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado. La ley establece que los Gastos Reservados se diferencian del resto de gastos públicos por la "prohibición de publicidad y por estar dotados de un especial sistema de justificación y control" (Jefatura de Estado, 1995). La ley solamente autoriza a ejecutar Gastos Reservados al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, y al Centro Nacional de Inteligencia dependiente del Ministerio de la Presidencia.

b. Aprobación de la partida de Gastos Reservados

El monto de las partidas de Gastos Reservados se fijará de forma específica para cada ejercicio en la Ley de Presupuesto Generales del Estado, aprobada por el Congreso.

c. Modificaciones a la partida de Gastos Reservados

La ley establece que se deberá conformar una comisión parlamentaria compuesta por el presidente del Congreso de los Diputados, quien la presidirá, además de aquellos Diputados que tengan acceso a secretos oficiales.

En caso de ser necesarias modificaciones presupuestarias a las partidas de Gastos Reservados, esta Comisión deberá remitir informe a las Cortes Generales (órgano bicameral conformado por el Congreso de los Diputados y el Senado) para su aprobación.

d. Erogaciones prohibidas

No se estableces prohibiciones expresas para realizar erogaciones con cargo a las partidas de Gastos Reservados.

e. Mecanismo de ejecución

Las normas para asegurar el uso de fondos de las partidas de Gastos Reservados son dictadas por los titulares de los ministerios a los que se autoriza ejecutar dichos gastos, previo informe favorable del Interventor General de la Administración del Estado (funcionario dependiente del Órgano Ejecutivo). Una vez aprobadas dichas normas, se remiten a la Comisión parlamentaria descrita anteriormente.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

El control de la ejecución de Gastos Reservados corresponde a la comisión parlamentaria, y para ellos los titulares de los ministerios a los que se autoriza la ejecución de estos gastos informarán a la comisión semestralmente.

Las sesiones de control de la comisión serán en todo caso secretas, y sus miembros están obligados a no divulgar ninguna información. La comisión podrá elaborar un informe anual para el presidente del Gobierno y del Tribunal de Cuentas, pero dicho informe tiene calificación de secreto.

h. Tratamiento de hallazgos e irregularidades

No hay regulación específica en la ley sobre el procedimiento en caso de existir irregularidades en la ejecución de Gastos Reservados.

5. Perú

El 10 de diciembre de 2012, se aprobó Decreto Legislativo N° 1141: Del fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia que, entre otros aspectos, regula los Gastos Reservados denominados por dicho decreto como recursos especiales.

a. Definición de Gastos Reservados

La ley define como recursos especiales

aquellos destinados a atender los gastos de naturaleza reservada de la actividad de inteligencia que, de hacerse en forma pública, pondrían en riesgo la seguridad nacional, la integridad del personal de inteligencia o sus fuentes de información. Únicamente la Dirección Nacional de Inteligencia está autorizada a ejecutar Gastos Reservados.

b. Aprobación de la partida de Gastos Reservados

La partida de Gastos Reservados se incorpora en el presupuesto de la Dirección Nacional de Inteligencia, el cual es aprobado por el Congreso de la República.

c. Modificaciones a la partida de Gastos Reservados

No se regula específicamente el procedimiento para modificar la partida de Gastos Reservados.

d. Erogaciones prohibidas

Los fondos de Gastos Reservados no pueden ser destinados para cubrir aumentos o pagos ordinarios y/o gastos de carácter personal, tanto del personal de la Dirección Nacional de Inteligencia como a cualquier personal de los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional.

e. Mecanismo de ejecución

Corresponde al Director de Inteligencia Nacional, con el visto bueno de la Contraloría General de la República, establecer los procedimientos de autorización, ejecución, sustentación y control de los Gastos Reservados. La ley no establece parámetros para que dicho director emita tales procedimientos.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

El control o auditoría sobre la ejecución de Gastos Reservados corresponde en un primer momento al Contralor General de la República, quien lo realizará sin limitaciones. Posteriormente, tanto el

Director Nacional de Inteligencia como el Contralor General rinden cuentas a la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República sobre el uso de la partida de Gastos Reservados, pero dichos informes son de carácter secreto.

h. Tratamiento de hallazgos e irregularidades

No se establecen regulaciones específicas sobre el procedimiento a seguir en caso existir irregularidades.

Capítulo III



Marco legal de los gastos reservados en El Salvador

IT06: Ejecución de gastos reservados

En el presente capítulo se explicará el marco legal salvadoreño que regula los Gastos Reservados. A diferencia del capítulo precedente que compara la forma en que cinco países iberoamericanos regulan mediante legislación secundaria los Gastos Reservados, en El Salvador no existe una ley cuyo objetivo sea reunir en un sólo cuerpo normativo la regulación de dichos gastos. En este sentido, las regulaciones del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y fiscalización) de Gastos Reservados son las mismas que para el resto de gastos estatales. La ausencia de legislación específica sobre Gastos Reservados tiene como consecuencia que exista un amplio margen de discrecionalidad para ejecutar dichos fondos, que como ya se mencionó, deja las puertas abiertas para posibles actos de corrupción.

Es necesario hacer dos acotaciones con respecto a lo que se desarrollará en el presente capítulo. La primera se refiere a que en este capítulo se expondrá la regulación actual del ciclo presupuestario de Gastos Reservados, sin referirse a lo expuesto en el Capítulo I, donde se han desarrollado los antecedentes y las modificaciones que en el tiempo ha experimentado el ciclo presupuestario de estos gastos. La segunda acotación se refiere a que, en búsqueda de homogeneidad en el presente informe, para el desarrollo de este capítulo se seguirá el orden de temáticas utilizado en el capítulo precedente para describir la legislación salvadoreña actual con respecto a los Gastos Reservados.

a. Definición de Gastos Reservados

No existe en la legislación salvadoreña una definición legal de Gastos Reservados. Únicamente existe una descripción contenida en el Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, que incorpora un objeto específico de gasto

denominado Gastos Reservados. Dicha descripción específica que “comprende los gastos destinados a sufragar actividades especiales autorizadas por la Presidencia de la República” (Ministerio de Hacienda, 2017). El citado Manual es un documento con fuerza normativa menor a una ley secundaria, emitido por el Ministerio de Hacienda en uso de las facultades que le concede la LOAFE.

Este punto diferencia a El Salvador del resto de los países abordados en el capítulo anterior, en tanto que la definición de Gastos Reservados no se encuentra plasmada en una legislación secundaria, es decir, aprobada por la Asamblea Legislativa.

b. Aprobación de la partida de Gastos Reservados

No obstante, a pesar de no ser definidos por una ley secundaria, los Gastos Reservados sí forman parte del proceso presupuestario ordinario, en tanto que se incorporan dentro del Presupuesto General de la Nación, en el ramo de Presidencia de la República y son aprobados por la Asamblea Legislativa. De acuerdo a lo regulado en la Constitución y la LOAFE, el monto de la partida de Gastos Reservados se incorpora al presupuesto formulado por CAPRES, el cual es aprobado por el Consejo de Ministros y presentado a la Asamblea Legislativa para ser discutido y que se emita el dictamen respectivo por la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto previo a ser aprobado por el pleno legislativo. Es decir que, independientemente del nivel de especificidad del debate legislativo en torno al presupuesto, sí existe una aprobación legislativa -vía aprobación del presupuesto de CAPRES- de la partida de Gastos Reservados.

c. Modificaciones a la Partida de Gastos Reservados

Cualquier modificación a la partida

de Gastos Reservados sigue el procedimiento establecido en la Constitución y LOAFE. Se identifican dos tipos de modificaciones. La primera implica una modificación entre partidas del presupuesto de CAPRES. En ese caso, se debe emitir Decreto Ejecutivo por el Ministerio de Hacienda autorizando dicha modificación. La segunda modificación se realiza transfiriendo fondos del presupuesto aprobado de otra institución a la partida de Gastos Reservados dentro del presupuesto de CAPRES. Para realizar esta modificación es necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

d. Erogaciones prohibidas

En ausencia de legislación específica con respecto a Gastos Reservados son aplicables las disposiciones de la LOAFE sobre prohibiciones en la utilización y ejecución de fondos presupuestarios.

En este sentido, el Artículo 42 inciso primero de la LOAFE establece: "No se podrá disponer ni utilizar recursos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni para una finalidad distinta a la prevista en el presupuesto, excepto lo establecido en el Art. 45 de esta Ley" (Asamblea Legislativa, 1996). Al respecto, el Artículo 45 de la LOAFE regula las modificaciones presupuestarias (descritas en el literal anterior), pero establece como única limitante las transferencias entre créditos presupuestarios de un mismo Ramo que involucre aquellas que se han declarado intransferibles en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año en particular.

Evidentemente, el hecho que la LOAFE (una ley de carácter administrativo) habilite destinar fondos del presupuesto de una institución para una finalidad distinta a la prevista (Artículo 42 en relación al Artículo 45 literales a) y b) de la LOAFE), no exime de las responsabilidades penales en las que puede incurrir cualquier funcionario

que cometa delitos tales como peculado, malversación de fondos o lavado de dinero. Por ello es que resulta imprescindible que una legislación, de carácter secundario y específica, establezca límites y prohibiciones en la ejecución de Gastos Reservados, como las que incorporan leyes, por ejemplo, la chilena.

e. Mecanismos de ejecución

La ausencia de mecanismos especiales de ejecución de la partida de Gastos Reservados, aprobados por una ley específica, constituye una de las principales deficiencias de la legislación salvadoreña. Sí se reconocen las características especiales que diferencian a los Gastos Reservados del resto de gastos con cargo al presupuesto, tales como la necesaria reserva de determinada información o mecanismos especiales de fiscalización y auditoría (comunes en todos los países que se estudiaron en el capítulo anterior y en el resto del mundo).

Es necesario también establecer mecanismos especiales de ejecución que permitan cumplir la doble finalidad de proveer, por un lado, la flexibilidad suficiente para ejecutar dichos gastos con la oportunidad requerida sin tener que pasar por los trámites burocráticos impuestos por la LOAFE y la LACAP. Sin embargo, por el otro, que permita la fiscalización posterior a la ejecución de dichos fondos y la deducción de responsabilidades administrativas o penales en caso de irregularidades o cometimiento de delitos.

f. Mecanismos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados

Tal como sucede con los mecanismos de ejecución, la ausencia de mecanismos específicos de auditoría a la ejecución de Gastos Reservados es una deficiencia de la legislación salvadoreña. La entidad competente para realizar la auditoría de toda ejecución de fondos públicos es la

IT06: Ejecución de gastos reservados

Corte de Cuentas de la República, quien -de acuerdo a su ley orgánica- tiene la facultad de auditar toda erogación de fondos públicos por parte de cualquier institución del Estado.

Adicionalmente, el Artículo 45 de dicha ley le confiere "acceso irrestricto a registros, archivos y documentos que sustentan la información e inclusive a las operaciones en sí, en cuanto la naturaleza de la auditoría lo requiera" (Asamblea Legislativa, 1995). El mismo artículo también indica que "cuando las operaciones o actividades objeto de examen sean clasificadas o reservadas, serán examinadas con ese mismo carácter".

g. Tratamiento de hallazgos e irregularidades

Los procesos judiciales seguidos contra los expresidentes Antonio Saca -ya finalizado- y Mauricio Funes -en etapa de instrucción- demuestran que, evidentemente, en caso de determinarse indicios de irregularidades administrativas o ilícitos penales en la ejecución de Gastos Reservados, el régimen para deducir responsabilidades es el mismo que para la ejecución de cualquier otro tipo de gastos a cargo del presupuesto público.

Capítulo IV

Montos globales ejecutados de
la Partida de Gastos Reservados

IT06: Ejecución de gastos reservados

En este capítulo se presentan los datos de los montos globales anuales ejecutados por CAPRES con respecto a la partida de Gastos Reservados.

El periodo de análisis de este capítulo es desde 1994 hasta 2018 y ha sido completado a partir de información oficial del Ministerio de Hacienda, la Unidad Financiera Institucional de la Presidencia de la República (UFI) y el Banco Central de Reserva.

1. Montos ejecutados por año

En la Tabla 1, se presenta por año el monto devengado de Gastos Reservados, se establece una relación porcentual entre el monto devengado de los Gastos Reservados con el gasto devengado por CAPRES y el gasto corriente del Gobierno Central. Se aprecia una tendencia de constante a creciente hasta 2014, cuando decrece significativamente respecto a 2013 y se mantiene hasta 2018.

Tabla 1. Comportamiento histórico anual de Gastos Reservados (en millones de dólares) 1994-2018

Año	Monto Gastos Reservados	Total Gastos devengados por CAPRES	Gasto corriente del Gobierno Central	% de Gastos Reservados vs Gastos devengado por CAPRES	% Gastos Reservados vs Gasto Corriente Estado
1994	\$9.87	\$15.86	\$1,106.91	62.2%	0.9%
1995	\$9.08	\$23.73	\$1,256.96	38.3%	0.7%
1996	\$9.94	\$34.97	\$1,578.11	28.4%	0.6%
1997	\$9.76	\$44.94	\$1,610.05	21.7%	0.6%
1998	\$15.19	\$45.50	\$1,916.73	33.4%	0.8%
1999	\$13.32	\$58.27	\$1,478.72	22.9%	0.9%
2000	\$23.02	\$60.05	\$2,072.50	38.3%	1.1%
2001	\$36.94	\$75.59	\$2,392.14	48.9%	1.5%
2002	\$29.17	\$61.06	\$3,342.64	47.8%	0.9%
2003	\$30.40	\$64.84	\$2,550.02	46.9%	1.2%
2004	\$37.59	\$72.16	\$2,806.12	52.1%	1.3%
2005	\$50.78	\$90.07	\$3,132.13	56.4%	1.6%
2006	\$59.69	\$104.77	\$3,634.48	57.0%	1.6%
2007	\$66.72	\$104.29	\$3,258.19	64.0%	2.0%
2008	\$67.76	\$105.90	\$3,624.08	64.0%	1.9%
2009	\$66.99	\$103.98	\$4,827.13	64.4%	1.4%
2010	\$68.93	\$126.88	\$3,995.47	54.3%	1.7%
2011	\$65.38	\$138.29	\$4,863.54	47.3%	1.3%
2012	\$76.04	\$154.72	\$4,341.54	49.1%	1.8%
2013	\$81.67	\$162.04	\$4,625.92	50.4%	1.8%

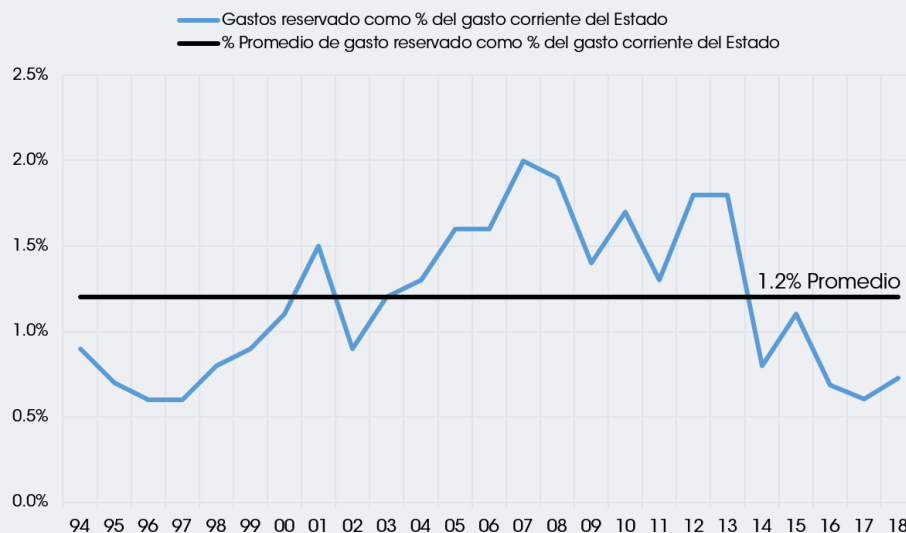
Tabla 1. Comportamiento histórico anual de Gastos Reservados (en millones de dólares) 1994-2018

Año	Monto Gastos Reservados	Total Gastos devengados por CAPRES	Gasto corriente del Gobierno Central	% de Gastos Reservados vs Gastos devengado por CAPRES	% Gastos Reservados vs Gasto Corriente Estado
2014	\$42.92	\$122.92	\$5,451.19	34.9%	0.8%
2015	\$52.52	\$135.87	\$4,775.89	38.7%	1.1%
2016	\$33.00	\$120.62	\$4,804.92	27.4%	0.7%
2017	\$31.53	\$129.65	\$5,223.40	24.3%	0.6%
2018	\$38.5	\$125.14	\$5,485.57	30.8%	0.7%
Total/ Prom	\$1,026.71	\$2,282.11	\$84,154.35	45.0%	1.2%

Fuente: Información de la UFI CAPRES, MH y Banco Central de Reserva

Sin embargo, al analizar el gasto reservado anual como porcentaje del gasto corriente anual del Estado salvadoreño se afirma que, en promedio desde 1994 a la fecha, el total de los gastos reservados representan

aproximadamente el 1% de dicho gasto. De acuerdo al Gráfico 1, en todo el periodo el porcentaje más alto fue el registrado en 2007 (2%) y los porcentajes más bajos identificados son para 1996, 1997 y 2017, todos con 0.6%.

Gráfico 1. Comportamiento histórico en función del gasto corriente anual del Estado (en porcentajes) 1994-2018

Fuente: Información de la UFI CAPRES y Ministerio de Hacienda.

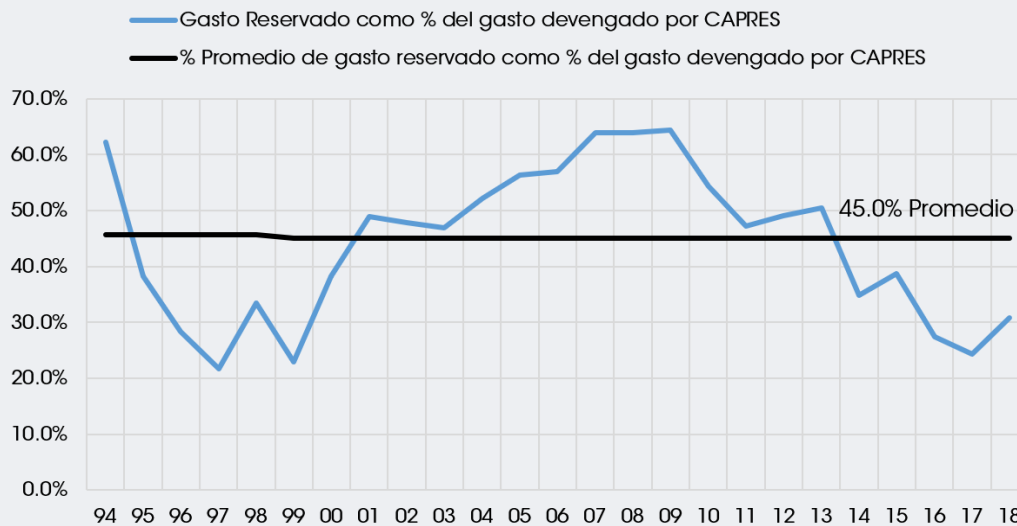
IT06: Ejecución de gastos reservados

Por otra parte, el comportamiento de la partida de Gastos Reservados durante los últimos 25 años ronda el 45% en promedio en función del gasto devengado anualmente por CAPRES; identificándose un comportamiento por encima del promedio desde 2001 a 2013. Lo anterior se refleja en el Gráfico 2, donde también se identifica que 2007, 2008 y 2009 presentan los valores más

altos de la serie en relación al gasto devengado por CAPRES, todos los años pertenecientes a la administración del expresidente Elías Antonio Saca.

En el sentido contrario, es notorio que desde 2014 a la fecha se presenta una tendencia a la baja en estas relaciones porcentuales; los años que presentan los valores más bajos son 1997 y 2017.

Gráfico 2. Comportamiento histórico en función del gasto devengado por CAPRES (en porcentajes) 1994-2018.



Fuente: Información de UFI CAPRES

2. Evolución histórica por periodo presidencial

La información contenida en el apartado anterior se distribuye de acuerdo a los periodos presidenciales desde 1994 hasta 2018 y como se presenta en la Tabla 2, se aclara que sólo para

el periodo del expresidente Armando Calderón Sol se incluyen los 5 últimos meses de gestión del periodo anterior, puesto que se cuenta únicamente con la cifra anual. Por otra parte, el periodo actual de Salvador Sánchez Cerén se reporta hasta lo que va de su gestión a diciembre de 2018.

Tabla 2. Devengado CAPRES vs Gastos Reservados por periodo presidencial (en millones de dólares) 1994 - 2018

Periodo Presidencial	Año	Devengado CAPRES	Gastos reservados	Promedio por periodo
Armando Calderón Sol (1994 - 1999)	1994	\$15.86	\$9.87	
	1995	\$23.73	\$9.08	
	1996	\$34.97	\$9.94	
	1997	\$44.94	\$9.76	
	1998	\$45.50	\$15.19	
	Enero a mayo 1999	\$18.23	\$4.41	
	Total periodo	\$183.23	\$58.25	31.8%
Francisco Flores Pérez (1999 - 2004)	De jun a dic 1999	\$40.04	\$8.91	
	2000	\$60.05	\$23.02	
	2001	\$75.59	\$36.94	
	2002	\$61.06	\$29.17	
	2003	\$64.84	\$30.40	
	Enero a mayo 2004	\$29.55	\$16.15	
	Total periodo	\$331.13	\$144.59	43.7%
Elías Antonio Saca (2004 - 2009)	De jun a dic 2004	\$42.62	\$21.44	
	2005	\$90.07	\$50.78	
	2006	\$104.77	\$59.69	
	2007	\$104.29	\$66.72	
	2008	\$105.90	\$67.76	
	Enero a mayo 2009	\$51.23	\$34.99	
	Total periodo	\$498.87	\$301.38	60.5%
Mauricio Funes Cartagena (2009 - 2014)	De jun a dic 2009	\$52.75	\$32.00	
	2010	\$126.88	\$68.93	
	2011	\$138.29	\$65.38	
	2012	\$154.72	\$76.04	
	2013	\$162.04	\$81.67	
	Enero a mayo 2014	\$57.71	\$27.00	
	Total periodo	\$692.39	\$351.02	50.7%
Salvador Sánchez Cerén (2014 - 2019)	De jun a dic 2014	\$65.19	\$15.92	
	2015	\$135.87	\$52.52	
	2016	\$120.62	\$33.00	
	2017	\$129.65	\$31.53	
	2018	\$125.14	\$38.55	
	2019	-	-	
	Total periodo	\$576.48	\$171.51	29.8%

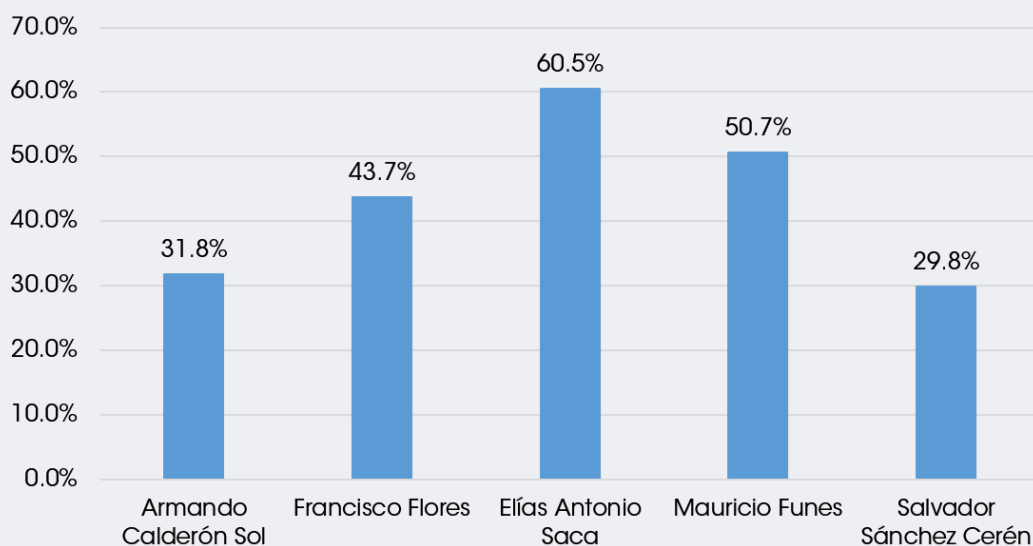
Fuente: Información de UFI CAPRES

IT06: Ejecución de gastos reservados

Es importante destacar que el periodo presidencial con mayor porcentaje en relación al gasto devengado por CAPRES es registrado en el periodo del expresidente Antonio Saca con 60.5%, seguido del expresidente Mauricio Funes con 50.7% y el del expresidente

Francisco Flores Pérez con 43.7%. La administración del expresidente Calderón Sol y la actual del presidente Salvador Sánchez Cerén reportan los porcentajes más bajos con 30.1% y 29.8%, respectivamente, como se refleja gráficamente en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Gastos reservados por periodo presidencial expresado como porcentaje del gasto devengado por CAPRES (1994-1998)



Fuente: Información de UFI CAPRES

Capítulo V



Propuesta de
aspectos críticos a legislar

En el presente capítulo, la SPTA propondrá los aspectos que considera son críticos legislar para transparentar y eliminar cualquier discrecionalidad excesiva en la ejecución de Gastos Reservados. Se parte de la premisa que la existencia y regulación de los Gastos Reservados es necesaria en todos los países democráticos y que el debate público en torno a esta temática debe de posicionarse desde una perspectiva técnica y alejada de cualquier oportunismo político. La SPTA considera que los casos judiciales de los expresidentes Antonio Saca y Mauricio Funes vuelven imprescindible regular los Gastos Reservados, de manera que la institucionalidad -pero sobre todo la sociedad- tenga los mecanismos necesarios para ejercer los controles que las leyes y el principio democrático de rendición de cuentas imponen en todos los Estados de Derecho.

En este sentido, la propuesta se realizará en torno a las temáticas siguientes: marco legal específico para Gastos Reservados; definición de los gastos que se deben considerar reservados; mecanismo específico de ejecución de Gastos Reservados; mecanismo específico de fiscalización y auditoría de los Gastos Reservados; y clasificación de la información concerniente a Gastos Reservados. Previo a desarrollar cada una de las temáticas, se considera necesario aclarar que la propuesta de SPTA sobre cada una de ellas no revestirá la forma de ley o articulado, sino de líneas orientativas que pueden ser utilizadas por los distintos actores políticos que deban intervenir en la elaboración de un eventual e imprescindible en nuestra opinión- Proyecto de Ley de Gastos Reservados.

1. Marco legal específico para Gastos Reservados

Desde el momento en que se concede una caracterización distinta a los

Gastos Reservados con relación al resto de gastos públicos, se hace necesario que la normativa que regule los Gastos Reservados sea específica. No se requiere que El Salvador invente la rueda, sino más bien que siga al resto de países del mundo -salvando las obvias diferencias- en la aprobación de una ley especial que reúna en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones que regularán los Gastos Reservados y evitar, de esa forma, las razonables suspicacias que genera contar con disposiciones dispersas en varias leyes, que vuelve complicado que cualquier ciudadano conozca la regulación de este tipo de gastos.

2. Definición de Gastos Reservados

En este punto no nos referimos únicamente a que la ley especial contenga una definición legal de Gastos Reservados, sino que haga un listado -lo más detallado posible- de ese tipo de gastos. La legislación comparada es casi unánime en cuanto delimitar los Gastos Reservados a aquellos relacionados con labores de inteligencia, contrainteligencia, defensa nacional y mantenimiento del orden público en circunstancias excepcionales y consideramos que esa debe ser la delimitación que la ley especial salvadoreña debe de asumir.

Aunque pueda resultar obvio que el listar los gastos que se considerarán como reservados descartaría que cualquier otro que no se encuentre en dicha lista sea clasificado como tal, se considera imperativo que se establezcan prohibiciones, definidas expresamente, de gastos que no podrán ejecutarse a cargo de la partida de Gastos Reservados. Por ejemplo, es de conocimiento público por los procesos judiciales e investigaciones periodísticas, que la partida de Gastos Reservados ha servido para remediar

deficiencias administrativas de CAPRES para presupuestar y ejecutar gastos ordinarios, tales como el pago de bienes y servicios que no tienen ninguna relación con defensa nacional, seguridad pública o inteligencia.

Para esos gastos ordinarios, se debe establecer expresamente la prohibición de ser sufragados con fondos de la partida de Gastos Reservados. De la misma forma -a criterio de la SPTA- debe prohibirse que de la partida de Gastos Reservados se sufraguen sobresueldos, compensaciones salariales, nivelaciones o cualquier otra modalidad de remuneración a servidores públicos.

3. Mecanismo específico de ejecución de Gastos Reservados

En primer lugar, es necesario definir cuáles instituciones podrán contar con partidas de Gastos Reservados. Como se señaló en el segundo capítulo -en el desarrollo del estudio comparativo internacional de leyes de gastos reservados- existen países en los que se autoriza contar con dicha partida a varias instituciones del Estado. En opinión de la SPTA, el mejor escenario para El Salvador es que únicamente se autorice a CAPRES contar con partida de Gastos Reservados, ya que el marco jurídico confiere al presidente de la República la responsabilidad última de garantizar las finalidades por las que se justifica la existencia de Gastos Reservados.

Una vez definido que únicamente CAPRES contará con partida de Gastos Reservados, se debe definir un mecanismo de ejecución que supere todas las deficiencias históricas que sobre este tema ha sufrido el país. Obviamente, lo primero que se debe garantizar es la prohibición de ejecutar dichos gastos en efectivo, pues eso crea infinitas posibilidades para el uso arbitrario de dichos fondos dado que

las operaciones en efectivo no dejan rastro documental que permita una adecuada fiscalización posterior. El mecanismo específico de ejecución de Gastos Reservados debe garantizar que las erogaciones se realicen con la rapidez que las necesidades demanden, pero nunca a costa de volver imposible fiscalizar dicha ejecución.

En este sentido, se propone establecer legalmente la documentación de respaldo necesaria para la ejecución de dichos gastos, los niveles de autorización de los funcionarios que ejecutarán los gastos con la respectiva delimitación de responsabilidades, los procesos especiales de tesorería y registros contables institucionales de la ejecución, y las medidas de conservación de la información que será objeto de fiscalización por parte de las instituciones correspondientes.

4. Mecanismo específico de fiscalización y auditoría de la ejecución de Gastos Reservados

La especialidad de los Gastos Reservados no debe significar de ninguna manera que su ejecución escape de la fiscalización y auditoría por parte de la Corte de Cuentas de la República. Sin embargo, dicha auditoría debe ser acorde a la sensibilidad de la información contenida en dicha ejecución. Al respecto, las legislaciones internacionales (excepto las de regímenes parlamentarios, donde la fiscalización es ejercida por el Parlamento) son unánimes en garantizar que la Corte de Cuentas realice dicha fiscalización, pero estableciendo pautas que garanticen que la información conserve la naturaleza reservada.

Sobre este punto, la SPTA considera que una propuesta que armoniza los dos objetivos (fiscalizar la ejecución de Gastos Reservados y garantizar

IT06: Ejecución de gastos reservados

la reserva de la información) es que en la ley especial que se apruebe, se establezca que la Corte de Cuentas realizará la auditoría de la ejecución de gastos reservados bajo los siguientes criterios:

- a. Presidencia de la Corte de Cuentas como responsable directo de la auditoría.
- b. Si el informe de dicha auditoría reflejara irregularidades, se pondrá en conocimiento inmediato del Fiscal General de la República para la investigación de posibles ilícitos penales.
- c. Informes, investigaciones y procesos judiciales derivados de la auditoría conservarán el carácter reservado hasta el pronunciamiento de sentencia definitiva, de la cual se elaborará versión pública para acceso de la ciudadanía en general.
- d. De ninguna manera pueden establecerse gastos o partidas excluidas de la facultad de auditoría de la Corte de Cuentas.

5. Clasificación de la información

La ley especial debe establecer, en relación a los Gastos Reservados, cuál será información pública y cuál información estará limitada su divulgación, es decir, será información reservada.

La postura de la SPTA establece que, si bien es cierto por definición los Gastos Reservados deben tener limitantes en su divulgación, la información relativa a los montos globales anuales aprobados y ejecutados de la partida de Gastos Reservados deben ser de acceso público. También deben ser públicos los Decretos Ejecutivos o Legislativos, según sea el caso, por medio de los cuales se modifica la asignación presupuestaria a dicha partida.

También puede valorarse de igual manera que en caso la auditoría de la Corte de Cuentas no encuentre irregularidades en la ejecución, se elabore una versión pública del informe para que sea de acceso público. El resto de información debe clasificarse por ministerio de ley como reservada y establecerse el plazo de dicha reserva, o en su defecto, aplicar las disposiciones de la LAIP en cuanto a dicho plazo, es decir, siete años con posibilidad de ampliarlo con cinco años adicionales.

► Hallazgos

A partir de lo expuesto en los capítulos anteriores, es posible presentar los hallazgos relativos a la temática de Gastos Reservados, los que se exponen a continuación:

1. La Partida de Gastos Reservados ha existido desde siempre en El Salvador, independientemente de su denominación, mecanismos de presupuestación y refuerzo presupuestario.
2. Las partidas de Gastos Reservados existen en todos los países del mundo; sin embargo, a diferencia de El Salvador, los aspectos principales de los Gastos Reservados (mecanismos de aprobación, ejecución, fiscalización y auditoría) están regulados en leyes especiales que disminuyen la discrecionalidad con los que dichos gastos se ejecutan. En cambio, al no contar El Salvador con una ley especial sino con regulaciones dispersas y comunes a los gastos ordinarios, la discrecionalidad con la que se maneja la partida de Gastos Reservados ha dado lugar a un uso arbitrario de los mismos.
3. Las dos principales deficiencias del marco legal salvadoreño con respecto a los Gastos Reservados son la ausencia de mecanismos especiales de ejecución y de auditoría que permitan cumplir con las finalidades de garantizar la necesaria reserva de determinada información; pero, al mismo tiempo, garantizar una fiscalización y auditoría de la ejecución de dichos gastos en cumplimiento del principio democrático de rendición de cuentas y determinación de responsabilidades (incluso penales) en caso de un uso indebido de dicha partida.
4. En términos absolutos, el monto global anual ejecutado de Gastos Reservados por CAPRES mantuvo una tendencia

sostenida al alza desde 1994, en el que se ejecutaron \$9.87 millones en Gastos Reservados, hasta 2013 en el que se ejecutaron \$81.67 millones en Gastos Reservados. A partir de 2014, inicia una marcada tendencia a la reducción de los montos ejecutados en Gastos Reservados, pasando de los \$81.67 millones en 2013 a \$38.5 millones en 2018.

5. En términos porcentuales con respecto al presupuesto anual de CAPRES, y desagregados por período presidencial, la lógica del numeral anterior se confirma en el sentido que en cada administración presidencial el porcentaje de Gastos Reservados ejecutados con respecto al presupuesto total de CAPRES aumentó sostenidamente de la siguiente forma: en la administración presidencial de Armando Calderón Sol (junio 1994-mayo 1999) los Gastos Reservados ascendieron al 31.8% del presupuesto total de CAPRES; en la administración presidencial de Francisco Flores Pérez (junio 1999-mayo 2004) los Gastos Reservados ascendieron al 43.7% del presupuesto total de CAPRES; en la administración presidencial de Elías Antonio Saca (junio 2004-mayo 2009) los Gastos Reservados ascendieron al 60.5% del presupuesto total de CAPRES; y la tendencia se revierte en la administración presidencial de Mauricio Funes Cartagena (junio 2009-mayo 2014) cuando los Gastos Reservados ascendieron al 50.7% del presupuesto total de CAPRES; tendencia que se confirma en la administración presidencial de Salvador Sánchez Cerén (junio 2014-hasta diciembre 2018) en la que los Gastos Reservados ascendieron al 29.8% del presupuesto total de CAPRES. Tal como se indicó en el Capítulo IV, previo a 1994 no se cuenta con información sobre la ejecución de Gastos Reservados.

► Bibliografía

Legislación nacional

Constitución de la República. Publicado en D.O. No.234 Tomo No.281 de fecha 16 de diciembre de 1983. Disponible en: <https://bit.ly/2AXSkI3>

Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Legislativo No.534. Publicado en Diario Oficial de El Salvador. Tomo No.70 Número 391 de fecha 08 de abril de 2011. Disponible en: bit.ly/2AYqzF

Ley de Corte de Cuentas de la República. Decreto Legislativo No.438. Publicado en Diario Oficial el 25 de septiembre de 1995. Disponible en: bit.ly/2ZudWGr

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo No.516. Publicado en Diario Oficial el 11 de enero de 1996. Disponible en: bit.ly/2UvZHNK

Presupuesto de la Presidencia de la República para ejercicio fiscal 2010. Disponible en: bit.ly/2DubPcT

Legislación extranjera

De fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia. Decreto Legislativo No.1141. Perú. 11 de diciembre de 2012. Disponible en: bit.ly/2XzByrq

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ecuador. Publicada el 28 de septiembre de 2009. Disponible en: bit.ly/2IRWSnS

Por la cual se regulan los gastos reservados Ley 1097 de 2006. Colombia. Publicada en Diario Oficial No.46.440 de 2 de noviembre de 2006. Disponible en: bit.ly/2GAszka

Reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados. Ley 11/1995. España. Fecha

11 de mayo de 1995. Disponible en: bit.ly/2L1I6ii

Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y Da Normas sobre Gastos Reservados. Ley 19863. Chile. el 6 de febrero de 2003. Disponible en: bit.ly/2XH8ApN

Jurisprudencia nacional

Sentencia de inconstitucionalidad No.26-2004. San Salvador. 25 de octubre de 2004. Disponible en: sv.vlex.com/vid/435336138

Sentencia No.1-27-28/2010. San Salvador. 25 de agosto de 2010. Disponible en: bit.ly/2Gxlm1l

Otras fuentes

Ministerio de Hacienda (2019) Glosario web del Ministerio de Hacienda. Disponible en: bit.ly/2UBDnCi

Ministerio de Hacienda (2017) Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público. Dirección General de Presupuesto. Disponible en: bit.ly/2IC9Rei

► Glosario

Administración Pública: todos los departamentos, oficinas, organizaciones y otros organismos que son órganos o instrumentos de las autoridades públicas centrales, estatales o locales, ya sea que financien con fondos del presupuesto ordinario como extraordinario o con fondos extrapresupuestarios, según el Ministerio de Hacienda.

Ciclo presupuestario: conjunto de fases o etapas (elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación) por las que transcurre el presupuesto, de acuerdo a lo definido por el Ministerio de Hacienda.

Fiscalización: actividad que tiene como propósito seleccionar y orientar la investigación hacia la comprobación; en el marco de este informe, hace referencia a la comprobación del uso adecuado de los fondos públicos provenientes de la partida de Gastos Reservados.

Gastos reservados: comprende los gastos destinados a sufragar actividades especiales autorizadas por la Presidencia de la República, según el Manual Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, emitido por el Ministerio de Hacienda.

Información pública: es aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título, según la Ley de Acceso

a la Información Pública.

Información reservada: es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas, según la Ley de Acceso a la Información Pública.

Informe de auditoría: documento suscritos por los funcionarios de la Corte de Cuentas, que los reglamentos y las normas determinen; donde se informa por escrito de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización, lo anterior de acuerdo a lo establecido en la normativa que regula la Corte de Cuentas.

Ley de presupuesto: es aquella en la cual se fijan cantidades máximas y propósitos en que pueden gastarse los fondos públicos, durante el ejercicio del presupuesto por el Gobierno de la República y por las instituciones, empresas y entidades públicas; comprende también la estimación de los recursos con los cuales se hará frente a los gastos y disposiciones de carácter general, de acuerdo al Ministerio de Hacienda.

Registro contable: proceso de anotación diaria y en orden cronológico de cada transacción económica, en moneda nacional de curso legal, en el sistema contable, la cual deberá contar con la documentación necesaria de respaldo, según lo establecido por el Ministerio de Hacienda.

Uso arbitrario: consiste en una forma de actuar contraria a la justicia, la razón o las leyes, dictada por la voluntad o el capricho, según el Ministerio de Hacienda.

Visita:
www.spta.gob.sv



/SPTAsv