

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2014
PLAN DE ESTUDIOS 2007.



**ANÁLISIS DEL JUICIO DE CUENTAS APLICADO A LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS PARA LA OBTENCION DEL FINIQUITO.**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS.

PRESENTADO POR:

CUELLAR ABREGO, MARTA ELISA
MARTINEZ ANGEL, ALICIA YAMILETH
PEREZ AGUILLON, IRIS MARISOL

MSJ. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA.

DOCENTE ASESOR

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR MAYO 2016.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

LIC. LUIS ARGUETA ANTILLÓN
RECTOR INTERINO

ING. CARLOS ARMANDO VILLALTA RODRIGUEZ
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO

DRA. ANA LETICIA ZAVALA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL INTERINA

LCDA. NORA BEATRIZ MELENDEZ
FISCAL GENERAL INTERINA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DECANA

LIC. JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ
VICEDECANO

MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ
SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIA DOCENTE ASESORA

LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES
DIRECTOR DE PROCESO DE GRADUACION

LICDA. MARÍA MAGDALENA MORALES
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURIDICAS

TRIBUNAL CALIFICADOR

LIC. EUGENIO TEVEZ CASTILLO
PRESIDENTE

LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
SECRETARIO

MSJ. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA.
VOCAL

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme el entendimiento, y la sabiduría, por llenarme de paciencia, perseverancia y tenacidad para culminar con este propósito. Permitiéndome compartir este momento con todas las personas que amo.

A Mis Padres, quienes demostraron que la paciencia y perseverancia siempre obtiene sus frutos, por su amor y comprensión, especialmente por las oraciones de mi madre, por ser ellos el mayor ejemplo. Por hacer de mi lo que hoy soy.

A Mis Dos Hermanos, por estar conmigo en momentos difíciles brindándome amor y palabras de aliento, especialmente a ti hermano menor, por tú apoyo.

A Mi Amigo y Amado Novio, mi orgullo y ejemplo de superación, por estar conmigo en ese difícil caminar, por tu paciencia, y muestra de amor.

A Nuestro Asesor de Tesis, por su disposición acompañándonos para lograr con éxito el anhelado sueño profesional.

A Todas Aquellas Manos Hermanas, por formar parte importante en mi proceso de formación profesional y que hicieron posible este logro.

DIOS LOS BENDIGA.

Marta Elisa Cuellar Abrego

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ayudarme a culminar el sueño que desde pequeña tuve, el cual hoy día es una realidad y brindarme la sabiduría.

A Mi Madre, siempre a mi lado, un padre y madre a la vez, con sus palabras de aliento y oraciones que me han mantenido de pie.

A Mi Esposo, fundamental en este triunfo, por creer en mí dándome palabras precisas en momentos difíciles, sin duda mi alma gemela.

A Mi Hija, el motor, e inspiración para alcanzar mis sueños y sobre todo mi más grande amor.

A Mis Compañeras de Tesis, con quienes logramos superar obstáculos y diferencias me siento agradecida por su dedicación y esmero.

A Nuestro Asesor, por sus conocimientos y sobretodo el aprecio que he aprendido a tenerle por la excelente persona que ha sido.

A todas aquellas personas que de una u otra forma hicieron posible este sueño y que en el transcurso del tiempo se involucraron y tienen parte en este logro.

DIOS LOS BENDIGA SIEMPRE.

Alicia Yamileth Martínez Ángel.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme sabiduría, entendimiento y tenacidad para culminar con este sueño que hoy se hace realidad

A Mis Padres, quienes con sus oraciones y consejos me animaron a luchar siempre, por su amor, comprensión, por darme fuerza en aquellos momentos de debilidad, por ser un digno ejemplo a seguir.

A Mis Hermanos, por brindarme palabras de aliento cuando las necesitaba, por su apoyo incondicional y por todo su cariño.

A Mi Novio, por su colaboración y apoyo incondicional en el transcurso de mi carrera y sobre todo por su amor, comprensión y dedicación.

A Mis Compañeras De Tesis, gracias por dedicar tiempo y esmero para salir adelante con la tesis.

A Nuestro Asesor, por compartir su tiempo y conocimientos, por su disposición en aclarar nuestras dudas, y por todas las sugerencias y el empeño demostrado.

A todas aquellas personas que de una u otra forma hicieron posible este sueño y que en el transcurso del tiempo se involucraron y tienen parte en este logro,

DIOS LOS BENDIGA

Iris Marisol Pérez Aguillón.

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	
ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
1. Antecedentes Históricos de la Administración Pública.	
1.1. Definición de Administración Pública.	4
1.1.1. Naturaleza jurídica de la función de fiscalización.	9
1.1.2. Control como Género y Fiscalización como Especie.	10
1.2. La Fiscalización Interna o Autocontrol del Órgano Ejecutivo	
1.2.1. Dirección General del Presupuesto.	12
1.2.2. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.	13
1.3. Fiscalización Externa	15
1.3.1. Fiscalización Ejercida por la Corte de Cuentas de la República.	
1.3.1.1. Control Preventivo.	16
1.3.1.2. Intervención a Posteriori de la Corte de Cuentas de la República.	17
1.3.1.2.1. Intervención a Posteriori Administrativa.	
1.3.1.2.2. Intervención a Posteriori Jurisdiccional.	18
1.3.1.2.3. Control Perceptivo.	19
1.3.2. Fiscalización Legislativa.	20
1.3.3. Fiscalización Judicial.	21
1.4. Delimitación de Atribuciones de los Órganos de Fiscalización Interna y Externa.	24
CAPÍTULO II	
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	27
2. Evolución Histórica de la Responsabilidad del Estado.	

2.1. Evolución Histórica de la Responsabilidad Constitucional del Estado de El Salvador (1824-1983).....	29
2.2. Definición de Responsabilidad.....	37
2.3. Clases de Responsabilidades.....	39
2.4. Mecanismos para Deducir Responsabilidad.....	48
2.5. Generalidades de los Servidores Públicos.	51
2.5.1. Evolución Histórica de los Servidores Públicos.	
2.5.2. Denominaciones de los Servidores Públicos.	55
2.5.3. Clasificación de los Servidores Públicos.	57
2.5.4. Derechos y Deberes de los Servidores Públicos.	58
2.5.5. Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos.	60

CAPITULO III

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR 63

3. Antecedentes Históricos.

3.1. Naturaleza Jurídica.....	66
3.2. Atribuciones de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.	68
3.2.1. Atribuciones y Funciones.	
3.3. Reconocimiento Constitucional y Legal de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.....	72
3.4. Estructura Organizativa de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.	73
3.4.1. Unidades de Asesoría.....	74
3.4.2. Área Administrativa.	
3.5. Dirección Jurídica.	77
3.6 Función Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.	79

CAPITULO IV

EL JUICIO DE CUENTAS EN EL SALVADOR..... 81

4. Antecedentes Históricos.

4.1. Definición de Juicio de Cuentas.....	82
4.2. Naturaleza del Juicio de Cuentas.	83
4.3. Características del Juicio de Cuentas.....	84
4.4. La Vinculación del Proceso Penal con el ´Proceso Administrativo. 85	
4.4.1. De la Ejecución de la Sentencia.....	86
4.5 El Objeto del Juicio de Cuentas.....	87
4.6. Importancia del Juicio de Cuentas.....	88
4.7. Los Principios del Debido Proceso en el Juicio de Cuentas.	89
4.7.1. El Principio de Igualdad.....	92
4.7.2. El Principio de Interpretación de las Normas Conforme a la Constitución.	94
4.7.3. El Principio de Legalidad Relacionado con el Principio de Vinculación Positiva.	95
4.7.4. El Principio del Formalismo Procesal.	96
4.7.5. La Seguridad Jurídica en el Proceso del Juicio de Cuentas. ...	98
4.8. Los Sujetos e Instituciones que Participan en el Juicio de Cuentas.	100
4.8.1 La Fiscalía General de la República como Sujeto Activo.	
4.8.2. El Cuentadante como Sujeto Pasivo.	101
4.8.3. Las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.	102
4.9. Fundamento Constitucional y Legal del Juicio de Cuentas.....	103
4.9.1. Desarrollo del Proceso del Juicio de Cuentas.....	104

CAPITULO V

EL FINIQUITO 114

5. Clasificación de Finiquito. 115

5.1. Finiquito Propiamente Dicho.	
5.1.1. Finiquito Electoral o Constancia.	

5.2 Fundamento Constitucional y Legal.....	116
5.2.1. Fundamento Constitucional	
5.2.2. Fundamento Legal	117
5.2.2.1 Código Electoral	118
5.3 Objetivos que Persigue el Finiquito	119
5.3.1. Procedimiento para la Obtención del Finiquito.....	120
5.3.2. Casos en los que se han Extendido Finiquitos.....	121
5.3.3. Gravedad de la Infracción Cometida.....	136
CONCLUSIONES	137
RECOMENDACIONES.....	141
BIBLIOGRAFIA	143

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SIGLAS

CESPAD:	Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho.
CSJ:	Corte Suprema de Justicia.
DACI:	Departamento de Adquisiciones y Contrataciones Institucional.
FGR:	Fiscalía General de la República.
FODES:	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.
CCR:	Corte de Cuentas de la República.
ROFCCR:	Reglamento Orgánico Funcional de la Corte de Cuentas de la República.

ABREVIATURAS

DO:	Diario Oficial
Admón.	Administración
Art.	Artículo

INTRODUCCIÓN

El “*Análisis del Juicio de Cuentas aplicado a los Funcionarios Públicos para la obtención del finiquito*”, que realiza la Corte de Cuentas de la República, que en el desarrollo de la investigación se llamará CCR, con el objeto de verificar la eficacia del juicio de cuentas. Se analiza la validez y eficacia del documento que emite esta institución, luego de haber realizado dicho juicio a los funcionarios o ex funcionarios que hayan sido sometidos a auditorías y dieran como resultado hallazgos o irregularidades en su administración, y de ser responsable de los reparos encontrados; éste deberá cumplir con la sanción impuesta por haber cometido una infracción.

Investigar sobre el juicio de cuentas aplicado a los funcionarios públicos para la obtención del finiquito que emite la CCR es en virtud de la necesidad que existe de examinar si el proceso del juicio de cuentas se lleva a cabo con transparencia e independencia y de esta forma fiscalizar la actuación de toda la administración verificando el correcto funcionamiento de ésta a través de las auditorías que realiza la CCR. Lo que se persigue es verificar que el proceso del juicio de cuentas se realice de acuerdo a lo establecido por la Constitución y las leyes, cumpliendo con los principios regulados en dicho cuerpo normativo y de esta manera brindar seguridad jurídica a la población en general.

La metodología utilizada en la investigación es de carácter cualitativa documental, se fundamenta en la consulta de material bibliográfico, con estudio de campo en el cual se entrevistan algunos agentes estratégicos con el fin de conocer el desarrollo del juicio de cuentas. De igual forma se realiza una investigación diacrónica o dinámica, en la cual se estudian algunos procesos en un periodo determinado que lleva acabo la CCR para la entrega

del finiquito. El contenido de la investigación se desarrolla en capítulos: denominados *“Organismos de Fiscalización de la Administración Pública”*; en el que se desarrolla la Administración Pública, coincidiendo los autores consultados en relación a la definición como el conjunto de normas jurídicas que rigen a los organismos de conducción y dirección dentro del Derecho Público; Se desarrolla la naturaleza jurídica de la CCR, la función de fiscalización.

“Responsabilidad del Estado y de los Servidores Públicos”, evolución histórica, responsabilidad constitucional del Estado de El Salvador, en donde se analizan algunos artículos de la Constitución desde 1824 hasta 1983. La responsabilidad social en la cual los doctrinarios establecen diferentes conceptos sus tipos y los mecanismos para deducirla.

“Corte de Cuentas de la República de El Salvador”, en el cual se desarrolla sus antecedente, evolución, naturaleza jurídica, sus atribuciones, funciones y estructura organizativa. *“El Juicio de Cuentas en El Salvador”*, antecedentes históricos, su definición, naturaleza jurídica, características, importancia, los principios aplicables al juicio de cuentas, sujetos que intervienen, el fundamento Constitucional legal.

Y el desarrollo de este proceso *“El Finiquito”*, su definición, fundamento Constitucional y legal, realizando un análisis de la forma en que se extiende el finiquito, objetivos que persigue, el proceso sobre la obtención del mismo, y el desarrollo de algunos casos específicos para analizar el proceso realizado por la CCR en relación a la obtención del documento.

Finalmente se presenta en forma sistemática la conclusión que llega a ser la esencia de la investigación.

CAPITULO I

ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Antecedentes Históricos de la Administración Pública.

Históricamente, no puede concebirse a ningún Estado, por muy rudimentario que sea; sin que se observe en su constitución originaria y primitiva la presencia de organismos administrativos que ejercen funciones propias de la Administración Pública. Pero con el andar del tiempo se va perfilando una actividad regulada por normas jurídicas obligatorias o coactivas y distintas de las que se contemplan en relaciones entre los sujetos o individuos particulares o súbditos, y es así que decimos que el Derecho Administrativo ha ido adquiriendo una fisonomía propia al transcurrir los años.

Según Fritz Fleiner¹ y Otto Mayer² las relaciones que existían entre los señores feudales germánicos y sus súbditos, solo se transformaban en normas jurídicas obligatorias y coactivas para los príncipes territoriales cuando el emperador les otorgaba recursos ante los tribunales del imperio de las decisiones adversas de los jueces locales, en defensa de los derechos e intereses de los desconocidos. Y así se hacía necesario que las normas jurídicas a que estaba sometida la Administración en esa época adquirieran particular individualidad y autonomía.

Es por ello que no bastaba que la Administración Pública estuviera sometida a las leyes comunes propias de todos los ciudadanos o súbditos, como se observaba especialmente en el derecho inglés y norteamericano, el cual fue

¹Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, traducido al castellano por Sabino A. Gendín, (Barcelona, 1933), 7.

²Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, Vol. I, traducción al castellano Horacio H. Heredia y Ernesto Krotos Chin, (Buenos Aires, 1949), 27-28.

modificándose, y adaptándose a las nuevas corrientes que lo distinguían; era necesario que se transformaran en normas jurídicas propias y distintas de las de aquel origen común y marcara también el cambio en los propios países anglosajones-canadienses, más demorados en ese sentido a una autonomía del Derecho Administrativo.³

La historia de la Administración Pública es inseparable de la teoría del Estado, de tal suerte que lo que ha venido cambiando son las funciones y estructuras por medios de las cuales se ejercen.

*“De 1770 a 1850 Europa y América, se ven estremecidas por movimientos revolucionarios de influencia burguesa, que procuran extinguir el Estado absolutista y dan paso al llamado liberal; mismo que se apoya en presupuestos teóricos opuestos al absolutismo, como Montesquieu en el Espíritu de las Leyes y Rousseau en el Contrato Social, quienes sostuvieron principios tales como: el principio de soberanía nacional, el principio de separación de poderes, el reconocimiento de un conjunto de derechos innatos e inviolables de los ciudadanos y el principio de legalidad”.*⁴

El carácter histórico y circunstancial de la sumisión de la administración al Derecho se demuestra simplemente con el examen de las etapas recorridas en su evolución por el Estado moderno, entendiendo por tal la forma de organización política que surge en Europa después del renacimiento. Para conocer sobre la existencia o ausencia de limitaciones jurídicas al poder, se hará un estudio en el contraste que ofrecen las dos etapas que se conocen

³José Canasi, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte Gral., (Buenos Aires, Argentina: Ediciones de Palma 1972), 67.

⁴Hugo Dagoberto Pineda Argueta, “El ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora ejercida sobre los jueces por el Departamento de Investigación Judicial y su impacto en la independencia judicial interna”, (Tesis de Maestría, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2013), 2.

con el nombre de Estado-policía y Estado de Derecho.⁵

Las funciones del Estado, han venido cambiando según sea el tipo de Estado del que se trate, en el Estado policía, su principal función era la seguridad; en el Estado liberal, la administración cumplía una función ordenadora y reguladora; y en el Estado social de Derecho, cumple una función conformadora del orden económico y social.

La administración sale del Estado-policía y penetra en el Estado de Derecho y el *juspoliae*, que tuvo su origen en Francia, justifico la extensa competencia del Estado. Concedió al príncipe el derecho y la obligación de “*velar*” por la “*felicidad*” en esta vida de sus súbditos; se preocupaba por el buen estado de la cosa pública.

El príncipe disponía de todo el interés que la “*policy*” requería, que era decidir sobre “*la necesidad*” o “*conveniencia*” de una disposición, y medio de aplicarla. Así se echaron las bases del poder absoluto del príncipe. El Estado-policía quedo establecido.

Según la teoría del fisco, el patrimonio no pertenecía al príncipe o al Estado soberano, sino a un sujeto distinto de ambos: el fisco, o sea una persona sometida al derecho patrimonial, como una parte del Derecho Privado. El *fiscus* era un particular cualquiera, no había dificultad y estaba sometido a los tribunales y al Derecho Civil. Esta nueva modalidad suprimió a los “*asuntos fiscales*” el carácter de asuntos litigiosos.

⁵Fernando Garrido Falla, Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Parte General, 14ta. Ed., (España: Edit. Tecnos, 2005), 76.

Paralelamente a la teoría del fisco se desarrolló la teoría de la independencia de los tribunales frente a la administración. Así esta teoría proporcionó al súbdito el modo de demandar a la autoridad en la persona del *fiscus*, ante sus propios tribunales territoriales, con tal que la cuestión litigiosa tuviera carácter patrimonial.

Se tiene que la teoría del fisco llevó a los tribunales ordinarios al Estado, sometiendo a la Administración Pública al Derecho Civil. El fisco fue el eje del Estado. Cuando más decaían los tribunales del imperio alemán, más victoriosa avanzaba la teoría del fisco.

En la revolución francesa de 1789, con el aparecimiento del Estado legal de Derecho, fundado sobre criterios de juridicidad, se debe considerar que es el Estado constituido a partir de esa fecha, el que interesa para precisar el aparecimiento de la potestad sancionadora de la Administración Pública y el origen del Derecho Administrativo.⁶

1.1. Definición de Administración Pública.

La palabra administración proviene del latín *administrare*. Es un concepto multívoco, no unívoco, y a tal efecto se dan diversas doctrinas pero se administra siempre que se ejercen una actividad para la realización de un fin, sea social, o económico, entre otros, aunque siempre para fines humanos; y esta concepción amplia, cuando se entra en el ámbito de la Administración Pública, sale del campo conceptual no jurídico para entrar en el perímetro incuestionable del Derecho. De allí que el sentido jurídico de la administración pública solo aparece cuando la actividad y fines humanos que

⁶José María Ayala, y otros, *Manual de Justicia Administrativa*, Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, (San Salvador: Escuela de capacitación Judicial, 2003), 22.

se pretenden alcanzar se refiere al Estado, lo que da lugar a diversas doctrinas.

La Administración Pública según Marienhoff: apartándose de la posición antes ilustrada, se define como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las actividades del grupo social y de los individuos que la integran, agregando que esa actividad estatal puede tender a satisfacer necesidades de los “individuos” que integran dichos grupos, pues en efecto, la actividad de la administración no siempre tiende a satisfacer necesidades “generales” sino a resolver situaciones “particulares” de los individuos; verbigracia cuando otorga una concesión de uso sobre el dominio público o se concede una licencia o permiso para realizar una actividad.⁷

Se puede definir también como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Órgano Ejecutivo. Para Mauricio Hauriou, es la rama del Derecho Público que rige la organización de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales aquellas se materializan; el ejercicio de tales poderes y derechos que poseen dichas personas para manejar los servicios públicos; el ejercicio de tales poderes y derechos, el procedimiento de acción de oficio según la prerrogativa especial y las consecuencias contenciosas que le sigan.

En lo que se refiere: “*organismos de conducción y dirección dentro del Derecho Público, enmarcando el funcionamiento administrativo de todos los servicios y cometidos estatales dentro del ordenamiento constitucional y legal*” se considera a todos los organismos estatales tanto nacionales,

⁷Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 5ta. Ed. actualizada, (Argentina: Edit. Abeledo Perrot, 2011), 66-67.

municipales y demás entidades que surgen en virtud de ley formal.

Respecto a que todo debe de realizarse “*con fines permanentes de interés público*”, es indudable porque toda norma o toda actividad de Derecho Administrativo se refiere directa o indirectamente a un interés público, aunque directamente se resuelva en la protección de intereses privados, así como interés general, interés colectivo, interés común, orden público o utilidad pública; estos vocablos representan siempre en su género el interés general, el estudio de determinadas instituciones de Derecho Administrativo, tales como el poder de policía, expropiación pública, por ejemplo: no señalará las limitaciones y alcances que las expresiones orden público o utilidad pública suelen tener para la exacta comprensión de sus alcances.

El Derecho Administrativo es una disciplina que en su sentido literal se ocupa de la Administración Pública y puede entenderse en un doble significado, es decir, como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, o como ámbito de estudio, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado; pero en cualquiera de estos dos enfoques que en general se suelen encarar el estudio de la Administración Pública, su fin mediato o inmediato es siempre el interés público y no privado, y es que al tener como objetivo el interés general, pareciera que el interés particular de los administrados estuviere en posición jurídica con el de la Administración Pública, o, mejor dicho, con el Estado, lo que no es así, por cuanto el ejercicio legítimo de los intereses privados coincide exactamente en sus objetivos mediatos, con los intereses públicos del Estado general y particular o demás instituciones descentralizadas política o administrativamente, dado que la actividad privada debe ser lícita y ella se desenvuelve dentro de su carácter netamente privado, siempre con un objeto de bien común.

Una cosa son intereses privados o particulares en cuanto se opongan o repugnen a los intereses públicos, y otra muy distinta cuando su ejercicio corre paralelo, ya que el fin público puede lograrse o bien por la actividad directa del Estado, o bien por la suma de las actividades de los particulares, la actividad del Estado superior a la de los particulares.

Ahora, previo a abordar la naturaleza jurídica de la fiscalización es preciso hacer hincapié sobre las funciones de la Administración Pública. La realidad solo comprueba la existencia de tres funciones estatales distintas que realizan a través de la unidad del sistema normativo que representa el Estado.

En lugar de poderes hay funciones, en lugar de división hay separación. La expresión de la palabra "función" produce dificultades en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadoras de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas; es decir que las formas de manifestación del Estado de acuerdo a los principios de Montesquieu, solo pueden ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

La función primordial del Estado de Derecho es producir o crear normas jurídicas, ejecutarlas y aplicarlas en el supuesto de conflictos.

Los denominados tres poderes del Estado tiene la función de actividades jurídicas, son poderes para cumplir funciones jurídicas que llevan impresos los atributos de la potestad estatal, funciones que están amparadas, por el poder del Estado, es decir que el poder que las ampara no es creación de las funciones si no que proviene del Estado mismo.

La función administrativa, en primer lugar es toda actividad que realizan los órganos administrativos; en segundo lugar, toda actividad que realiza el órgano legislativo, excluida la función legislativa y en tercer lugar toda actividad que realizan los órganos judiciales, excluida las funciones del Estado.

Función legislativa: toda la actividad que realizan los órganos judiciales, excluida la función jurisdiccional que específicamente realizan y que posteriormente analizaremos, *“toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos, respectivamente, los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.”*⁸

La función legislativa, desde el punto de vista material, se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley.

La función jurisdiccional, presupone una contradicción de intereses o de una situación de duda que con la aplicación del derecho puede resolverse.

En virtud de los fines del Estado, esta función solo puede ser realizada por el Órgano Judicial, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia.

La función administrativa: el contenido, plantea problemas en lo que respecta a su definición, ya que algunos autores le dan contenido diverso y otros

⁸Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General, 2ª Ed., (Buenos Aires, Argentina: Ediciones Marchi, 1978), 78.

pretenden definirla por las otras dos funciones (legislativas y judiciales).

Otros autores, desde el punto de vista orgánico formal, identifican esta función como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo, lo cual no es suficiente pues como ha quedado expuesto en los puntos anteriores, el ejecutivo también realiza funciones judiciales y legislativas.

La función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

Por lo anterior es posible afirmar que la función administrativa desde el punto de vista material, es decir en razón de su contenido, también es realizada por el poder legislativo y judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración.

Por lo anterior, es preciso afirmar que la función de fiscalización no corresponde exclusivamente a un órgano, sino al contrario es ejercida por los tres órganos de Estado.

1.1.1. Naturaleza jurídica de la función de fiscalización.⁹

Desde la perspectiva formal la función de fiscalización interna es de naturaleza administrativa. Además, desde la perspectiva material, los actos en los que se traduce la función de control pueden ser materialmente administrativos o jurisdiccionales.

⁹Daniel Márquez Gómez, *Función Jurídica de control de la Administración Pública*, (México, Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, 2005), 309.

En el caso de El Salvador, la función realizada por la Corte de Cuentas de la República es de naturaleza administrativa y jurisdiccional, tal como lo regula el artículo 1 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, “*la “Corte” es el organismo encargado de fiscalizar en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional*”.¹⁰

1.1.2. Control como Género y Fiscalización como Especie.

La palabra control tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval *contra rotumul*; de ahí paso al *frencescontre-role (controle)*, que quiere decir *contra libro*, esto es “libro-registro”, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros.

El término se popularizo hasta adquirir las connotaciones actuales de *fiscalizar, someter, dominar*, entre otros. Es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia Española. El control es el género comprensivo de las distintas especies de fiscalización, política, jurídica, administrativa, legislativa y judicial. De lo anterior se desprende la posibilidad de disminuir el ruido que la pluralidad de significados que la palabra control tiene, utilizando en su lugar la palabra fiscalización.

1.2. La Fiscalización Interna o Autocontrol del Órgano Ejecutivo.

Una de las funciones esenciales del Estado es dotar de ciertos bienes y servicios a sus habitantes; para ello necesita recursos, los cuales los obtiene mediante ingresos contractuales y extracontractuales; pero cualquiera que sea la fuente de donde provengan, está obligado a percibirlos y aplicarlos

¹⁰Ley de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, D.L. No. 438, del 31 de agosto de 1995, D.O. No.176, Tomo No. 328, del 25 de septiembre de 1995.

con apego a principios de justicia; además, es preciso que aquellos funcionarios y empleados que intervengan en su percepción y gasto, procedan con honestidad, con legalidad y conforme a sanos principios de administración que permitan obtener la máxima utilidad de los mismos en provecho de la comunidad; sobre todo si consideramos que en la actualidad es generalmente aceptado que el ingreso y el gasto público inciden en gran medida en la orientación socio-económica del Estado.¹¹

Cualquiera que sea la postura política que se adopte, es innegable que el Estado deviene contemporáneamente, por lo menos, en Estado intervencionista; por consiguiente, sus atribuciones crecen día a día, lo cual significa que surgirán otros organismos, otras instituciones públicas, lo que implicará más inversiones y desde luego funcionarios y empleados que deben manejarlas; de manera que el campo de acción de los organismos a quienes compete la función fiscalizadora, crecerá, y si ya en el pasado era de trascendencia el establecimiento de tales contralorías en la actualidad y en el futuro, su importancia es y será cada vez mayor.¹² A veces por un exceso de formalismo, lejos de favorecer una marcha eficiente de los negocios públicos y desfigurando la finalidad básica de su creación, entorpecen el dinamismo de las entidades públicas sobre las cuales ejercen su función fiscalizadora.

Existe diversos tipos de control de la Hacienda Pública: en primer lugar es la propia administración pública, la llamada a ejercer fiscalización de la forma en que los Ministerios e Instituciones Autónomas cumplen con los programas que le son encomendados, desde luego que son realizados con fondos

¹¹Manuel Alfredo Novoa Flores, "Algunas Consideraciones sobre el Juicio de Cuentas", (Tesis Doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1971), 27.

¹²Gustavo Zelaya, *El Legado de la Reforma Liberal*, 2ª Ed., (Honduras: Edit. Guaymuras, 2001), 18.

públicos; por eso, el ejecutivo ejerce internamente ese control y cuenta para llevarlo a cabo con organismos que usualmente dependen del Ministerio de Hacienda como la Dirección General del Presupuesto y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

El Doctor Juan Ernesto Vásquez, uno de los contados juristas salvadoreños que ha espigado en el campo de las Finanzas Públicas, se expresa así en su obra *“Ciencia de la Hacienda Pública”, “conforme a nuestro Derecho Financiero el Presupuesto del Estado es un acto jurídico que contiene el cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos y la autorización de efectuar estos últimos para un período determinado”*.¹³

Respecto a los ingresos, éstos son percibidos no en razón del cálculo anticipado que de los mismos se hace en el presupuesto, sino en virtud de leyes que crean diversas cargas tributarias. En cuanto a los gastos, si tiene gran trascendencia su inclusión en aquel, pues no puede realizarse gasto alguno, no puede comprometerse ni abonarse ninguna suma con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto, artículo 228 Cn.

1.2.1. Dirección General del Presupuesto.

Por cuestión de organización y métodos, las Unidades Primarias de la Administración se ramifican. En materia presupuestaria el Ministerio de Hacienda cuenta con una Dirección General del Presupuesto, que tiene como funciones principales la de proponer al Ministerio de Hacienda los lineamientos de la política presupuestaria para cada ejercicio financiero

¹³Juan Ernesto Vásquez, *Ciencia de la Hacienda Pública*, Tomo I, (San Salvador, El Salvador: Publicaciones del Banco Hipotecario de 1943), 15.

fiscal, en base a las estimaciones de disponibilidad de recursos financieros, a los resultados de ejercicios anteriores, a los objetivos del Gobierno y al Programa de Inversión Pública.

1.2.2. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

La dependencia encargada de llevar la contabilidad pública es un instrumento de gran utilidad para el control interno administrativo de la Hacienda Pública ya que incluso la formación del presupuesto depende en gran medida de la información que se obtiene de los sistemas contables. Además, el control ejecutivo de los gastos está basado especialmente en una contabilidad exacta y puesta al día.

La Contabilidad Gubernamental surge con la aprobación de la Ley Orgánica de Contabilidad Gubernamental¹⁴, con el objeto de dotar a todas las instituciones públicas de un sistema homogéneo de registro contable constituido y fundamentado por un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para la recopilación, registro, procesamiento, control en forma sistemática de toda la información referente a las transacciones del Sector Público y proveer información sobre la gestión financiera y presupuestaria.

Posteriormente, se elimina el nombre de Ley Orgánica de Contabilidad Gubernamental para formar parte integral de su fundamento filosófico y técnico en la creación de la Ley Orgánica de Administración Financiera Integrada que se abrevia AFI, con la cual se establecen las bases técnicas y

¹⁴Ley Orgánica de Contabilidad Gubernamental, D.L. No. 120, del 5 de diciembre de 2009, D.O. No. 242, Tomo 313, publicado el 5 de diciembre de 2009, la cual ha tenido última modificación el 29 de septiembre de 2011.

legales para un sistema coordinado de administración financiera en el sector público, definiéndose la Contabilidad Gubernamental como el elemento integrador de dicho sistema.¹⁵ Dentro de las funciones principales de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental se encuentran:

Proponer al Ministro de Hacienda, para su aprobación, los principios y normas generales que regirán al Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

Establecer las normas específicas, plan de cuentas y procedimientos técnicos que definan el marco doctrinario del Subsistema de Contabilidad Gubernamental y las modificaciones que fueren necesarias; así como determinar los formularios, libros, tipos de registros y otros medios para llevar la contabilidad.

Analizar, interpretar e informar de oficio o a requerimiento de los entes contables interesados, respecto a consultas relacionadas con la normativa contable; Aprobar los planes de cuentas de las Instituciones del Sector Público, de igual manera que sus modificaciones, dentro de los plazos establecidos en el Reglamento de la de la Ley AFI; Mantener registros destinados a la agregación, centralización y consolidación de los movimientos contables generados en las Instituciones del Sector Público;

Realizar el seguimiento contable respecto al manejo del patrimonio estatal y producir la información pertinente con criterios objetivos;

Proponer al Ministro de Hacienda e implementar las políticas generales de

¹⁵Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera Integrada, D.E. No. 77, del 26 de junio de 2008, D.O. No. 135, Tomo 380, publicado el 18 de julio de 2008.

control interno contable dentro de su competencia que se deberán observar en las Instituciones del Sector Público; como también ejercer en las Instituciones del Sector Público la supervisión técnica en materia de Contabilidad Gubernamental, entre otras funciones.

1.3. Fiscalización Externa

1.3.1. Fiscalización Ejercida por la Corte de Cuentas de la República.

Los Estados, para una adecuada fiscalización, no solo necesitan de organismos que la ejerzan internamente, sino que además requieren de organismos que actúen con independencia frente al ejecutivo, a tales *“Entidades Fiscalizadoras”* u *“Órganos de Control Externo”* les competirá la función de fiscalización de la Hacienda Pública y la ejecución del presupuesto, los cuales deben estar dotados de una alta jerarquía, de manera que no puedan ser manipulados por ningún ente público.

En El Salvador se cuenta con una institución denominada *“Corte de Cuentas de La República”*, teniendo su asidero constitucional en el Art. 195 que dice: *“La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República”*, pero, además en la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Art. 1 se lee: *“La Corte de Cuentas de la República, que en esta Ley podrá denominarse “La Corte”, es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del Art. 195 y los incisos 4 y 5 del Art. 207 de la Constitución de la República”*.

Por medio de este órgano constitucional se garantiza no solo el control preventivo de legitimidad en torno a los actos del gobierno, sino el control sucesivo referente a la ejecución correcta del presupuesto del Estado. Esto conlleva el doble fin de ejercer una vigilancia estricta en lo que concierne a la observancia de las leyes, así como de comprobar que las inversiones del Estado se mantengan dentro del balance general de rentas y gastos.¹⁶

Como se hizo referencia anteriormente la fiscalización ejercida por la Corte de Cuentas de la República, puede adoptar la forma administrativa y la jurisdiccional; en la primera cabe tanto la preventiva o a priori (la cual se realiza en atención al vencimiento del periodo fiscal) como la a posteriori (que se realiza con posterioridad a la ejecución de los actos); la segunda se realiza siempre con posterioridad a la ejecución de los actos que motivan una rendición de cuentas.

1.3.1.1. Control Preventivo.

“Se caracteriza porque siempre se antepone a los actos de la administración, como un medio de prevenir o impedir, en cuanto sea posible, que mediante los mismos se contraigan compromisos u obligaciones hacia terceros, al margen de las disposiciones legales que sean aplicables. Responde a la idea de que prevenir o impedir constituye el medio más eficaz de protección para la Hacienda Pública, pues al evitar que se realicen aquellos actos que adolecen de defectos legales de forma o de fondo, previene de modo efectivo los daños que se derivarían de su consumación. Es evidente que también previene a tiempo que el administrador incurra en las responsabilidades respectivas”.

¹⁶Carlos Alberto, Olano, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª Ed. (Bogotá, Colombia: Edit. Temis S.A., 1987), 211.

Todo funcionario o empleado que administra fondos públicos es responsable del destino adecuado de los mismos y para comprobar que ha realizado una correcta administración con apego a las leyes, la Corte de Cuentas de la República es la encargada de intervenir en forma preventiva o con posterioridad a la realización de los actos que ejecutan los funcionarios públicos.

Según Art. 4 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República: “...*La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizador, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario. La actuación preventiva consistirá en la formulación de recomendaciones de auditoría tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades*”.

Tal como lo recalca el autor Olano, el control preventivo se ejercita otorgando el visto bueno al acto o procedimiento legítimo (vale decir, ajustado a la ley) antes de pasar a la etapa subsiguiente de ejecución.

1.3.1.2. Intervención a Posteriori de la Corte de Cuentas de la República.

Según el Art. 207 inc. 5 de la Constitución de la República “*La ejecución del presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República*”, dicha intervención puede ser administrativa o jurisdiccional, y se efectúa después que han sido ejecutoriados los actos a que se refiere.

1.3.1.2.1. Intervención a Posteriori Administrativa.

Es aquella que se efectúa en forma continua o periódica y cuyo ejercicio le corresponde al presidente de la Corte de Cuentas de la República, quien puede llevarla a cabo directamente, por medio de departamentos o por

interventores y está encaminada a depurar y completar las cuentas que rinde toda persona que tiene a su cargo la recaudación, custodia o pago de dineros públicos o que tiene a su cargo la guardia o distribución de bienes del Estado, así como la liquidación de impuestos.

Con esta intervención se cumple con dos objetivos: en primer lugar, descubrir irregularidades que se suscitan en la Administración Pública, las cuales pueden ser corregidas de inmediato y en segundo lugar, es un paso previo al sometimiento de esas cuentas a la intervención jurisdiccional, que adopta la forma de juicio y que por consiguiente se denomina juicio de cuentas.

Y su finalidad es que las cuentas rendidas sean depuradas antes de ser sometidas a la intervención jurisdiccional, las cuales pueden ser verificadas por medio del presidente de la Corte de Cuentas de la República, los distintos departamentos, de conformidad a los Art. 1 y 1(bis) del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas, en donde se establece que el presidente de la Corte de Cuentas de la República tendrá bajo su dependencia colaboradores jurídicos y técnicos que crea conveniente y a su cargo el departamento jurídico con áreas y funciones como el área de determinación de responsabilidades.¹⁷

1.3.1.2.2. Intervención a Posteriori Jurisdiccional.

La intervención a posteriori jurisdiccional, es aquella que se practica en forma periódica, semestral, anual o según la duración del ejercicio del cuentadante; adopta la forma de un juicio, el llamado juicio de cuentas. Su finalidad es determinar en forma definitiva la responsabilidad pecuniaria que procede

¹⁷Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas, Decreto de la Corte de Cuentas No.9, del 20 de junio de 1944, D.O. No. 150, Tomo 137, publicado el 5 de julio de 1944.

deducir a todo aquel que esté sujeto a esa intervención.

Según sentencia número 11-97/12-97/1-99 al desentrañar el contenido de la función jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República debe tenerse en cuenta que el juicio de cuentas tiene por finalidad determinar la existencia o no de una infracción u omisión que conlleva a una responsabilidad de carácter patrimonial para obtener, en última instancia, el reintegro del dinero que se gastó inadecuadamente o que no ingresó a las arcas del Estado por la deficiente o ilegal determinación, liquidación o calificación del ingreso.

Que este enjuiciamiento de cuentas se fundamenta en la necesidad de defender el patrimonio público, de ahí que se centre en el examen de la legalidad de la actuación de la administración en el manejo de los fondos públicos tanto en el ámbito de los gastos como de los ingresos y que dicho juicio se encuentra estructurado e inspirado por los principios rectores del proceso jurisdiccional, con instancias y recursos o medios impugnativos.

El cumplimiento de la función jurisdiccional no es solo de la competencia del presidente de la Corte de Cuentas de la República, ya que para este fin la entidad opera como un tribunal pluripersonal, habiendo para el conocimiento del juicio de cuentas como lo establece el Art. 14 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Cámaras de Primera y Segunda Instancia.

1.3.1.2.3. Control Perceptivo.

Se tiene que incluir el llamado control perceptivo, de carácter administrativo que puede llevarse a cabo en las oficinas de los funcionarios y empleados sujetos al control de esa Corte, y que consiste en la verificación objetiva de la integridad de los bienes y fondos que están a su cuidado.

1.3.2. Fiscalización Legislativa.

Hasta aquí la referencia a ciertos organismos que dentro de la misma maquinaria administrativa estatal velan por la marcha eficiente de la actividad financiera pública. Pero es tan importante ésta, que se ha considerado que no es suficiente el auto-control del ejecutivo; por otra parte, ocurre con frecuencia que las fallas se perciben mejor desde fuera, máxime que generalmente se es indulgente con los errores propios, mas no con los ajenos, sin contar con que no solamente se cometen errores, sino también, los funcionarios y empleados a quienes los compete en algún sentido el manejo de los fondos públicos, pueden a veces, con su conducta ilícita, incurrir en responsabilidad penal, administrativa, civil y demás.

La historia pública cobra vida, se dinamiza a través del presupuesto, y si éste pese a ser esencialmente un acto jurídico administrativo, requiere de la aprobación del legislativo, a tenor de lo estatuido en el ordinal 8 del Art. 131 Cn., que señala como atribución de la Asamblea Legislativa *“Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”*.

Se tiene ya un argumento para responder afirmativamente, pues eso significa que desde su formación, aún antes de que se ponga a ejecución, se están señalando pautas a seguir, se está controlando el presupuesto, al distribuir los posibles ingresos señalados, determinados créditos presupuestos para las diferentes Unidades y Programas, entre otros.

También donde se aprecia ese control del Legislativo es en lo dispuesto en el ordinal 18 del artículo constitucional citado, que señala a la Asamblea Legislativa la atribución de *“Recibir el informe de labores que debe rendir el*

Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo”

La disposición correlativa la encontramos en el ordinal 3º del Art. 167 Cn, que señala la obligación que tiene el Ejecutivo por medio del Consejo de Ministros de presentar por conducto de los Ministros, *“Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal”*, así también lo establecido en el Art. 168 ordinal 6º, que establece *“que son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: “Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la administración pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.”*

Todo lo anterior sin perjuicio a la potestad con la que cuenta la Asamblea Legislativa, en el desarrollo del trabajo, de crear comisiones Ad Hoc¹⁸, que se establecen por acuerdo de la Junta Directiva, para la investigación de un trabajo concreto, como el de la investigación a funcionarios públicos sobre el manejo de fondos públicos como resultado del cargo que han desempeñado.

1.3.3. Fiscalización Judicial.

Desde el punto de vista objetivo o material, la función del órgano judicial es aquella actividad que se traduce en la decisión de controversias o conflictos con fuerza de verdad legal, dicha función sólo puede caracterizarse por dos

¹⁸Asamblea Legislativa, Comisiones Legislativas, <http://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas>.

elementos que son singulares en ella: “*su motivo y su fin*”, es decir por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que por ella se persigue.

La función jurisdiccional está organizada para dar cumplimiento al Derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien hiciera justicia por su propia mano; en una palabra para mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho. El órgano judicial encuentra su asidero constitucional en el título VI denominado “*Órganos del gobierno, atribuciones y competencias*”, capítulo III “*Órgano Judicial*”, en donde se establece entre otras cosas que: “*Art. 174. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el hábeas corpus, las controversias entre el Órgano legislativo y el Órgano ejecutivo a que se refiere el Art. 138 y las causas mencionadas en la atribución 7ª del Art. 182 de esta Constitución*”.

El Órgano Judicial es a través de la jurisprudencia por medio de la cual ejerce la función de fiscalización de la Administración pública, debido a que por medio de las diferentes sentencias que emite puede obligar tanto al Órgano Ejecutivo como al Legislativo a realizar en debida forma la creación y ejecución del presupuesto, debido a que actualmente la Sala de lo Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera: “*Para el ejercicio del poder público, el Art. 86 inc. 1º Cn., reconoce la necesidad de la existencia de varios órganos dentro del Estado como una garantía genérica de la libertad y, de igual forma, que cada uno de esos órganos debe realizar una función básica o fundamental. Esta situación implica la formulación original del principio de división de poderes Sentencia de 15 VIII 2010.*”

En tal virtud, la Constitución limita al poder político del Estado, ya que, por un lado, distribuye las atribuciones y competencias entre los diferentes órganos que ha erigido y, por el otro, establece como obligación el ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal.

Justamente, la teoría de los controles recíprocos se desarrolla en esta dinámica de interacción en el proceso político. Esta idea general tiene un ámbito de aplicación específico en la formación del presupuesto general porque en dicho procedimiento intervienen dos instituciones diferentes: el Consejo de Ministros, que es quien elabora el proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado y la Asamblea Legislativa, Órgano fundamental que lo aprueba Arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° Cn.

Con arreglo a lo anterior, es posible sostener que, en cada ejercicio fiscal, el acto normativo presupuestario sirve como un filtro que define los gastos que puede llevar a cabo el Estado, atendiendo a la función del control político que le compete al legislativo, a propósito de la discusión y aprobación del presupuesto. La idea es que la deliberación pública que sobre el proyecto del presupuesto debe transcurrir en la Asamblea Legislativa, refleje un debate sobre el plan de gobierno que le subyace y que expresa los objetivos políticos del ejecutivo”.¹⁹

En el caso concreto de la Ley de Presupuesto General del Estado, la Asamblea Legislativa debe establecer explícitamente en dicho cuerpo jurídico los recursos estatales que servirán para la creación o aumento de patrimonios especiales, los cuales habrán de estar al servicio de alguna entidad pública autónoma. Ahora bien, para que ese mandato constitucional

¹⁹Sala De Lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 15-2011/38-2011 de fecha 04 de noviembre de 2011, 3.

tenga aplicación práctica, el Consejo de Ministros necesariamente deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto una partida especial para la creación del patrimonio referido. Esto lo exige el principio de unidad presupuestaria.

1.4. Delimitación de Atribuciones de los Órganos de Fiscalización Interna y Externa.

Los órganos de control a la actividad administrativa del Estado son: La Corte de Cuentas de la República como órgano de fiscalización externa porque es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del presupuesto en particular. Ejerce esta función en apego a su ley, reglamentos y manuales, y para ello cuenta con tribunales de cuentas y Cámaras de las cuales el presidente de dicho organismo es el presidente de éstas. Existen algunas instituciones u organismos que de una u otra manera realizan actividades de fiscalización de carácter interno. Entes reguladores: oficinas estatales o municipales independientes encargadas de la regulación, vigilancia, supervisión y sanción de una actividad de interés estatal, aunque ejercidas por particulares.²⁰

Monitorean el cumplimiento de los contratos de Concesión de los servicios públicos, derechos de usuarios y consumidores. Son entidades autónomas o desconcentradas que además reciben las quejas y sugerencias de los usuarios o consumidores en audiencias públicas y en algunos casos imponen sanciones por violación a las normas que regulan el servicio, previo

²⁰Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Monografía de Derecho Administrativo en El Salvador*, Publicada por la Comisión del Sector de justicia, (El Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva 2013), 37.

respeto al debido procedimiento, en atención, claro está, al llamado derecho administrativo sancionador.

Fiscalía General de la República, División de Intereses del Estado: forma parte del Ministerio Público que sustenta sus investigaciones mediante sumarios administrativos, civiles o penales, con el afán de tutelar los intereses del Estado. Su titular representa legal e internamente al Estado, dirige la investigación del delito. Es un organismo híbrido ya que, además de estos sumarios administrativos lleva a la justicia a las personas acusadas de defraudar al fisco.²¹

Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos: organismo independiente contemplado en el Art. 191 de nuestra Constitución, cuyo titular es designado y removido por la Asamblea Legislativa con el voto de las 2/3 partes de los diputados, Art. 192 Cn.

Es reelegible una sola vez, y tiene legitimación procesal; es decir que puede iniciar juicios, Art. 194 Cn. Son algunas de sus funciones la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías ante hechos, actos u omisiones de la administración pública; así como el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

La Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia: que conoce y decide las demandas de ilegalidad de los actos administrativos dictados generalmente en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, de la potestad autorizatoria, regulatoria, procesos administrativos sancionadores autorizatorios, regulatorios, entre otros; o dentro de lo que la doctrina le da a

²¹Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, D.L. No. 1037, del 27 de Abril de 2006, D.O. No. 95, Tomo 37, publicado el 25 de Mayo de 2006.

llamar Derecho Penal Administrativo, y que aplica principalmente la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y las leyes sectoriales que habilitan a la institución, órgano o funcionario y a dictar el acto impugnado.²²

Tribunal y Comisiones de Ética Gubernamental: conoce de las denuncias que se presentan en contra de cualquier servidor público, trámites administrativos a fin de determinar la veracidad de los hechos denunciados y, si fuere el caso, deducir responsabilidad a quien corresponda lo que llena el marco de legalidad en la función de las comisiones involucradas en la fiscalización.

²²Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, D.L. No. 81, del 14 de Noviembre de 1978, D.O. No. 236, Tomo 261, publicado el 19 de Diciembre de 1978.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2. Evolución Histórica de la Responsabilidad del Estado.

Históricamente el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, ha pasado por cuatro diferentes etapas: La primera etapa, se ubica desde la primera mitad del siglo IX y se mantiene a lo largo del Medievo hasta la edad moderna. En esta etapa, el Estado y sus agentes se consideraban irresponsables.

“En la época de la dominación romana, el Estado estaba personificado por el príncipe el cual era la imagen viviente de la soberanía por lo que no podían existir derechos privados contra éste”.²³

En ese entonces, la irresponsabilidad del Estado se justificaba en base a la soberanía, pues en virtud de ésta el individuo se encontraba en una situación de desigualdad frente al Estado, y siendo éste el representante del derecho organizado, no puede aparecer como violador de este mismo derecho.

En la segunda etapa, se reconoce la responsabilidad de los funcionarios públicos *“con la promulgación de la Carta Magna de 1215, en la cual, el Rey Juan Sin Tierra, de Inglaterra se responsabilizaría ante el Consejo por cualquier violación a la misma”*. A partir de esto, en Roma, bajo la República, se admitió la indemnización de daños contra funcionarios. En esta etapa evolutiva de la responsabilidad del Estado, éste sigue siendo irresponsable,

²³Carlos Guillermo Muller Delgado, “La Responsabilidad Extracontractual del Estado”, (Tesis Doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1973), 1.

pero quien resulte perjudicado por un acto o hecho dañoso, ilegal o injusto de un funcionario público, tiene acción contra él para reclamar la correspondiente indemnización, esto porque su poder procedía directamente del pueblo al que gobernaba, por cuanto era él quien de un modo u otro se lo otorgaba, de acuerdo a la organización política imperante.²⁴

La responsabilidad del funcionario, se fundamentaba en el hecho de que se les consideraba mandatarios del Estado, por lo que toda acción que significara una responsabilidad para éstos implicaba una verdadera extralimitación del mandato, la cual no podría recaer sobre el mandante, por tanto las consecuencias debían ser afrontadas por los funcionarios que la cometieron.

En la tercera etapa, se inicia con la instauración del Estado Liberal de Derecho, y en ella se admite la obligación de indemnizar los daños producidos por la actividad del Estado con el patrimonio público.

El Estado ya no era considerado un ente de jerarquía metafísica más valioso que los gobernados, sino, la organización de los recursos humanos materiales para crear manifestaciones propicias al digno desenvolvimiento de la persona humana.

La primera manifestación del reconocimiento de la responsabilidad del Estado fue la expropiación ya que por medio de ésta, el Estado puede adquirir la propiedad privada para uso público, previa indemnización al propietario. Es con este hecho que desaparece el dominio eminente del Estado, sobre los actos administrativos y trasciende a todos los actos

²⁴Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo V, 6ª Ed., (Buenos Aires, Argentina, Editora e Impresora S.A., 1966), 2

emitidos por los demás Órganos.

Una vez reconocida la responsabilidad del Estado y del funcionario, se llega a la cuarta etapa, en la que se analiza una posible acumulación de responsabilidades siguiendo con la tesis de la teoría orgánica en la que se plantea que *“el agente de servicio será responsable cuando haya cometido una falta personal al margen del ejercicio de sus funciones y si la culpa se basa en una falta de servicio cometida por el funcionario en tanto órgano de la administración es ésta última la que ha incurrido en culpa”*.²⁵ Es decir, que a partir de ese momento se considera que el Estado tiene responsabilidad.

2.1. Evolución Histórica de la Responsabilidad Constitucional del Estado de El Salvador (1824-1983).

En la Constitución federal de 1824 no hubo una regulación específica sobre la institución de la responsabilidad del Estado, únicamente se reconoce en el Título VI la responsabilidad de los funcionarios y empleados así: *“Del Poder Ejecutivo y Jefe de Estado”*, se regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos en el Art. 44: *“El Ministro será responsable por la autorización de órdenes y decretos que se desviaren de la ley”*.²⁶

En la Constitución de la República promulgada el 18 de febrero de 1841, se estableció la responsabilidad personal de los funcionarios públicos por infracciones penales en el Título denominado *“Del Poder Judicial”* en el Art. 50 que señalaba: *“Los Magistrados se hacen responsables por traición,*

²⁵Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2da. Ed., (Buenos Aires, Argentina: Edit. Plus, 2007), 413.

²⁶Comisión Coordinadora para el Sector de Justicia, *Constitución del Estado de El Salvador 1824, en Recopilación de las Constituciones de la República de El Salvador, 1824-1862*, Primera Parte. Torno II-A. (San Salvador, El Salvador, 1993), 11-12

venalidad, cohecho o soborno, falta grave en el ejercicio de sus funciones y por delitos que merezcan penas más que correccional". Esto significaba que los funcionarios serían responsables de sus propios actos.

Por otro lado el Título XII de la misma Constitución regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos y se denominaba: *"De la Responsabilidad de los Empleados"*.

El texto del Art. 53 estaba redactado literalmente de la siguiente forma: *"Todo funcionario o empleado al posesionarse de su destino prestará juramento de ser fiel a El Salvador, de cumplir y hacer cumplir la Constitución y atenerse a su texto cualesquiera que sean las ordenes o resoluciones que la contraríen y en todo tiempo serán responsables personalmente y con sus bienes por su infracción sin que pueda excusarlos ningún motivo o razón"*.

La Constitución de El Salvador de 1864, en el Título XVIII reguló la responsabilidad de los funcionarios públicos del Art. 66 al 75. El texto del Art. 53 de la Constitución de 1841 fue reproducido en el Art. 66 de ésta Constitución, es decir, que hace referencia a la responsabilidad personal de los funcionarios. El Art. 67 de la misma introduce un nuevo tipo de responsabilidad al establecer que: *"El Presidente de la República, los Magistrados de la Suprema Corte, Ministros de Gobierno, Agentes Diplomáticos y Consulares, empleados y demás depositarios de la autoridad pública son responsables en lo que a cada uno concierne de todos los actos de gobierno y de la administración. La responsabilidad de los Ministros será mancomunada con la del Presidente, excepto en los casos en que hayan salvado su voto, consignándolo en un libro que se llevará al efecto"*.

En la Constitución promulgada el 16 de octubre de 1871, en el Título XVIII

encontramos la responsabilidad de los funcionarios públicos regulada del Art. 89 al 97. Se reguló otro tipo de responsabilidad diferente a la que se regulaba en el Art. 67 de la Constitución de 1864, debido a que en el Art. 90 se estableció lo siguiente: *“La responsabilidad de los Ministros será solidaria con la del Presidente, excepto en los casos en que hayan salvado su voto, consignándolo en un libro que llevará al efecto”*. Esto significa, que tal responsabilidad podría ser exigida en su totalidad a cualquiera de los dos funcionarios mencionados en el artículo anterior, es decir, que el cumplimiento de la obligación por parte de uno de ellos extingue la responsabilidad del otro.

En la Constitución promulgada el 9 de noviembre de 1872, el texto del Título X, Sección Única, regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos que comprende del Art. 125 al 133. Se sigue manteniendo el tipo de responsabilidad solidaria, pero a diferencia de la Constitución anterior (Cn. de 1871) la solidaridad se establece entre los Secretarios de Despacho y el Presidente de la República, regulada en el Art. 126 el cual literalmente señala: *“La responsabilidad de los Secretarios del Despacho será solidaria con la del Presidente, excepto en los casos en que hayan salvado su voto, consignándolo en el libro correspondiente”*.

En relación a la responsabilidad directa del Estado, ésta se reguló en el art. 40 de la misma, que reproduce literalmente el texto del Art. 97 de la Constitución de 1871.

En la Constitución de 1880, dentro del Título de los *“Derechos y Garantías de los salvadoreños”*, el Art. 43 regulaba que: *“Ningún poder, tribunal o autoridad podrá alterar ni violar ninguna de las garantías enunciadas y el que lo hiciere será responsable y juzgado con arreglo al Título de la*

responsabilidad de esta Constitución”, manteniéndose el texto de éste artículo hasta la Constitución de 1945.

El Título que menciona este artículo es el denominado "La Responsabilidad de los Funcionarios" que comprende del Art. 120 al 128, aquí se sigue regulando la responsabilidad solidaria, específicamente en el Art.121 el cual señalaba: *“La responsabilidad de los Ministros de Estado será solidaria con la del Presidente de la República...”* en dicho artículo se estableció nuevamente la responsabilidad solidaria entre los Ministros y el Presidente, ya que en la Constitución anterior (1872) esta responsabilidad solidaria era entre los Secretarios de Despacho y el Presidente. La responsabilidad directa del Estado se reguló en el Art. 36 reproduciendo literalmente el texto del Art. 40 de la Constitución anterior.

La Constitución de 1883, en el título II denominado “Garantías Nacionales” reguló en el Art. 8: *“Todo el que ejerce cualquier cargo público, es directa e inmediatamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. La ley determinará el modo de hacer efectiva esta responsabilidad”*. Refiriéndose, aunque en otras palabras, a la responsabilidad directa de los funcionarios.

En el Título XVI denominado: “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, encontramos el Art. 125 que señaló: *“Todo funcionario público, al posesionarse de su destino protestará bajo su palabra de honor ser fiel a la República cumplir y hacer cumplir la Constitución ateniéndose a su texto cualesquiera que fueran sus leyes, decretos, ordenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo además el exacto cumplimiento de los deberes que el empleo le impusiere, por cuya infracción será responsable con su persona y bienes”*.

Sobre la responsabilidad de los funcionarios también reguló la responsabilidad solidaria en el Título X denominado: *“Del Poder Ejecutivo”*, en el Art. 83, el cual expresaba: *“El Presidente de la República y sus Ministros son responsables solidariamente cada uno con el Jefe del Ejecutivo, por los actos que haya autorizado, con su firma; y todos ellos, con aquel funcionario, respecto de los asuntos discutidos y autorizados en Consejo de Ministros, exceptuando el caso de que hayan salvado su voto”*.

En la Constitución de 1886, el Art. 7 de esta Constitución referente a la responsabilidad personal de los funcionarios públicos, fue una reproducción del artículo 8 de la Constitución de 1883.

En el Título XII, se reguló la responsabilidad de los funcionarios públicos, encontrándola en el Art. 138 la responsabilidad de los funcionarios separando los demás en funcionarios civiles y militares, pero en esencia constituye una reproducción literal del Art.125 de la Constitución de 1883.

La responsabilidad solidaria se reguló en el artículo 89 el cual señaló: *“El Presidente de la República y sus Ministros o sub-secretarios son responsables solidariamente por los actos que autoricen. Los Ministros y sub-secretarios no quedan eximidos de responsabilidad aunque hayan salvado su voto”*.

La responsabilidad directa del Estado se reguló en el Art. 31 el cual expresaba: *“La propiedad de cualquier naturaleza que sea es inviolable. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, si no por causa de utilidad pública legalmente comprobada y previa una justa indemnización. En caso de expropiación motivada por las necesidades de la guerra, la indemnización puede no ser previa”*.

La Constitución de 1939 reguló en el Título XIV la responsabilidad de los funcionarios públicos del Art. 176 al 187, instituyéndose en el Art.176 la responsabilidad personal de los funcionarios, el cual es una reproducción literal del Art.138 de la Constitución de 1886.

La Constitución de 1945 reguló en el Título XV, la responsabilidad de los funcionarios del Art.161 al 170. El Art.161 estableció la responsabilidad personal de los mismos, siendo este artículo una reproducción literal del Art.176 de la Constitución de 1944. La responsabilidad solidaria se reguló en el art.89 el cual establece que: *“El Presidente de la República y sus Ministros o sub-secretarios son responsables solidariamente por los actos que autoricen...”*

La Constitución de 1950, es la más importante en la historia constitucional de El Salvador, en cuanto a derechos sociales se refiere, pues da prioridad a la persona humana antes que al Estado con todos los órganos a su servicio.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos se reguló en el Título XII del Art. 211 al 220. La responsabilidad personal de los funcionarios públicos se continuó regulando de la misma forma que en las Constituciones anteriores, ésta vez, en el Art.211. 13. La Constitución de 1962, reguló la responsabilidad de los funcionarios públicos en el Título XII, del Art. 210 al 219. Con relación a la responsabilidad personal de los funcionarios públicos se reguló en el Art. 210 de la misma forma en que lo reguló la Constitución de 1950.

La responsabilidad solidaria se reguló en el art. 77 cuando estableció que: *“El Presidente de la República, los Ministros y sub-secretarios son responsables solidariamente por los actos que autoricen”*.

En cuanto a la responsabilidad directa del Estado sigue siendo regulada en ésta constitución en el Art. 138 inc.1º así como la indemnización por daños de carácter moral se reguló en el Art. 163 inc.2º, y la indemnización por error judicial se continúa regulando en el Art. 171 inc.2º, en ninguno de estos artículos ha cambiado el texto en relación a la forma como se regulaban en la Constitución anterior (1950).

La Constitución de la República de 1983, mantiene muchos de los artículos señalados por la Constitución de 1950. La responsabilidad personal de los funcionarios públicos se encuentra regulada en el Art. 235, el cual señala: *“Todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, será fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, ordenes 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”*.

La responsabilidad solidaria de los funcionarios aún se regula en el Art.171, dicho artículo está redactado de la siguiente forma: *“El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y los Viceministros de Estado son responsables solidariamente por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los Ministros Presentes o quienes hagan sus veces, aunque hubieran salvado su voto, a menos que interpongan su renuncia inmediatamente después de que se adopte la resolución”*.²⁷

En cuanto a la responsabilidad directa del Estado esta fue ampliada,

²⁷Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho, CESPAD, Comisión de 1983, Decreto No. 38, (San Salvador, 1983), 98.

incluyendo la indemnización por daños de carácter moral y el error judicial y regulándose en el Art. 2 inc. 3º, este artículo en relación a la forma en que se reguló en las Constituciones de 1950 y 1962, se diferencia en que actualmente se incluyen como derechos la integridad física y moral, la seguridad, y además se garantiza la intimidad personal y familiar y la propia imagen. Dicho artículo se encuentra redactado de la siguiente forma:

“Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral”.

La indemnización por error judicial se encuentra en el Art. 17 inc.1º, regulándose de manera similar a la forma de cómo estaba redactado en las Constituciones de 1950 y 1962, dicho artículo establece que: *“Ningún órgano, funcionario o autoridad, podrá avocarse causas pendientes ni abrir juicios o procedimientos fenecidos. En caso de revisión en materia penal el Estado indemnizará conforme a la ley a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados”.*

La responsabilidad directa del Estado en esta Constitución se regula en el Art. 106. En relación a la Constituciones de 1950 y 1962 la redacción actual de este artículo se diferencia en el plazo, el cual antes era de veinte años, y en la actual Constitución el inc. 3 señala que será de quince años, además manifiesta que se pagará a la persona expropiada el interés bancario correspondiente, y que dicho pago deberá hacerse preferentemente en efectivo. En el Art. 138 de las Constituciones de 1950 y 1962 se habla de nacionalización en cambio ahora el artículo señala que se podrá expropiar.

La responsabilidad contractual del Estado se regula en el Art. 234, de la misma forma que lo hicieron las Constituciones de 1950 y 1962.

En cuanto al órgano competente para conocer de los juicios contra el Estado actualmente es señalado por el art.184 Cn., pero la redacción de éste no cambió de manera sustancial. La responsabilidad subsidiaria del Estado se regula en el art. 245 Cn., el cual establece: *“Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales y morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución”*.

La regulación de esta figura, la responsabilidad subsidiaria del Estado, es una innovación a nivel constitucional en El Salvador, ya que viene a complementar el esquema de la responsabilidad extracontractual del Estado, se amplía la esfera de protección de los derechos constitucionales, en el sentido de que se constituye en una garantía alternativa para los particulares que pueden acudir a exigir responsabilidad al Estado ante la insolvencia del funcionario condenado por haber cometido una violación a un derecho constitucional o cuando no es posible atribuirle culpa alguna por haber actuado dentro de sus atribuciones legales.

2.2. Definición de Responsabilidad.²⁸

El vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina *“sponsor”*, que significa el que se obliga por otro, así como responder proviene del verbo *“responderé”* que quiere decir *“hacer frente”*, *“merecer”*, *“pagar”* y ambos se

²⁸Yemmi Guadalupe Mejía Valdivieso y Otros, “Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos Municipales por sus Actos Administrativos”, (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2010), 82

encuentran estrechamente relacionados en razón de que constituyen expresiones solemnes de una obligación. Los doctrinarios establecen diferentes conceptos de responsabilidad, tal es el caso de Pérez Carrillo quien afirma que el principio general de responsabilidad es: *“el establecido por la conducta ilícita o contra las buenas costumbres observadas por una persona dando lugar a la responsabilidad de ésta y la consecuente obligación de reparar los daños que cause encontrándose el mayor acento en la conducta ilícita”*.

Por su parte Muñoz Machado, sostiene que la responsabilidad es: *“una institución de garantía de los bienes y derechos de quienes resultan lesionados por la actividad de otros, la garantía es mayor en la medida en que la indemnización se asegura”*.

Finalmente los autores coinciden en que la importancia de la responsabilidad radica en que ésta es una garantía para los ciudadanos de salvaguardar sus derechos o de restituirlos en caso de que éstos se vean violentados, debido que a través de la responsabilidad se configura la obligación que tiene toda persona natural o jurídica de indemnizar los perjuicios ocasionados por su actuar.

Ahora bien, esta responsabilidad trasladada al ámbito de la Administración Pública resulta más relevante en razón de que todas las acciones por parte de los funcionarios de la administración pueden generar daños en los particulares y en consecuencia deben estar sujetas a responsabilidad y más aún cuando la actividad es realizada por el Municipio, pues el riesgo de producir un daño se incrementa ya que este ente territorial tiene contacto más cercano con el administrado, por lo que la Constitución en el Art. 235 impone como principal directriz a todos los funcionarios de la administración,

actuar siempre apegados al marco jurídico es decir al principio de legalidad, no obstante aunque éstos actúen conforme a derecho no pueden evitar que su actividad ocasione en algún momento daño a los administrados. Es por ello que las normas constitucionales no solo controlan el actuar de los funcionarios a través del artículo antes citado si no que se dedica un título completo denominado: “*Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*”; en el que se regula los diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir.

2.3. Clases de Responsabilidades.

En la doctrina no existe un criterio unificado en cuanto a la clasificación de las responsabilidades a las cuales puede incurrir un servidor público, es por ello que a continuación mencionaremos una pequeña clasificación la cual no significa que sea la única, sino más bien las que a nuestro criterio son las más destacadas o importantes.

En general, estos criterios de clasificación atienden a la especialidad del régimen jurídico aplicable a la situación que puede producir la responsabilidad o a la relación con el sujeto idóneo para reprochar al agente público la conducta generadora de responsabilidad.

Sin embargo, ya fue advertido que las clasificaciones deben analizarse desde un aspecto servicial, es decir que no son ni buena ni malas, si no útiles o inútiles, y en este caso, la utilidad se relaciona con la óptica desde la cual se elige a encarar la cuestión, y, asimismo, la terminología utilizada estará directamente relacionada con los alcances que se le atribuya en la explicación, sin adoptar a priori ninguna postura preestablecida.

En este sentido, se hace referencia a los tipos de responsabilidad según las

consecuencias jurídicas que deba afrontar el funcionario responsable, es decir, sanción disciplinaria, sanción penal, obligación de resarcir un perjuicio económico o la destitución en el cargo. Así, se hablara de responsabilidad administrativa, penal, patrimonial y política.

Responsabilidad administrativa: Conocida también como responsabilidad disciplinaria se presenta como consecuencia de una infracción cometida por el funcionario o servidor público de algún precepto que guía su gestión, ameritando la aplicación de una sanción (destitución, suspensión, amonestación, entre otros)., según sea su gravedad a cargo de la Administración en ejercicio del poder disciplinario que le es inherente.

Responsabilidad administrativa cumple una doble función, pues, además de establecerse como una garantía consagrada a favor del particular para lograr el resarcimiento del perjuicio causado por el Estado, se muestra como medio de control de la propia Administración. Responsabilidad penal Es la derivada de una conducta activa u omisiva por parte del funcionario o servidor público, que la ley penal tipifica como delito, estos ilícitos en el Código Penal son denominados “*Delitos Relativos a la Administración Pública*”²⁹, y pueden consistir en peculado, malversación, concusión, corrupción de funcionarios, cohecho, entre otros. Para la responsabilidad penal los daños o perjuicios ocasionados por los funcionarios públicos tienen carácter social, pues son considerados como atentados contra el orden público suficientemente graves como para ser reprobados y ser erigidos en infracciones por el incumpliendo de los parámetros que el Código Penal establece.

Esos delitos que prevé el Código Penal vinculado con el agente público se

²⁹Código Penal, D.L. No. 1030 del 26 de abril de 1997, D.O. No.105, Tomo 335, del 10 de junio de 1997.

clasifica en dos grupos: delitos que únicamente el servidor público puede realizar porque para su ejecución se requiere contar con dicha calidad y los delitos que se agravan cuando son cometidos por los servidores públicos.

Responsabilidad política: La responsabilidad política de los funcionarios públicos es de suma importancia cuando se habla de la responsabilidad, ya que tiene incidencia directa en la ejecución de los fines del Estado.

Por lo tanto, donde hay un poder de gobierno, cualquiera que sea el Estado de que se trate, debe haber una responsabilidad. Desde el Presidente de la nación, hasta el último de los funcionarios, son responsables de sus actos.

La responsabilidad de los encargados de todo poder público, es otro medio de prevenir sus abusos. Todo el que es depositario o delegatario de una parte de la soberanía popular, debe ser responsable de abusos cometidos en su ejercicio.

La responsabilidad política, es la responsabilidad exigible de forma más inmediata y que se rinde ante sí mismo, el electorado y el partido, agrupación, coalición, entre otros. Por cuya lista haya sido elegido en el cargo que ocupa y se produce cuando por la conducta o actuación concreta de éste se hubiese producido un rechazo del electorado y de la propia ciudadanía en general.³⁰

Responsabilidad Civil: Al hablar acerca de la responsabilidad civil se puede decir que esta reviste diversas formas, así por ejemplo en algunos casos se exige que la conducta dañosa sea culpable (teoría de la responsabilidad

³⁰Gladys Ester Calderón, "Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos", *Revista de Auditoría Pública*, (Buenos Aires, Argentina, 2008), 76.

subjetiva), y en otros se prescinde de este dato subjetivo y se toma en consideración únicamente la existencia de un daño y la relación causal entre este y la acción del empleado o funcionario (teoría de la responsabilidad objetiva).

Sin embargo la primera de ellas, es decir la responsabilidad subjetiva a juicio de la jurisprudencia solo es posible en la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos, pues la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que: *“Cuando el acto ha sido realizado en cumplimiento de una disposición legal y la autoridad responsable no ha actuado por error, sino en cumplimiento de una posible interpretación de la ley, es decir, ajustando su conducta a la ley secundaria, pero no a la normativa constitucional; al obedecer a la ley, aunque ésta adolezca de inconstitucionalidad, no puede atribuirse responsabilidad a la autoridad que directamente pronuncio el acto reclamado, desplazándose la responsabilidad al Estado”*,³¹ mas no en la responsabilidad del Estado, ya que en contraria a la del funcionario, deviene en objetiva, pues aquél es un ente ficticio que no posee una voluntad consciente y libre, por lo que no puede actuar dolosa o culpablemente, el segundo tipo de responsabilidad, por otra parte es aplicable casi en la totalidad de los casos al Estado de acuerdo a criterios jurisprudenciales.

La calidad subsidiaria de la responsabilidad estatal surge no solo ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario, sino también cuando a este el funcionario no le es dable imputársele culpa alguna. Según la doctrina la finalidad de la responsabilidad subsidiaria del Estado puede resumirse diciendo, *“que es la oportunidad de proporcionar al particular dañado una*

³¹Sala de lo Constitucional, Sentencia de Amparo, con referencia No. 453-98, de fecha 26 de abril de 2000, 4.

garantía adecuada cuando por las condiciones del autor del daño o por las circunstancias en que éste último ha sido causado le sería difícil obtener resarcimiento del autor del daño o incluso identificar a éste”.

La responsabilidad de los funcionarios públicos se diferencia principalmente de la responsabilidad del Estado, en que el funcionario responde personal y directamente, es decir, con su persona y bienes por sus actos contrarios a las disposiciones constitucionales. Sobre él recaerá una culpa subjetiva propiciada por la extralimitación o incumplimiento irregular de sus atribuciones, así como, por negligencia inexcusable, ausencia de potestad legal, malicia o previsibilidad del daño.

Al efecto, la sentencia con referencia 51-2011 expresa: *“El Art. 245 de la Cn., inserto en el Título VIII relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, establece que”* los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución.

Esta disposición constitucional regula lo relativo a la responsabilidad por daños en la que incurren los funcionarios públicos como consecuencia de una vulneración de derechos constitucionales.

Debe destacarse que responden los funcionarios públicos, por lo que se trata de una *responsabilidad personal*, no institucional; en cuanto personal, siempre es una *responsabilidad subjetiva*, nunca objetiva; se trata de una *responsabilidad patrimonial*, que abarca todo tipo de daños materiales o morales; y solo procede cuando se esté ante una vulneración de *derechos constitucionales*, no de otro tipo de derechos.

Sin perjuicio de las características antes apuntadas, el Art. 245 de la Cn. prescribe que, en el caso de la responsabilidad analizada, al Estado le corresponde asumir una especie de responsabilidad subsidiaria.

El examen de la responsabilidad directa del funcionario, debe realizarse teniendo en cuenta los aspectos de hecho ya relacionados; sin embargo, deberá procederse con más rigor cuando se trate de situaciones comunes o resueltas con anterioridad, pues siendo la Sala de lo Constitucional la que de modo definitivo, desarrolla, amplía y llena el contenido de las disposiciones constitucionales, ninguna autoridad puede dar a estas una interpretación diferente a la que da esta Sala, pues de hacerlo violaría la Constitución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la calidad subsidiaria de la responsabilidad estatal surge no solo ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario, sino también cuando este no es dable imputársele culpa alguna. La responsabilidad del Estado, contraria a la del funcionario deviene en objetiva, pues aquel no posee una voluntad consciente y libre, por lo que no puede actuar dolosa o culpablemente.

Por otra parte, la Constitución vigente sigue estableciendo reglas especiales en cuanto al órgano ejecutivo en el Art. 171, en el que se establece: *“El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y los Viceministros de Estado, son responsables solidariamente por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los Ministros presentes o quienes hagan sus veces, aunque hubieren salvado su voto, a menos que interpongan su renuncia inmediatamente después de que se adopte la resolución.”*

Significa que frente a un acto emitido por cualquiera de los funcionarios

anteriormente relacionados, ya sea a título individual o como colegiados en el Consejo de Ministros; lesionen o afecten los derechos de los administrados, deberán responder solidariamente por los daños y perjuicios ocasionados y el Estado subsidiariamente en relación a estos, bajo los mismos criterios que antes se han mencionado. En relación a los diputados que conforman el órgano legislativo, *“En la resolución de fecha 11 de agosto de 2014 del proceso de inconstitucionalidad 21-2014, la Sala de lo Constitucional estableció que el principio constitucional de igualdad Art. 3 Cn. implica un tratamiento igualitario ante la ley, cualquiera que sea su naturaleza. En materia penal este (principio de igualdad) impone que la ley se aplique de manera igual a todas las personas, sin excepción alguna. Sin embargo, tanto a nivel constitucional y legal, se reconocen ciertas prerrogativas relativas a quienes ocupan determinados cargos en el ámbito de la función pública. A ellas la doctrina las denomina inviolabilidades e inmunidades”*.³²

Las *inviolabilidades* se definen como exenciones de responsabilidad para ciertos funcionarios por actos inherentes al ejercicio de su cargo. Ello se refleja en el Art. 125 Cn. que prescribe: *“Los Diputados (...) no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan”*. Esta constituye una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador, mediante la cual se salvaguarda el libre ejercicio de la función legislativa, partiendo de la premisa de que la libre expresión de ideas y opiniones constituye una condición esencial para el desempeño de la labor representativa que ejercen los parlamentarios.

En sentido estricto, esta prerrogativa constituye para algunos una auténtica excusa absolutoria que dispensaría de la aplicación de una pena, aunque

³²Sala de lo Constitucional, Sentencia de Amparo, con referencia No. 648-2014, de fecha 10 de septiembre de 2014, considerando II, párrafo primero.

también cabe su entendimiento como una causa de justificación cuyo fundamento radica en el ejercicio de la libertad de expresión, y por tanto, sujeta a límites de proporcionalidad y mesura en su ejercicio; en particular, con respecto a aquellas expresiones verbales que podrían menoscabar el honor y la imagen de otras personas. Además, puesto que se trata de una prerrogativa de carácter instrumental, que se establece en virtud de la función del cargo que se ejerce, su alcance está por ende, suscrito a actividades de carácter representativo y parlamentario.

Además de las inviolabilidades, se encuentran las denominadas inmunidades, que implican una serie de prerrogativas u obstáculos de carácter procesal, que se relacionan entre otras características: a) con la existencia de una autorización de un órgano estatal para su procesamiento penal; b) exceptuándose, cuando sean descubiertos en flagrante delito en la que cabe la posibilidad de su detención; c) la posibilidad de que su juzgamiento se dé una vez finalizado su período con relación a delitos de menor o mediana gravedad; y d) el establecimiento de una competencia especial para su juzgamiento el denominado aforamiento.

Por su parte, el aforamiento deviene de la premisa que con la inmunidad no se pretende crear una esfera de exculpación de las actuaciones ilícitas, condenables penalmente, realizadas por parlamentarios, sino verificar que no existe intencionalidad política de alterar la composición parlamentaria mediante la inasistencia involuntaria de alguno de sus miembros.

Al respecto, un punto importante que conviene evidenciar, es que “tales prerrogativas que otorga la Constitución, no constituyen privilegios o concesiones de impunidad para los hechos delictivos que cometan los funcionarios estatales, ya que no se estipulan de acuerdo a las personas

como tales derecho subjetivo, sino en razón de la posición o cargo que ocupan o de la función que desempeñan dentro del aparato estatal garantía parlamentaria.

En ese sentido, cabe destacar que se trata de una prerrogativa atribuida a los diputados propietarios no así a sus suplentes, cuando ellos no estén llamados a conformar Asamblea por las causas señaladas en el Art. 131, ordinal 4° de la Constitución puesto que lo que se persigue, en definitiva, es prevenir obstrucciones a la labor legislativa y garantizar el normal funcionamiento del Órgano Legislativo.³³

Por lo tanto, los Diputados suplentes, mientras no hayan sido llamados a formar Asamblea y ejercer la diputación, no son titulares de los derechos, prerrogativas y atribuciones inherentes a la condición de parlamentario, tales como otorgar iniciativa de ley, participar en comisiones legislativas o en el Pleno, entre otros. Por el ámbito de la responsabilidad puede ser: Contractual y Extracontractual.

Responsabilidad contractual: en la que supone que el Estado o sus servidores serán responsables en razón de los términos acordados en el contrato o aún puede ser exonerado en razón de los mismos, mientras que en la responsabilidad extra contractual, esto no es posible debido a que la responsabilidad siempre nace del propio acto dañoso y no de convenios o pactos anteriores, y es precisamente esa falta de vínculo obligatorio entre el autor del daño, en este caso el Estado o sus funcionarios y el sujeto dañado, la que da origen para que se pueda incurrir en este tipo de responsabilidad.

³³Sala de lo Constitucional, Sentencia de Amparo, con referencia No. 482-2012, de fecha 12 de junio de 2012, considerando III, párrafo segundo.

A pesar de que se considera el vínculo obligatorio la principal diferencia esta es muy cuestionada en el sentido de que el contrato no necesariamente comprende toda la casuística que de forma implícita o explícita puede derivar de él, así tenemos que el Art. 1417 del Código Civil señala que: *“Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley o la costumbre pertenecen a ella”*.

La responsabilidad extra contractual se responde fundamentalmente en base al principio de la reparación íntegra, es decir, se repara el daño material y moral sin tomar en consideración ninguna de las categorías de la culpa civil sino por la existencia objetiva del daño ocasionado, mientras, que en la responsabilidad contractual si no se puede imputar dolo al actor sólo es responsable de los perjuicios que previeron o pudieron preverse al tiempo del contrato, pero si hay dolo, es responsable de todos los perjuicios que fueron una consecuencia inmediata o directa de no haberse cumplido la obligación o de haberse demorado su cumplimiento.³⁴

2.4. Mecanismos para Deducir Responsabilidad.

El Estado, con el afán de resarcir los perjuicios ocasionados a los administrados, crea mecanismos por medio de los cuales puede tutelar derechos, y evitar así el apareamiento del perjuicio; algunos de estos mecanismos son por ejemplo: las sentencias de Inconstitucionalidad de leyes, reglamentos, decretos, entre otros, y el Amparo, como recursos

³⁴Margarita Gladys, Benítez Quintanilla, Gladys Lisette, Blanco Morales, Sandra Maritza, Escalante Vindel, “Ejecución de las resoluciones que determinan la responsabilidad subsidiaria del Estado”, (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2007), 32.

administrativos o judiciales, así también podemos mencionar el juicio de cuentas, contemplado y regulado en la Ley de Corte de Cuentas de la República, de igual forma el proceso penal y civil al cual pueden ser sometidos los servidores públicos que han incurrido en alguna infracción de la cual pueda deducírsele responsabilidad.

Al hablar del Amparo nos referimos a la máxima expresión protectora de los derechos humanos y libertades fundamentales El Art. 247 de nuestra Constitución señala que toda persona puede pedir Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema Justicia por violación de los derechos fundamentales y es por ello que podemos decir que el objeto de protección del Amparo consiste en que se imparta a la persona demandada protección jurisdiccional contra cualquier acto de autoridad ya sea emitido por un particular o por una autoridad legalmente constituida, que sea inconstitucional y que específicamente viole sus derechos o los principios constitucionales consagrados a su favor, pudiendo ser estos particulares, funcionarios y empleados públicos. La jurisprudencia reconoce dos clases diferentes de Amparo, los cuales son el directo y el indirecto.

El Amparo, como resguardo de los derechos constitucionales, opera también contra normas (Leyes y Decretos) cuando solamente surta efecto jurídico para el peticionario, concediendo el amparo solicitado, porque la Sala de lo Constitucional considere que la norma atacada de inconstitucional, lo es en relación a los derechos del peticionario; de lo contrario, estaríamos ante una demanda de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos. Es decir, estamos ante una demanda de Amparo, contra una ley, por ser inconstitucional, pero únicamente en relación a los intereses del peticionario (Quejoso). (Ejemplo Amparo 493-2009 ANDA contra Alcaldía Municipal de San Miguel)

“En el Amparo indirecto, los particulares tienen la posibilidad de reclamar de manera frontal, las leyes que estiman inconstitucionales...”³⁵

Por su parte el Amparo directo no puede interponerse frontalmente contra las leyes, sino contra toda clase de acciones u omisiones de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus órganos descentralizados y de las sentencias definitivas pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo que violen aquellos derechos u obstaculicen su ejercicio. Art. 12 Inc. 2º Ley Pr Cn, es en esta medida de que el amparo inconstitucionalidad deduce responsabilidades para los funcionarios públicos, que hayan sido procesados en el juicio de cuentas.

Refiriéndonos concretamente a la naturaleza de la responsabilidad que se deduce, en El Salvador, por medio del juicio de cuentas, lo primero que se debe puntualizar es que este versa sobre la licitud de las cuentas; no debemos perder de vista que, en principio, son las cuentas de los administradores del patrimonio público, las juzgadas.

La responsabilidad que por medio del juicio de cuentas se persigue, es de carácter especial, distinto de la que toca deducir a los tribunales del fuero civil o penal. Sobre las cuestiones puramente civiles o penales, la Corte se limitará a dar aviso al Ministerio Público, para lo que este juzgue conveniente.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República en el artículo 56 establece que: “el presidente de la Corte comunicará al Fiscal General de la República,

³⁵Fernando Silva Garcia, *El nuevo concepto de las Leyes Autoaplicativas en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, (México), <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/17.pdf>

de los posibles ilícitos penales que se advirtieren en razón del ejercicio de las atribuciones de la Corte, dentro de las siguientes veinticuatro horas”, esto en atención a lo dispuesto en el Art. 312 del Código Penal, el cual establece:

“El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública que en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, tuviere conocimiento de haberse perpetrado un hecho punible y omitiere dar aviso dentro del plazo de veinticuatro horas al funcionario competente, será sancionado con multa de cincuenta a cien días multa.” Lo cual ha sido establecido en la ley competente como autoridad pública ejecutora de las acciones que se cometan.

2.5. Generalidades de los Servidores Públicos.

2.5.1. Evolución Histórica de los Servidores Públicos.

Desde la antigüedad en el Estado absolutista, el rey con el fin de no tener que lidiar con los burgueses, designan comisionados a quienes les encargan la realización de una específica comisión, la que una vez concluida, ya no laboran más para el rey, los removían con facilidad, por ello le mostraban incondicional obediencia y lealtad.

El Estado y demás entes públicos descentralizados o desconcentrados, para la realización de sus fines y por la naturaleza de estos, necesitan al igual que cualquiera otra persona jurídica, la concurrencia de personas naturales que actúen en su nombre o ejerzan las funciones o competencias que les corresponden, a las que en este caso, se les denomina servidores públicos; y la realización entre estos y el Estado o ente público, se origina ya se a partir de la celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto

administrativo de nombramiento o de una elección popular o directa, o una indirecta o de segundo grado, o bien de un contrato de servicios profesionales o técnicos,³⁶ de lo que menciona el Art. 83 de las disposiciones generales del presupuesto. Tales personas son seleccionadas de diferente manera, ya sea por medio de un concurso por oposición, de un sorteo, de una terna u otro mecanismo de escogitación.³⁷

La doctrina aborda este tema bajo el nombre de función pública, término que abandonamos por ser confuso, en tanto hace pensar en la actividad o función, y no en las personas que la realizan. Es evidente que estamos en presencia de una relación laboral, en la que una persona física le presta su servicio al Estado que funge como empleador; y como este último cumple una función pública, la relación laboral se ve afectada ya que el régimen jurídico que regula, es diferente al que regulan las relaciones laborales privadas.

A diferencia de los trabajadores privados, en el sector público, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado esta unilateralmente determinada por este último, quien de forma general e impersonal establece por mandato constitucional y legal, las condiciones de los servidores públicos y decide, por complejos mecanismos, a quien se nombra para la prestación de los mismos, con la cual, el nexo que liga a los servidores públicos con el Estado, es de Derecho Público Administrativo.

La jurisprudencia constitucional emitida por la CCR ha reconocido que en el

³⁶Sala de lo Contencioso Administrativa, Sentencia Definitiva, con referencia No 63-2006, de fecha 26 de octubre del 2009, 2.

³⁷Sala de lo Contencioso Administrativa, Sentencias Definitivas, con referencia No. 25-E-97 y 45-D-97, de fecha 5 de junio de 1998 y 11 de diciembre de 1998, respectivamente; considerando II, P. 4, las que desarrollan de forma interesante e introductoria este tema.

sistema salvadoreño aparece evidente que, en cuanto a la organización administrativa en abstracto es conformada por un acto material y formalmente legislativo, se trata de configuración de un origen jurídico general impersonal, unilateralmente determinado por el Estado. Lo anterior significa que el acto jurídico que estipula en abstracto la organización administrativa, y que incluye claro está el número y distribución de plazas, es una ley; en consecuencia la determinación de derechos y deberes de los servidores públicos, ingreso, estabilidad, ascenso, entre otros, derivan de una situación general e impersonal, no de una situación contractual.

El servidor público efectúa una actividad de orden y naturaleza pública, a través de la cual el Estado cumple, por mandato constitucional, con un servicio a desarrollar en bien de la población en general y sin fines de lucro.

En el caso del servidor público, el interés que determina su labor se vincula estrictamente con las necesidades y conveniencias generales, delimitadas por el ordenamiento jurídico, y desarrolladas por entes públicos. Así las normas que regulan la relación laboral no ponen su principal interés en la tutela del trabajador ni en el interés económico de la administración, sino en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común.

En consecuencia, este ordenamiento jurídico regulador de la relación laboral pública, debe de tener en cuenta un carácter instrumental, supletorio, analógico y condicionado que exige, en todos los supuestos, un juicio previo de compatibilidad con el interés general.

Los trabajadores públicos, a diferencias de los privados, tienen una serie de prerrogativas originadas en el hecho de que el Estado y los servicios públicos

que prestan son permanentes, y como consecuencia no pueden sufrir interrupciones, con cuya finalidad, el constituyente establece mecanismos tendientes a garantizar esta continuidad, como la prohibición del abandono colectivo de labores, la prohibición de la huelga si se prestan servicios esenciales a la comunidad, entre otros, tal como lo estipulan los artículos 221 inc.1°Cn. y 533 literal a) C. Tr.

Así el derecho a la estabilidad laboral no está concebido en beneficio exclusivo de la persona física que ocupa el cargo o empleo, si no que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la constitución y a las leyes. Y es que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor, estabilidad laboral es en puridad garantía de la realización del interés público, a fin de que aquel, protegiendo al servidor de una política de despojo, que en su contra podría llevar a cabo los intereses partidarios al frente de las instituciones; y la segunda razón, es técnica meramente, pues con la estabilidad se alcanza la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo.³⁸

El Estado o sus instituciones requieren de un elemento humano que desarrolle ciertas actividades en el marco de las normas jurídicas que les rigen, son personas naturales a las que se les denomina trabajadores y/o servidores públicos, quienes pueden estar vinculadas al Estado o a sus instituciones por diferentes medios legales entre estos, (a) por haber optado a un cargo público y ser electas por votación popular directa para un periodo determinado; (b) a partir de elecciones de segundo grado; (c) ingreso bajo el

³⁸Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia No. 63-2007, de fecha 10 de octubre de 2007, 6.

régimen de carrera administrativa regulada en el Art. 219 Cn, (d) acuerdos de voluntad o contratos, ya sea mediante relaciones de coordinación o de supra subordinación.³⁹

La Sala de lo Civil de la CSJ ha dicho que las características del contrato de naturaleza administrativas en virtud del cual se ingresa a laborar a la administración, son los siguientes: de manera excepcional solo puede tener por objeto la realización de servicios técnicos o profesionales y de carácter eventual, que su objeto es un producto delimitado de la actividad humana y no una prestación de trabajo; no sugiere relación de dependencia o supra subordinación si no que el contratado tiene cierta autonomía; y que lo fundamental es el resultado que se ha de lograr o producir.⁴⁰ Lo anterior significa que si el contrato otorgado no tiene una norma administrativa de apoyo o sustento es de carácter laboral, y como consecuencia se le aplica el Código de Trabajo, así lo establece el Art. 2 inc.2 del citado cuerpo normativo.

2.5.2. Denominaciones de los Servidores Públicos.

A los servidores públicos se les denomina indistintamente empleados públicos, funcionarios públicos, trabajadores públicos, funcionarios municipales, trabajadores municipales, agentes de autoridad; pero en el fondo se están refiriendo al grupo de personas naturales que trabajan para el Estado, los municipios, u otros entes públicos, en su forma centralizada de expresión, o considerando este de manera descentralizada, ya sea por servicios o región.

³⁹Sala de lo Constitucional, Sentencia Definitiva de Amparo, con referencia No. 985- 2002, de fecha 27 de enero 2004, 2.

⁴⁰Sala de lo Civil, Sentencia de Casación Civil, con referencia No. 208- C 2006, de fecha 21 de Diciembre de 2007, 4.

Se pueden definir el termino servidores públicos, como el conjunto de personas naturales que desempeñan sus labores al servicio del Estado, o que prestan sus servicios a este, es decir dentro del sector público. El termino servidor público es el género, y de él se derivan diferentes tipos de estos, atendiendo al régimen jurídico al que están sujetos y a las características propias de cada uno.

El Derecho Administrativo refiriéndose a los servidores públicos, y teniendo en cuenta que los servidores del Estado necesitan adquirir o adoptar conocimientos o sabiduría que les permita ejercer con eficiencia y eficacia su función, crea una expresión llamada carrera administrativa, la que para referirnos con mayor claridad es necesario que se considere su fundamento ético, constitucional y legal, Art. 218 y siguientes de la Cn,

La Ley de Ética Gubernamental, la Ley del Servicio Civil, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, entre otras; esta abarca a los servidores públicos vinculados con el Estado, Municipios o entes públicos en razón del acto administrativo, ya sea un nombramiento con cargo al fondo general de la nación o a fondos especiales de instituciones específicas, y que realice labores permanentes en la citada institución, está entonces se ve manifestada en la protección que al servidor público le proporciona, pues le hace gozar plenamente en sus derechos que como tal tiene, y le protege de una separación arbitraria o discrecional del cargo; esto es porque los servidores públicos no están al servicio de una fracción política sino del Estado, buscándose así garantizar la estabilidad laboral de servidor público

Tal carrera se apoya en el precepto constitucional que dispone que toda persona tiene derecho al trabajo, y que a nadie se le puede privar de sus derechos (el trabajo, en este caso uno de ellos) sin ser oída y vencida en

juicio entiéndase proceso judicial o procedimiento administrativo con arreglo a las leyes.⁴¹

2.5.3. Clasificación de los Servidores Públicos.

Para clasificar es necesario recurrir a una serie de criterios, los cuales en muchos casos solo son válidos para fines académicos, por ej. se habla de servidores públicos civiles y militares, de nacionales, municipales e institucionales; de funcionarios y empleados públicos, de servidores públicos permanentes, temporales y a plazo o eventuales, de servidores públicos de hecho y de derecho, entre otros.

Es importante decir que jurisprudencialmente y tomando como criterio la titularidad de la estabilidad laboral, los servidores públicos se clasifican en empleados y funcionarios, comprendidos en la carrera administrativa, pero protegidos por la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos que no gozan de estabilidad laboral, por ejercer cargos de confianza personal o política; y funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos públicos.⁴²

También es importante considerar la clasificación que presenta el Art. 2 de la Ley de Ética Gubernamental, cuando dice: *“Art. 2, esta ley se aplica a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente, que presten servicios en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República”*.

⁴¹Sala de lo Constitucional, Sentencias Definitivas de Amparo, con referencia No. 15-R-84 y 9- V-84, ambas de fecha 5 de Agosto de 2012, 5.

⁴²Sala de lo Constitucional, Sentencia Definitiva de Amparo, con referencia No. 1080-2008, de fecha 5 de Noviembre de 2010, 3.

2.5.4. Derechos y Deberes de los Servidores Públicos.

En cuanto a los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos; y por ser los empleados públicos el más grande grupo de estos nos referimos a ellos con más amplitud, procurando cubrir los principales derechos de estos, los cuales se pueden también clasificar en económicos, sociales y laborales; en los que sobresalen el derecho a recibir un salario y demás prestaciones que de este se derivan, derecho a descansar, licencias o permisos, ascenso, estabilidad laboral, a recurrir resoluciones que le sean adversas, al goce de prestaciones sociales y laborales, a honras fúnebres, entre otros.

El derecho a la estabilidad laboral, sobre la cual diremos que no puede ser absoluta, puesto que a nadie se le puede garantizar a perpetuidad la permanencia en el cargo o empleo; y que además para tenerla se requiere que subsista el opuesto de trabajo.⁴³

Que el servidor público no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el cargo se desempeñe con eficiencia y que las labores que en este realiza se entiendan permanentes en la institución para la cual trabaja, que no se cometa infracción o falta que la ley sancione con despido, destitución, o remoción del cargo o empleo.

Que subsista la institución para lo cual se presta el servicio, que el vínculo laboral con la institución sea de carácter público, que se encuentre en una situación de supra subordinación, que reciba un salario por el servicio que presta, y que además el puesto que se desempeña no sea de aquellos

⁴³Rafael Martínez Morales, Derecho Administrativo, 2º Curso, 4ta. Ed., (México: Edit. Oxford, 2003), 367.

cargos o empleos de confianza, por motivos personales o político Derechos que surten sus efectos ante remociones arbitrarias, ilegales e inconstitucionales; se exige de un juicio previo para privar al servidor público de la estabilidad laboral, la estabilidad entonces puede ser propia o impropia, o absoluta o relativa.

Hay ciertos servidores que no gozan de este beneficio. Otro derecho es el de ascenso o promoción, que suele incluso estar condicionado a ciertos requisitos formales, como la permanencia durante ciertos años en cargo de menor jerarquía, el tiempo de servicio para la administración, participar en concursos de promoción y obviamente buscando salir mejor evaluado que los demás, evaluación del jefe de quien se dependa, entre otros; con el ascenso van inmersas nuevas responsabilidades, y por supuesto un mayor salario, este derecho está relacionado con el derecho a capacitaciones, con las que se acreditan los puntos o méritos que en caso de promoción se piden.

Cuando se asume un nuevo puesto por haber sido ascendido, la relación laboral común permite que el empleado que sea ascendido y considere que no tiene la capacidad exigida para el nuevo puesto, vuelva a su cargo anterior, lo que obviamente no se debe considerar desmejora en las condiciones laborales; creemos que esta oportunidad se debe de extender a los servidores públicos.

En el caso de las licencias o permisos, estos tienen una serie de causas o motivos, por ejemplo: si es para perfeccionar una ciencia, arte u oficio; ha dicho la Sala de lo Contencioso Administrativa, que en las instituciones públicas deben de ser fomentados, puesto que se traducen normalmente en mejores servidores públicos, favoreciendo así directa, ente a la institución

para la cual y trabaja.

El descanso comprende las licencias y las vacaciones, las primeras son de carácter personal y se conceden por diversas razones; las segundas, son de orden público y de carácter general, imponen al empleador la obligación de darlas, y al servidor público la obligación de tomarlas.

Los servidores públicos tienen deberes y/o prohibiciones que no son más que deberes negativos o de abstención-, las cuales pueden ser generales o especiales, en atención al cargo o empleo que desempeñen, por ej.: el deber de obediencia, conducta decorosa, ética pública, reserva y discreción (el no revelar ningún tipo de información que en razón de su cargo conozcan), promoción oficiosa de acciones judiciales, de presentarse puntualmente a realizar sus labores y el de realizarlas con esmero o diligencia, no hacer política partidista, entre otros; entre las prohibiciones podemos citar, patrocinar tramites o gestiones de terceros vinculados con su gestión, recibir directa o indirectamente dadas o beneficios, usar con fines particulares los bienes de la institución destinados al servicio oficial o público, entre otros.

2.5.5. Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos.

Además y como parte de la carrera administrativa, es de suma importancia referirnos al régimen disciplinario que regula a los servidores públicos, el cual se refiere a las sanciones que en virtud del incumplimiento a deberes o irrespeto a prohibiciones, los hace acreedores a una sanción, las cuales pueden ser leves, graves, o muy graves; administrativas, civiles, éticas, o penales; principales y accesorias, pero que no se pueden imponer sino se sigue antes un proceso en el que les garanticen sus derechos de defensa y de audiencia; el cual se puede seguir en sede administrativa o judicial, según

sea el servidor público de quien se trate, o de la naturaleza de la infracción atribuida; y en atención a ciertos principios como el de legalidad de la infracción y de la pena, el de proporcionalidad, publicidad, congruencia, audiencia, defensa, entre otros. Según el primer principio, en materia administrativa sancionadora, es aplicable a lo prescrito en relación al principio de legalidad penal, en el sentido de ser ley estricta. Es decir, exige que la ley establezca en forma precisa, las diversas conductas punibles y las respectivas sanciones, lo que significa someterse en todo momento al ordenamiento jurídico vigente.

Cualquier normativa en la que se establezca un régimen sancionatorio, debe contener claramente definidas las infracciones y las correspondientes sanciones, así como un procedimiento reglado para aplicarlas, a fin de respetar, los principios constitucionales antes mencionados, y los derechos de las personas a quienes deba aplicarse tal régimen. Es importante que consideremos además, que en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora interna, la administración puede hacer uso de medidas cautelares, las que deben regirse por el carácter mismo de estas, como son la instrumentalizada, la excepcionalidad, la urgencia, susceptible de modificación, y la temporalidad.

Estas medidas están dispersas en el ordenamiento jurídico administrativo sancionador, sobre las cuales debemos de saber que la dilación injustificada de la medida cautelar, se traduce en una vulneración a los derechos constitucionales que provoca que el trabajador deje de gozar de los derechos y prestaciones que le corresponden, derivados de la relación jurídica creada por la prestación del trabajo.

En el caso de no cumplir con sus deberes o prohibiciones, la administración

cuenta con la potestad sancionatoria interna o llamado por otros como derecho disciplinario que corresponda, en el que se pueden hacer acreedor, según la naturaleza y gravedad de la infracción (principio de proporcionalidad) a una sanción penal o administrativa, que puede ir, desde una simple amonestación, hasta la separación del cargo por despido o destitución; y/o su encarcelamiento. El ejercicio de esta potestad administrativa sancionadora interna está fundado en el supuesto de que los servidores públicos incumplan sus deberes u obligaciones, e irrespeten sus prohibiciones.

Lo que supone deducción de responsabilidad, entre las que se encuentra la administrativa (además de la penal, civil, política, ética); en virtud de la cual se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en contra de la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con las que deben de desempeñar sus empleos comisiones o cargos; la que se deduciría por los funcionarios u órganos a quienes el ordenamiento jurídico les de competencia. Además debemos de considerar que en el marco del procedimiento administrativo sancionador, se pueden dictar medidas cautelares como la suspensión laboral; con las que se busca asegurar la eficacia de la decisión definitiva que habrá de dictarse; medida que obviamente debe de ser excepcional, temporal y debidamente fundada o motivada.

Esta última, para posibilitar una adecuada defensa además porque robustece la seguridad jurídica, pues elimina la arbitrariedad; o simplemente para darle respuesta al derecho de petición y cumplir así con el deber de respuesta. Al servidor público se le puede deducir, responsabilidad administrativa disciplinaria, patrimonial, penal, civil, o política. Tanto las absoluciones las sanciones o las medidas cautelares; son formas de expresión.

CAPITULO III

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

3. Antecedentes Históricos.

La historia constitucional de El Salvador, como Estado independiente, estuvo regida por varias Constituciones como las de 1841, 1864, 1871 y 1872, en las cuales se mantuvieron incólumes los principios reguladores de la gestión hacendaria, que estableció la Constitución federal y la del mismo Estado salvadoreño, cuando formaba parte de la Federación Centroamericana.⁴⁴

A medida que los ingresos y gastos públicos crecieron, surgió la necesidad de contratar compañías especializadas en la fiscalización y actos de ejecución del presupuesto; por decreto legislativo del 25 de Noviembre de 1925, el Ministerio de Hacienda comisionó a los Señores Williams W. Renwick y Dr. L. Quiñónez, para que elaboraran los proyectos de Ley Orgánica de Presupuesto y Ley de Control Fiscal. La Ley Orgánica de Presupuesto y la Ley de Control fiscal, novedosas en ese época, motivaron al gobierno a contratar los servicios de la firma inglesa Layton Bennett Chiene and Tait, en julio de 1928, cuyo propósito fue estudiar reformas que coadyuvaran a la implementación de un sistema de contabilidad de control; dicho objetivo, estuvo fundado en los progresos financieros que en aquel entonces alcanzaba el Estado.⁴⁵

El resultado de las recomendaciones formuladas por la firma inglesa, se consolidó con la emisión del decreto de fecha 7 de noviembre de 1929, en

⁴⁴Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Historia de la Corte de Cuentas, <http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>

⁴⁵USAID, del Pueblo de los Estados Unidos de América, *Rendición de cuentas en el sector Público de El Salvador*, (San Salvador: USAID, 2008), 57.

virtud del cual, se creó la Auditoría General de Hacienda anexa al Ministerio de Trabajo. Como consecuencia de la creación de la Auditoría General de Hacienda, se dictó la Ley de Auditoría General de la República, por medio del Decreto Legislativo número 70 del 21 de mayo de 1930, publicado en el Diario Oficial número 138 del 19 de junio del mismo año.

A partir de esa fecha, el control de la administración fiscal salvadoreña se vio fortalecido, pues tuvo como base el entendimiento y el esfuerzo entre ambos organismos; seguidamente, las actividades fiscales tendieron a consolidarse en una sola institución.

En ese contexto, se concibió la idea que las funciones, que a esa fecha habían sido encomendadas al Tribunal Superior de Cuentas, a la Auditoría General de la República y a la Contaduría Mayor, se pudieran concentrar en un solo ente; para ello, el gobierno de la República creó una nueva comisión responsable de realizar nuevas reformas a la administración financiera, encabezada por Don Manuel Enrique Hinds, quien luego habría de ser el Primer Presidente de la nueva organización, el Dr. Juan Ernesto Vásquez, Auditor General en Funciones y Don Julio Roseville, Segundo Jefe del Departamento de Contabilidad Fiscal de la Auditoría General de la República; estos personajes tuvieron, entre otros cometidos, proponer las disposiciones que a su juicio, fueran convenientes introducir al Proyecto de Constitución que se estaba preparando en lo relativo a la Hacienda Pública.

La referida comisión propuso en su informe, la conveniencia de adoptar, o bien el patrón inglés, de una Contraloría y Auditoría General, o el de estilo francés, consistente en la creación de una Corte de Cuentas. Con base a dicho dictamen, fue la honorable Asamblea Legislativa quien decidió adoptar el tipo de organización. Es decir, que se optó por el clásico estilo francés por

ser un organismo colegiado de control fiscal y al que se le hizo las modificaciones respectivas, para responder a las necesidades imperantes de la época.

Al consultar ensayos escritos por estudiosos del tema, entre ellos el distinguido Abogado José Raúl Méndez Castro, se ha podido establecer que, como cita este último, efectivamente, el control gubernamental en nuestro sistema nace con la constitución de 1872, ya que ésta reformaba la emitida el 16 de octubre de 1871; constitucionalizado en su Art. 117 , aspecto del cual quedó consignado lo siguiente: *“Para la Administración de los fondos públicos habrá una sola Tesorería General, recaudadora y pagadora, y un Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, que glosará todas, las que administren intereses del erario público”*.

La definición del maestro Cabanellas encaja perfectamente con lo manifestado en el Art. 117 de la Constitución de 1872, al expresar: *“Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas”*, ya que siendo figuras distintas, forman un solo cuerpo, en consecuencia, se nace a la vida constitucional dentro de una cápsula herméticamente cerrada, en ese orden de ideas, pretender separarla (lo técnico de lo legal), atenta contra la naturaleza misma y origen constitucional, para el caso, convertirla en Contraloría.

Fue hasta la Carta Magna de 1939 que el control gubernamental, es confiado a un organismo denominado *“Corte de Cuentas de la República”*; en esta última constitución, se establece en el Art. 158, lo siguiente: *“la fiscalización técnico legal de la Hacienda Pública en general, y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República”*, consolidando de esta manera, lo que la Ley Suprema de 1881 había unido

por medio de la vocal “o”; es decir, que la fiscalización es técnica y legal.⁴⁶

Fue hasta la Constitución de 1983, la que asignó un título especial a la Corte de Cuentas de la República, así, se puede apreciar actualmente en el capítulo V de la misma; en todas las anteriores, el organismo superior de control, se encontraba inmerso en el título de la Hacienda Pública.

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República nació en 1939, y desde su origen estableció el doble aspecto de su jurisdicción: técnico y legal. Teniendo una vigencia de cincuenta y seis años, la que fue sustituida por la nueva Ley de la Corte de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 176, Tomo No. 328, de fecha 25 de septiembre de 1995. En esta nueva ley se regula el juicio de cuentas a partir del artículo 65 al 94 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

Según el Art. 1 LCC, la Corte de Cuentas de la República *“es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del artículo 195 y los incisos 4 y 5 del artículo 207 de la Constitución de la República”*.

3.1. Naturaleza Jurídica.

Previo a hablar de la naturaleza jurídica de la Corte de Cuentas, es preciso mencionar que a fines del año 1939, existían en nuestro país tres

⁴⁶Mirna Santos Cabrallo de Villatoro, y Rosa Elena Sánchez González, “La Fiscalización y el control posterior que realiza la Corte de Cuentas de la República en las Municipalidades”, (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1997). 28.

organismos a cuyo cargo estaba la fiscalización de la Hacienda Pública, estos eran: la Auditoría General de la República, a quien se le estaba encomendada la fiscalización, estudio, intervención, erogación, pago y enajenación de los fondos y bienes del Estado, es todas sus dependencias; El Tribunal Superior de Cuentas, a quien le correspondía exclusivamente la actividad jurisdiccional; y la Contaduría Municipal que actuaba ejerciendo fiscalización sobre las municipalidades de la República.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, que fue el día diecinueve de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, se derogo las leyes que regulaban la actividad de las Instituciones referidas; y la Corte de Cuentas, la cual había sido instituida como organismo independiente del Poder Ejecutivo, por la Constitución Política del 20 de enero de 1939, asumió todas las atribuciones de los organismos ya citados.

De ahí en adelante las funciones de ésta, tiene una marcada dualidad. Unas veces actúa como entidad administrativa bajo la dirección de su presidente y otras como cuerpo colegiado, para ejercer la función jurisdiccional.

Es importante hacer mención de la naturaleza jurídica de la Corte de Cuentas, la constitución en su Art. 195 le da la potestad para que ejerza un control hacia los funcionarios y al mismo tiempo conozca de los juicios a que dan lugar dichas cuentas, así mismo el Art. 5⁴⁷ de la Ley de la corte de cuentas establece dichas funciones al organismo rector. El autor Jesús González Pérez, considera la corte de cuentas como un órgano administrativo y administrativas sus resoluciones; sin embargo otros afirman

⁴⁷María de los Ángeles, Sánchez Villalta, "Eficacia del control que ejerce la Corte de Cuentas de la República, sobre los funcionarios que manejan fondos públicos", (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2000)

que se está ante una institución de naturaleza mixta afirmando que es un tribunal administrativo judicial.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República en sus Art. 195 y 196, se considera que la CC realiza funciones de naturaleza mixta, debido a que el ente contralor es quién vigila, revisa y controla la actividad de los funcionarios públicos; a la vez dentro de la Corte existen cámaras de primera y segunda instancia las cuales llevan los juicios de cuentas en el caso de existir responsabilidad patrimonial.

Es por ello que la Corte de Cuentas tiene una naturaleza jurídica especial, ya que al haberse resumido las funciones administrativas y jurisdiccionales en una sola institución, ha dado lugar que tenga una doble faceta que lo particulariza.⁴⁸

3.2. Atribuciones de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

3.2.1. Atribuciones y Funciones.

Como ente contralor, la Corte de Cuentas se le han dado atribuciones y funciones que debe desempeñar de acuerdo a lo establecido en la Constitución en el Art. 195. En ese sentido es necesario aclarar lo que se entiende por atribución, y es así como el diccionario enciclopédico Español define atribución “como el actuar del ente contralor en ejercicio que lo faculta a realizar su cometido según su competencia, para ejercer el control gubernamental, según lo establecido en el en el artículo antes mencionado.

⁴⁸José Rutilio López Cuellar, “El Juicio de Cuentas en la Legislación Salvadoreña”, (Tesis Doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1974), 10.

La Constitución de la República de El Salvador establece en el Art. 195 que *“La Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se denominara Corte de Cuenta de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones”*

Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos, así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.

Aprobar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el tesoro público o al patrimonio del Estado, y refrenar los actos y contratos relativos a la deuda pública.

Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y conocer de los juicios a queden lugar dichas cuentas.

Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo.

Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a esta del resultado de su examen.

Dictar los Reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones; Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea legislativa y

a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización.

Velar por que se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y municipios; Ejercer las demás funciones que las leyes le señalan.

Estas funciones y atribuciones de las Corte de cuentas establecidas en el Art. 195 Cn. Son de manera general, es por ello que en el numeral noveno deja un espacio para dar la facultad al ente contralor que ejerza las demás funciones que las leyes señalen; es por esa razón que el Art. 5 de la LCC regula las funciones específicas correspondientes al ente contralor,

Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado; Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para: la práctica del control interno; La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión.

La determinación de las responsabilidades de que trata esta Ley; Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía dela gestión pública; examinar y evaluar los sistemas operativos, de administración e información y las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos, como responsabilidad gerencial de cada ente público; evaluar las unidades de auditoría interna de las entidades y organismos del sector público; sin perjuicio de su responsabilidad y obligación de control, la Corte podrá: Calificar, seleccionar y contratar firmas privadas para sustentar sus auditorías en los casos que considere necesario; Evaluar el trabajo de auditoría externa, efectuado por otras personas en las

entidades y organismos del Estado; Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos del sector público, con respecto a la implantación del Sistema de Control y materias que le competen, de acuerdo con esta Ley.

Capacitar a los servidores de las entidades y organismos del sector público, en las materias de que es responsable; normar y coordinar la capacitación.

Requerir a funcionarios y empleados que hagan efectivo el cobro de las obligaciones a favor de las entidades y organismos del sector público, y que éstos cancelen las propias.

Declarar la responsabilidad administrativa o patrimonial, o ambas en su caso.

Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado;

Solicitar a la Fiscalía General de la República que proceda contra los funcionarios o empleados, y sus fiadores cuando los créditos a favor de entidades u organismos de que trata esta Ley.

Procedan de los faltantes de dinero, valores o bienes a cargo de dichos funcionarios o empleados; Solicitar a quien corresponda la aplicación de sanciones o aplicarlas si fuera el caso y que se hagan efectivas las responsabilidades que le corresponde determinar y establecer.

Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa e informar a ésta del resultado de su examen en un plazo no mayor de cuatro meses. Para tal efecto, la Corte practicará auditoría a los estados financieros del Órgano Ejecutivo,

pronunciándose sobre la presentación y contenidos de los mismos, señalando las ilegalidades e irregularidades cometidas y toda situación que no permita a los diferentes Órganos del Estado apreciar con claridad los resultados de determinado ejercicio financiero.

Exigir de las entidades, organismo y servidores del sector público cualquier información o documentación que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones; igual obligación tendrán los particulares, que por cualquier causa, tuvieren que suministrar datos o informes para aclarar situaciones.

Al servidor público o persona particular que incumpliere lo ordenado en el inciso anterior, se le impondrá una multa sin perjuicio de cualquier otra sanción que se hiciere acreedor, todo de conformidad con la ley.

Dictar las disposiciones reglamentarias, las políticas, normas técnicas y procedimientos para el ejercicio de las funciones administrativas confiadas a la Corte, y vigilar su cumplimiento.

Dictar el Reglamento Orgánico-Funcional de la Corte que establecerá la estructura, las funciones, responsabilidades y atribuciones de sus dependencias.

Ejercer las demás facultades y atribuciones establecidas por las leyes de la República

3.3. Reconocimiento Constitucional y Legal de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

Como se ha mencionado, anteriormente, fue hasta la Carta Magna de 1939

que el control gubernamental, es confiado a un organismo denominado “*Corte de Cuentas de la República*”; en esta última constitución, se establece en el Art. 158, lo siguiente: “*la fiscalización técnico legal de la Hacienda Pública en general, y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República*” pero fue hasta la constitución de 1983, la que asignó un título especial a la Corte de Cuentas de la República.

En el año de 1939 se creó la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, la cual tuvo una vigencia de cincuenta y seis años, la que fue sustituida por la nueva Ley de la Corte de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 176, Tomo No. 328, de fecha 25 de septiembre de 1995.

3.4. Estructura Organizativa de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

Según el Art. 3 del ROFCCR la presidencia es la máxima autoridad administrativa de la Corte; define y orienta la política institucional, aprueba y dirige la ejecución de planes y programas para la fiscalización de la gestión pública.⁴⁹

Algunas de las funciones que ejerce el presidente de la Corte de Cuentas están establecidas en el Art. 8 de la LCC:

Formular las políticas de selección, capacitación, remuneración y demás

⁴⁹Reglamento Orgánico Funcional de la Corte de Cuentas de la República, Decreto de la Corte de Cuentas No. 2, del 24 de agosto de 2004, D.O. No. 159, Tomo 364, del 30 de agosto de 2004.

pertinentes al personal de la Corte, en base al reglamento respectivo. Representar legalmente a la Corte y delegar mediante acuerdo, el ejercicio de sus atribuciones, facultades y funciones administrativas en los magistrados y demás funcionarios de ésta, cuando lo estime necesario o conveniente.

Depositar sus funciones en el Primer Magistrado y, a falta de éste en el Segundo Magistrado, por enfermedad u otro motivo justificado; Imponer sanciones administrativas; Contratar servicios de auditoría o de consultoría en cualquier materia pertinente a sus funciones; de acuerdo al numeral 6 del Art. 5 de esta Ley; entre otras.

3.4.1. Unidades de Asesoría.

Las unidades de asesoría brindaran apoyo en sus respectivas ramas a todas las dependencias de la Corte que lo requieran. El cuerpo de asesores de la presidencia es un grupo multidisciplinario de profesionales, que conjugan esfuerzos, conocimientos, capacidades y experiencias, para desarrollar en forma efectiva, las actividades específicas delegadas por el presidente de la Corte. Los asesores de la presidencia tendrán las funciones, atribuciones y responsabilidades que el presidente les asigne.

Las Unidades de Asesoría de la Corte, según el Art. 4 del ROFCCR son: Asesores de la Presidencia. Departamento de Auditoría Interna. Dirección de Comunicaciones. Departamento de Participación Ciudadana.

3.4.2. Área Administrativa.

Según el Art. 6 del ROFCCR las dependencias del área administrativa

prestan cooperación a las unidades organizativas de todas las áreas de la Corte, para el cumplimiento de sus funciones y son:

Dirección Financiera, algunas de las funciones de esta dirección son: Dirigir, supervisar, coordinar e integrar las actividades relacionadas con la tesorería, contabilidad, presupuesto e informática del Sistema de Administración Financiera Integrada.

Elaborar el proyecto de presupuesto institucional, supervisando y brindando asesoría a las dependencias de la CC. Elaborar y presentar mensualmente información financiera a la presidencia de la Corte, con observaciones, comentarios y recomendaciones;

Coordinación General Administrativa, entre las funciones que desempeña están: Coordinar, supervisar y asesorar a las Direcciones a su cargo, en el desempeño de sus labores, especialmente en el cumplimiento de sus objetivos y alcance de sus metas.

Transcribir los acuerdos y resoluciones emitidas por la presidencia; Distribuir oportunamente las copias de acuerdos, resoluciones y demás documentos que emita la Corte.

Brindar apoyo técnico al Departamento de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (DACI) en la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones de obras, bienes y servicios institucionales y verificar el cumplimiento de la adquisición de bienes y servicios, requeridos por las Áreas que están bajo su dependencia; entre otras.

Departamento de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (DACI),

algunas de las funciones que ejerce este Departamento son: Elaborar en coordinación con la Dirección Financiera, la programación de compras, incluyendo las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

Ejecutar los procesos de adquisiciones y contrataciones, de conformidad con la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y con cualquier otra normativa que fuere aplicable, según el caso y llevar expediente de cada proceso;

Elaborar las bases de licitación o de concurso, según corresponda, en coordinación con la unidad solicitante de un bien, obra o servicio; entre otras.

Dirección Administrativa, dentro de las funciones que realiza esta dirección están: Planificar, ejecutar y supervisar las actividades de intendencia, archivo, biblioteca, activo fijo, mantenimiento, control de combustible y de control de documentos de la Corte.

Elaborar y presentar al Coordinador General Administrativo, el plan anual institucional de adquisiciones de bienes y servicios, en base a los requerimientos de todas las unidades organizativas de la Corte; Velar por el orden, mantenimiento y buen uso de los bienes de la Corte, así como llevar un control actualizado del inventario, esto último conforme a las Normas de Contabilidad Gubernamental; entre otras.

Dirección de Recursos Humanos, algunas de las funciones que realiza esta dirección están: Administrar los recursos humanos de la Corte, orientándolos al cumplimiento de la misión y la visión institucional; Elaborar y dirigir programas de carácter social, deportivo y cultural, en beneficio de los empleados de la Corte; Velar por el cumplimiento de los requisitos mínimos

para cada cargo y empleo de la Corte; entre otras.

Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional; algunas de las funciones que ejerce esta Dirección son: Impulsar la modernización y el fortalecimiento institucional, a través de la investigación e implementación sistemática e integrada de técnicas modernas administrativas y operativas, en armonía con los avances del entorno nacional e internacional; Proponer políticas y estrategias para incrementar la productividad y eficiencia institucional.

3.5. Dirección Jurídica.

Dentro de las funciones que ejercen están: Apoyar en materia legal y jurídica a la superioridad y demás dependencias de la Corte; Velar porque se mantenga disponible y actualizada, la legislación vigente relacionada con las funciones de la Corte; Elaborar escritos respecto a demandas, emplazamientos, traslados y cualquier otra diligencia que sea relacionada con la Corte; entre otras.

Departamento de Informática, dicho Departamento ejercerá las funciones siguientes: Diseñar y someter a aprobación del Comité Gerencial para su implementación, los sistemas de información general y gerencial, conforme a los avances tecnológicos, a efecto de satisfacer las necesidades de información de la Corte en general y sus unidades en particular.

Gestionar y/o dar el mantenimiento, en forma sostenible, a los referidos sistemas y la infraestructura tecnológica de la Corte; Planificar, ejecutar, desarrollar y mantener la integridad de las bases de datos de la Corte; entre otras. Departamento de Capacitación, tendrá las siguientes funciones: Establecer las necesidades de capacitación, atendiendo los requerimientos

de las respectivas unidades organizativas de la Corte y en coordinación con las mismas. Evaluar los eventos de capacitación y sus beneficios en el que hacer institucional; así como constatar los resultados prácticos de dichos eventos; Garantizar la aplicación de técnicas pedagógicas idóneas, al impartir la capacitación; entre otras. Con el objetivo primordial de funcionar en base a necesidades.

Área de Auditoria: está integrada por la Coordinación General de Auditoria, que a su vez está integrada por: Direcciones de Auditoria. Oficinas Regionales Departamento Técnico de Apoyo. La Coordinación General de Auditoria tendrá las siguientes funciones:

Coordinar las actividades de las Direcciones de Auditoria, las Oficinas Regionales y el Departamento Técnico de Apoyo; Verificar si los directores y subdirectores de auditoría cumplen con sus funciones.

Las Direcciones de Auditoria, las Oficinas Regionales y el Departamento Técnico de Apoyo, están bajo la Coordinación General de Auditoria, por lo que toda gestión administrativa, ante cualquier otra instancia de la Corte, deberán canalizarla a través de dicha Coordinación General. Los viáticos para misiones oficiales internas serán autorizados por el Coordinador General de Auditoria.

Las Direcciones de Auditoria y Oficinas Regionales realizarán las funciones de fiscalización de la Corte, en el ámbito administrativo.

Las Direcciones de Auditoria se identificarán mediante numeración correlativa por Acuerdos de la Presidencia, en el cual se les asignará, respectivamente, su ámbito de fiscalización, de conformidad al Art. 3.

El número de las Direcciones de Auditoría varían según las necesidades institucionales, en virtud de acuerdo de la Presidencia Las Oficinas Regionales, a efecto de descentralizar el trabajo de las Direcciones de Auditoría y podrán ser creadas o suprimidas, mediante acuerdo de la Presidencia.

Las Oficinas Regionales, en cuanto a la función de fiscalización, que se les encargue, guardarán una relación de dependencia de la Dirección de Auditoría la cual corresponda la entidad auditada. Cada Dirección de Auditoría que encargue trabajo a las Oficinas Regionales, deberán comunicarlo a lo Coordinación General de Auditoría.

Área Jurisdiccional. Es una de las dependencias de la Corte de Cuentas con mayores atribuciones, la cual se desarrollara continuación de una forma más extensa.

3.6 Función Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

De conformidad al mandato constitucional y a la Ley de la Corte de Cuentas de la República, el control jurisdiccional es ejercido por medio de tres cámaras de primera instancia y una cámara de segunda instancia; todo ello de conformidad a lo dispuesto en el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Corte de cuentas que establece en forma literal *“Para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte se divide en una Cámara de Segunda Instancia y en Cámaras de Primera Instancia, el número de Jueces y Cámaras de Primera Instancia se establecerán en la Ley de Salarios, según las necesidades de la Corte.”* Cámaras de Primera Instancia: Su finalidad realizar estudios técnicos que permita identificar el estado de la mora

procesal, en función de superarla, lo cual registró avances sustanciales en las tres cámaras de primera instancia, respecto de los expedientes administrativos diligenciados conforme a la Ley orgánica anterior a la vigente.⁵⁰

Las Cámaras de Primera Instancias son competentes para conocer en primera instancia del Juicio de Cuentas y la revisión y apelación será competencia de las Cámaras de Segunda Instancia.

La facultad de las Cámaras de primera Instancia para pronunciar la sentencia respectiva en un juicio de cuentas, caducara en dos años contados desde la fecha de recibido el informe de auditoría en la respectiva Cámara de Primera Instancia. Cada Cámara de Primera Instancia se integrará con dos jueces, quienes deberán cumplir con los requisitos siguientes: ser salvadoreños por nacimiento, mayores de treinta años de edad, Abogados de la República, de reconocida honorabilidad y capacidad y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano.

Cámara de Segunda Instancia: la finalidad de esta cámara se orienta a conocer de los recursos de revisión planteados ante ella y de los recursos de apelación interpuestos ante las cámaras de primera instancia; consiguientemente confirmar, reformar, renovar, ampliar o anular las sentencias emitidas en Primera Instancia. Tanto la Cámara de Primera Instancia y la Cámara de Segunda Instancia su atribución más importante es el de la primera conocer en un primer momento de los juicios de cuentas y el de la segunda el de conocer de los recursos que susciten del mismo.

⁵⁰Cecilia del Carmen López, Luz del Carmen Bojorquez Reyes y María del Carmen Miranda Cortez, "Función Constitucional de los Órganos Independientes", (Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad Francisco Gavidia, Facultad de Jurisprudencia, San Salvador, El Salvador, 2008), 24.

CAPITULO IV

EL JUICIO DE CUENTAS EN EL SALVADOR.

4. Antecedentes Históricos.

El juicio de cuentas nace con la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República en el año de 1939, ley que fue derogada en el año de 1995 por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas del mismo año, mediante Decreto Legislativo número 438, de fecha 31 de agosto de 1995; esta Ley (1995) sufrió reformas en el año 2002, la cual suprimió la Dirección de Responsabilidades, quien declaraba la Responsabilidad Patrimonial y Administrativa de los cuentadantes.⁵¹

Esta reforma fue originada por la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas cincuenta minutos del día dieciséis de julio del dos mil dos. A consecuencia del Recurso de Amparo Constitucional, promovido por el Doctor René Ayala Mendoza y otros. La sentencia declaró inconstitucionalidad el contenido de los Art. 8 numeral 6 y 64 inc. 4° de la Ley de la Corte de Cuentas de la República,⁵² por violentar el Art. 16 de la Constitución; a consecuencia de ello, se suprime la Dirección de Responsabilidades que nació con la nueva Ley de la Corte de Cuentas en 1995.

Dirección que tenía a cargo la declaración de la responsabilidad patrimonial y administrativa. Esta misma resolución era la que constituía el insumo básico

⁵¹Martir Arnoldo Marin Villanueva, y Otros, "La garantía de la Seguridad Jurídica en el nuevo Juicio de Cuentas", (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2006), 57.

⁵²Sala de lo Constitucional, Recurso de Amparo Constitucional, con Ref. 11-97/12-97/1-99, de fecha 16 de julio de 2002, 3.

para la elaboración de la demanda, por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) en contra de los empleados y funcionarios públicos, dicha demanda era presentada ante la Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República, dando origen así al juicio de cuentas.

A consecuencia de la sentencia antes mencionada, se realizaron una serie de reformas a la ley vigente desde 1995, que venía a regular de un modo diferente el procedimiento del juicio de cuentas y la determinación de la declaratoria de responsabilidades.

4.1. Definición de Juicio de Cuentas.

La palabra juicio es derivada del latín "*judicium*" que a su vez viene del verbo "*judicare*", compuesto de "*jus*" Derecho y "*dicere*" que significa, dar, declarar o aplicar el Derecho. Según el diccionario jurídico de Escriche, "*juicio*" es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por Juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva.

Según el autor Velásquez, por juicio de cuentas se debe entender: "la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada, mediante la intervención de los órganos del Estado instituidos especialmente para ello."⁵³

En El Salvador, el juicio de cuentas es el proceso en el que se ventila la controversia entre los cuentadantes y el Estado, con el objeto de determinar la responsabilidad patrimonial, con estricto apego al debido proceso.

⁵³Raúl Alfredo Velásquez, "De los Recursos en el Juicio de Cuentas", (Tesis Doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1971), 56.

4.2. Naturaleza del Juicio de Cuentas.

La naturaleza del juicio de cuentas es sui generis, reviste características propias que lo diferencian de los juicios civiles, penales y de otras ramas del Derecho, ventilados en el fuero común. En tal sentido, es pertinente hacer referencia a los siguientes aspectos: 1º) que el juicio civil se origina por la controversia entre particulares, siendo sus pretensiones fundamentadas en derechos eminentemente privados; 2º) que el juicio penal es la manifestación expresa del *iuspuniendi* del Estado, encaminado a sancionar las manifestaciones de conducta desviadas de los individuos y 3º) que el juicio que nos ocupa, constituye una instancia en la cual tiene como protagonista al manejador de los fondos públicos, cuya característica principal es su categoría de funcionario o servidor público y el Estado cuyo objeto se funda en el detrimento patrimonial.

De la naturaleza especial del juicio en comento, se desprende una consecuencia muy importante que consiste en que se puede perseguir en él, al cuentadante, sin necesidad de tener que esperar la resolución que dicten los Tribunales Comunes, en las causas civiles o penales en que se encuentre involucrado éste y que tengan relación con las cuentas, valores o liquidaciones que hubieren estado a su cargo.

De tal suerte, que si a un funcionario o empleado público se le está siguiendo un proceso criminal por imputársele el delito de defraudación de caudales públicos y en dicha causa resultare absuelto por no habersele probado la comisión del delito, éste no obsta para que los Tribunales de la Corte de Cuentas puedan condenar al cuentadante sometido al juicio respectivo, cuando en el transcurso del mismo no se hayan desvirtuados los reparos deducidos contra él.

De tal forma que en el juicio de cuentas, no solamente no se suspenden para esperar el fallo del Tribunal del fuero común, sino que va todavía más lejos, a que continúa independientemente del fallo dicho, hasta determinar por completo si existe o no responsabilidad del cuentadante.

4.3. Características del Juicio de Cuentas.

Todo proceso civil inicia con una demanda, que contiene la pretensión del demandante, figura procesal que hace efectivo el derecho de acción, es a través de esta que todo ciudadano pone en movimiento al Órgano Jurisdiccional del Estado para la solución de sus controversias.

En el ámbito penal, el proceso se inicia por denuncia, querrela y aviso, de conformidad al Art. 260 del Código Procesal Penal, por otra parte en el procedimiento sancionatorio que realiza la Defensoría del Consumidores e inicia de acuerdo al Art. 143 de la Ley de Protección al Consumidor, cuando alguna de las partes haya desistido de someter el conflicto a alguno de los medios alternos de solución de controversias.

Cuando se trate de intereses colectivos o difusos; cuando se trate de intereses individuales en los que no hubo arreglo en la mediación o conciliación; y cuando la Defensoría tenga conocimiento de una infracción por cualquier medio. En el caso del juicio de cuentas, la demanda no es más que el equivalente al pliego de reparos, el que de manera inapropiada es elaborado por la misma Cámara que ha de conocerlo.

La modalidad estriba además en que una vez elaborada, este es notificado a la Fiscalía General de la República para que se muestre parte en el proceso, actividad ejercida como representante de los intereses del Estado y de la

sociedad; por ello esta constituye el sujeto activo hasta la emisión de la sentencia correspondiente.

De la simple lectura de lo expuesto, se colige que el inicio del proceso es un elemento que caracteriza al juicio de cuentas, en el modo y en la forma de proceder, aspecto que lo vuelve particular y diferente de los otros procesos antes mencionados.

4.4. La Vinculación del Proceso Penal con el Proceso Administrativo.

Se ha establecido a lo largo del estudio, que el juicio de cuentas juzga los grados de responsabilidad a que pueden ser acreedores los funcionarios o terceros que manejan fondos públicos. Sin embargo, en el desarrollo del proceso, el Derecho Penal también juega un papel muy importante, ya que en lo relativo al cohecho, al peculado y otros delitos cometidos en contra de la administración del Estado, son sometidos a la instancia penal y como en todo proceso penal, los sujetos implicados pueden ser absueltos o condenados; la característica estriba en que estos fallos en ningún momento constituyen materia vinculante para que en el juicio de cuentas se pueda absolver o condenar, so pretexto de fallos emitidos en igual sentido por los tribunales penales.

Por el contrario, tal como lo afirma el Doctor José Raúl Méndez Castro, connotado experto en el juicio de cuentas, un tribunal de lo penal puede condenar y la Cámara puede absolver y viceversa.

La lógica de lo expuesto es obvio, puesto que los tribunales penales juzgan la conducta y en el juicio de cuentas, si bien es cierto se juzga la conducta dolosa o culposa del funcionario, lo que en definitiva interesa es la pronta y

cumplida administración de justicia para resarcir una disminución patrimonial en contra del Estado.

En cuanto al principio “*nom bis in idem*”, la sentencia No. U-130-07-13, emitida por el Tribunal de Sentencia de Usulután, manifiesta que: “*en cuanto a lo segundo, referido al doble o múltiple juzgamiento, dado que sobre el mismo caso hay una sentencia dictada por la Corte de Cuenta de la República, debe considerarse que el objeto del proceso ante la Corte de Cuenta es diferente con el que se sigue ante la jurisdicción penal, allá es lo meramente patrimonial y administrativo, acá lo es la tutela del deber de fidelidad del funcionario o empleado público o encargado de un servicio público en la gestión de fondos públicos, deber que ha sido inobservado*”.

La Sala de lo Constitucional ha determinado que la frase “*misma causa*” citada en el Art. 11 Cn.- se refiere a la *identidad absoluta de pretensiones...* Por lo que, si bien hay identidad en las personas y en el objeto no lo hay en cuanto a la causa de persecución; y la causa no es sino el motivo o razón de algo; así pues los motivos en el juicio de la Corte de Cuentas difieren de los motivos en un juicio penal.⁵⁴

4.4.1. De la Ejecución de la Sentencia.

La Corte de Cuentas de la República, posee una característica muy especial en cuanto a la forma de ejercer sus funciones. Es el caso que el presidente de la Corte ostenta una doble función, como presidente de la misma y como magistrado presidente, entonces cuando se emite una sentencia la que posteriormente es declarada ejecutoriada ya sea en Primera o en Segunda

⁵⁴Tribunal de Sentencia de Usulután, Sentencia Definitiva No. U-130-07-13, dictada a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día trece de septiembre de dos mil trece, 3.

Instancia, se ordena que se libere la ejecutoria correspondiente, por ejemplo una sentencia ejecutoriada de la Cámara de Segunda Instancia, es firmada por los tres magistrados, la cual debe notificarse a la Fiscalía General de la República y por ministerio de ley lo debe hacer el presidente de la Corte de Cuentas de la República; pero lo característico del caso no se queda en que el presidente tenga la doble función, sino en el hecho que la Fiscalía General de la República no es notificada como parte, si no como ente responsable de que se dé cumplimiento a la sentencia, es decir, que después de ser parte del proceso, es quien tiene la obligación de dar cumplimiento a la ejecución de la misma.

4.5 El Objeto del Juicio de Cuentas.

El juicio de cuentas propiamente, tiene por objeto establecer de manera definitiva, si el patrimonio nacional o de las instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización, ha tenido pérdidas en el manejo de su hacienda, la restitución o pago correspondientes en caso de responsabilidad y la imposición de sanciones de acuerdo con la ley.

En el juicio de cuentas, se determinara si debe de aprobarse o no la cuenta rendida o que debe de rendirse, reparándose las incorrecciones habidas en la gestión a que la cuenta se refiera, persiguiéndose la investigación hasta el establecimiento definitivo de las responsabilidades pecuniarias que puedan atribuírsele a las personas encargadas de tal gestión. El juicio de cuentas, en la sentencia ordena reintegrar los faltantes o determina las multas a cancelar a favor del Estado por la inobservancia de la ley, cometidas por el cuentadante.

La responsabilidad que se persigue en el juicio de cuentas es de carácter

especial, completamente diferente a la que les toca deducir a los tribunales comunes, ya sean estos civiles o penales. Consecuentemente con ello, la responsabilidad perseguida en el juicio de cuentas, puede lograrse sin que para ello sea necesario esperar la resolución de los asuntos civiles y penales que pudieran estar relacionados con las cuentas, valores o liquidaciones que hubieren estado a cargo de los responsables.

4.6. Importancia del Juicio de Cuentas.

Del objeto del juicio de cuentas se deriva su importancia, la cual se refleja en la doble finalidad que se obtiene con él, así: Una de carácter pecuniario, a que el cuentadante condenado en sentencia definitiva, tiene que cancelar el importe de la condena, el cual ingresa desde luego al fondo respectivo.

El Estado y otra entidad logran con ello resarcirse de las pérdidas ocasionadas por el mal manejo de los fondos causados por malicia o negligencia del cuentadante, en ocasiones se logra en el transcurso del juicio la subsanación de la infracción legal cometida cuando ésta no constituye pérdida monetaria y la otra que es de carácter psicológico, ya que el funcionario o empleado respectivo, siempre estará pendiente de que existe la amenaza de verse perseguido en un juicio de cuentas como consecuencia de su actuación, lo cual lo inducirá a desempeñar su cargo con honradez, fidelidad y apego a la ley.

Una observación en relación a la finalidad de carácter pecuniario que tiene el juicio de cuentas, es la que en varias ocasiones no se obtiene un resultado positivo, ya que la Fiscalía General de la República, quien por la ley es la encargada de promover la ejecución de las sentencias respectivas, sea por exceso de trabajo, sea porque la cuantía reparada resulta muy exigua o por

consideración tal vez a los escasos recursos económicos de los cuentadantes, especialmente cuando se trata de Miembros de Municipalidades del interior del país, no procede a la respectiva ejecución y por consiguiente muchas sumas de dinero adeudadas bajo esas circunstancias no se hacen efectivas.

Como contrapartida a lo expuesto, hay época en que existe una considerable afluencia de dinero que ingresa bajo el rubro dicho a las arcas del Estado, Municipios o entidades oficiales autónomas y esto sucede cuando se avecinan las contiendas electorales, puesto que los candidatos en turno, acuden a pagar el valor de las condenas correspondientes, para obtener el finiquito de sus cuentas, ya que sin este requisito no pueden ser inscritos como tales.

Para comprender la gran importancia del juicio de cuentas, basta recordar que por medio de él, la Corte de Cuentas ejerce por mandato constitucional, la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la cual ha sido organizada para hacer que prevalezca el derecho y asegurar la certeza del ordenamiento jurídico. Como es lógico suponer, para que éste pueda realizarse, se necesita la existencia de un fallo que resuelva definitivamente el conflicto originado entre el funcionario o empleado y el Estado. Es precisamente en este fallo o sentencia, en donde o bien se aprueba la cuenta impugnada, se declara solvente y libre de responsabilidad al manejador de fondos, por el contrario se hace respetar el derecho violado.

4.7. Los Principios del Debido Proceso en el Juicio de Cuentas.

El principio de culpabilidad: Tradicionalmente, se considera como uno de los

elementos que señalaba la frontera o diferencia sustancial entre el campo de las infracciones administrativas y las penales, el relativo a la configuración del elemento subjetivo en uno y otro tipo de ilícitos: mientras que en el campo penal regía el principio *nullum crimen sine culpa*, en cambio, en el ámbito de la potestad punitiva la administración pública se admitía su ejercicio sobre la base del objetivo incumplimiento del precepto por parte del administrado, sin que indagación sobre el componente subjetivo de su conducta.

Doctrinariamente, el requisito del dolo o culpa viene reclamado como una derivación del planteamiento teórico-científico hoy dominante entre los especialistas, que exige como línea de análisis del derecho represivo vigente y como línea de política legislativa, el acercamiento de la disciplina de las infracciones administrativas a los principios del derecho penal común. En este tópico, Sáinz de Bujanda- en su “*Sistema de Derecho Financiero*” refiriéndose al sistema español, aduce que debe desterrarse “la responsabilidad objetiva y todas sus manifestaciones, así como la de asentar el llamado principio de culpabilidad, y si bien es cierto que en sentido formal las infracciones tributarias no están insertas en el ordenamiento punitivo- salvo el llamado delito fiscal- no es menos evidente que al ser aplicables multas- que son materialmente penas el principio de culpabilidad no puede en modo alguno ser irrelevante”.⁵⁵

Al respecto, en las conclusiones de las Jornadas Luso-Hispano-Americanas de Estudios Financieros y Fiscales, se afirma: “*analizando con especial atención y detenimiento el elemento de la culpabilidad, se juzga que este*

⁵⁵F. Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Vol. I, (Madrid, España: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977), 19.

constituye, en cualquier caso, una nota definidora de la infracción a la que se asocia una sanción punitiva”.

Sobre el particular, y siguiendo la línea de razonamiento de Alemania, Italia y España, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, tiene la plena convicción que la garantía básica de la presunción de inocencia es plenamente aplicable entendiéndose de obligatoria observancia- en el campo de las infracciones administrativas.

La anterior acotación significa la actualización de la norma fundamental Enrique Alonso García en *“La interpretación de la Constitución”*, sostiene que la subsunción de un supuesto de hecho en un precepto constitucional supone una auténtica creación de un sistema de normas sub-constitucionales por el ente encargado del control constitucional que se justifica en aras del contenido teleológico de la normativa constitucional y de una efectiva vigencia de los principios constitucionales especialmente de la maximización de los derechos y garantías fundamentales.

En consecuencia se afirma que en materia administrativa sancionatoria es aplicable el principio *nulla poena sine culpa*; lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de la infracción.

En conclusión, la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Sala de lo Constitucional, en sentencia con Ref. 68-2006 de fecha seis de noviembre de dos mil ocho comparte el criterio de la Sala de lo Constitucional en sentencia con Ref. 471-2005 de fecha veintidós de enero de 2010, en el sentido que en materia administrativa sancionatoria rige el principio de culpabilidad, que supone la imputación al administrado de dolo o culpa en la conducta

sancionable y bajo tal perspectiva, solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de las mismas y a quienes se compruebe dicho vínculo de culpabilidad, no siendo aceptable la potestad sancionatoria basada en el mero incumplimiento de la norma.

Tal principio de culpabilidad se aplica perfectamente en el juicio de cuentas, ya que solo se sanciona a los servidores públicos o terceros que resulten responsables y se les compruebe el vínculo de culpabilidad, por no haber administrado en forma debida los recursos del Estado o sus instituciones.

4.7.1. El Principio de Igualdad.

Según este principio, las dos partes procesales deben disponer de las mismas oportunidades, para formular sus cargos y pruebas de descargo así como los derechos dirigidos a demostrarlos. Existe tal igualdad cuando el demandante formula en la demanda su pretensión y luego el demandado se pronuncia frente a ella. Así como sucede en el término probatorio en el cual se practican las pruebas solicitadas en la demanda y contestación.

Este principio que está estrechamente relacionado al de contradicción, significa que debe haber igualdad de armas para ambas partes en un proceso. Además del trato igual que debe recibir de parte del funcionario jurisdiccional.

Como bien ha determinado la jurisprudencia constitucional que igualdad significa tratar iguales a los iguales y desiguales, lo que justifica que el legislador pueda crear un trato diferenciado para personas diferentes. Por ejemplo, algunos beneficios de personas de la tercera edad, menores de

edad, discapacitados y otros.

En el proceso ha de ser un duelo con igualdad de armas, en donde actor y demandado, acusador y defensor han de tener las mismas posibilidades y carga de alegación, prueba e impugnación. El principio de igualdad no significa que en el proceso haya de existir una identidad absoluta entre las facultades de las partes, como por ejemplo en los procesos en rebeldía o con allanamiento del demandado, donde la voluntad del demandado puede aparecer propuesta.

Se violenta el principio de igualdad, cuando hay circunstancias preexistentes determinantes de una igualdad real y el legislador decide un trato diferenciado. Cosa diferente pasa cuando existen circunstancias que determinan la existencia de una desigualdad real y el legislador decide un trato igualitario con lo que se comete conducta arbitraria.

Por su parte, el principio de contradicción se complementa con el de igualdad, pues no es suficiente que exista contradicción en el proceso, para que sea efectivo. Es necesario que ambas partes procesales actor y demandado, acusación y defensa, ostenten los mismos medios de ataque y defensa, es decir que tengan idénticas posibilidades de cargas de alegación y prueba de impugnación.

Se atenta contra este principio cuando se le confiere a alguna persona o grupo de personas determinados privilegios procesales carentes de justificación objetiva y razonables o cuando dentro del proceso sin fundamento alguno se le concede a algunas de las partes determinadas posibilidades de alegación, prueba o impugnación que se le niegan a la contraria.

Modernamente y en cuanto a la obligación de probar se refiere, se obliga a aportar las pruebas en todo proceso a aquella parte que esté en mejor posición de aportarlas, en el caso del juicio de cuentas quien se encuentra en la obligación de probar es la Administración, debido a que es ella quien tiene la carga de la prueba, definida ésta en su sentido estrictamente procesal, como una conducta impuesta a uno o a ambos litigantes, para que acrediten la verdad de los hechos denunciados por ellos.

La carga de la prueba no supone, pues, ningún derecho del adversario, sino un imperativo del propio interés de cada litigante; es una circunstancia de riesgo, que consiste en que quien no prueba los hechos que ha de probar pierde el pleito;⁵⁶ debido a que el juicio en comento da inicio por medio de los informes que son presentados por la CCR como producto de auditorías realizadas en todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, en caso de no ser la Administración la obligada a probar sino el servidor público a quien se le haya iniciado juicio de cuentas se estaría violando el principio de igualdad por encontrarse éste en desventaja frente a la Administración.

4.7.2. El Principio de Interpretación de las Normas Conforme a la Constitución.

En todo ordenamiento constitucional como norma suprema, es principio rector que la ley y todas las normas jurídicas se interpreten conforme a ella.

Es decir, de existir posibilidades de interpretar la norma, se escoja aquella que sea conforme a la Constitución y se rechaza la que sea contraria a esta.

⁵⁶Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª Ed., (Buenos Aires, Argentina: Edit. Roque De palma, 1998), 240.

Este principio tiene su fundamento, en el principio de unidad del ordenamiento jurídico, el cual debe encajar con los preceptos, principios y valores constitucionales. Situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional, según su Art. 246 relacionado con los Arts. 14 y 185 Cn, en lo relativo a que tanto el órgano jurisdiccional por medio de los tribunales está obligado a realizar interpretación de las normas jurídicas de conformidad a la Constitución.

La Administración por la facultad que le es dada, debe aplicar dicho principio, ya que la Constitución fundamenta la validez de todo el ordenamiento jurídico, las normas no pueden contradecirse entre sí.

La Ley de la Corte de Cuentas y sus Reglamentos no es la excepción, ya que por ser parte de nuestro cuerpo legal vigente debe de apegarse a lo dispuesto en la Constitución por ser nuestra norma suprema, muestra de ello es que en el año 2002 se declararon inconstitucionales varios artículos.

4.7.3. El Principio de Legalidad Relacionado con el Principio de Vinculación Positiva.

La relación jurídica entre la administración pública y los administrados está regulada por el Derecho Administrativo. En un Estado de Derecho la administración pública, actúa conforme a las exigencias que el ordenamiento jurídico aplicable le ordena y que en otros términos significa sometimiento estricto a la ley, Art. 86 Cn. El principio de legalidad consagrado en nuestra norma suprema, se erige para la administración pública, no como un mero límite de la actuación administrativa sino como el legitimador de todo su accionar. En todo Estado de Derecho, la Administración Pública actúa conforme a las potestades que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga.

El administrado, puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos que se los confiere la ley. Lo anterior se traduce en el principio de legalidad y seguridad jurídica respectivamente, establecidos ambos en la Constitución.

Por tanto, la administración pública en el ejercicio de sus potestades regladas, se reduce a la constatación del supuesto de hecho definido en la ley de manera completa y aplicar la presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la administración, sino que ha de limitarse a lo previsto en la propia ley.

De acuerdo a las facultades que el mismo ordenamiento jurídico le confiere a la CCR su función principal es la de la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, es decir es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional y dentro de su función jurisdiccional se encuentra la de dirigir o realizar el juicio de cuentas.

4.7.4. El Principio del Formalismo Procesal.

De acuerdo al principio del formalismo procesal, el proceso se encuentra sometido a las formalidades, algunas de carácter general y otras especiales para cada caso en particular.

Las especiales deben ser observadas cabalmente, tal como se encuentran establecidas en la ley, ya que su incumplimiento se encuentra sancionado con nulidad y como consecuencia priva de sus efectos al acto en el que no se han guardado; no obstante lo anterior, si ese formalismo obedece a un fin

trascendente, es necesario en cuanto cumple la finalidad para lo cual ha sido establecido para un caso en particular; por lo que, no obstante falte alguna de esas formas si con ellas el acto alcanza su finalidad, su ausencia en ese acto no genera nulidad.

En el desarrollo del juicio de cuentas también existen formalidades que deben necesariamente cumplirse, como por ejemplo el informe de auditoría que le es presentado a la Cámara de Primera Instancia debe de cumplir requisitos de forma y por supuesto de fondo, para que el servidor público pueda ejercer eficazmente su derecho de defensa.

El principio de Oficialidad: En virtud del principio de oficialidad propio de la administración pública, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la situación cuestionada.

Lo anterior, debido a que la actividad de esta no solo satisface un interés individual sino el propio interés público. Sin embargo, el hecho, que este deber de la administración resulta del principio de oficiosidad de la prueba, no excluye en absoluto, la posibilidad de que el administrado pueda aportar pruebas o proponer la práctica de cuantas considere necesarias.

Les compete a los diversos entes administrativos en el ejercicio de su función que valoren positiva o negativamente pruebas que se le presenten, máxime que en su instancia rige a plenitud el principio de oficiosidad. No puede la administración desatender medios probatorios que aporten los administrados para desvanecer aquellos aspectos que resultan lesivos a sus intereses, sin que aquella se pronuncie sobre su pertinencia; de lo contrario aceptarlo implicaría dejar en indefensión al administrado y avalaría la arbitrariedad de

la administración que podrían desembocar en resoluciones viciadas de ilegalidad.

En el proceso de juicio de cuentas es la propia administración quien dirige el proceso y de igual manera aporta las pruebas y realiza las diligencias necesarias para probar los hechos de los cuales se le atribuyen al servidor público o terceros.

4.7.5. La Seguridad Jurídica en el Proceso del Juicio de Cuentas.

Doctrinariamente, la seguridad jurídica implica, la expectativa de que el marco legal será confiable, estable y predecible. El vocablo seguridad proviene del latín *securitas*. El cual a su vez deriva del adjetivo *securus* que significa estar libre de cuidados.

En sentido amplio o lato la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. La sentencia con referencia 642-99 dice que la Constitución de El Salvador, con carácter novedoso en el año de 1983, introdujo la seguridad jurídica como categoría jurídica en el artículo 2. Esta, no obstante su autonomía y sustantividad propia, regularmente tiene un carácter genérico en cuya virtud se resguardan los demás derechos, ya sean previstos o no en la Constitución.

Sus efectos se discurren sobre el ordenamiento jurídico de manera directa y en especial sobre el poder público, siendo por ello que funciona como garantía o coraza de protección de los gobernados y como instrumento de viabilidad jurídica institucional en la interacción estatal.

Para que exista seguridad jurídica, no basta que los derechos aparezcan en

forma enfática y solemne en la Constitución, sino que es necesario que todos y cada uno de los gobernados tenga un goce efectivo y cabal de los mismos.

Por seguridad jurídica se entiende, pues, la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. Por ello, tal como lo afirma Sánchez Viamonte, *“la seguridad jurídica crea el clima que permite al hombre vivir como hombre, sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes a su calidad y condición de tal”*. Existen diversas manifestaciones de la seguridad jurídica. Tal como se dijo anteriormente, una de ellas es justamente la interdicción de la arbitrariedad del poder público y más precisamente de los funcionarios que existen en su interior.

Estos se encuentran obligados a respetar los límites que la ley prevé de manera permisiva para ellos, al momento de realizar una actividad en el ejercicio de sus funciones. Un juez, está obligado a respetar la ley y sobre todo la Constitución al momento de impartir justicia.

Sus límites de actuación están determinados por una y otra. Obviar el cumplimiento de una norma o desviar su significado ocasiona de manera directa violación a la Constitución, y, con propiedad, a la seguridad jurídica.

En el caso del juicio de cuentas dicho principio se ve respetado en la LCC vigente, al establecer quiénes serán los competentes para conocer de dicho juicio y cuál es el procedimiento a seguir.

La seguridad jurídica, constituye pues, un derecho constitucional que tiene toda persona frente al Estado y donde existe, respecto de éste, el correlativo

deber primordial e insoslayable de cumplir real y efectivamente la materialización de sus actos tendentes a la concreción de las distintas manifestaciones que tal derecho posee.

Claro está que ello entendido como un deber de naturaleza positiva, traducido, no en un mero respeto o abstención, sino en el cumplimiento de ciertos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas por el propio ordenamiento jurídico. De tal suerte que, sólo así, la afectación de la esfera jurídica del gobernado será válida. Es decir, que todos y cada uno de los gobernados deben tener un goce efectivo y cabal de sus derechos.

4.8. Los Sujetos e Instituciones que Participan en el Juicio de Cuentas.

Los sujetos que intervienen en el juicio de cuentas son: los cuentadantes de manera personal o por medio de sus representantes legales, procuradores o abogados particulares y la Fiscalía General de la República. Los juicios de cuentas son sustanciados por las Cámaras de Primera y Segunda instancia de la Corte de Cuentas de la República. En resumen se puede decir que en el juicio de cuentas, las partes las constituyen la Fiscalía General de la República, el cuentadante o los cuentadantes; el Tribunal que dirime el proceso son las Cámaras de Primera Instancia y Segunda instancia.

4.8.1 La Fiscalía General de la República como Sujeto Activo.

En el juicio de cuentas, el sujeto activo está representado por la Fiscalía General de la República, quien una vez elaborados los reparos por la Cámara de Primera Instancia, es notificada del mismo para que se muestre parte en el juicio en representación del Estado. Esta modalidad ha sido criticada por diversos procesalistas, ya que en la práctica es inconcebible

que las Cámaras de Primera Instancia, con el informe de auditoría provisto por las Direcciones de Auditoría, elaboren el pliego de reparos que en términos procesales y para mejor entendimiento es el equivalente a la demanda en el fuero común. Es decir, aquí se genera un problema de fondo, porque la Corte de Cuentas de la República audita, demanda y juzga, situaciones que riñen con el debido proceso y la seguridad jurídica de los cuentadantes.

Por lógica común, quien debe de acusar o presentar la demanda es la Fiscalía General de la República, como parte ofendida en representación del Estado. Con ello queda demostrado por qué se dice que el juicio de cuentas es especial.

4.8.2. El Cuentadante como Sujeto Pasivo.

En este proceso administrativo sancionatorio como lo es el juicio de cuentas, el sujeto pasivo está determinado por los servidores y ex-servidores públicos que han cometido faltas de ley en el desempeño de sus funciones, a quienes en la técnica procesal se les llama cuentadantes.

Alcanzan también este concepto a todas las compañías fiadoras que en un momento determinado han afianzado la gestión de los mismos, por ejemplo los tesoreros municipales, los pagadores institucionales, ordenadores de pagos y otros que están obligados a rendir fianza al Estado.

Finalmente se incluyen a los terceros que en un momento determinado sin ser parte de la administración pública, han recibido fondos o asignaciones presupuestarias. Con la aclaración que en este caso, la jurisdicción de la Corte abarca únicamente el monto recibido por parte de la Administración

Pública. La Procuraduría General de la República, como responsable de la Defensoría Pública tiene participación en los juicios de cuentas, a través de sus defensores que asigna a los cuentadantes.

4.8.3. Las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

El área jurisdiccional de la Corte de cuentas de la República, está integrada por siete Cámaras de Primera Instancia y una Cámara Superior en grado denominada Cámara de Segunda Instancia. Las Cámaras de Primera Instancia están integradas por dos jueces y un secretario de actuaciones. Su función como tribunal es juzgar en primera instancia por medio del juicio de cuentas, a los cuentadantes que han manejado fondos públicos.

La Cámara de Segunda Instancia está integrada por el magistrado presidente de la CCR, el primer magistrado y el segundo magistrado, acompañado de un secretario de actuaciones.

Esta Cámara es la responsable de conocer y resolver los recursos interpuestos por los cuentadantes en contra de las sentencias pronunciadas por las Cámaras de Primera Instancia. Es importante destacar que ambas Cámaras son independientes entre sí y de los tres órganos fundamentales del Estado en cuanto a emitir sus sentencias. La Cámara de Primera Instancia es independiente de cualquier órgano del Estado e incluso de la Cámara de Segunda instancia en cuanto a emitir sus resoluciones.

La Cámara de Segunda Instancia de conformidad al Art. 17 de la LCC tiene la facultad tanto de nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones de los jueces de Primera Instancia, así como también de organizar a la

Cámara de Primera Instancia e imponer sanciones disciplinarias.

4.9. Fundamento Constitucional y Legal del Juicio de Cuentas.

La Constitución de El Salvador en su Art. 195 establece las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República, calificándola como “*un organismo independiente del Poder Ejecutivo*”, en el numeral tercero del artículo citado se asigna la siguiente atribución: “*Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos y conocer de juicio a que den lugar dichas cuentas*”.

De tal manera que el fundamento del juicio de cuentas se encuentra plenamente establecido en la Constitución de la República de nuestro país, a través de la disposición citada. La circunstancia de tener el juicio de cuentas su fundamento en la Constitución, obedece a que la Corte de Cuentas es el instrumento de la soberanía del pueblo para fiscalizar las administraciones públicas.⁵⁷

Es decir, que si el pueblo tiene el derecho de comprobar directamente el manejo de los fondos públicos, resulta que al no poder todo el pueblo por sí verificar tal fiscalización, deberá hacerlo por medio de sus representantes que son los que constituyen la Asamblea, pero como la Asamblea no es un órgano adecuadamente técnico para realizar una tarea de tal naturaleza, ha designado nada menos que en virtud de una ley fundamental, a la Corte de Cuentas para que la realice y posteriormente le rinda informe anual de su actividad, la anterior característica le da a la Corte una calidad de “*organismo*

⁵⁷Memorias del Primer Congreso Internacional de Cuentas, Tomo I, *Celebrado del 2 al 9 de noviembre de 1953*, Publicaciones del Tribunal de Cuentas de la República de Cuba, (La Habana, 1954), 89.

indirectamente nombrado por el poder soberano para fiscalizar la administración financiera.”

Resulta muy natural, entonces, que la Asamblea que es la que en representación del pueblo crea impuestos y contribuciones por medio de leyes y aprueba gastos por medio del presupuesto, esté no sólo interesada sino a su vez obligada a fiscalizar la gestión administrativa.

Como consecuencia de lo anterior, es muy congruente que el procedimiento de que se valga la Corte para deducir responsabilidades a los administradores de la Hacienda Pública, tenga la suficiente fuerza y garantía que proporcionan las normas constitucionales y por consiguiente, es obvia la razón del legislador constituyente para haber dado a dicho juicio su fundamentación dentro del marco constitucional. Respecto al fundamento legal del juicio de cuentas se encuentra en la Ley de la Corte de Cuentas de la República, en el título IV, capítulo I, a partir del artículo 65 al 94 donde se regula el proceso que se sigue tanto en primer instancia, que finaliza con la sentencia, así como en segunda instancia hasta el conocimiento de los recursos de dicha sentencia.

4.9.1. Desarrollo del Proceso del Juicio de Cuentas.

De conformidad a lo establecido en el Art. 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. En este caso el control se aplicará

únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte o concesión y al monto de los mismos. En el caso de entidades que estén sujetas a la vigilancia de la Superintendencia del Sistema Financiero o de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles, el control de la Corte podrá realizarse en coordinación con aquéllas.

En el Art. 5 de la ley en mención en el numeral 11, señala que una de las atribuciones de la Corte de Cuentas es la de declarar responsabilidad administrativa o patrimonial, o ambas en su caso, y solamente puede la Corte de Cuentas declarar la responsabilidad de un servidor público por medio del juicio de cuentas.

En reiteradas ocasiones se ha citado lo prescrito en el artículo trece de la LCC, que nos establece que la CC para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales se dividirá en Cámaras de Primera Instancia y en Cámaras de Segunda Instancia. Las Cámaras de Primera Instancia son las que tienen la atribución de conocer de los juicios de cuentas en primera instancia, y la Cámara de Segunda Instancia será la competente para conocer de los recursos de apelación y revisión de las sentencias dictadas por la Cámara de Primera Instancia.

Por otra parte, como se ha dicho la Corte de Cuentas es competente para conocer y juzgar las operaciones administrativas y financieras de las entidades y organismos sujetos a la LCC, es decir los mencionados en párrafos anteriores.

La CC establecerá mediante el juicio de cuentas, las responsabilidades administrativas o patrimoniales, o ambas en su caso. La responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados de las entidades y

organismos del sector público, se dará por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales que les competen por razón de su cargo; la responsabilidad administrativa se sancionará con multa.

La responsabilidad patrimonial se determinará en forma privativa por la Corte, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros.

Emitido y notificado un informe de auditoría, que contenga hallazgos u observaciones, se remitirá a la unidad de recepción y distribución de informes de auditoría de la CC, dentro del plazo de ocho días hábiles, contados a partir de la última notificación.

Recibidos los informes de auditoría, la unidad antes mencionada, los distribuirá equitativamente, dentro de los tres días hábiles, contados a partir de la fecha de su recibo, entre las Cámaras de Primera Instancia de la Corte, para iniciar el juicio de cuentas. Los informes de auditoría en los cuales no existieren hallazgos u observaciones, serán remitidos a la unidad que el Reglamento Orgánico Funcional establezca para que, previo análisis, elabore resolución exonerando a los funcionarios actuantes, la cual será firmada por el presidente de la Corte.

El juicio de cuentas inicia cuando recibido el Informe de Auditoría, por la Cámara de Primera Instancia, procederá de oficio al juicio de cuentas, a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, empleados y terceros a que se refiere esta Ley, así como la responsabilidad

administrativa de los dos primeros. La resolución que ordena proceder a juicio de cuentas, será notificada al Fiscal General de la República, a fin de que se muestre parte en dicho Juicio.

La Cámara de Primera Instancia, procederá al análisis del Informe de Auditoría y demás documentos; determinará los reparos atribuibles a cada uno de los funcionarios y empleados actuantes o terceros si los hubiere, así como sus fiadores cuando corresponda, emplazándolos para que hagan uso de sus derechos.

El plazo para hacer uso de su derecho de defensa, por parte de las personas emplazadas, será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de verificado el emplazamiento. Las partes podrán presentar las pruebas pertinentes en cualquier estado del proceso antes de la sentencia.

Si dentro del plazo antes señalado se pidiere la práctica de diligencias, se realizarán si fueren procedentes, previa citación legal de las partes y en un tiempo prudencial que no excederá de treinta días hábiles según el caso.

Transcurrido el plazo establecido, si alguna de las partes no hubiere hecho uso de ese derecho, será declarada rebelde a petición de la Fiscalía General de la República o de oficio.

Si por las explicaciones dadas, pruebas de descargo presentadas, o por los resultados de las diligencias practicadas, se considerare que ha sido suficientemente desvirtuado los reparos. La Cámara declarará desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al reparado, aprobando la gestión de este. En caso de rebeldía, o cuando a juicio de la Cámara no estuvieren suficientemente desvanecidos los reparos, ésta

pronunciará fallo declarando la responsabilidad administrativa o patrimonial o ambas en su caso, condenando al reparado a pagar el monto de su responsabilidad patrimonial y la multa correspondiente cuando se trate de responsabilidad administrativa, quedando pendiente de aprobar su actuación en tanto no se verifique el cumplimiento de su condena.

Todo lo anterior será previa audiencia, por tres días hábiles al Fiscal General de la República. La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación, de hecho, y de revisión. Y de igual forma la Ley de la Corte de Cuentas en el Art. 71 otorga la facultad a cualesquiera de las partes de solicitar por escrito el derecho de explicación o aclaración, el cual no es exactamente un recurso, ya que su finalidad es la de aclarar algunos puntos oscuros o incomprensibles de la sentencia; por tanto, no conlleva en sí, que la sentencia se modifique o anule.

La apelación, será en ambos efectos es decir con efecto evolutivo o suspensivo y se interpondrá para ante la Cámara de Segunda Instancia de la Corte. El término para interponerla será de tres días hábiles contados desde el día siguiente al de la notificación respectiva.

Si no se interpusiere recurso de apelación en tiempo, la Cámara de Primera Instancia, a solicitud de parte o de Oficio, declarará ejecutoriada la sentencia, ordenando en el mismo auto que se libere la ejecutoria correspondiente.

Pronunciada la sentencia definitiva, no se revocará ni enmendará por ningún motivo; pero se podrá a petición por escrito de cualesquiera de las partes, presentando dentro de veinticuatro horas de notificada la sentencia, explicar o aclarar dentro de tres días hábiles, contados desde el día siguiente a la presentación de la solicitud respectiva. Si alguna de las partes hubiere

solicitado explicación o aclaración y otra hubiere apelado se resolverá, previamente sobre la primera. Notificada que sea la resolución sobre la aclaración y pasado el nuevo término para apelar, se resolverá lo pertinente sobre cualquier apelación pendiente.

Introducido el proceso a la Cámara de Segunda Instancia, si ésta estimare procedente el recurso, se correrá traslado al apelante para que exprese agravios. Se correrá traslado al apelado para que conteste la expresión de agravios. Tanto para expresar agravios como para su contestación se concede el término de ocho días hábiles a cada parte, contados desde el día siguiente al de la última notificación.

Es permitido al apelado, adherirse a la apelación al contestar la expresión de agravios, cuando la sentencia de primera instancia contenga dos o más partes y alguna de ellas le sea gravosa; la Cámara concederá nuevo término al apelante para que a su vez conteste. Vencidos los términos si ninguna de las partes hubiere solicitado pruebas, y tampoco la Cámara ordenare alguna diligencia, con la expresión y contestación, la Cámara dictará sentencia en un plazo de quince días hábiles contados a partir de la última diligencia practicada.

La sentencia que pronuncie la Cámara de Segunda Instancia confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia. Se circunscribirá a los puntos apelados y aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, no obstante haber sido propuestos y ventilados por las partes. La sentencia contendrá la declaratoria de ejecutoriada, ordenándose la expedición de ejecutoria y su envío al Fiscal General de la República, si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella. De la sentencia pronunciada podrá pedirse explicación o aclaración

como en Primera Instancia y en los mismos términos.

La pieza principal será devuelta a la Cámara de Primera Instancia de origen con certificación de la sentencia proveída y del auto aclaratorio o del que negare la aclaración, en su caso. Esta ordenará que se cumpla la sentencia y enviará el expediente al archivo correspondiente.

Negada la apelación por la Cámara de Primera Instancia debiendo haberse concedido, podrá el apelante presentarse a la Cámara de Segunda Instancia dentro de los tres días hábiles, contados desde el siguiente al de la notificación de la negativa, pidiendo que se le admita el recurso. La Cámara de Segunda Instancia pedirá los autos, salvo que de la simple lectura de la solicitud apareciere la inadmisibilidad de la alzada. La Cámara de Primera Instancia enviará los autos a la Segunda Instancia dentro de las veinticuatro horas hábiles.

Cuando la Cámara de Segunda Instancia juzgare haber sido denegado indebidamente el recurso de apelación, ordenará que pasen los autos a la Cámara de Primera Instancia respectiva, quien hará el emplazamiento a que se refiere el Art. 72, para que las partes ocurran a estar a derecho.

Si resultare improcedente el recurso de hecho, la Cámara de Segunda Instancia resolverá en el acto que el Juicio vuelva a la Cámara de Primera Instancia para que lleve adelante sus providencias, librando al efecto certificación de lo resuelto. Las sentencias definitivas ejecutoriadas en Primera o Segunda Instancia, pronunciadas en los juicios de cuentas, pueden ser objeto de revisión por una sola vez, en los casos siguientes: Por error de cálculo, de nombre, de cargo o función, o de período de actuación; si el interesado tuviere nuevos documentos atinentes a los reparos, siempre

que, a Juicio de la Cámara de Segunda Instancia, el motivo de no haber sido presentados en su oportunidad sean razonables y valederos.

Que la sentencia se base en documentos declarados judicialmente falsos.

Cuando dos o más personas hayan sido condenadas en virtud de fallos o sentencias contradictorias entre sí por una misma causa.

Cuando, por el examen de otro movimiento financiero se descubra, en el que haya sido objeto de la decisión definitiva, errores trascendentales, omisiones de cargo, duplicidad de datos o falsas aplicaciones; de fondos, bienes o valores públicos.

Cuando, en el contenido de la sentencia se hubiere aplicado el método de cálculos estimados y el reparado presentare posteriormente los documentos que estaba obligado a mostrar o los comprobantes legítimamente admisibles de aquellos cálculos que tuvieron base presuncional. También, procederá el recurso de revisión cuando se hubiere dictado una sentencia sin aplicar irrestrictamente una Ley más benigna.

Es decir que el cuentadante podrá interponer recurso de revisión cuando considere que existe una ley que le sea más favorable, por ejemplo la sentencia Ref. 93-2009, establece que *“es posible estar frente a un supuesto de hecho que, aunque por regla general merece la consecuencia jurídica de la norma A por ser ésta la vigente al momento de su cometimiento, le es aparejada la consecuencia jurídica de la norma B, posteriormente emitida, por ser más favorable al indiciado que la primera.”*

La revisión, podrá iniciarse de oficio o petición de parte interesada en la

causa, entendiéndose que lo es todo aquél a quien la sentencia perjudica o aprovecha, aunque no haya intervenido en el juicio.

La solicitud de revisión, se presentará ante la Cámara de Segunda Instancia, con los documentos que justifiquen el recurso, so pena de inadmisibilidad, admitida la solicitud, se mandará a suspender provisionalmente la ejecución de la sentencia, si fuere oportuno; o se detendrá el envío de la ejecutoria sino se hubiere efectuado.

La Cámara oirá por ocho días hábiles a las partes, incluyendo al Fiscal General de la República, para que expongan lo pertinente y con lo que éstos digan o en su rebeldía, se procederá como se disponga en la ley. En los casos de los numerales 1), 2) y 3) antes citados, la Cámara rectificará el cálculo erróneo, apreciará los documentos presentados y su admisibilidad, o reconocerá que debe modificarse la sentencia en virtud de la falsedad probada de los documentos. La Cámara modificará la sentencia en la parte revisada o la confirmará.

De lo resuelto se extenderá certificación por el presidente de la Cámara, y se agregará ésta a la ejecutoria correspondiente, la cual quedará así modificada o confirmada según el caso. La agregación de tal certificación a la ejecutoria da por terminada la suspensión provisional de la ejecución de la sentencia.

En el caso contemplado en el numeral 4), la Cámara declarará si existe o no la contradicción. En caso afirmativo, revocará las sentencias en las partes contradictorias y pasará los juicios correspondientes a una misma Cámara de Primera Instancia para que los acumule y los tramite en los aspectos contradictorios. Si en las sentencias suspendidas hubiere una parte no revocada, se agregará a cada una de ellas certificación de la sentencia de

revisión, para que prosiga la ejecución en cuanto a la parte vigente. La nueva ejecutoria que resulte de los juicios acumulados, se cumplirá independientemente de las ejecutorias originalmente expedidas.

La Cámara de Primera Instancia o el funcionario que descubra tales casos dará cuenta a la Cámara de Segunda Instancia, la que iniciará la revisión con quienes fueron parte o debieron serlo en el juicio que se trata de revisar, lo mismo que con el Fiscal General de la República.

Si se estimare que hay motivo de reparo, lo pasará a la Cámara de Primera Instancia que conoció del juicio en que debió repararse, para que inicie juicio por el nuevo reparo. La Cámara de Segunda Instancia estimará si son admisibles para revisión los documentos presentados; si los encontrare admisibles, anulará la sentencia en cuanto ella esté fundada en el método de cálculos estimados.

Remetirá el juicio con los documentos al Presidente de la Corte, para que éste ordene una nueva auditoría o la intervención jurisdiccional si ésta fuere pertinente, como si hubiesen sido presentados los documentos en su oportunidad. La estimación de las cuentas o documentos que haga la Cámara de Segunda Instancia y la revocatoria parcial o total de la sentencia que pronuncie.

CAPITULO V EL FINIQUITO

Finiquito es una palabra que “viene de la unión de las voces griegas *Finhi* que quiere decir final, término o remate; y de la terminación *Qui*, que indica saldo o límite, es decir, saldar una cuenta”.⁵⁸ El finiquito es un sustantivo que convertido en verbo sería finiquitar, que equivale a terminar, saldar una cuenta, acabar, concluir, rematar.⁵⁹

Así mismo se dice que finiquito se deriva del latín moderno *quitus*, que quiere decir construido sobre *quitte* y esto último significa acto por el cual una persona reconoce que otra responsable hacia ella por la gestión de ciertos asuntos, ha cumplido condiciones que la liberan de toda responsabilidad.

En este caso, en la expresión latina Auto de Quitus es entendida como *“fallo por el cual la Corte de Cuentas reconoce la regularidad de las cuentas del funcionario público que ella ha examinado y otorga a este finiquito respecto del tesoro por el dinero que ha administrado”*.

En El Salvador, el finiquito es un Acto Administrativo y/o jurisdiccional en el que se hace constar que un determinado servidor público, el cual ha sido sometido a juicio de cuentas, se encuentra libre y solvente en un período específico de su gestión, respecto al manejo realizado de los fondos públicos, dicho documento es entregado por el presidente de la Corte de Cuentas de la República

⁵⁸Luis Eduardo Sánchez Has, “Análisis jurídico del finiquito de probidad y su incidencia en el juicio de cuentas”, (Tesis de Grado, Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2007), 1.

⁵⁹Carlos Jacinto Coz, “El finiquito laboral y su relación con la irrenunciabilidad de los derechos laborales”, (Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2011), 69.

5. Clasificación de Finiquito.

Para realizar una clasificación de finiquito es preciso hacer mención del Art. 93 de la ley CCR, la cual establece que corresponderá al Presidente de la CCR, librar ejecutorias en los juicios de cuentas y extender finiquitos, y el artículo 152 del Código Electoral que regula los requisitos de inscripción de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República⁶⁰.

5.1. Finiquito Propiamente Dicho.

Es el acto que se da dentro de un juicio de cuentas o como consecuencia del juicio de cuentas; es decir, es un documento que entrega el presidente de la CCR, al final de un juicio de cuentas, habiendo sido exonerado el funcionario actuante, y que tiene efectos única y exclusivamente para ese juicio.

5.1.1. Finiquito Electoral o Constancia.

Es una certificación que emite el presidente de la CCR, a los solicitantes o candidatos en la cual consta que no existe sentencias condenatorias ejecutoriadas, con la finalidad de adjuntarla a su solicitud de inscripción. Es únicamente y exclusivamente para efectos de inscripción como candidato en el Tribunal Supremo Electoral.

Finiquito Provisional: Al hablar de finiquito provisional se hace referencia a la certificación que emite el presidente de la CCR, a los solicitantes o candidatos en la que consta que no existe sentencia ejecutoriada en su

⁶⁰Corte de Cuentas de la Republica de El Salvador, servicios que la Corte de Cuentas brinda al público, a través de sus unidades organizativas. <http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/1196538929.pdf>.

contra, sin embargo si existe un juicio de cuentas pendientes. Es únicamente y exclusivamente para efectos de inscripción como candidato en el Tribunal Supremo Electoral.

Finiquito definitivo: Un finiquito se vuelve definitivo una vez finalizado el juicio de cuentas que se le llevaba a un servidor público, a quien se le entrego un finiquito provisional por habersele encontrado solvente o habiendo sido condenado haya pagado la multa impuesta.

5.2 Fundamento Constitucional y Legal:

5.2.1. Fundamento Constitucional

En la Constitución de El Salvador, se establece en el Art. 127 ordinal 2º que no podrán ser candidatos a Diputados: *“Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas”*. De igual manera en el Art. 152 ordinal 7º establece que no podrán ser candidatos a Presidente de la República: *“Las personas comprendidas en los ordinales 2º del Art. 127 de la Constitución.”* Esto aplica para los candidatos a Vicepresidente de la República y los designados a la Presidencia, según art. 153 Cn., y para los Ministros y Viceministros de Estado, según lo establecido en el art. 161 Cn.: *“No podrán ser Ministros ni Viceministros de Estado las personas comprendidas en los ordinales 2º del Art. 127 de esta Constitución.*

Es decir, que para optar a cualquiera de estos cargos públicos, es requisito indispensable que la Corte de Cuentas de la República emita el finiquito correspondiente donde se demuestre que se encuentra libre y solvente con respecto al manejo de fondos públicos.

En el caso de otros funcionarios como: son los Consejos Municipales la Constitución de la República de El Salvador no estipula como requisito para poder optar a dicho cargo contar con el finiquito extendido por la CCR, sino que solo menciona la honradez notoria dentro de la cual se considera se encuentra inmerso tal requisito, sin embargo en el Art. 165 del Código Electoral se regula en forma expresa, por lo que no es preciso que se mencione en la Constitución, debido a que hay una ley secundaria que lo regula, existiría problema en el caso de que se estableciera en la Carta Magna que no es necesario para poder optar a concejal de una alcaldía un finiquito y en el Código Electoral mencionara que si lo es, ya que existiría contradicción de las normas, sin embargo en este caso no existe tal inconveniente.

5.2.2. Fundamento Legal

Ley de la Corte de Cuentas de la República: El Art. 52 inciso 3 establece que: *“Para optar a cargos públicos o de elección popular se exigirá finiquito de la Corte de conformidad a la Constitución y las leyes.”*

La persona a quien le corresponde emitir dichos finiquitos de acuerdo al Art. 93 es al Presidente del ente contralor, cuando se trate de una sentencia absolutoria deberá de extenderlo de oficio, luego que la respectiva Cámara libre nota para tal efecto y mande archivar el juicio definitivamente, en el caso que la Cámara dictara una sentencia condenatoria, el juicio de cuentas se manda a archivar provisionalmente, mientras el funcionario o ex funcionario público no cumpla con la sentencia.

Una vez cumple con la sentencia dictada por la Cámara se le declara libre y solvente del periodo auditado y se ordena la extensión del finiquito.

5.2.2.1 Código Electoral

En el capítulo II denominado *“De los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta y Vicepresidente o Vicepresidenta de la República”* Art. 152 literal d) se establece como requisito para optar a cualquiera de dichos cargos: *“Solvencia del Impuesto Sobre la Renta y finiquito, certificación o constancia extendida por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República, de no tener pendiente al momento de la solicitud, sentencia ejecutoriada, la cual deberá ser extendido a más tardar dentro de los quince días siguientes de haberse presentado la solicitud”*.⁶¹

En el Art. 159 se establece que para optar al cargo de Diputado o Diputada a la Asamblea Legislativa, es necesario reunir los requisitos que establece la Constitución y las leyes de la República, es decir que para optar a este cargo se debe cumplir con lo establecido en el 127 de la Cn. y 52 de la LCCR, que establecen que es necesario presentar el finiquito extendido por la Corte de Cuentas de la República. De igual manera se aplica lo anterior para aquellos candidatos o candidatas al Parlamento Centroamericano tal como lo establece el Art. 155 *“Para optar al cargo de Diputados o Diputadas al Parlamento Centroamericano debe cumplirse con los mismos requisitos de los Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa.”*

Para optar al cargo de Alcalde o Alcaldesa Municipal el Art. 166 establece que: *“Para la inscripción de una candidatura a Alcalde o Alcaldesa Municipal, deberá presentarse constancia o certificación de la Corte de Cuentas de la República, de que el candidato o candidata postulado no tiene responsabilidades establecidas por sentencia ejecutoriada pendiente de*

⁶¹Código Electoral, D.L. No. 413, del 3 de julio de 2013, D. O. No. 138 de, Tomo 400 del 26 de julio de 2013.

pago, como resultado del manejo de fondos u otros bienes públicos, fiscales o municipales”. Para finalizar, en el Título XII denominado “*Disposiciones Generales*” el Art. 283 regula con mayor amplitud, lo establecido en la Constitución y la Ley de la Corte de Cuentas al establecer el procedimiento a seguir para la obtención del finiquito como requisito para optar a un cargo público: El ciudadano y ciudadana que para efectos de su inscripción como candidato o candidata a un cargo de elección popular, y que hubiere manejado fondos públicos, tendrá derecho a que la Corte de Cuentas de la República, le extienda el finiquito, solvencia o constancia correspondiente, en tanto no pese sobre él sentencia ejecutoriada en juicio de cuentas.

Presentada la solicitud de finiquito, solvencia o constancia a la Corte de Cuentas de la República, ésta deberá extender sin excusa alguna, si procediere, la constancia de finiquito, dentro de los ocho días siguientes a la presentación de la solicitud. De no proceder la extensión del finiquito, solvencia o constancia, la Corte de Cuentas de la República remitirá al Tribunal, certificación de la sentencia ejecutoriada con copia al interesado.

Si la CCR no diere respuesta escrita ni extendiera el finiquito, solvencia o constancia en el tiempo establecido en el primer inciso de este artículo, se entenderá de pleno derecho que el ciudadano o ciudadana solicitante no tiene cuentas pendientes con el Estado por el manejo de fondos públicos y la autoridad electoral que conoce de la inscripción, procederá a inscribirlo sin el documento referido, haciendo constar la razón.

5.3 Objetivos que Persigue el Finiquito

Demostrar la solvencia de toda persona que haya estado sujeta a un examen ó juicio de cuentas. El finiquito debe ser un documento que garantice que las

personas que opten a cargos públicos de elección popular, han tenido una conducta recta en lo que respecta al manejo de fondos o bienes del Estado, en los casos que estos hayan desempeñado un cargo dentro de la Administración Pública.

5.3.1. Procedimiento para la Obtención del Finiquito.

El procedimiento para la obtención del finiquito, varía dependiendo el uso que se le dé, es decir, que como se ha explicado en el apartado anterior existe el finiquito propiamente dicho y el finiquito para fines electorales, y dependerá de cuál de ellos esté solicitando así será el procedimiento para cada uno.

En el primer caso, este es entregado posteriormente al sometimiento que haya tenido el servidor público o tercero a un juicio de cuentas, ya sea que no se le encontrará reparo alguno y se haya pronunciado una sentencia absolutoria, en ese caso deberá extenderlo de oficio, luego que la respectiva Cámara libre nota para tal efecto y mande archivar el juicio definitivamente o en el caso que la Cámara dicte una sentencia condenatoria, el juicio de cuentas se manda a archivar provisionalmente, mientras el funcionario o ex funcionario público no cumpla con la sentencia, una vez cumple con la resolución dictada por la Cámara se le declara libre y solvente del periodo auditado y se ordena la extensión del finiquito por el presidente de la CCR.

Presentada la solicitud del finiquito, la Corte de Cuentas de la República a través del presidente de dicho ente deberá extender sin excusa alguna, si procediere, la constancia de finiquito dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud. En el caso del finiquito electoral el ciudadano debe llenar un formulario que proporciona el área de Control de Documentos

de la institución, con información personal y el detalle de las instituciones en que ha laborado en calidad de funcionario, empleado público, persona jurídica o natural. Es importante destacar que las certificaciones contienen el detalle de la situación en que se encuentra el solicitante. No se entrega si la persona tiene sentencias condenatorias ejecutoriadas, es decir es una constancia que éste emite a más tardar en ocho días después de solicitado y en la cual se consigna que se encuentra libre y solvente en la administración de fondos públicos.

5.3.2. Casos en los que se han Extendido Finiquitos.

Los juicios de cuentas y finiquitos emitidos por la CCR no son recientes, en el transcurso del tiempo, por lo que existe una amplitud de casos, sin embargo en este capítulo solamente se desarrollaran aquellos casos sustanciales para una mejor comprensión del tema objeto de estudio.

Entre 1999 y 2003, la Corte de Cuentas archivó más de 250 expedientes donde constaban anomalías por 21 millones de dólares de los Estados Unidos de América detectadas en auditorías a instituciones del Órgano Ejecutivo durante el gobierno del ex presidente de la República Francisco Guillermo Flores Pérez (1999-2004), entre los casos más significativos se encontraban en las administraciones de las instituciones como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), por 8 millones de dólares de los Estados Unidos de América, y en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), por 10 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

El ex presidente de la Corte de Cuentas de la República, Lic. Rosalío Tóchez, reveló que más de 250 informes de auditoría sobre el uso de fondos públicos hechos entre 1999 y 2003 tenían hallazgos por un total de 21.18

millones de dólares de los Estados Unidos de América y que la depuración correspondiente se vio truncada porque la institución decidió enviarlos al archivo.

El aparente ocultamiento de estos 250 casos fue detectado tras una investigación ordenada por el ex presidente de la Corte de Cuentas de la República, Lic. Rosalío Tóchez Zavaleta a su entrada a dicha institución, y algunos nombres de ex funcionarios que aparecen como responsables de las instituciones cuestionadas son los de José Ángel Quiróz, en el Ministerio de Obras Públicas; Ana Vilma de Escobar, en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que de 2004 a 2009 fue Vicepresidenta de la República y que ahora es diputada por el partido Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador (ARENA), y Juan José Daboub, en el Ministerio de Hacienda, quien también ejerció el cargo de secretario técnico de la Presidencia de Francisco Guillermo Flores Pérez y que después ejerció como director gerente del Banco Mundial.

Normalmente estos casos habrían seguido su depuración hasta la fase de juicio de cuentas, sin embargo no fue así, ya que muchos de los expedientes fueron enviados a archivo entre 1999 y 2003.

En ese período hubo dos presidentes en la Corte de Cuentas de la República: de 1999 a 2002 fue el dirigente del partido PCN José Rutilio Aguilera Carreras, y a partir de 2002 hasta 2011, el también dirigente del Partido de Conciliación Nacional (transformado hoy en Partido Concertación Nacional) Rafael Hernán Contreras. Consultado sobre esos expedientes, el ex presidente de la CCR Rafael Hernán Contreras dijo al periódico El Faro que no había manera de demostrar que los mismos habían sido dejados en el olvido por motivaciones políticas.

La junta directiva de la Asamblea Legislativa realizó una auditoría a los años 2003, 2006 y 2010 a la CCR con dos objetivos, el primero de ellos fue para verificar la manera en que esta ha manejado su presupuesto, y el segundo para examinar la entrega que hace de los finiquitos a ex funcionarios, es decir, verificar la normativa y la legalidad de los procedimientos establecidos para la extensión de finiquitos a funcionarios públicos responsables del manejo y custodia de fondos públicos.

La Asamblea Legislativa se encuentra facultada para realizar auditorías a la CCR, en base a la facultad que le otorga la Constitución de la República en el artículo 199 el cual establece: *“El presidente de la Corte de Cuentas de la República rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguiente a la terminación del año fiscal...”*

Durante 2003 y 2006, hubo elecciones para alcaldes y diputados. En esos años, no se entregaron finiquitos, por lo menos para esos cargos, debido a que las resoluciones se entregan el año anterior a las votaciones; es decir, las credenciales para las elecciones del 2003 fueron entregadas en 2002, y las del 2006 en 2005.

En los últimos comicios presidenciales, en los que candidatos a la Presidencia de la República como el Dr. Norman Noel Quijano González se inscribió en el Tribunal Supremo Electoral, cumpliendo aparentemente con todos los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes, en fecha anterior a la inscripción, para ser más precisos el 12 de septiembre del corriente año, el Dr. Quijano solicitó por escrito a la Corte de Cuentas de la República la emisión del finiquito de no existir a esa fecha responsabilidades

establecidas en su contra mediante sentencia ejecutoriada con relación a los cargos desempeñados por él en la Administración Pública.

El Dr. Norman Noel Quijano González en su nota dirigida al Presidente de la Corte de Cuentas de la República, Lic. Rosalío Tóchez Zavaleta explicaba que dicho finiquito lo solicitaba para ser presentado ante el TSE para optar al cargo de Presidente de la República.

En consecuencia, la Corte de Cuentas de la República, entregó al Dr. Norman Quijano, el finiquito solicitado, haciéndole saber de los procesos de juicios de cuentas abiertos en su contra sin que se hubiera dictado sentencia ejecutoriada, siendo estos los siguientes: JC-III-061-2012; C-I-086-2012; C-I-101-2012; JC-52-2013-4 C-I-I-053-2013 y JC-008-2012-8, todos juicios de cuentas llevados al Dr. Norman Quijano sin condenársele.

Precisamente, de este último juicio de cuentas (JC-008-2012-8) relativo al *“Informe de Examen Especial a Proyectos de Infraestructura de Consulta Ciudadana y al fortalecimiento institucional de la Alcaldía Municipal de San Salvador, Departamento de San Salvador”* la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República emitió el 17 del mes de diciembre del año 2013 una sentencia ejecutoriada que textualmente en los Romanos IV y V resuelve así: *“IV: Declárese a los funcionarios antes relacionados libres y solventes de responsabilidad en lo referente a sus cargos y periodo de actuación antes citado, por haber mediado pago de las responsabilidades establecidas por la Cámara Cuarta de Primera Instancia y V) comuníquese la presente resolución al Tribunal Supremo Electoral, en virtud de que el finiquito electoral, otorgado por esta Corte de Cuentas el tres de octubre del año en curso, fue de conformidad a lo dispuesto en el Art. 283 del Código Electoral, a favor del Dr. Norman Noel Quijano González, en consecuencia el*

mismo deja de tener validez, cuando esta Cámara de Segunda Instancia, por medio de la presente resolución, declara ejecutoriada la sentencia condenatoria emitida por la Cámara de Primera Instancia en el juicio de cuentas número JC-008-2012-8.”

En este sentido, al dejar de tener efecto dicho finiquito -provisional- dicho funcionario tuvo que pagar la multa correspondiente, para que de esta manera pueda quedar solvente y entregarle un finiquito con carácter definitivo para poderse inscribir en el Tribunal Supremo Electoral y participar como candidato a diputado por el partido ARENA en los comicios electorales 2015.

Por otra parte, José Wilfredo Salgado García, fungió como alcalde de la ciudad de San Miguel, departamento de San Miguel, desde el año 2000 hasta el año 2015.

Durante dicho tiempo se le realizaron juicios de cuentas por parte de la CCR, de los cuales en algunos casos fue absuelto por ejemplo en el juicio de cuentas N° JC-III-002-2008, y en otros condenado, por ejemplo en los juicios de cuentas N° II-JC-47-2010 y C.I. 092-2010, juicios de cuentas en los que se le condeno durante su gestión de Alcalde y que aún se encuentran con recurso de apelación.

De igual manera, ha solicitado varios finiquitos al ente fiscalizador, de los cuales algunos han sido emitidos, otros retirados, denegados y en otros casos se le ha emitido constancia por parte del ente contralor para optar a un cargo público tal como lo establece el artículo 283 del Código Electoral *“El ciudadano y ciudadana que para efectos de su inscripción como candidato o candidata a un cargo de elección popular, y que hubiere manejado fondos*

públicos, tendrá derecho a que la Corte de Cuentas de la República, le extienda el finiquito, solvencia o constancia correspondiente, en tanto no pese sobre él sentencia ejecutoriada en juicio de cuentas”.

Al referirse sobre el finiquito electoral, un caso relevante fue cuando el ex alcalde Wilfredo Salgado solicitó a la Corte de Cuentas de la República la constancia de finiquito electoral otorgada por dicha institución el 8 de diciembre del 2011, en ese momento se le emitió el finiquito solicitado por no existir sentencias ejecutoriadas en su contra, tal como lo establece el Art. 283 del Código Electoral, sin embargo dicho finiquito dejó de tener validez debido a que la Cámara Primera de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República en fecha treinta de noviembre de dos mil doce, por medio del juicio de cuentas No. C.I.092-2010 falló declarando administrativamente responsable a José Wilfredo Salgado García, condenándolo a pagar la cantidad de cuatrocientos noventa y ocho dólares de los Estados Unidos de América, consistente en el 20% del salario devengado por el ex funcionario, multa que fue cancelada posteriormente⁶² y es por ello que al cancelar la multa en el Ministerio de Hacienda se le entregó nuevamente finiquito para que pudiese inscribirse como candidato a Alcalde por la Alcaldía de San Miguel.

En el año 2014 al ex alcalde se le retiró un finiquito y se le denegó una nueva solicitud de finiquito, debido a que según el sitio web oficial de la CCR, *“dicha petición fue denegada ya que el ex edil tiene juicios de cuentas pendientes por resolver por la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas, ya que ha presentado recursos de apelación contra las sentencias emitidas por*

⁶²Cámara Primera de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República, Sentencia Definitiva, con Ref. No. C.I.092-2010, dictada a las nueve horas y treinta minutos del día treinta de noviembre de dos mil doce, 48.

*dicho ente fiscalizador. Por lo tanto es necesario esperar para saber si el fallo le será favorable o no a Wilfredo Salgado”.*⁶³

Entre los procesos que el edil tiene pendiente de resolver es el de una Auditoría de Gestión a la Municipalidad de San Miguel y otras entidades relacionadas sobre la extracción pétreo en el Cantón la Puerta del Volcán auditada en el período del 1 de junio de 2009 al 30 de abril de 2011.

La Cámara Primera de Primera Instancia condenó al ex alcalde Wilfredo Salgado a cancelar la cantidad de mil doscientos cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América, por lo que el ex alcalde al estar inconforme con la sentencia interpuso un recurso de apelación en la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República, proceso que actualmente está en etapa de consolidación por parte de dicha Cámara.

Además, según el expediente número II-JC-40-2009/II-IA-48-2009, en una auditoría realizada a la alcaldía de San Miguel, diligenciada por la Cámara Segunda de Primera Instancia durante el periodo del 1 de abril de 2004 al 30 de abril de 2006, dictó una sentencia mixta patrimonial y administrativa, por lo que el ex edil también interpuso un recurso de apelación, el cual está en proceso de consolidación por parte de la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República.

Con este tipo de casos, en los que la Corte de Cuentas de la República dicta resoluciones donde primero emite y luego retira el finiquito cabe cuestionarse sobre la eficacia de dicho documento que emite el ente contralor, porque ¿cómo es posible que la CCR emita un finiquito donde se hace constar la

⁶³Corte de Cuentas de la República, Caso Wilfredo Salgado, en <http://www.cortedecuentas.gob.sv>

solvencia de un funcionario o ex funcionario público en la administración de fondos públicos, habiendo cumplido con los requisitos y procedimientos legales establecidos en la Ley de la Corte de Cuentas y en el Código Electoral y luego los retire?

Este actuar de la CCR brinda una falta de seguridad jurídica en los procesos de juicios de cuentas que lleva a cabo, ya que si se realiza un juicio de cuentas en el cual se concluye con la entrega del finiquito, será que este documento en el que se comprueba la solvencia que tiene un servidor público puede ser posteriormente revocado por el mismo ente que lo ha expedido, en ese caso no será mejor no haber extendido el mismo o haberlo entregado única y exclusivamente cuando se tenga certeza de que el servidor público se encuentre solvente, certeza que se llega en virtud de la investigación que realiza ese mismo ente fiscalizador tal como lo prescribe nuestra legislación.

Otro caso importante de destacar, es el de Francisco Guillermo Flores Pérez, quien fue presidente de la República en el período que comprendió desde el 1 de junio de 1999 hasta el 1 de junio de 2004, al finalizar su periodo presidencial la Corte de Cuentas de la República de El Salvador entrega a dicho funcionario un finiquito, el cual constata que no existen juicios pendientes ni tampoco se ha encontrado resolución condenatoria y por consiguiente la CCR no encontró ninguna anomalía respecto a la administración del mencionado presidente. El 30 de Abril del año 2014, la Fiscalía General de la República formuló requerimiento (con número de ref-06-UIF-2014) contra el ex presidente Francisco Guillermo Flores Pérez por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito y desobediencia de particulares, el cual fue presentado al Juzgado Primero de Paz de San Salvador, luego continuó en la fase de instrucción formal y posteriormente la

Corte en Pleno acordó el día seis de febrero del año en curso trasladar la tramitación del caso del ex presidente Francisco Guillermo Flores Pérez del Juzgado Primero de Instrucción de San Salvador, a cargo del Juez Levis Italmir Orellana Campos al Juzgado Séptimo de Instrucción de San Salvador, con fundamento en la atribución establecida en el Art. 51 ordinal 19 de la Ley Orgánica Judicial.

Dicha decisión se realizó con el fin de evitar que la conducta demostrada por el juez en dicho proceso, incida negativamente en los derechos y garantías constitucionales aplicables durante la etapa en que se encuentra el juicio.⁶⁴

Al retomar el tema en mención es preciso notar que a lo largo de este trabajo de investigación, en el juicio de cuentas las resoluciones emitidas son distintas y excluyentes de las resoluciones emitidas por otro tipo de proceso como es el caso de las que emite los tribunales que conocen de lo penal.

Ya que el principio ne bis in ídem, significa que no se puede perseguir más de una vez por un mismo hecho, siempre y cuando se trate de la misma persona, mismo hecho y misma causa o motivo y es en este último en el cual no se coincide en el juicio de cuentas con el juicio penal porque se trata de una causa distinta, tal como se explicó en el capítulo anterior. Pero realizando una crítica constructiva podemos decir, que un caso como el que se ha mencionado, en el cual se han encontrado tantos indicios de corrupción es casi imposible que la CCR al realizar una verdadera fiscalización no encontrara algún tipo de anomalías, sin embargo se le extendió a dicho funcionario el finiquito y jamás se le llevo un juicio de cuenta. Solo cabe realizarse la interrogante si en realidad la CCR se

⁶⁴Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas de la Corte Suprema de Justicia, Comunicado de prensa emitido el 6 de febrero de 2015.

encuentra brindando seguridad jurídica en todos los procesos que conoce y si sus resoluciones son certeras y fundadas en un análisis e investigación de todos los procesos de los cuales tiene conocimiento.

Otro caso importante de analizar es el de José Adalberto Cristales Valiente ex alcalde del municipio de Turín, departamento de Ahuachapán. Con base en el plan anual de trabajo de la Oficina Regional de Santa Ana, se emitió orden de trabajo para realizar examen especial a la ejecución presupuestaria de la municipalidad de Turín, departamento de Ahuachapán, por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007. El cual tenía como objetivo principal comprobar la legalidad y veracidad de la ejecución presupuestaria y proyectos de inversión en obras de desarrollo local, realizadas durante el periodo determinado.

La CCR a través de la oficina regional de Santa Ana, realizó un examen especial a la ejecución presupuestaria de la municipalidad de Turín, departamento de Ahuachapán, por el periodo antes mencionado. Como resultado del examen realizado por la oficina regional de Santa Ana, se encontraron tres hallazgos, que son los siguientes:

Número 1: comodato injustificado de inmueble municipal: La municipalidad de Turín, otorgó en comodato un predio de la casa comunal considerado este un bien de uso público municipal, a una persona particular, la señora Antonia de los Ángeles Alemán por un periodo de cincuenta años, para que lo utilizara con fines comerciales, los auditores responsables de realizar el examen especial a la ejecución presupuestaria sostienen que la municipalidad de Turín, Ahuachapán, realizó dicho comodato de forma injustificada ya que no evaluaron la opción de arrendar dicho inmueble, y de esta forma beneficiar al municipio. Además no evaluó la importancia de emitir

el correspondiente contrato de comodato.

Número 2: uso inadecuados de los fondos FODES: Se verifico a través del auditor responsable la utilización de once mil setecientos cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (\$11,747.00), del Fondo FODES 75% para gastos de funcionamiento de la municipalidad, de estos se extrajeron \$10,000 hacia la cuenta del fondo común municipal, dicha transferencia no fue reintegrada, el dinero restante que asciende a la cantidad de mil setecientos cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (\$1,747.00) fue utilizado para pagos a quien desempeñaba en ese momento las funciones de motorista de la municipalidad, es decir, que se pagaron salarios con las cuentas de los fondos FODES, incumpliendo de esta manera el Art. 5, de la *Ley de Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*, el cual establece lo siguiente:

“Los recursos provenientes de este Fondo Municipal, deberá aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio...”⁶⁵

En virtud de lo anterior, se considera que la administración municipal inobservó la disposición legal anteriormente citada, al realizar erogaciones con fondos FODES 75%, para pagos a empleados. De la disposición antes citada y condición que se refiere a la presente erogación se está en presencia de pagos a empleados, que son *Gastos Fijos*, en pagos por parte de la alcaldía, los cuales se encuentran debidamente presupuestados con

⁶⁵Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, D.L. No. 74, del 23 de septiembre de 1988, D.O. No. 176, Tomo 300, del 18 de diciembre de 2014.

ingresos propios para efectos de su cumplimiento, como se encuentra regulado en el Art. 83 del Código Municipal, que establece:

*“Para cada ejercicio presupuestario el Concejo aprobará la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada trimestre del ejercicio presupuestario”.*⁶⁶

Es decir que dentro del presupuesto trimestral de cada municipalidad se prevén los gastos fijos, como es el caso del pago a empleados y en este caso en particular no se debió destinar el fondo FODES para pago de empleados de la municipalidad.

Reparo número 3: Alcalde Municipal designado como tesorero en exceso del tiempo establecido legalmente: El consejo municipal de Turín, Ahuachapán, mediante acuerdo municipal número once, constando en acta número uno correspondiente a la fecha de tres de febrero de dos mil siete, acordó designar como tesorero al alcalde municipal, a partir del mes de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, en exceso de los noventa días establecidos en la ley, el consejo municipal no considero necesario rotar la designación del cargo de tesorero, después de vencer el plazo establecido legalmente en el Art. 30 numeral 26 del código municipal el cual estipula: “designar en forma temporal al miembro del consejo que desempeña el cargo de tesorero, en caso de que dicho funcionario no estuviere nombrado. Igualmente se procederá en caso de que el Tesorero se ausentare, fuere removido, o destituido.

⁶⁶Código Municipal, D.L. No. 274, del 31 de enero de 1986, D.O. No. 23, Tomo 290 del 05 de febrero de 1986.

En ambos casos el plazo del nombramiento interino no podrá exceder de noventa días”, incumpliendo de esta forma la normativa aplicable, y además generando incompatibilidad de funciones. El consejo municipal lo que sostiene es que no se encontraba persona que desempeñe un cargo tan delicado como es el de ser Tesorero Municipal, con un salario que no está acorde a la responsabilidad del cargo.

Con la realización del examen especializado en la ejecución presupuestaria de las municipalidad de Turín Ahuachapán en el periodo antes mencionado, la CCR, lo que busca es comprobar la legalidad y veracidad de la ejecución presupuestaria, y es así como de esta forma la municipalidad antes mencionada se le determinan tres hallazgos, el primero consistente en un comodato injustificado de inmueble municipal, dicha municipalidad conocedores del Código Municipal y de los requisitos que se debe cumplir para otorgar en comodato un inmueble considerado bien de uso público municipal, da en comodato un predio de la casa comunal a una persona particular, además no evaluó la importancia de emitir el correspondiente contrato de comodato, tampoco valoro la opción de realizar contrato de arrendamiento, con el fin de generar ingresos a la municipalidad.

En cuanto al reparo numero dos se determinó a través del hallazgo que dicha municipalidad extrajo de la cuentas de los fondos FODES la cantidad de mil setecientos cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (\$1,747.00) fue utilizado para pagos a quien desempeñaba en ese momento las funciones de motorista de la municipalidad, es decir que se pagaron salarios de la cuentas de los fondos FODES., sin tomar en cuenta lo establecido en el art.5, inciso primero y tercero de la Ley de Creación de Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), el cual establece “ los recursos provenientes de este fondo municipal, deberán

aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales deportivas y turísticas del municipio”.

El consejo municipal de Turín Ahuachapán, fue declarado responsable por la incorrecta administración de los recursos asignados y deben responder por el mal uso de dichos fondos, según lo establece el art. 12 inciso cuarto de la Ley de Creación de Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

Al realizar un análisis de dicho caso, llama la atención la multa impuesta por la Cámara de la Corte de Cuentas de la República, pues consideramos que no es proporcional ni acorde con nuestra realidad debido a que las cantidades de dinero por las que se les está juzgando en muchas ocasiones son elevadas, sin embargo al observar el fallo que emite la respectiva Cámara, la multa es mínima, y es por ello que los funcionarios no temen administrar incorrectamente los fondos públicos ni cumplir con lo establecido en las leyes, porque saben que la multa que se les impondrá es insignificante en comparación con las cantidades que por las que se le está juzgando.

Es por ello que a continuación se mencionan una serie de criterios que el juez de cuentas, debe de considerar al momento de dictar una resolución en el proceso de juicio de cuentas. Las circunstancias en que se cometió una infracción. Al hablar de las circunstancias en que se comete una infracción se hace referencias a todas aquellas razones o motivos que tuvo el infractor para realizar dicha inobservancia o vulneración de la ley, es decir, su motivación fue obtener un beneficio, ya sea pecuniario o de otra índole, o acaso fue provocado por descuido, negligencia o simplemente desconocimiento del procedimiento o procedimientos a seguir para la

consecución de determinada acción, el juez de cuentas evaluara todas las circunstancias en las que se encontraba el servidor público y también la intención del mismo de cometerla.

El grado de participación en el hecho imputado. Otro aspecto importante a destacar, es el grado de participación que tuvo el infractor para el cometimiento de dicho hallazgo o hallazgos encontrados en la auditoría realizada por la Corte de Cuentas de la República, debido a que la pena a imponer va a oscilar dependiendo de su grado de participación, si esta fue indispensable o no para el cometimiento de la infracción.

La reincidencia en la comisión de las infracciones. Al hablar de reincidencia se hace referencia a la comisión de una infracción por quien ha sido objeto de una condena anterior por un hecho igual, es decir, que puede caracterizarse como el hecho de volver a cometer una infracción después de haber sido condenado anteriormente.

En el caso concreto la reincidencia es un criterio que el juez de cuenta analizara al momento de imponer una multa al cuentadante, debido a que el fin último de la multa no es la cuantía a pagar sino más bien inducir al servidor publico a desempeñar su cargo con honradez, fidelidad y apego a la le . Efectos que produce la infracción.

Los efectos o consecuencias que se tienen como resultado de una infracción cometida o inobservancia de la ley de un servidor público en el ejercicio de su función, deben ser considerados y analizados por el juzgador, dependiendo si el bien jurídico lesionado genera mayor afectación o no a los administrados, por ejemplo los efectos que se producen por la entrega de un informe extemporáneo no son de mayor gravedad como los que se pueden

originar por la utilización de fondos públicos para intereses personales, debido a que la destinación de ese dinero puede generar u obstaculizar el desarrollo de algún proyecto que sea de beneficio para una comunidad o el país.

5.3.3. Gravedad de la Infracción Cometida.

Otro criterio importante que se debe de analizar para la determinación de una multa es el de la gravedad de la infracción que comete el servidor público, entendiendo como gravedad toda consecuencia que genere un perjuicio, ya sea que se trate de un perjuicio individual o colectivo, en este caso en particular por tratarse de la administración pública es un perjuicio que tiene afectación colectiva, sin embargo el nivel de gravedad dependerá de ciertos aspectos como: el número de afectados, la consecuencia que se haya originado producto del hecho y el bien jurídico lesionado, todos estos aspectos mencionados deberán ser tomados en cuenta en conjunto con los anteriores criterios por el juez de cuenta.

CONCLUSIONES

Como resultado de la investigación realizada, se concluye lo siguiente:

El Gobierno del Estado para cumplimiento de sus fines ha sido dividido en tres órganos fundamentales: órgano legislativo, órgano ejecutivo y órgano judicial, cada uno de ellos con funciones diferentes reguladas en la Constitución de la República, sin embargo esto no significa que sean exclusivas, ya que por ejemplo la función fiscalizadora no corresponde exclusivamente a un órgano, sino al contrario es ejercida por los tres órganos de Estado debido a que estos elaboran y ejecutan su presupuesto así como nombran a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración. La fiscalización es un control que hace referencia a la actividad que desarrollan los órganos encargados de la actividad de revisión y vigilancia de la gestión administrativa; la fiscalización puede ser interna y externa.

La fiscalización externa es ejercida por la Corte de Cuentas de la República a quien le compete la función de fiscalización de la Hacienda Pública y la ejecución del presupuesto en particular, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional.

La función jurisdiccional asignada a la Corte de Cuentas de la República es realizada por medio del denominado "*juicio de cuentas*", para lo cual dicha institución está integrada con Cámaras de Primera y Segunda Instancia. El juicio de cuentas nace con la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República en el año de 1939, ley que fue derogada en el año de 1995 por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas del mismo año, mediante Decreto Legislativo número 438, de fecha 31 de agosto de 1995.

La responsabilidad de los funcionarios públicos ha sido reconocida constitucionalmente desde la primera Carta Magna emitida en el año de 1824, sin embargo dicho reconocimiento ha evolucionado a través del tiempo, a tal punto que en la actual Constitución de la República se regula una amplia clasificación de responsabilidades en las que podrían incurrir el Estado y los funcionarios públicos: responsabilidad directa del Estado, responsabilidad personal de los funcionarios públicos, responsabilidad solidaria, responsabilidad contractual del Estado y responsabilidad subsidiaria del Estado.

Uno de los medios para deducir la responsabilidad de los funcionarios públicos es el juicio de cuentas realizado por la Corte de Cuentas de la República, a través del cual se establecen las responsabilidades administrativas o patrimoniales, o ambas en su caso, esto según Art. 53 y 66 LCC.

El juicio de cuentas es el proceso en el que se ventila la controversia entre los cuentadantes y el Estado, con el objeto de determinar la responsabilidad patrimonial y/o administrativa; dicho juicio es de naturaleza sui generis, debido a que reviste características propias que lo diferencian de los juicios civiles, penales y de otras ramas del Derecho.

El juicio de cuentas tiene doble finalidad: la primera es de carácter pecuniario, ya que el cuentadante condenado en sentencia definitiva tiene que cancelar el importe de la condena, de esta forma el Estado recupera las pérdidas ocasionadas por el mal manejo de los fondos causados por malicia o negligencia del cuentadante y la segunda finalidad es de carácter psicológico, ya que el funcionario o ex funcionario público, estará pendiente de que existe la amenaza de verse perseguido en un juicio de cuentas como

consecuencia de su actuación, lo cual lo inducirá a desempeñar su cargo con honradez, fidelidad y apego a la ley.

En el juicio de cuentas se determina si debe de aprobarse o no la gestión del funcionario público a través de una investigación realizada por la Corte de Cuentas de la República, en caso de encontrarse hallazgos por parte de los auditores de dicha institución estos son remitidos a la Cámara de Primera Instancia para que de oficio inicie el respectivo juicio, luego de notificar al Fiscal General de la República de la procedencia del juicio de cuentas, la Cámara de Primera Instancia analizara el informe de auditoría para determinar los reparos atribuibles al funcionario o ex funcionario público, el cuentadante es emplazado para que haga uso de su derecho de defensa. Luego de presentadas las respectivas pruebas, la Cámara absolverá o condenara al cuentadante, en caso de condena, queda pendiente de aprobarse la actuación del servidor público en tanto no se verifique el cumplimiento de su condena.

La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación, de hecho, y de revisión. Cuando en el juicio de cuentas se dicte una sentencia absolutoria se deberá extender de oficio el finiquito, luego que la respectiva Cámara libre nota para tal efecto y mande archivar el juicio definitivamente, pero, en el caso que la Cámara dictara una sentencia condenatoria el juicio de cuentas se manda a archivar provisionalmente, mientras el funcionario o ex funcionario público no cumpla con la sentencia.

Una vez cumple con la sentencia dictada por la Cámara se le declara libre y solvente del periodo auditado y se ordena la extensión del finiquito por el presidente de la CCR.

Los objetivos del finiquito es demostrar la solvencia de toda persona que haya estado sujeta a un juicio de cuentas y debe ser un documento que garantice que las personas que opten a cargos públicos de elección popular, hayan tenido una conducta recta en lo que respecta al manejo de fondos públicos.

En los casos del Dr. Norman Noel Quijano González, José Wilfredo Salgado y Francisco Guillermo Flores Pérez, la Corte de Cuentas de la República les ha emitido finiquitos, los cuales en dos de los primeros casos se retiran y en el último caso se le atribuyen delitos como peculado, enriquecimiento ilícito y desobediencia de particulares, sin embargo, a pesar de tantos indicios de corrupción la Corte de Cuentas de la República jamás encontró algún tipo de anomalías en su administración, por lo que jamás se le realizó un juicio de cuentas este actuar de dicha institución brinda una falta de seguridad jurídica en los procesos de juicios de cuentas.

Por lo mencionado anteriormente se da por concluido que la Corte de Cuentas de la República no cumple con algunos de los principios del debido proceso, debido a que no brinda seguridad jurídica e irrespeto el principio de legalidad pues no cumple con lo establecido en la legislación, al retirarse los finiquitos emitidos por el ente contralor y además no haber realizado ni un juicio de cuentas a funcionarios públicos que han tenido tantos indicios de corrupción, denota que no realiza una verdadera investigación ni análisis de las pruebas presentadas, por lo que no puede dar certeza que el funcionario o ex funcionario público administro correctamente los fondos públicos. De igual forma se concluye que el finiquito no es eficaz ya que al emitirse y luego retirarse dicho documento no produce el efecto esperado que es brindar seguridad jurídica, demostrar la solvencia y garantizar que los funcionarios públicos hayan administrado correctamente los fondos públicos.

RECOMENDACIONES.

Se presentan algunas recomendaciones las cuales se desarrollan después de contrastar la información obtenida a través de la documentación bibliográfica, observación y de las entrevistas con los operadores encargados de aplicar la legislación en materia de cuentas y funcionarios a quienes se les ha aplicado un juicio de cuentas, es decir, las partes procesales que intervienen en la sustanciación del nuevo juicio de cuentas.

El juicio de cuentas es un procedimiento administrativo el cual es tramitado por la Corte de Cuentas de la República, con el propósito de fiscalizar la actuación de toda la administración y asegurar el correcto funcionamiento de ésta, por tal razón debe existir un control riguroso y eficaz que realice auditoria y fiscalización del actuar y administración de la CCR y sus funcionarios, publicándose de forma periódica los resultados de dichas auditorias para generar mayor credibilidad e igualdad.

Por mandato constitucional la Corte de Cuentas tiene a su cargo la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, así como lo establece el Art. 195 de la Constitución de la República y específicamente las atribuciones enunciadas en el ordinal tercero de vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y a conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas, al otorgarle esta gran responsabilidad a la CCR nuestra Carta Magna, debe de cumplir obligatoriamente con los principios de independencia y de igualdad, debido a que como hemos expuesto hasta la fecha se ha puesto en duda si en verdad es un organismo que actúa de conformidad a las leyes. Actualmente se han entregado finiquitos a servidores públicos los cuales posteriormente se han

dejado sin efecto lo cual genera incertidumbre si dicho finiquito representa realmente la solvencia del servidor público o únicamente es utilizado y entregado como un mero trámite.

Es por ello que se considera, que debe de existir un mejor control en la entrega del mismo, debido a que si: contra el funcionario que solicita finiquito existen procesos de juicios de cuentas pendientes ya sea en Cámara de Primera Instancia o en Cámara de Segunda Instancia debe de esperarse hasta la finalización del mismo para poder entregar un finiquito, pero si se ha condenado mediante sentencia a dicho servidor público y éste ha recurrido dicha resolución para que se le entregue finiquito consideramos que debería de pagarse en concepto de fianza la cantidad a la cual ha sido condenado y si en posteriormente logra desvanecer los hallazgos mediante la resolución recurrida que le sean devuelto todo lo pagado en concepto de fianza.

Es de gran importancia para la sociedad en general, que la CCR resuelva siempre bajo el principio de legalidad, ya que los intereses que se protegen son de interés de toda la población, es por ello que se recomienda que se cumpla con un proceso de juicio de cuentas transparente sin la vulneración de ningún principio constitucional ni procesal, y se pueda tener la seguridad jurídica que los fondos provenientes de la población, fueron administrados correctamente, y que posiblemente también lo hará en otro periodo del cual puede resultar electo, de esta manera el cuentadante como la misma sociedad resultan beneficiados, teniendo la satisfacción de que sus impuestos han sido administrados de conformidad a la Constitución y las leyes secundarias.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS:

Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo.* Tomo V. 6ta. Ed. Buenos Aires. Argentina: Editora e Impresora S.A. 1966.

Canasi, José. *Derecho Administrativo.* Volumen I. Parte General. Buenos Aires. Argentina: Ediciones De palma. 1972.

Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil.* 3ª Ed. Buenos Aires. Argentina. Edit. Roque De palma. 1998.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo.* México: Edit. México 2014.

Diez, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo,* Tomo II, 2ª Ed. Buenos Aires. Argentina: Edit. Plus. 2007.

Fleiner, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Traducido al castellano por De Sabino A. Gendín. Barcelona. España. 1933.

Fiorini, Bartolome A., *Manual de Derecho Administrativo,* Volumen I, Buenos Aires. Argentina: Edit. Sociedad Anónima. 1968.

Garrido Falla, Fernando. Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González. *Tratado de Derecho Administrativo.* Volumen I. Parte General. 14ta. España: Ed. Edit. Tecnos. 2005.

Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General. 2da. Ed. Buenos Aires. Argentina: Ediciones Marchi. 1978.

Leguina Villa, Jesús. *La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*. Madrid. España: Edit. Tenos. 1970.

Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 5ta. Ed. actualizado. Argentina: Edit. Abeledo Perrot. 2011.

Márquez Gómez, Daniel. *Función Jurídica de control de la Administración Pública*. México: Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. 2005.

Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo 2º Curso*. 4ta. Ed. México: Edit. Oxford. 2003.

Mayer, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I. Traducido al castellano por De Horacio H. Heredia y Ernesto Krotos Chin. Buenos Aires, 1949.

Mora Caldas, Jorge. *Función fiscalizadora del Estado*. San Ignacio. 2007.

N. Bustelo, Ernesto y Otros, *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires. Argentina: Edit. Astrea. 2007.

Olano, Carlos Alberto *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas 2ª* Bogotá. Colombia: Ed. Edit. Temis S. A. 1987.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. *Monografía de Derecho Administrativo en El Salvador*. Publicada por la Comisión del Sector de justicia. El Salvador:

Unidad Técnica Ejecutiva. 2013.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador.* Colección Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Jurídicas, El Salvador: Universidad de El Salvador. Editorial Aequus. 2015.

Sainz De Bujanda, F. *Sistema de Derecho Financiero.* Tomo I, Vol. I. Madrid. España: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.1977.

Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado.* Chile: Edit. Jurídica de Chile.1995.

USAID. Del Pueblo de los Estados Unidos de América. *Rendición de cuentas en el sector Público de El Salvador.* San Salvador: USAID. 2008.

Vásquez, Juan Ernesto. *Ciencia de la Hacienda Pública.* Tomo I. San Salvador: Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador 1943.

Zelaya, Gustavo. *El Legado de la Reforma Liberal,* 2ª Ed. Honduras: Edit. Guaymuras.2001.

TESIS:

Ascencio de Chacón, Gilma Ester. “Diseño de una guía para elaborar, ejecutar y liquidar, los presupuestos municipales que contribuyan al control financiero de ingresos y gastos de los gobiernos locales”. (Tesis de Grado Facultad de Derecho. Universidad Francisco Gavidia. San Salvador. El Salvador. 2004).

Benítez Quintanilla, Margarita Gladys. Gladys Lissette, Blanco Morales. Escalante Vindel, Sandra Maritza. “Ejecución de las resoluciones que determinan la responsabilidad subsidiaria del Estado”. (Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2007).

Cabrallo de Villatoro, Mirna Santos y Sánchez González, Rosa Elena. “La Fiscalización y el control posterior que realiza la Corte de Cuentas de la República en las Municipalidades”. (Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1997).

Coz, Carlos Jacinto. “El finiquito laboral y su relación con la irrenunciabilidad de los derechos laborales”. (Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. 2011).

López, Cecilia del Carmen. Luz del Carmen Bojorquez Reyes y Miranda Cortez, María del Carmen. “Función Constitucional de los Órganos Independientes”. (Tesis de Grado. Facultad de Derecho. Universidad Francisco Gavidia. Facultad de Jurisprudencia. San Salvador. El Salvador. 2008).

López Cuellar, José Rutilio. “El Juicio de Cuentas en la Legislación Salvadoreña”. (Tesis Doctoral. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1974).

Marin Villanueva, Martir Arnoldo y Otros. “La garantía de la Seguridad Jurídica en el nuevo Juicio de Cuentas”. (Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San

Salvador. El Salvador. 2006).

Mejía Valdivieso, Yemmi Guadalupe y Otros. “Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos Municipales por sus Actos Administrativos”. (Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2010).

Minero, Raúl René. “Consideraciones sobre el control fiscal en El Salvador”. (Tesis Doctoral. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1981).

Muller Delgado, Carlos Guillermo. “La Responsabilidad Extracontractual del Estado”. (Tesis Doctoral. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1973).

Novoa Flores, Manuel Alfredo. “Algunas Consideraciones sobre el Juicio de Cuentas”. (Tesis Doctoral. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1971).

Ortiz Mora, José Antonio. “La reincidencia en el Derecho Penal”. (Tesis de Grado. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1969).

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. “El ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora ejercida sobre los jueces por el Departamento de Investigación Judicial y su impacto en la independencia judicial interna”. (Tesis de Maestría. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2013).

Sánchez Has, Luis Eduardo. “Análisis jurídico del finiquito de probidad y su incidencia en el juicio de cuentas”. (Tesis de Grado. Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. 2007).

Sánchez Villalta, María de los Ángeles. “Eficacia del control que ejerce la Corte de Cuentas de la República, sobre los funcionarios que manejan fondos públicos” (Tesis de Grado. Facultad de Jurisprudencia. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2000).

Quijano López, Rosa María y Otros. “Amparo contra particulares”, (Tesis de Grado. Facultad de Derecho. Universidad Francisco Gavidia. San Salvador. El Salvador. 2002).

Velásquez, Raúl Alfredo, “De los Recursos en el Juicio de Cuentas”. (Tesis Doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 1971).

LEGISLACION:

Constitución de la República de El Salvador. D.C. No. 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, publicado el 16 de diciembre de 1983.

Código Electoral, D.L. No. 413 del 3 de julio de 2013, D.O. No. 138 de, Tomo 400 del 26 de julio de 2013.

Código Municipal, D.L. No. 274, del 31 de enero de 1986, D.O. No. 23, Tomo 290 del 05 de febrero de 1986.

Código Penal, D.L. No. 1030 del 26 de abril de 1997, D.O. No. 105, Tomo 335, del 10 de junio de 1997.

Ley de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, D.L. No. 438, del 31 de agosto de 1995, D.O. No. 176, Tomo No. 328, del 25 de septiembre de 1995.

Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, D.L. No. 74, del 23 de septiembre de 1988, D.O. No. 176, Tomo 300, del 18 de diciembre de 2014.

Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, D.L. No. 81, del 14 de Noviembre de 1978, D.O. No. 236, Tomo 261, publicado el 19 de Diciembre de 1978.

Ley Orgánica de Contabilidad Gubernamental, D.L. No 120, del 5 de diciembre de 2009, D.O. No. 242, Tomo 313, publicado el 5 de diciembre de 2009.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. D.L. No. 1037, del 27 de Abril de 2006, D.O. No. 95, Tomo 37, publicado el 25 de Mayo de 2006.

Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas. Decreto de la Corte de Cuentas No. 9, de 20 de junio de 1944, D.O. No. 150, Tomo 137, publicado el 5 de julio de 1944.

Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera Integrada, D.E. No. 77, del 26 de junio de 2008, D.O. No. 135, Tomo 380, publicado el 18 de julio de 2008.

Reglamento Orgánico Funcional de la Corte de Cuentas de la República, Decreto de la Corte de Cuentas No. 2, del 24 de agosto de 2004, D.O. No. 159, Tomo 364, del 30 de agosto de 2004.

JURISPRUDENCIA:

Cámara Primera de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República, Sentencia Definitiva, con Ref. No. C.I.092-2010, dictada a las nueve horas y treinta minutos del día treinta de noviembre de dos mil doce.

Sala de lo Civil. Sentencia de Casación Civil, con Ref. No. 208- C 2006, de fecha 21 de Diciembre de 2007.

Sala de lo Constitucional. Sentencia Definitiva, con Ref. 11-97/12-97/1-99 de fecha 16 de julio de 2002.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. 15-2011/38-2011 de fecha 04 de noviembre de 2011.

Sala de lo Contencioso Administrativa. Sentencia Definitiva, con Ref. No. 63-2006, de fecha 26 de octubre del 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativa. Sentencia Definitiva, con Ref. No. 25-E-97, de fecha 5 de junio de 1998.

Sala de lo Contencioso Administrativa. Sentencia Definitiva, con Ref. No. 99-2000, de fecha 19 de Diciembre de 2001.

Sala de lo Contencioso Administrativa. Sentencia Definitiva, con Ref.

No.93-2009, de fecha 16 de enero de 2013.

Tribunal de Sentencia de Usulután. Sentencia Definitiva No. U-130-07-13, dictada a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día trece de septiembre de dos mil trece.

REVISTAS:

Calderón, Gladys Ester. “Auditoria y Gestión de los Fondos Públicos”, Revista de Auditoria Pública, 2008, Buenos Aires.

Jedlicka Zapata, Pedro Alberto. “Breves estudios sobre el Juicio de Cuentas en Venezuela”, en revista de estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila, Venezuela, 2004.

Superintendencia de Bancos De Guatemala. “Solvencia”, en *Revista de la Superintendencia de Bancos*, Guatemala, 1982.

PAGINAS WEB:

Corte de Cuentas de la República, Caso Wilfredo Salgado, <http://www.cortedecuentas.gob.sv>.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador. Historia de la Corte de Cuentas, <http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>

Corte de Cuentas de la Republica de El Salvador. Servicios que la Corte de Cuentas brinda al público, a través de sus unidades organizativas <http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/1196538929.pdf>

Ministerio de Hacienda. Marco Institucional, Áreas de Trabajo, http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Areas_de_trabajo.

Silva García, Fernando. *El nuevo concepto de las Leyes Autoaplicativas en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/17.pdf>

Asamblea Legislativa. Glosario Legislativo, consultado <http://www.asamblea.gob.sv/asamblealegislativa/legislacion/glosariodeterminos/>

Asamblea Legislativa. Comisiones Legislativas, consultado <http://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas>.