

66  
yes  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
Y CIENCIAS SOCIALES

LA CORTE DE CUENTAS  
BREVE BOSQUEJO

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

FERNANDO JOSE AGUILAR ABREGO

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE

DOCTOR EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MAYO DE 1966



SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA

UES-F.D  
A 283c  
1966



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

Dr. Fabio Castillo Figueroa

SECRETARIO GENERAL

Dr. Mario Flores Macall

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Dr. Roberto Lara Velado

SECRETARIO

Dr. Manuel Atilio Hasbún

## TRIBUNALES EXAMINADORES

### MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: Dr. Rafael Ignacio Funes  
PRIMER VOCAL: Dr. Rodrigo Raymundo Pineda  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Manuel Antonio Ramírez

### MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: Dr. Francisco Arrieta Gallegos  
PRIMER VOCAL: Dr. Julio César Oliva  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Luis Alonso Posada

### CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

PRESIDENTE: Dr. Guillermo Manuel Ungo  
PRIMER VOCAL: Dr. Marcos Gabriel Villacorta  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Luis Enrique Gutiérrez

### ASESOR DE TESIS

Dr. Francisco Bertrand Galindo

### APROBACION DE TESIS

PRESIDENTE: Dr. Romeo Aurora  
PRIMER VOCAL: Dr. Manuel Colom Argueta  
SEGUNDO VOCAL: Dr. René Quiñónez Quezada

## DEDICATORIA

A MI PADRE: Dr. Francisco Norberto Aguilar, cuyo ejemplo y virtudes pretendo seguir.

A MI MADRE: María Abrego de Aguilar, en tributo a su ejemplar abnegación.

A MI ESPOSA: Carmen Pocasangre de Aguilar, cuyo acendrado cariño ha sido mi fortaleza.

CON AMOR Y DEVOCION A MIS HIJOS:

Fernando José  
Judith del Carmen  
Margarita Soledad  
Roberto Enrique  
Francisco Norberto  
Luis Alberto

Bendición de mi hogar y causa de mis aspiraciones.

A MIS SUEGROS: Jesús Pocasangre y  
Soledad Alvarado de Pocasangre.

Con cariño y respeto.

A MIS HERMANOS:

Francisco X. Aguilar, S. J.  
José Aguilar Abrego  
Juan Aguilar Abrego  
María Elena Aguilar de Calderón

Con la satisfacción de haber cumplido sus deseos.

## EXPLICACION PREVIA

Habiendo advertido la carencia de bibliografía e información relativa al estudio del control fiscal y a los organismos encargados de llevarlo a cabo y siendo esa materia de suma importancia para el estudiante de derecho, he considerado conveniente hacer en esta tesis un breve bosquejo de lo que ha sido y es la Corte de Cuentas de la República, de sus fines, sus funciones, sus atribuciones, su organización y su modus operandi, todo a grandes pinceladas, sin más pretensión que la de proporcionar una rápida y sintética visión casi a manera de radiografía del organismo fiscalizador nacional.

Debo insistir en que la bibliografía sobre el tema es sumamente escasa, al grado que este trabajo se basa casi fundamentalmente en el Informe de la Comisión de Reformas a la Administración Financiera del Estado, a cuyos autores mucho debe la República por su noble empeño en obtener la corrección en el manejo de los fondos públicos; esa escasez se extiende a la documentación respectiva, la cual o desapareció en el incendio del Palacio Nacional en 1904, o se encuentra en archivos extranjeros a los cuales no he tenido el privilegio de penetrar.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

Sin duda alguna es de especial trascendencia la misión a que están llamadas las entidades fiscalizadoras que han existido desde tiempos antiguos, con un campo de acción cada vez más creciente; nacidas en la época de las monarquías absolutas, su finalidad era más bien una vigilancia sobre la recaudación y el pago de los tributos, como medio de que el monarca supiera los recursos con los cuales podía contar pero sin preocupación, dada la naturaleza de la concepción política dominante, de investigar el empleo que de tales tributos hacia la Corona.

Esta situación corresponde a la época en que el soberano disponía a su arbitrio de los recursos públicos; en que los gobernados cargaban muchas veces con tributos desproporcionados; en que no había ciudadanos sino vasallos a quienes no había obligación de dar cuenta de las cosas de palacio; las excesivas cargas tributarias si se de relacionarlas con la historia de los tiempos a que me refiero, tenían en buena parte como motivación mediata, la falta de control sobre los recaudadores de impuestos, quienes podían abusar de los vasallos impunemente.

Con el transcurso del tiempo, la obtención e inversión de los recursos públicos comenzó a ser objeto de preocupación que tomó forma e instituciones jurídicas fiscalizadoras, tales como las Contadurías Mayores, existentes ya en el reinado de Enrique IV, que con el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda, se ocupaban de la recaudación y distribución de las rentas públicas y con el de Contaduría Mayor de Cuentas, en revisar las cuentas presentadas por los que manejaban caudales del Estado, con lo que al suprimirse los abusos de los recaudadores la Corona satisfacía sus necesidades financieras, sin aumentar los tributos.

2. Es interesante, aunque sea como mera curiosidad histórica, hacer referencia a las instituciones que sobre fiscalización, de alguna manera hicieron sentir su influencia en el suelo patrio como colonia del Reino de Castilla. Enseña Escriche en su Diccionario y la Real Academia en el suyo que en el año de 1479 y como organismo superior fiscal de la

nación en el orden económico fue creada la Contaduría Mayor del Reino, que sufrió muchas vicisitudes, consistiendo siempre su principal atribución en la de examinar, glosar y tener las cuentas que se le presentasen por cualquier ramo o concepto.

Por reformas de los Reyes Católicos, en 1479 y por las de monarcas posteriores, a la Contaduría Mayor de Hacienda se le dio carácter judicial. En 1505 los mismos Reyes Católicos crearon lo que se llamó Contaduría del Suelo, para llevar las cuentas y razón de los caudales empleados en las tropas, la cual no tenía carácter militar sino que era una oficina de Hacienda.

Durante el año de 1602, Felipe III, dispuso que las Contadurías se fundiesen en un solo Tribunal con el Supremo Consejo de Hacienda. En 1717 se fundaron tres contadurías generales, tales: la Contaduría General de Valores, para llevar la cuenta y razón de todos los productos de las rentas públicas; Contaduría General de Distribución, que tenía igual misión con respecto a los gastos, y Contaduría General del Reino de Millones, que llevaba la cuenta y razón de los servicios de millones.

Pocos años antes de nuestra Independencia, el 16 de abril de 1816, por la Instrucción General de Rentas, fueron establecidas seis Contadurías Generales, tal era el nombre que se daba a toda oficina encargada de la contabilidad en un ramo particular, siendo las Contadurías de mérito dependientes de la Dirección General de Todas las Rentas. De estas Contadurías Generales merecen mención las Contadurías Provinciales, encargadas de la cuenta y razón de las contribuciones en cada provincia, existentes ya en el siglo XVII y de las que trató especialmente el capítulo VI de la citada Instrucción de 1816.

3. Es así pues que el control fiscal en las provincias de Centro América, estaba sujeto en última instancia a las instituciones que al efecto regían en la metrópoli castellana, las que recibían las cuentas que les hacían llegar los Capitanes Generales, máximas autoridades de las provincias, entre otros, en cuanto a los asuntos fiscales.

Partiendo de los funcionarios de contacto directo con los contribuyentes hasta los Capitanes Generales, existían en las provincias para fines de orden fiscal y de control, los encomenderos o recaudadores

e impuestos, quienes rendían cuenta de sus actividades a los Superintendentes Generales, los que a su vez rendían sus informes al Intendente General inmediato inferior del Capitán General, que como se dijo era el funcionario de enlace entre las autoridades fiscalizadoras de las provincias de este lado del mar y la metrópoli.

Del estudio de la Recopilación de Leyes del Padre Menéndez se desprende que cuando las gloriosas gestas emancipadoras culminaron con la independencia patria, por Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, de 2 de julio de 1823, se hace por vez primera alusión a cuestiones financieras:

"Art. 5º. Que las Provincias Unidas reconocerán la deuda pública nacional; y la Asamblea hipotecará, para garantizar los capitales y el pago de los intereses, los ramos de rentas y fincas que se acuerde, luego que esté firmada la liquidación de dichas deudas".

Dada la escasez de datos históricos precisos, fuerza es concluir que la liquidación de las deudas estaría sujeta a las normas vigentes durante la colonia, tanto más cuanto que en el Art. 7º del mismo decreto dice:

"Ratificamos y confirmamos el acuerdo del 15 de septiembre de 1821, que dispuso se continuasen observando la Constitución, decretos y leyes de la antigua España, en todo lo que no sean opuestos a la independencia y libertad de los pueblos, nuestros comitentes, y en todo lo que sea adaptable con arreglo a los principios sancionados en la declaración solemne, pronunciada en 1º del mes corriente y en el presente decreto; entendiéndose todo por ahora y mientras la Asamblea no disponga otra cosa".

En lo que se refiere a la gestión hacendaria, ya en la primera Constitución Política que se dio la República Federal de Centro América se fijan los principios en que tal gestión había de informarse, especialmente en cuanto concierne a la intervención del pueblo, a través del Poder Legislativo, en la autorización de los gastos públicos y en la creación de los impuestos, lo mismo que en lo referente a la regulación de la administración de las rentas, la vigilancia sobre sus inversiones y la rendición de cuentas de esa inversión por los administradores respectivos. Sin embargo, nada se dispone expresamente en las primeras Constituciones sobre el control de la administración de la Hacienda Pública, por lo que es de suponer que tal control siguió ejerciéndose en término



semejantes a los que prevalecieron durante la Colonia, afirmación que es igual que otras sobre tópicos históricos, hago sin basarme en documentos por no haber podido encontrarlos a mi alcance.

5. Los principios hacendarios de la primera Constitución Federal fueron mantenidos por la primera Constitución del Estado de 12 de junio de 1824.

El 31 de agosto de 1832, se decretó el Reglamento del Poder Ejecutivo del "Estado del Salvador" tratándose en el Capítulo 5º.

"De las obligaciones del Jefe del Estado en la administración de los Ramos de hacienda y guerra, de fondos municipales, salubridad y limpieza, beneficencia y corrección penal" consignando en lo relativo a la Hacienda los artículos que para una mejor comparación ulterior transcribo:

"Art. 44. El Poder Ejecutivo tiene la Superintendencia de la hacienda pública. En virtud de ella puede: 1º dictar las providencias que, con arreglo a las leyes, sean más oportunas para que los empleados cumplan exactamente con sus obligaciones: 2º Remover los fraudes que advierta en la renta e informar al Poder Legislativo sobre ellos y medidas que sean de adoptarse en lo sucesivo: 3º Hacer que los Jefes correspondientes sustancien y fenezcan las causas en que es interesado el erario: 4º Conceder esperas a los deudores hasta por seis meses, siempre que, a su juicio, redunde en utilidad de la hacienda pública: 5º Trasladar los caudales de un departamento a otro, según lo exijan las necesidades públicas: 6º Librar órdenes de pago contra la Tesorería para gastos extraordinarios e indispensables, llevando cuenta exacta de todos ellos, para incluirlos en la cuenta, que debe presentar a la Asamblea cada año: 7º Ordenar pagos de sueldos de algunos empleados en las Receptorías de los departamentos, y velar no los tiren los empleados en días que no asistan sin licencia ni aviso de enfermedad, al cumplimiento, de sus deberes y demás atribuciones que les dan las leyes de hacienda vigentes.

Art. 45. Podrá reunir, los días que le parezca, una Junta Consultiva de hacienda, compuesta del Ministro del ramo, el Fiscal, el Contador Mayor de Cuentas y los Ministros de hacienda pública, con los subalternos e individuos que tenga a bien, con los objetos siguientes: 1º De saber el estado de ingresos ordinarios y extraordinarios: 2º Del monto de la deuda activa y pasiva de la hacienda: 3º Del método que se observe en llevar la cuenta y razón, para dictar reglamentos que lo simplifiquen y lo hagan más claro y expedito: 4º Del sistema más adoptable en la ventilación y finalización de los negocios contenciosos de la misma hacienda: 5º De la creación y dotación de nuevas plazas y supresión de algunas de las existentes: 6º De la puntualidad y pureza en la administración y rendición de cuentas de los Receptores y demás empleados subalternos, o indolencia o mal manejo en cumplir con las leyes y reglamentos que ordenan la hacienda pública en general y respectivos ramos.

y para averiguarse de cuanto concierne al aumento y mejor servicio del erario.

Art. 47. Hará que cada tres meses presente el Contador un estado general de los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios, con sus respectivas separaciones de todos los ramos de la dirección inmediata y conocimiento de ésta, de lo que se haye amortizado de la deuda pasiva y cobrado de la activa, de los fines y bienes que hayan vendido y plazos pagados y que se adeuden, y del estado de cancelaciones de cuentas y alcances.

Art. 48. Hará que la Contaduría de Cuentas vise, glose y fenece todas las cuentas que rindan los empleados en el año inmediato, y se exijan los alcances por quienes correspondan y con la mayor brevedad posible.

Art. 49. El Gobierno depondrá de sus destinos los empleados de hacienda, si a los tres meses del plazo en que deben rendir sus cuentas, no lo verificaren, y dictará las providencias más enérgicas para que se proceda contra ellos con arreglo a las leyes.

Art. 50. Visitará las oficinas de hacienda cuando lo crea conveniente, y examinará los libros, orden y método que se observe, dictando las providencias convenientes de instrucción de causa contra los que merezcan ser procesados, y poniendo a medio para que no se repitan los vicios y defectos que note".

Y en cuanto a los Fondos Municipales, consigna:

"Art. 64. Hará el Gobierno que los Gobernadores exijan, cada fin de año, cuentas justificadas de las Municipalidades de sus fondos, arbitrios y demás ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios, las glosen y visen, haciéndoles los repartos que no sean de legitimo cobro, que contestaran las Municipalidades dentro de ocho días.

Art. 65. Contestados éstos, les exigirán los alcances que le resulten, sin figura alguna de juicio, y les remitirán a la Contaduría Mayor de Cuentas, para su glosa y finiquito, con informe circunstanciado.

Art. 66. Valorará y no permitirá que las Municipalidades recarguen a los pueblos con nuevos impuestos, y que los existentes se administren, así como sus demás fondos y productos, con la pureza debida.

Art. 67. Hará que las leyes y reglamentos sobre Jefes Políticos y Municipalidades sean cumplidos, pidiendo informe sobre el particular, cuando lo crea conveniente, y dictará las providencias necesarias para cortar abusos, fraudes y cualquier mal manejo que advierta".

6. Se podría decir que con las disposiciones transcritas quedó concebida la institución jurídica fiscalizadora de la actividad económico-financiera de la nascente República; pero es hasta en el Decreto de

Gobierno de 20 de abril de 1841, reglamentando la dirección y administración de la Hacienda Pública, cuando se fijó la organización, funciones procedimientos y obligaciones de la Contaduría Mayor de Cuentas, y por mismo Decreto se organizó un Departamento de Rezagos, como sección de la Contaduría Mayor y dependiente de la misma, organismo de carácter transitorio, al mando de un Oficial Segundo, con el deber entre otros, de glo sar las cuentas rezagadas desde veinte años atrás a la fecha; y finalmente en lo que a nuestro estudio interesa, se confirmó en la jerarquía máxima de la gestión fiscalizadora, el Alto Tribunal de Revisión, que e Art. 18 de la ley de 30 de abril de 1825, hacía recaer en la Cámara de Diputados, para la revisión de las cuentas fenecidas. función que se encomendó a una comisión que nombrada por el Poder Legislativo, recibiera las cuentas finiquitadas por el Contador Mayor.

Nace pues nuestro primer organismo de fiscalización financiero como una oficina de Hacienda, según se deduce del Decreto antes citado del 20 de abril de 1841, teniendo como jefe un Contador Mayor que formaba Tribunal con un Oficial Primero que hacía de Secretario y en comunicación directa con el ministro respectivo del Supremo Gobierno, como reza el Art. 85 del citado Decreto.

La organización antes expuesta, fue modificada por el "decret organizando la dirección y administración de la Hacienda Pública, emitido por el Gobierno en 21 de octubre de 1847", que integró la Contaduría Mayor de Cuentas, con dos Contadores, el primero Mayor, Jefe de Oficina el segundo de Rezagos y un Oficial Mayor que al actuar como Tribunal lo los primeros, hacía de Secretario. En discordia del Tribunal decidía el "Intendente General". Se estableció que del fallo del Tribunal de Cuentas, pero previo pago de la cantidad del pliego de resultados, quedara ex pedito el recurso de apelación, conforme a derecho, para ante la Cámara de Segunda Instancia de la Corte Suprema de Justicia.

7. Así organizada la Contaduría Mayor de Cuentas y en virtud de una prolijidad de Decretos, fueron lentamente ampliándose sus atribuciones y en el aspecto constitucional, el 18 de febrero de 1841, disuelta la Federación Centro Americana, El Salvador se dió su primera Constitución independiente y tanto en ella como en las que le siguieron, de 186

1871 y 1872, se continuó manteniendo los principios reguladores de la gestión hacendaria, que informaron tanto la Constitución Federal, como que el mismo "Estado del Salvador" se dio cuando formaba parte de la Federación, siendo en la Constitución de 1872, que por primera vez en terreno constitucional aparece creado un organismo llamado Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, cuya misión era "glosar todas las cuentas que administren intereses del Erario Público".

No obstante su categoría constitucional, según consta de la Ley Única del Libro Catorce de la Codificación de Leyes Patrias del Lic. Don Cruz Ulloa, decretada por la República el 14 de febrero de 1879 la Contaduría Mayor continuó siendo una Oficina del Ministerio de Hacienda, con la modalidad de estar integrada por tres Contadores y con obligación entre otras: de, glosar dentro del año económico las cuentas de todos los empleados que manejen caudales públicos dando finiquitos a los que resulten solventes con el Fisco; compeler a que rindan a todos los que tengan obligación de darlas y no las hayan presentado en el término fijado por la ley; declarar los resultados por los reparos que no hayan sido satisfactoriamente contestados; pasar anualmente a la Secretaría de Hacienda un cuadro de las cuentas closes dentro del año económico con expresión de los pendientes y de la cantidad total que haya deducido de resultados; tomar razón de los nombramientos de empleados civiles y militares, llevando fojas de servicio de los primeros que devengaran sueldo; tomar razón de las especies fiscales y de los contratos celebrados entre el Gobierno y los particulares. Es de consignarse la facultad conferida a la Contaduría, de apremiar hasta con treinta días de prisión a los empleados y otros manejadores de fondos públicos, que no hubieren rendido sus cuentas en el término de ley.

La integración del Tribunal se consigna en el art. 3º que dice:

"Los contadores con el oficial primero como secretario forman el tribunal de cuentas para los fallos y en caso de empate lo dirimirá Contador de Propios y Arbitrios".

De los fallos del Tribunal conocía en apelación la Cámara de Segunda Instancia de la Corte Suprema de Justicia y en todo caso las resoluciones se hacían efectivas por el Juzgado de Hacienda.

Para ulterior referencia transcribo el Art. 38 de la precitada ley que decía:

"Art. 38- La Contaduría Mayor representará por una sola vez al Gobierno los inconvenientes legales que encuentre para el cumplimiento de las órdenes de pago que no estén comprendidas en el Presupuesto, gastos o en ley particular del Poder Legislativo; más si la orden fuese repetida tomará de ella la razón correspondiente".

Finalmente se confió a la Contaduría Mayor la vigilancia de cuestiones aduaneras y de producción y exportación del añil, producto básico de la economía nacional de la época y un control especial para ingreso por alcabala, para cuyo efecto los escribanos y jueces cartularios estaban obligados a remitirle cada tres meses, una minuta de las cantidades provenientes de tal impuesto causado por la venta de bienes raíces por ellos autorizadas.

8. Con relación a la Administración del Tesoro Nacional el Art. 119 de la Constitución del 72 prescribió:

"Ninguna suma podrá extraerse del Tesoro, pagarse o abonarse sino en virtud de designación previa de la Ley".

De donde se infiere el fondo inconstitucional de los casos a que se refiere el Art. 38 de la ley comentada.

Las Constituciones de 1880, 1883, 1885 y 1886, simplemente repitieron los conceptos de la de 1872, tanto en lo relativo a la Hacienda Pública como a su control, pero el del 86 en la fracción 5ª del Art. 68 estableció como atribución del Poder Legislativo:

"Elegir por votación pública a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas, recibirles la protesta constitucional y conocer de sus renuncias".

Con lo cual puede decirse comenzó nuestro legislador a reconocer el merecido rango de la institución fiscalizadora, aún cuando no se establecieron los principios generales de su organización y atribuciones ni la condición de sus personeros.

Cuando por Decreto del Poder Ejecutivo Provisional del 22 de octubre de 1890, la Contaduría Mayor se refundió junto con otras oficinas de la Secretaría de Hacienda, en una oficina central a quien se dio

el nombre de Dirección General de Rentas, se integró el Tribunal de Cuentas, con un Presidente del Tribunal, tres contadores de él y de los cuales uno tenía especial encargo de cerrar las cuentas de las alhajas, y por Decreto Ejecutivo del 12 de noviembre del mismo año, se promulgó el Reglamento del Tribunal Superior de Cuentas de la República, en el que se establece que para hacer más eficaces sus importantes tribuciones, tendrá toda la independencia y jurisdicción necesarias; se fijan las atribuciones y deberes del Contador Mayor, de los Contadores de Gloria; también se dan las primeras reglas para la tramitación de los juicios de cuentas.

En la última década del pasado siglo y a pesar de reorganizaciones y reorganizaciones, no cambió el estatuto jurídico del Tribunal Superior de Cuentas o Contaduría Mayor, que continuó como organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. El 6 de marzo de 1891 la Asamblea Legislativa decretó:

"Art. Único. Los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas durarán dos años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos para lo cual expuso como considerando:

"Que la fracción 5ª del Art. 67 de la Constitución concede a la Asamblea la facultad de elegir por votación pública a los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas, de recibirles el protesta constitucional y conocer de sus renunciaciones; pero dicho Código no ha señalado el período por que deben funcionar dichos empleados; y siendo útil y conveniente los intereses públicos el llenar ese vacío. Decretó."

9. Influídos de la teoría de la independencia de poderes de Montesquieu, -considerado entonces como un sistema que garantiza la limitación al abuso de poder de los gobernantes- se plantearon entre los entendidos en la materia, los hombres interesados por las cosas públicas, aspiración de que el organismo fiscalizador fuese independiente de los titulares del Poder Ejecutivo ya que tal puede controlarse así mismo; exigirse cuentas al que administra, lo cual es más verdadero en este caso si se tiene presente que los fondos administrados son públicos, y es tradición en nuestro medio el poco respeto a tales dineros.

Respondiendo a esos anhelos la Asamblea Nacional por Decreto Legislativo del 27 de marzo de 1901 publicado en el Diario Oficial de

14 de mayo del mismo año dijo en los considerandos que:

"el Tribunal de Cuentas se tiene como dependencia del Poder Ejecutivo, no obstante ser electos sus miembros por la Representación Nacional; de continuar así el expresado Tribunal, no puede ejercer con absoluta independencia las importantes funciones que le están encomendadas; y de que conviene a los intereses generales inspeccionar eficazmente la administración de la Hacienda Pública".

Y decretó: Que sus funciones de fiscalización de las rentas y demás bienes fiseales, las ejercería con entera sujeción a las leyes de la materia, sirviendo de base la Ley de Presupuesto; las condiciones personales y requisitos de honradez y experiencia para ser miembro del Tribunal de Cuentas; la integración del personal de empleados; y como disposiciones de mayor trascendencia se dispuso que el Tribunal de Cuentas elevaría directamente a la Secretaría del Cuerpo Legislativo, una relación sucinta de los actos referentes al ejercicio de sus funciones puntualizando el Art. 4º los principales puntos que contendría dicho informe y en el Art. 5º y final se dispuso:

"De las sentencias del Tribunal de Cuentas en 2ª Instancia, se concede el recurso de revisión ante la Cámara de 3ª Instancia".

Llama la atención lo dispuesto en el artículo antes transcrito, cuya investigación nos lleva a concluir que de las resoluciones de Primera Instancia del Tribunal de Cuentas se admitía apelación para ante la Cámara de Segunda Instancia de la Suprema Corte de Justicia, consecuentemente la innovación consistió en que de las resoluciones en apelación se concedía la revisión ante la Cámara de Tercera Instancia de la Suprema Corte de Justicia, probablemente en el ramo Civil, pero el 16 de diciembre de 1911 el Poder Ejecutivo decretó el Reglamento del Tribunal Superior de Cuentas, derogando el reglamento del 12 de mayo de 1899 en el que se habían refundido las nuevas organizaciones y reorganizaciones, etc. anteriores. Dicho reglamento desarrolló el Decreto Legislativo de 1901 antes citado, ampliando tanto las atribuciones del Tribunal, como las de su Presidente, definiendo las atribuciones y deberes de los Contadores de Glosa, Secretario y otros empleados, sin imprimir mayores variantes en lo relativo a las disposiciones existentes sobre fianzas de los empleados manejadores de fondos fiscales, juicios de cuer

tas y recursos de las sentencias que en primera instancia continuó pronunciando el Contralor Mayor o Presidente del Tribunal.

10. De lo expuesto se deduce que si bien es cierto que hay realizaciones positivas tendientes a deslindar a la institución fiscalizada de la esfera del Ejecutivo, no ocurre lo mismo en sus atribuciones judiciales con relación al Poder Judicial y es hasta casi dos lustros después, cuando estimándose indispensable precisar los alcances del decreto de que antes se ha hecho mérito, darles mayor extensión y dotar al Tribunal Superior de Cuentas, de la independencia necesaria para ejercer ampliamente sus importantes funciones, como vigilante del escrupuloso manejo de los caudales públicos y el cumplimiento y respeto de las Leyes Fiscales, que la Asamblea Nacional Legislativa decretó el 15 de julio de 1919 la primera Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, con lo que quedó definitivamente consagrada su independencia del Poder Ejecutivo.

Podríamos considerar que la Ley Orgánica antes referida, constituye la partida de nacimiento de una entidad autónoma, llamada a perpetrarse como una de las más valiosas en la vida jurídica del Estado, quien se le encomendó glosar las cuentas de todas las personas o corporaciones, sin excepción alguna, que por cualquier motivo recauden, administren o distribuyan intereses del Erario Público; calificando para este efecto la legalidad o ilegalidad de los órdenes de pago que en efectivo, en especies fiscales o en bonos expida el Poder Ejecutivo).

Se amplió también su campo de fiscalización encomendándole a intervenir en la emisión de documentos de crédito público, billetes de banco y billetes de las loterías autorizadas a favor del establecimiento de beneficencia, lo mismo que en la preparación del papel sellado, timbres y otras especies fiscales.

Como consecuencia de esa mayor intervención en la gestión hacendaria, se le asignó la atribución de llevar registros sobre distintos actos de la administración, tales como contratos, nombramientos de empleados, etc. e incluso se le facultó para practicar visitas en las aduanas, administraciones de rentas y en todas las demás oficinas en que se manejan fondos públicos, con el fin de cerciorarse de su buen manejo.



distribución.

Se integró el Tribunal con un Contador Mayor, Presidente, dos Contadores de Glosa, un Secretario, un Oficial Mayor, etc. fijándose sus requisitos de edad, experiencia y solvencia.

Entre las transformaciones importantes merece mencionarse que dos Contadores de Glosa formaban Cámara con el Presidente del Tribunal quien tenía la facultad de designarlos en cada caso, para conocer en segunda Instancia de los asuntos que conforme a la ley, llegaran en grado de apelación, cualquiera que fuera su naturaleza y procedencia. Se estableció que las responsabilidades deducidas en el juicio de cuentas eran puramente pecuniarias, distintas de las castigadas en el Código Penal. Un Contador de Glosa daba el fallo de Primera Instancia por vía audiencia al Fiscal de Hacienda, y además del recurso de apelación se estableció el recurso de hecho, ante el Presidente del Tribunal. Se fijó el monto de las fianzas para los manejadores de fondos, los requisitos de las mismas, las responsabilidades de los manejadores, etc.

Para posterior referencia, me permito transcribir el Art. 6

"Queda prohibido a todos los empleados que manejen fondos públicos, dirigir consultas al Tribunal Superior de Cuentas, en lo relativo a la interpretación o aplicación de las leyes o disposiciones que dicten en el Ramo Fiscal; salvo en lo que se refiere al orden o manera en que deben llevarse y comprobarse las cuentas, o respecto a las formalidades necesarias para el buen manejo de los intereses de su cargo. Las consultas primeramente mencionadas deben dirigirse a los Ministerios respectivos".

Y probablemente para definir más la posición del Tribunal Superior de Cuentas en la grama de la Administración Pública, se estableció que en los actos oficiales, el Presidente del Tribunal y los Contadores, llevarían la preferencia inmediatamente después de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

11. Tenemos pues que con la ley de 1919, derogatoria de la de 1901 y del Reglamento del 16 de diciembre de 1911, quedó fundada la institución fiscalizadora de las gestiones económico-financieras del Estado, independiente de los tres poderes del mismo e integrada con sus funciones administrativas y jurisdiccional.

Por el mismo país en constante progreso, los ingresos y gastos públicos crecieron rápidamente y a corto plazo se hizo evidente la necesidad de reorganizar la administración fiscal, a través de la ampliación del control fiscal, haciéndolo recaer en los actos de ejecución del Presupuesto, en cuanto corresponde a los funcionarios que tienen la facultad de ordenar los gastos públicos, o sea que, al establecer un control preventivo sobre los ordenadores de tales gastos y en general, ampliar la esfera de control en su aspecto administrativo, no debió disminuir la función del Tribunal Superior de Cuentas al control posterior de carácter jurisdiccional de las cuentas rendidas por los administradores de fondos y bienes públicos.

Esas nuevas necesidades de ampliación de los servicios de fiscalización confrontados por el gobierno, dieron origen a que se contratara los servicios de la firma inglesa Layton Bennett Chinn & Tait, el 6 de julio de 1928, a efecto de que estudiara las reformas que convenía implantar en los sistemas de contabilidad y control, dado que los sistemas en vigencia ya no respondían a los progresos financieros alcanzados por el Estado.

12. El Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros con fecha 7 de noviembre de 1929, emitió dos decretos fundados en las recomendaciones formuladas por la mencionada firma inglesa y en las consideraciones de que el sistema vigente de Contabilidad Fiscal y de Control, no producía los resultados técnicos que el progreso financiero del Estado necesitaba y de que el punto de partida del sistema de reformas recomendado es el de creación de una Auditoría General de Hacienda, con funciones de Control y de Organización de los procedimientos de Contabilidad Fiscal. Fue así creada la Auditoría General de Hacienda, anexa al Ministerio del Ramo, desligada de la Dirección General de Contabilidad Fiscal y Contribuciones Indirectas que operaba con base en el Reglamento del 1 de mayo de 1923, quedando a la nueva entidad las facultades que el citado Reglamento otorgaba a la institución desahucada.

Considerando que la Auditoría General de Hacienda habría de llevar a la práctica diversas reformas en el sistema existente de contabilidad y establecer el control preventivo en la ejecución y en el

gasto de las rentas públicas y que la eficiencia de la misión que se encomendó, reclamó una legislación apropiada, el Poder Legislativo decretó la Ley de Auditoría General de la República, el 21 de mayo de 1930.

Por dicha ley la Auditoría General de la República, adquirió la categoría de organismo independiente en el desempeño de sus funciones consistente: en el control preventivo de la ejecución del presupuesto en general, en la intervención de todos los actos de recaudación, custodia, inversión, erogación, pago y enajenación de bienes, valores y bienes de la República.

Según la ley en comento, las cualidades del Auditor General eran las mismas que las del Presidente del Tribunal Superior de Cuentas y entre otras se le dieron facultades para formular e implantar en el país, los sistemas de contabilidad y de fiscalización o control, tanto de la recaudación de las rentas del Estado como de la inversión legalmente autorizada de las mismas.

La labor realizada por la Auditoría General fue de considerable importancia, haciendo posible que los gastos públicos se ajustaran estrictamente a las autorizaciones presupuestarias, tanto en la cuantía como al objeto de los gastos. Los presupuestos fueron liquidados con cierto grado de exactitud, por cuanto la misma Auditoría, teniendo a su cargo la contabilidad del Gobierno, era la encargada de preparar las cuentas y estados financieros requeridos por la formulación del Presupuesto.

13. Con la creación de la Auditoría General de la República y la existencia del Tribunal Superior de Cuentas, se inició con resultado positivo la actividad fiscalizadora de los establecimientos financieros del Estado, pues en tanto el primer organismo ejerció el control posterior de carácter administrativo sobre los actos de recaudación, custodia, inversión, enajenación y pago de fondos públicos, en forma más efectiva al realizarlos inmediatamente después de recibidas las cuentas y completado mediante inspecciones practicadas en las oficinas de manejo, el segundo procedió poco tiempo después a la fiscalización de la gestión aprovechando el resultado del control de Auditoría.

Dada la integración de las actividades de los dos organismos, muy pronto pudo apreciarse la necesidad de centralizarlas en un solo, con el objeto de obtener la unidad de dirección y coordinación indispensables, requeridas para una mejor fiscalización.

Y es así que surgió la idea de crear un solo instituto de control que asumiera las funciones que hasta entonces habían correspondido al Tribunal Superior de Cuentas y a la Auditoría General de la República, lo mismo que las que en aquel entonces desempeñaba la Contaduría Municipal, organismo que tenía a su cargo el cierre de las cuentas de las Municipalidades de la República.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DE LOS PRINCIPIOS ECONOMICO-FINANCIEROS INCORPORADOS A LA CONSTITUCION DE 1939

14. De la relación histórica hecha en el Capítulo anterior, se desprende, la constante preocupación del Estado en tutelar los intereses, tanto de la Hacienda Fiscal como de las Municipalidades, preocupación que requirió un esfuerzo largo y sostenido, pero firme en cada una de sus realizaciones que denota constante progreso en la administración fiscalizadora; con elementos técnicos nuevos, solucionando reflexivamente los crecientes problemas que para una adecuada fiscalización, requieren las nuevas instituciones del Estado.

La Auditoría General de la República, sobrepasó en gran parte las atribuciones del Tribunal Superior de Cuentas, significando un avance en lo que a fiscalización se refiere al introducir nuevos elementos de juicio; pero esta división en la actividad fiscalizadora, aun cuando se completaba, carecía de lógica y era inconveniente desde el punto de vista administrativo, uno de cuyos principios, precisamente el de organización, consiste en evitar que labores similares sean ejercitadas por organismos distintos, por lo que se hacía necesario integrarlas en uno solo.

Haciéndose eco de la necesidad de consolidar en una sola institución, la labor de los tres organismos encargados de fiscalizar tanto la Hacienda Pública como las Haciendas Municipales, el 6 de mayo de 1939 se nombró una Comisión de Reformas a la Administración Financiera del Estado, integrada por los señores Manuel Enrique Hinds, doctor Juan Ernesto Vásquez y Julio Rozeville, para que procediera a hacer el estudio de aquellas disposiciones que debían ser comprendidas en el proyecto de reformas a la Constitución Política, en los aspectos económicos y financieros.

15. Posesionados de la alta misión encomendada, los miembros de la comisión aludida, decidieron actuar no como redactores de títulos y capítulos, sino haciendo sugerencias, aportando ideas y principios reconocidos en la materia, tendientes a lograr no una versión de textos anti-

los sino una verdadera reforma de las cuestiones económicas y financieras; de su labor, contenida en publicación de la Corte de Cuentas de la República durante el año de 1944 con el título "Contribución al Ante Proyecto de Constitución Política en sus aspectos económico-financiero. Estudio presentado al Poder Ejecutivo por la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, el año de 1935," extracto los puntos fundamentales para el trabajo que me propongo.

5. Respecto a los principios que sobre la Hacienda Pública debería contener la Constitución, reseñó la comisión, la tendencia de las constituciones modernas de apartarse de la antigua tendencia de las generalidades vagas, que por su estructuración incongruente se presta para diversas y equívocas interpretaciones al grado de desvirtuar la mente y el espíritu que les infundiera aliento vital, para abrazar la tendencia moderna, de confrontar decididamente la resolución de los actuales problemas con criterio bien definido.

Inspirados en los principios económico-financieros contenidos en muchas constituciones políticas a la sazón vigentes, tales como las de Ecuador, Alemania, Estonia, Rumanía, Baviera, Finlandia, España, Prusia, Austria y otras más, los miembros de la comisión sacaron las justificaciones de cada una de sus ponencias, considerando que en cuestiones económicas y financieras si se quiere garantizar orden, hasta donde sea humanamente posible, es necesario que la Constitución no tienda a escamotear disposiciones previsoras ni pretenda omitir nada que por su importancia sea arriesgado relegar al cuidado de la legislación secundaria, no debe bastar decir que ningún dinero puede extraerse del Tesoro Público si no es en virtud de una ley, precepto si se quiere hermoso, amplio, elegante y sonoro, pero insatisfactorio por lo inconcreto. Fue de opinión que a este respecto la ley fundamental debe decir de qué ley se trata, cómo se hará ésta, quién y ante quiénes responderá de su ejecución y de qué medios se valdrá la autoridad emisora para asegurar su estricto cumplimiento, pues solo mediante la emisión de un conjunto de disposiciones armónicamente relacionadas y estructuradas en forma que cierren en lo posible toda salida al abuso, la indiferencia y el desorden sistemático, y que conviertan la responsabilidad y las sanciones en algo obligatorio e

ineludible, es como se puede abrigar cierta esperanza de que la Hacienda Pública prospere de manera continua.

Tales aspiraciones no pueden abandonarse a la legislación secularia, pues muchos vicios y defectos que deben abolirse, tienen vida y origen en los propios organismos legisladores y en la facilidad extrema con que son trasmutados los preceptos de la legislación secundaria.

El amplio estudio preparado por la comisión, versó sobre materias puramente financieras, preceptos generales sobre sistemas de tribución fiscal y municipal, cuestiones económicas en sentido amplio, y cuestiones relativas al personal y a la administración pública en general atinentes a su labor. Sobre el presupuesto, administración de fondos públicos y demás, concretó observaciones importantes sobre su elaboración, autorización y rendición de cuentas y entre otras materias trató lo relativo a la iniciativa de ley sobre cuestiones financieras; del manejo de fondos públicos, del patrimonio del Estado, de las empresas autónomas, del control fiscal y de los empréstitos, todos estos puntos de trascendental importancia como principios que aun cuando a esta fecha han sido superados en parte, no dejan de informar los fundamentos de actuales instituciones del Estado, lo que amerita hacer de ellos aunque sea una breve reseña.

17. Sobre el presupuesto propuso la comisión que debería de ser anual, contentivo del cálculo de todos los ingresos que se espere percibir durante el año de que se trate y de la autorización de todas las erogaciones que se juzgue necesarias durante el mismo período, para la vida y progreso del Estado. -Principio de unidad del presupuesto-. Lo fundamental de la proposición es que demanda que todos los ingresos y todos los gastos sean incluidos en el presupuesto; consecuente con lo cual se tendría un presupuesto único, un solo plan financiero, para todo lo relacionado con la preparación y erogación de las rentas públicas; dejando la legislación secundaria la solución de los problemas de presupuestos especiales, ordinarios, extraordinarios, etc.

Propuso que los ingresos y gastos se consignaran en el presupuesto sin deducción alguna, teniendo como finalidad tal proposición consig

nar uno de los preceptos fundamentales para hacer posible el control financiero, cual es el de que el presupuesto debe ser bruto, esto es que debe contener en su totalidad tanto los ingresos como los gastos -principio de la universalidad del presupuesto- para evitar la tendencia de ocultar ingresos o gastos por la vía de las deducciones. La comisión sostuvo la tesis de que cada Ministro preparara el presupuesto de gastos de los ramos a su cargo, haciéndole responsable de su ejecución, quedándole al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda la responsabilidad de formar el presupuesto general de ingresos y gastos y establecer su equilibrio, y al primero además la obligación en general de atenerse al cálculo de los ingresos que le proporcione la oficina encargada de la contabilidad central, debiendo en caso de apartarse de dicho cálculo, explicar al Poder Legislativo las razones que haya tenido para ello.

Con los propósitos de evitar que el presupuesto sea un medio para establecer servicios y de organizar oficinas, y de garantizar un presupuesto sincero, evitando que el equilibrio presupuestario se logre omitiendo obligaciones legítimas del Estado y teniendo por finalidad la de poner al Poder Judicial, de manera efectiva, en posición de completa independencia, la comisión propuso consignar como preceptos constitucionales: que en el presupuesto sólo deberían incluirse aquellos servicios que hayan sido previamente establecidos por otras leyes; y que deberían ser de obligatoria inclusión: los intereses y anualidades de amortización de los empréstitos y de otros créditos fundados en obligaciones legalmente contraídas por el tesoro; los gastos debidamente efectuados y no pagados en ejercicios anteriores; cualesquiera otras obligaciones con fundamento legal o susceptibles de ser objeto de una acción ante los tribunales y los sueldos y gastos del Poder Judicial: para los efectos de reclamos contra el Estado, se tendría como incluidos en el presupuesto los créditos necesarios para cubrirlos, aun cuando materialmente no fueran incluidos en él; no obstante al Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros se le reconocería la facultad de acordar la omisión de amortizar la deuda cuando el país estuviere materialmente imposibilitado de soportar sus carga medida sujeta a posterior aprobación por las dos terceras partes de los miembros del Poder Legislativo.



Para garantizar los principios de la ciencia, que hace del presupuesto un acto de administración y no un acto de legislación en el verdadero sentido de este término, propuso la comisión que se estableciera que el presupuesto no contendrá disposiciones que por su naturaleza deliran figurar en leyes de carácter general y permanente, ni preceptos que no se refieran de manera inmediata a su ejecución, y tomando en cuenta que el presupuesto debe tener algún margen dentro del cual pueda recurrirse al crédito público para llenar deficiencias pasajeras de ingresos, sugirió la formulación de un presupuesto por el cual se estableciera que el presupuesto debería fijarse la deuda flotante en que el gobierno puede incurrir haciendo uso legítimo del crédito público, dentro de cada año cal, bajo la condición de que dicha deuda quedara extinguida durante la vida legal del mismo presupuesto.

18. Sobre la autorización del presupuesto la comisión hizo especial mención de la necesidad de resolver los siguientes problemas: el de dejar tiempo suficiente al Congreso para la discusión del presupuesto y el de acercar lo más posible la fecha de presentación por el Ejecutivo a la fecha de vigor del presupuesto, necesidades que se destacan tanto más cuanto que son la solución a los siguientes posibles problemas: a) las maniobras del Ejecutivo para enviar tarde el presupuesto a la Asamblea, de manera que no haya tiempo para discutirlo; b) las maniobras del Poder Legislativo para parar los servicios por medio de la retención del presupuesto obligando así al Ejecutivo a hacer lo que aquél quiere, aunque no convenga a los intereses de la nación y con el fin de provocar trastornos políticos; c) el paro de los servicios en cualquier caso; bajo estos supuestos estimó procedente que se estableciera que el proyecto de presupuesto debería ser presentado por el Ministerio de Hacienda al Poder Legislativo para su examen, discusión y aprobación, dos meses antes, por lo menos, de que comience el ejercicio correspondiente, que la discusión y votación del presupuesto se hiciera por capítulos cada uno correspondiente a un organismo administrativo completo; y que si el presupuesto no estuviera votado y devuelto al Poder Ejecutivo veinte días antes de la fecha en que deba principiar el ejercicio correspondiente, a pesar de haber sido presentado en la época legal por dicho Poder, debería ser promulgado como ley por este último, con las modificaciones que hasta ese momento

to le haya introducido el Poder Legislativo de conformidad con las actas de las respectivas sesiones; y si la falta de votación oportuna del presupuesto, se debiera a que el Ejecutivo no lo presentó en su oportunidad este solo pudiera declarar como ley su proyecto en cuanto se necesitara para: a) hacer las erogaciones fijadas por las leyes de carácter permanente, como los sueldos de los empleados de la administración pública, y gastos de cuota fija que hayan figurado en el presupuesto del ejercicio inmediato anterior; b) cumplir las obligaciones del Estado, fundadas en arreglo a derecho; y c) cubrir las erogaciones de cualquier otro carácter sobre las cuales haya recaído decisión favorable del Poder Legislativo según las actas de las sesiones del mismo.

La comisión haciendo ver la necesidad de que el Congreso tenga la posibilidad de aumentar ciertos créditos en detrimento de otros y la conveniencia de evitar que los diputados puedan aumentar el total de los créditos proyectados, o sea de evitar el aumento de los gastos públicos sin hacerlo perder su carácter de plan armónico y como consecuencia lógica del equilibrio presupuestario encomendado al Ministerio de Hacienda estimó necesario puntualizar que el Poder Legislativo no pudiera sin el consentimiento del Ministerio de Hacienda, aumentar ningún crédito de que aparezcan en el proyecto de presupuesto, ni crear ninguno nuevo, salvo a propuesta de la quinta parte de sus miembros y voto favorable de dos terceras partes de los mismos; en cambio debería facultarlo para disminuir o suprimir créditos sin restricción alguna, cuando la naturaleza de los mismos lo permitiera de conformidad con la Constitución, tomando en cuenta que en ningún caso el Legislativo debería romper el equilibrio del presupuesto, para lo cual ninguna de sus decisiones que implique gasto, debería tener fuerza legal mientras no existiera un crédito presupuestado esencialmente destinado a su cumplimiento, debiendo fundar la votación del crédito presupuestado en la existencia de recursos libre de compromiso y no necesarios para cubrir erogaciones propuestas con anterioridad. De ahí que toda disposición que pudiera producir una disminución de ciertos ingresos, debería corresponder a un aumento de otros ingresos o a una disminución de gastos equivalentes, para que no se afectado el equilibrio del presupuesto, con lo que se concluye la conveniencia

cia de un previo dictamen de la oficina encargada de la contabilidad central, previo a cualquier ley de carácter económico-financiero.

19. Referente al problema de ejecución del presupuesto, que incluye el manejo del mismo, la comisión estimó la procedencia de emitir que es de la atribución exclusiva del Ministerio de Hacienda, quien debería además mantener su equilibrio durante todo el año fiscal, bajo los supuestos de que ninguna suma podría comprometerse, autorizarse, probarse abonarse o pagarse por el Gobierno, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto y en la forma prescrita por las leyes, debiendo reducir dichos créditos el último día del año fiscal y de que los créditos consignados en el presupuesto representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no pueden ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno, salvedad hecha de casos especiales como guerra, perturbaciones graves del orden público o su inminente peligro, calamidad pública, compromisos internacionales impostergables y siempre que al ocurrir tales casos la Asamblea Nacional no estuviere reunida, en los cuales el Gobierno bajo su responsabilidad podría conceder créditos o suplementos de crédito, sujetos a legalización posterior, de conformidad a regulaciones que al efecto debería contener la Ley Orgánica de Presupuestos, -en que también se deberían consignar las formalidades necesarias para que el Ejecutivo pudiera verificar transferencias entre partidas del mismo capítulo del presupuesto-.

20. No obstante conocer la Comisión que la cuestión relacionada con la rendición de cuentas, por parte del Poder Ejecutivo al Legislativo, es más bien en el campo de lo jurisdiccional, es decir en aquel terreno del derecho en que los Poderes Legislativos se acercan al papel de jueces, función que tiene su punto de origen desde muy antiguo en todas las constituciones y que parte de la obligatoriedad de los Secretarios de Estado y otros funcionarios, de rendir su memoria anual de labores ante el Congreso, consideró que tal memoria no es suficiente para los fines financieros, concluyendo que la Constitución debe ordenar explícitamente que además se presenten cuentas del presupuesto, del Tesoro y del Patrimonio del Estado en general, pues para los fines fiscales que es preciso conozca la Asamblea Nacional, es necesario desarrollarlos nu

méricos que con exactitud matemática indiquen, qué se ha hecho con los dineros fiscales, para lo cual sugirió que se estableciera que cada Ministro debería presentar al Poder Legislativo en su primer mes de labores diarias de cada año, una memoria de la gestión de los Ramos a su cargo durante el último año civil transcurrido y además el Ministro de Hacienda presentaría la cuenta general del último presupuesto fenecido y los estados demostrativos de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal que las leyes indiquen; complementando estas disposiciones con otras por las cuales quedaría la Asamblea autorizada para seguir investigando dirigir interpelaciones, etc., para la deducción de responsabilidad a los ministros y a altos funcionarios del Estado. También estimó la Comisión la conveniencia de establecer disposiciones por las cuales el Ministro de Hacienda junto con la cuenta general del presupuesto, diera explicación respecto a los créditos adicionales votados por el Poder Ejecutivo de conformidad con la ley y disposiciones por <sup>que</sup> la revisión legislativa de las cuentas públicas no se limitara a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con los créditos respectivos del presupuesto, sino que se extendiera el examen de la exactitud y justificación de dichas cuentas, hasta donde fuera necesario para la deducción de las responsabilidades de los altos funcionarios del Estado, dejándole la facultad de valerse de los medios técnicos que estimara convenientes.

21. En párrafo anterior hice referencia al pensamiento de la Comisión sobre la iniciativa de ley acerca de cuestiones financieras, he de decir que a este respecto hizo una ponencia en concreto, por la cual salvo disposiciones contrarias de la Constitución, serían de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda las iniciativas de ley sobre: el presupuesto de gastos o cualquier proyecto que tienda a modificarlo una vez votado; la creación, afectación, modificación o supresión de impuestos o de cualquier medida que implicara afectación o disminución de recursos; la modificación o la supresión de tales afectaciones; el empleo, la percepción y custodia de fondos públicos; la autorización o aprobación de créditos o su reembolso, el otorgamiento de garantías y todo lo directamente relacionado con dichas materias. No obstante lo anterior, es el precedente que mediante formalidades especiales sobre mayoría de votos o unanimidad en ciertos casos, debería quedar a la Asamblea la facultad de

son la facultad de considerar medidas de carácter financiero, sin iniciativa previa del Ministerio de Hacienda, pero sin poder decretarlas sin informe del mismo, evocado en un lapso determinado.

22. Un punto que la Comisión conceptuó de substancial importancia fue el relativo al manejo de fondos públicos; considerando una necesidad imperiosa proscribir en todo lo más posible del sistema financiero nacional las rentas especiales -afectación de recursos a determinados servicios- impropiamente llamados fondos específicos, que cuanto mayor es su número hacen tanto más difícil obtener un presupuesto científico. Condiéndose por tal aquél que permite la realización de los siguientes postulados: a) obtener del pueblo solo el dinero necesario para cubrir las exigencias justificadas, desde el punto de vista del bienestar y del progreso de la nación; b) la distribución de ese dinero entre las distintas necesidades públicas, tomando en cuenta la importancia relativa de cada una de ellas; postulados que se hace imposible cumplir si existen rentas creadas de propósito y especialmente afectas a determinados servicios, pues impiden al preparador de un plan financiero, dar a cada servicio lo que realmente le tocaría en una distribución económica. Para el logro de tales postulados, propuso que se estableciera en la Constitución que todos los ingresos del Estado, cualquiera que fuera su procedencia, formarían un fondo común y estarían sujetos a las necesidades del Estado de manera general, sin afectaciones especiales de determinados recursos a determinadas necesidades, puntuándose que solo se puede afectar recursos por el servicio de la deuda pública y por las empresas industriales a que, de conformidad con la Constitución la ley concede autonomía, pero limitando dicha afectación a los recursos producidos por la propia empresa de que se trate.

23. Relativo al Patrimonio del Estado, que tiene mucha relación con el problema de las Empresas autónomas, la Comisión vio la necesidad de fortalecer la posición del Ministerio de Hacienda como responsable de la Hacienda Pública, atribuyéndole, salvo excepciones establecidas en las leyes, la administración de los bienes del Estado, debiendo estipularse a este respecto en la Constitución, además de la precisa aclaración, que no se podrá conceder subsidios o subvenciones que hayan de pagarse del

Tesoro Público, ni enajenar o gravar bienes inmuebles del patrimonio de Estado, sino en virtud de una ley especial que autorice expresamente operación en cada caso; no se podrá gravar bienes inmuebles sin autorización del Poder Legislativo, quien fijará las reglas generales para la enajenación de los bienes inmuebles del Estado reduciendo de formalidades especiales, tales como propuesta unánime del Consejo de Ministros y tres quintos de votos legislativos, por acordar medidas que pueden disminuir o realmente disminuyen por enajenación o gravamen, el patrimonio inmobiliario del Estado.

24. Confrontando el caso de las empresas autónomas, la Comisión dictaminó que se estableciera que se podría por medio de leyes especiales, organizar empresas industriales autónomas de carácter oficial, con recursos propios, en cuyos casos ellas mismas deberían hacer frente a sus costos, comprendidos entre éstos, los intereses y la amortización de sus pasivos, así como la amortización de sus activos, debiendo cada una de dichas empresas constituir un fondo especial y regirse por presupuestos sociales anexos al Presupuesto General, -pero regulando su hacienda de manera distinta a la de la Hacienda General del Estado-.

25. La Comisión al afrontar el problema del control fiscal, hizo énfasis en la opinión general de los entendidos y en sus propias experiencias, recomendó la creación de un organismo de control de tipo independiente que de manera constante vigilara la ejecución del presupuesto. En el Capítulo -VII- trataré sobre las modalidades de este control, sus aspectos, etc. para concretarme en esta oportunidad a resaltar lo que al respecto dictaminó la Comisión. Esto tuvo por base que el control de los ordenadores de la gestión fiscal -ministros de Estado- universalmente corresponde a los Congresos, que lo suelen hacer de diversas maneras, bien imitando al Poder Legislativo, al examinar la cuenta que interviene o por un organismo técnico, lo presenta anualmente el Ejecutivo, o bien organizando un servicio de control independiente del Ejecutivo, que al nombre del Congreso -digámoslo así- vigila la ejecución del presupuesto, para asegurarse de que las operaciones financieras se desarrollan en el mismo.

Por tener alguna significación para nosotros el comentario de

los orígenes de la nominación de nuestra institución fiscalizada y para divulgar aun cuando sea en infinito grado el pensamiento de nuestros técnicos en la materia, permítome transcribir el pensamiento de la Comisión reflejado en las siguientes líneas:

"En la organización del control independiente, surgen varias problemáticas que hay que considerar. Primero está el de la naturaleza del órgano que ha de ejercer dicho control como agencia del Congreso. En algunos países, como Inglaterra, él está confiado al tipo de organización denominado "Contraloría". Lo mismo en los Estados Unidos, en Colombia, en Chile, Ecuador y Panamá. En otros países, dicho control está confiado a una "Corte de Cuentas", como en Italia y Bélgica. En estos últimos países, existe al principio el mismo sistema que en Francia, o sea el falta de un control independiente sobre los ordenadores. Todo lo que la Corte de Cuentas hacía era examinar la cuenta rendida por el Ejecutivo, antes de ser sometida al Congreso. La Corte de Cuentas venía a ser, como es ahora en Francia, un revisor de la cuenta del Ejecutivo, para antes de ser terminado el ejercicio, sus observaciones sobre dicha cuenta, a fin de adelantar y ayudar, técnicamente, la labor de examen que toca al Congreso. Después dichos países (Bélgica e Italia) otorgaron a su Corte de Cuentas el control independiente y preventivo sobre los ordenadores, y de ahí el sistema de una Corte de Cuentas de tipo francés, con funciones de Contraloría inglesa.

Ya que hemos admitido como el mejor de los sistemas, el del control independiente sobre el Ejecutivo, nos quedaría por decidir la forma del órgano técnico que ha de ejercerlo, resolviendo así el primer problema que nos referíamos. Y en la alternativa, nos hemos inclinado al tipo inglés, descartando la idea de una Corte, y siguiendo así el ejemplo de los países sudamericanos que últimamente han reorganizado su administración financiera. Naturalmente, comprendemos que todos es cuestión de nombres; pues en la legislación secundaria podrá darse la organización requerida para el mejor control, con la entidad que se crea, llámese ésta Contraloría, llámese Corte de Cuentas. Sin embargo, al llamarla Corte de Cuentas, su organización como tribunal se hará inoperosa y es precisamente de esa organización -si se la sigue con exclusividad- que dependen los resultados que se obtengan en el país, la eficacia que se ha alcanzado con un organismo como el Auditorio General de la República, organizado, aunque no exactamente, a la manera inglesa. En cambio, si se adopta la designación inglesa, bien se podrá siempre, si ello se necesitar, dar, como ha sucedido en los Estados Unidos de América, a la Contraloría, las funciones de carácter cuasi-judicial que sean necesarias para el fiel cumplimiento de su misión.

No podemos entrar en disquisiciones teóricas sobre las ventajas de uno u otro sistema, ni señalar tendencia general alguna que nos haya inclinado hacia uno u otro método; pues si bien es cierto que los países de América que han revisado sus organizaciones se han acercado siempre al tipo inglés de Contraloría, ya suprimiendo del todo el Tribunal Superior de Cuentas, como los países primeramente citados, ya manteniéndolo a la

de una Contraloría, como Santo Domingo y El Salvador (la Auditoría es la vez una verdadera Contraloría), en cambio, la mayoría de los países de Europa que han nacido después de la guerra o se han reorganizado después de ella, han adoptado el tipo francés de Corte de Cuentas, o no han hecho nada categórico en sus constituciones. A nosotros nos guía para escoger el tipo inglés de Contraloría, más que todo, la experiencia de nuestro propio país y de los demás países de América. Aunque es indudable que en voces disidentes, no se puede negar que en dichos países las Contralorías organizadas sobre el modelo norteamericano, que es un perfeccionamiento del modelo inglés, han dado mejores resultados que los Tribunales de Cuentas. Aún en nuestro propio país, parece hasta hoy que se ha obtenido un control más eficaz desde que se estableció una oficina con características tomadas del modelo norteamericano.

Una vez determinado el tipo de órgano técnico que aconsejaremos, habría que determinar su organización y sus funciones, su situación frente al Ejecutivo, etc.; pero de ello nos ocuparemos después. Antes, y para ser metódicos en nuestra exposición, debemos referirnos al control sobre los manejadores de fondos: recaudadores y pagadores.

El control sobre tales funcionarios es naturalmente a posteriori y tiene por objeto determinar la corrección con que han procedido los encargados de la recaudación, erogación material y custodia de los fondos.

Ese control es el que está más desarrollado en los países civilizados, y es el que tiene más efectividad. Tiene carácter puramente técnico-legal; él no tiene nada que ver, al menos en el orden regular de los asuntos, con lo político. Las sanciones que lleva este control consisten en: responsabilidad civil, principalmente, y a veces, como consecuencia de ésta, responsabilidad penal. Por regla general, el Poder Legislativo no tiene nada que ver con ese control, si no es cuando sobre él legisla.

En cuanto a los órganos que lo ejecutan, son siempre varios. En generalidad de los países, ese control corresponde en primer lugar a los ministerios, es decir a las autoridades superiores del Ejecutivo, y especialmente al Ministerio de Hacienda o del Tesoro, o a oficinas dependientes



s de éste; en segundo lugar, a la misma oficina independiente que tiene control técnico de los ordenadores, o sea a la Contraloría, o a la Corte de Cuentas, según el caso. No creemos que debamos apartarnos de esta - gla. Hasta hoy, la Auditoría General de la República ha tenido a su car - , tanto el control de los ordenadores, como el control sobre los recaudadores y pagadores, y si no ha verificado juicios de cuentas, deduciendo s responsabilidades formalmente, es por falta de facultades para ello, no por dificultades de orden técnico o práctico. En la realidad, el ca - verificado una verdadera glosa de las cuentas de dichos funcionarios, municándoles los reparos que ha encontrado, tal como hubiera hecho en fondo cualquier Tribunal, en su caso. Toda la diferencia ha estado en forma y en el efecto de los reparos, y no en el fondo u oportunidad de tos.

Creemos, pues, que el control de los recaudadores y pagadores debe rresponder del todo a la Contraloría General de la República, que en - l caso obraría como Auditoría, por lo que, como se verá después, propo - mos que se llame Contraloría y Auditoría General de la República".

. En virtud del criterio sustentado, la comisión concretó su pro - sición en el sentido de que en la Constitución se estableciera que el ntrol técnico de la gestión de la Hacienda Pública, en general y de la ecución del presupuesto en particular, estuviera a cargo de un organis - independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Contraloría y Au - toría General de la República, cuya competencia fuera además de las que s leyes le encomendaran, en forma especial: inspeccionar y vigilar la - caudación, custodia y erogación de dineros públicos; autorizar toda sada de fondos del Tesoro Público, de conformidad con el presupuesto, e tervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta ecte el Tesoro Público, o al Patrimonio del Estado, refrendando los re - tivos a la deuda pública; dirigir, inspeccionar, vigilar y glosar las - entas de los funcionarios públicos que manejen fondos públicos, así co - las relativas a cualesquiera otros bienes del Estado; facultándola pa - emitir los reglamentos del caso, de obligatoriedad sin necesaria san - ón del Ejecutivo; controlar la gestión de los establecimientos públicos

las entidades oficiales autónomas, de las corporaciones de derecho público en general y de aquellas entidades privadas que se relacionen financieramente con el Estado; nombrar y remover su personal subalterno; hacer el presupuesto, el que el Ejecutivo deberá incluir sin modificación alguna en el proyecto de Presupuesto General y decretar su Reglamento Interno.

En la misma Constitución debería consignarse que el control supremo de la ejecución del presupuesto corresponde a la Asamblea Legislativa, siendo objeto de una ley especial la organización y funcionamiento de la nueva institución propuesta; por otra parte estimo recomendable que la dirección del organismo fiscalizador se integrara con un Jefe y un Segundo Jefe, en razón del conocimiento pleno que se debe tener para la solución en forma rápida de las delicadas gestiones fiscalizadoras; recomendaríamos para la elección de dichos funcionarios que en todo caso debería serla el Poder Legislativo, normas para su remoción, período para el cual deberían ser electos; obligaciones entre las que se destaca la de rendir anualmente ante la Asamblea Legislativa, un informe sobre sus labores, indicando especialmente las irregularidades que se hubieren notado en la gestión de la Hacienda Pública, etc. Y finalmente, para mayor eficacia de la actuación de la Contraloría y Auditoría General de la República establecimiento en la Constitución de un principio por el cual siempre a juicio del Contralor y Auditor General, los actos sometidos a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones legales, violen alguna ley o algún reglamento en vigor, lo advertiría así a los funcionarios que se lo hubieran comunicado, quedando suspenso el acto, en sus efectos legales, mientras no se ratificara por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros y se publicara en el Diario Oficial, ratificación que no debería dar por terminada la suspensión legal del acto en el caso de que las observaciones se debieran a insuficiencia de crédito presupuesto a donde aplicar el gasto de solo/<sup>podría/</sup>ceder hasta que se llenara la diferencia de crédito.

Reseñados así los principios económico-financieros que se consi-  
 ra antecedentes de los incorporados en la Constitución de 1939, en la  
 arte de especial importancia para el estudio que me propongo en el pre-  
 sente trabajo de tesis y en mérito a la brevedad del mismo, solo me qued

cer constar que la Comisión formuló también recomendaciones para que se asignaran en la Constitución, los principios rectores de los siguientes temas: empréstitos, impuestos, cuestiones económicas en general, responsabilidad de los funcionarios públicos, selección del personal de la Administración Pública sus garantías y derechos y sugirió la creación de un Consejo de Economía Nacional.

Para finalizar este capítulo quiero destacar que en lo relativo a impuestos, la Comisión propuso que se consignara como principios en relación a la tributación municipal, como atribución del Poder Legislativo terminar en lo general sus fuentes y el de que tales fuentes serían controladas: con los productos del dominio municipal; con el producto de las rifas de las empresas industriales o comerciales de utilidad pública municipalizadas, aprobadas por la administración central, por delegación del Poder Legislativo; con el producto de las contribuciones municipales establecidas por el Poder Legislativo y con las subvenciones que el Estado acuerde a favor de las municipalidades.

Estos principios fueron los inspiradores de la redacción de los artículos pertinentes del Proyecto de la Constitución Política de 1939 - e sin discusiones de relevancia pasaron a integrar el articulado que se ve en la materia señala la Constitución Política precitada.

## CAPITULO III

## FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

3. En el capítulo I, se hizo una reseña histórica de la lenta incorporación de la institución fiscalizadora de la actividad económica-financiera del Estado, a la categoría de una institución constitucional. En el capítulo anterior, quedó expuesto el pensamiento oficial que informó a los constituyentes de 1939, sobre los puntos relacionados con la economía y hacienda públicas y los del control y fiscalización de la actividad del Estado.

En esta Constitución decretada el 20 de enero de 1939, se instituyó la Corte de Cuentas de la República, como en la actualidad la conocemos, pues el Legislador Constituyente incorporó en su obra muchos de los principios a que me he referido al comentar en el capítulo anterior las recomendaciones pertinentes de la Comisión de Reformas a la Administración Financiera.

Los principios constitucionales que dieron vida a nuestra institución fiscalizadora de la gestión económico-financiera del Estado, encuentran pues originalmente en la Constitución Política últimamente mencionada; en ella se estableció como atribución de la Asamblea Nacional -Art. 77 Nº 12º- la de elegir por votación pública al Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República; recibirles la protesta constitucional y conocer de sus renunciaciones; y en el Título XII del mismo Código Político, se consignaron los artículos siguientes:

"Art. 158.- La fiscalización técnico legal de la gestión de 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.

Tendrá las funciones siguientes:

1ª- Inspeccionar y vigilar la recaudación, custodia, compromiso y erogación de dineros públicos;

2ª- Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de conformidad con el Presupuesto e intervenir previamente en todo acto de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los relativos a la Deuda Pública;

3ª- Dirigir, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos públicos, así como las relativas a cualesquiera otros bienes del Estado; y fallar sobre ellas;

4ª- Controlar la gestión económica de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales, inclusive las autónomas y de las corporaciones de derecho público;

5ª- Preparar y ejecutar su Presupuesto;

6ª- Decretar los reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido; y

7ª- Nombrar sus empleados.

Además de las funciones enumeradas, ejercerá las que las leyes señalen.

Siempre que un acto sometido a conocimiento de la Corte de Cuentas en el ejercicio de sus funciones legales, viole alguna ley o regla en vigor, ha de advertirlo así a los funcionarios que se lo comunicen dando suspenso el acto, mientras tanto, en sus efectos legales.

El Ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, por medio de resolución tomada en Consejo de Ministros y publicada en el Diario Oficial.

La ratificación publicada en el Diario Oficial, da por terminada la suspensión legal del acto, siempre que las observaciones de la Corte de Cuentas no consistan en falta o insuficiencia de crédito presupuestal, a donde aplicar un gasto; pues en tal caso, la suspensión solo cede hasta que la deficiencia de crédito se halla llenado.

Art. 159.- La Corte de Cuentas estará formada por una Cámara Superior y las Inferiores que establezca la ley.

La Cámara Superior se compondrá de un Presidente y dos Magistrados. Habrá además los suplentes que la ley determine.

Tanto los propietarios como los suplentes, serán electos por la Asamblea Nacional para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos; y solo serán removidos por causa justa, mediante resolución de la Asamblea.

Los jueces de las Cámaras Inferiores serán nombrados por la Cámara Superior. Los demás empleados de la Corte de Cuentas serán nombrados por el Presidente de la misma.

La organización y funcionamiento de la Corte de Cuentas serán objeto de una ley especial, pero en todo caso, las funciones de carácter administrativo corresponderán al Presidente de la misma, quien podrá delegarlas en los otros Magistrados.

Art. 160.- El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas, deberán ser salvadoreños por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadano, mayores de treinta años y tener la capacidad y idoneidad necesarias.

Art. 161.- El Presidente de la Corte de Cuentas rendirá anualmente a la Asamblea Nacional un informe detallado y documentado de sus labores.

Art. 164.- Ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo, podrán dispensar el pago de las cantidades reparadas a los funcionarios ; empleados que manejen fondos nacionales o comunales, ni las deudas a favor del Estado o de los municipios.

Art. 165.- De la fiscalización técnico legal de la Corte de Cuentas de la República, a que se refiere la fracción cuarta del Art. 8, están exentas las instituciones de crédito, y las demás entidades que la misma fracción se refiere, no estarán sujetas a la preventiva, no solamente a la fiscalización anual de sus cuentas, a menos que la Ley, en caso necesario, disponga lo contrario."

Y en el Título XVI -Disposiciones Generales Transitorias- se consignó el Artículo que dice:

"Art. 195.- Mientras no se dicte la Ley Orgánica a que debe sujetarse, en su organización y funcionamiento, la Corte de Cuentas creada por esta Constitución, el Tribunal Superior de Cuentas y la Auditoría General de la República, continuarán en el ejercicio de sus actividades de conformidad con las leyes y reglamentos que actualmente rigen a tales instituciones. La nueva Ley Orgánica y el nuevo reglamento que deberán regir a la Corte de Cuentas, podrán dictarse de una sola vez o por partes para facilitar la fusión del Tribunal Superior de Cuentas con la Auditoría General de la República; pero deberán ser dictados, en su totalidad, más tardar, durante el año en curso.

El Presidente del Tribunal Superior de Cuentas, el Auditor y Sub-Auditor General de la República, continuarán en el ejercicio de sus cargos hasta el quince de abril de 1942; deteniendo tenerse por electo el actual Presidente del Tribunal Superior de Cuentas, por la Asamblea Nacional Constituyente, para ejercer su cargo hasta a nueva fecha; y sustituyéndose todos estos funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, a nueva Ley Orgánica y Reglamento que se dicte para la Corte de Cuentas.

En resumer la Corte de Cuentas se creó como un organismo independiente del Poder Ejecutivo, según expresa declaración del Legislador constituyente, surgiendo así a la vida institucional de la República, como un Poder más del Estado, que podemos llamar el Poder Fiscalizador de la gestión de la Hacienda Pública, organizado en forma de Tribunal a semejanza del Poder Judicial, en el cual el Presidente es el titular del

der y de las funciones administrativas del mismo -Arts. 19 y 21 de la Ley Orgánica- y cuerpos colegiados los titulares de la función jurisdiccional; asumiendo la Corte de Cuentas el control fiscal preventivo, la vigilancia e inspección general sobre el movimiento de fondos y bienes públicos, el examen y glosa de cuentas que constituyen el control a posteriori y la función jurisdiccional.

Nacida así la Corte de Cuentas a la vida institucional de la República, con la Constitución Política revolucionaria del 14 de setiembre de 1950 sufre algunas transformaciones en lo referente a sus atribuciones, como se puede notar comparando el texto transcrito de la Constitución de 1939 con el de la vigente, y que no considero de especial importancia reseñar punto por punto por tener forzosamente que analizar sus alcances, según es mi propósito en el presente trabajo. Dichas transformaciones reclaman que a su régimen funcional se incorporen nuevas actividades acomodando su estructura sobre las bases de una organización nacional, moderna y adelantada, que le hace posible desempeñar su cometido con la prontitud y oportunidad características de los organismos de control. Esos preceptos de la Constitución del 50, que literalmente transcritos a la vigente Constitución de 1962, ocupan incluso igual numeración en su articulado, por lo que estimo conveniente referirme en adelante a la Constitución de 1950 pues todo lo que se puede decirse respecto a ella es aplicable a la vigente del 8 de enero de 1962.

La facultad correspondiente a la Asamblea Legislativa, de elegir por votación nominal y pública al Presidente y magistrados de la Corte de Cuentas de la República, está consignada en el Nº 8º del Art. 128 C.P. y en su Título VIII que trata de la Hacienda Pública, bajo los artículos 128 a 132 se dispone su establecimiento, se determinan sus atribuciones y se fijan los lineamientos generales de su organización y funcionamiento. En dichos artículos se contienen, en el fondo, los mismos principios consagrados en los artículos 158 a 164 de la Constitución de 1939 y por razón lógica desaparecen las disposiciones transitorias de la citada Constitución contempló en su artículo 195.

Así pues, los principios originalmente contenidos en los Arts. 165 de la Constitución de 1939, son los creadores de la Corte de Cuentas con su organización actual, institución que en síntesis viene a ser el resultado de la fusión del Tribunal Superior de Cuentas, de la Auditoría General de la República, y de la Contaduría Municipal de la República, que tenían a su cargo la función jurisdiccional y el control fiscal a posteriori, el control preventivo y el control de la Hacienda municipal, respectivamente. De donde se infiere que la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, promulgada por Decreto Nº 101 de la Asamblea Nacional Legislativa del 29 de diciembre de 1939, en cumplimiento de lo estatuido en el Art. 165 de la Constitución del mismo año y sus reformas del 17 de mayo de 1940 y 17 de marzo de 1941, son el desarrollo original de los principios fundamentales contenidos al respecto por la citada Constitución que por primera vez los consagró.

De las transformaciones que introduce la Constitución de 1950 a la Corte de Cuentas de la República, tal como se perfiló originalmente en la Constitución de 1939, merecen especial mención las siguientes:

1º) aclaró el contenido de la función fiscalizadora, suprimiendo lo concerniente a la parte técnica de la fiscalización económica, que me parece acertado, porque primordialmente la función de control se refiere a los organismos fiscalizadores, que ejercitan su acción en forma de un control de carácter externo, es de tipo puramente legal. En tanto que el control técnico, es más bien un control de tipo interno, de la competencia del Poder Ejecutivo y que tiende a lograr la mayor eficiencia posible de la Administración Pública;

2º) rompió la rigidez, con que la del 39 señalaba la forma de controlar la gestión económica, de los establecimientos públicos, de las dependencias oficiales, de las instituciones autónomas y de las corporaciones de derecho público, sustituyéndola por un tipo de fiscalización acorde a la naturaleza y fines de los citados organismos. A este respecto en la exposición de motivos de la Constitución de 1950, se expresó referirse al Art. 126:

"Este artículo indica las principales atribuciones de la Corte de Cuentas. Es de notarse la fracción Cuarta, según la cual fiscaliza las



resas e instituciones estatales de carácter autónomo, por medio de un o de fiscalización adecuado a la naturaleza y fines de los mismos. - en las empresas crediticias, sería valedero el sistema de simple v- oría, por ejemplo. De este modo, se salvaguardan los intereses del E- o y se deja al buen juicio del legislador secundario establecer l- mas de fiscalización más adecuadas para cada tipo de empresas."

3º) también en el Art. 128 se advierte la inclusión de una na- atribución, que consiste en examinar la cuenta - ue sobre la g- tión - la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la Asamblea - rderar resultado de su examen. Es de notar, que tal como está redacta d l- atribución 5ª del citado Art. 128, indudablemente el - en de la cuent- sentada por el Ejecutivo, es un requisito sin el cual no es legalmen- permitido al Cuerpo Legislativo darle su aprobación. Acto que sin el e- cial requisito apuntado, sería violatorio de la Constitución, como - rmitasme el ejemplo- lo sería el de aprobar un decreto, interpretun- reformando o derogando, cualquier disposición contenida en los Cód- de la República, sin oír previamente la opinión de la Corte Suprema Justicia -Art. 61 C.P.

De acuerdo con la Constitución Política la Corte de Cuentas de la República es un organismo independiente del Poder Ejecutivo lo cual - tribuye a asegurar la eficiencia del control. En efecto, un control - rno de la Administración ejercido por un organismo dependiente d l- er Ejecutivo, no representaría garantía suficiente, capaz de respon- al interés supremo del Estado y del mismo pueblo, de que los fondos - enes públicos serían manejados con toda escrupulosidad. Ese supremo - érés del Estado sostenido desde muy antiguo por todas las institucio- fiscalizadoras, fue por consiguiente tomado en cuenta por el legisla- constituyente desde 1939, sujetando a nuestra organización fiscaliza- a en sus actuaciones a la Constitución Política y a su propia Ley Or- ica, sin estar supeditada en sus decisiones a ninguno de los tres Po- es tradicionales del Estado.

Constitucionalmente la Corte de Cuentas tiene a su cargo la - calización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución ecl - supuesto en particular, de ello y de las específicas atribuciones con- adas en el Art. 128 C.F. se determina que su fiscalización recorre co- : a) la administración del Tesoro Público y del patrimonio del Estado;

las cuentas relativas a la administración financiera, que de conformidad con el Art. 104 C.F. rinden los Concejos Municipales; c) la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, las entidades que se costean con fondos del Erario o que reciben subvenciones del mismo; y d) los fondos, valores y bienes que siendo ajenos, estén a cargo del Gobierno o de las mencionadas instituciones.

Puedo concluir sosteniendo que los fundamentos constitucionales de la Corte de Cuentas de la República están contenidos en el Título I, Art. del 128 al 132 de la Constitución Política vigente que me complace en comentar.

El Art. 128 en su primer inciso confiere a la Corte de Cuentas la misión de fiscalizar a la Hacienda Pública en general. De tal principio se desprende: 1º) que es propio de la Corte de Cuentas toda facultad que sea necesaria para el ejercicio de sus atribuciones; 2º) que basta una facultad alguna dentro de las necesarias para que la Corte cumpla su atribución general, para que le sea constitucionalmente propia; y 3º) garantiza a la Corte capacidad suficiente para el cumplimiento de su misión. Más, el legislador constituyente, no obstante expresar de manera clara lo que quería que la Corte fuera, quiso asegurarse que por el desempeño de la misión que le encomendaba, no se le negaran ciertas atribuciones que consideró importantes, atribuciones específicas que son un desarrollo del principio general y que muy bien pudieron ser obra del legislador secundario. De allí pues, que la mencionada enumeración de atribuciones específicas, no debe entenderse como limitativa, en el sentido que solo esas atribuciones constitucionales tendría la Corte; y asimismo, este criterio se robustece con lo dispuesto en la atribución 7ª que refiere al ejercicio de las demás funciones que las leyes le señalen.

El Art. 129 da a la Corte el control de los gastos públicos, adoptando el sistema existente entre nosotros desde que se creó nuestra institución fiscalizadora y se basa en el principio de que "tiene la facultad quien tiene la responsabilidad". Confirman la posición que ocupan los organismos fiscalizadores en todos los regímenes democráticos, dejan al Ejecutivo la responsabilidad de tomar ante la Administración el curso que juzgue mejor, siempre que sus titulares asuman las responsabilidades

los legales. Esta disposición viene a ser un freno al Ejecutivo, pero el Tribunal fiscalizador no pasa a más de hacerle un recuerdo concreto que existen leyes que no deben violarse so pena de prevaricar.

El inciso 3º del artículo citado, es una excepción de carácter especial; implica la falta de autorización de un crédito presupuestado y a su vez significa la falta de autorización legislativa para el gobierno, pues no se concibe gobierno legal sin presupuesto, que es la base de la Administración Pública, como programa de actuación aprobado por los representantes del pueblo. Así pues tratándose de falta o insuficiencia de crédito presupuestado, no tiene valor la facultad del Ejecutivo de vencer en Consejo de Ministros la oposición de la Corte, pues en ese caso no hay divergencia de criterio respecto a si un Ministro tiene o no facultades para obrar en tal o cual sentido, o si está aplicando bien o mal esta o aquella ley, pues sobre este punto el legislador constitucional lo considera actuando fuera de toda autorización, extralimitadamente, en otras palabras, fuera de la esfera política de acción del gobierno.

Este artículo merece un especial comentario debido a los alcances y procedimientos que ha tenido en las diferentes Constituciones, teniendo siempre por finalidad el logro de lo que en Derecho Constitucional se llama "Decreto de Insistencia".

Sus disposiciones aparecen por primera vez consignadas en la Constitución de 1939 ocupando los tres últimos incisos del Art. 158 -- por transcripción parágrafo 29-. En las reformas a la Constitución Política antes mencionada, decretadas el 24 de febrero de 1944, entre las modificaciones que sufrió el Art. 158 que pasó a ser el 157, aparece el agregado de un inciso del tenor siguiente:

"Además dicha ratificación --salvo el caso de que las observaciones de la Corte hayan consistido en falta o en insuficiencia de crédito presupuestado-- liberará de responsabilidad al Presidente de la Corte al acto cursado, siempre que aquélla sea publicada en el Diario Oficial; pero no será necesaria dicha publicación cuando haya razones de hecho que justifiquen su omisión".

Disposición cuya motivación no me ha sido posible establecer, pero <sup>es/</sup> de singular trascendencia, por cuanto, mediante el requisito de la

lidad del Decreto de Insistencia, liberó al Presidente de la Corte una posible responsabilidad que le pudiera haber deducido la Asamblea recibirle su informe prescrito en el subsistente Art. 161 C.P. -39.

La Constitución Política de 1950 y por ende la vigente del 62 sus Art. 129 respectivamente, suprimen la declaración expresa de responsabilidad del Presidente como titular del organismo fiscalizador, sin volver propiamente al patrón original del 39, sino sujetado al Decreto de Insistencia, al siguiente procedimiento para su validez:

a) La violación de alguna ley o reglamento en vigor, ha de ser juicio de la Corte":

b) El Ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, siempre que lo considere legal" o sea, cuando a su juicio no haya violación de ley o reglamento vigente;

c) El Decreto de Insistencia o sea la resolución tomada en Consejo de Ministros "debe ser razonada";

d) La resolución favorable al recurrente de insistencia, vale para el decreto, "debe ser comunicado por escrito al Presidente de la Corte"; y

e) Finalmente, "tal resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial", por disposición imperativa de orden público -procedimiento- establecida en la parte final del inciso segundo del artículo citado.

En consecuencia, el titular de la Corte de Cuentas, en caso de autorizar un gasto que había sido objetado, solo quedará libre de responsabilidad, si para resolver el impase el Ejecutivo llenó las cinco condiciones apuntadas.

El Art. 130 regula la organización de la Corte de Cuentas contemplando en los dos primeros incisos el carácter jurisdiccional de sus atribuciones; y en el último, las funciones de carácter administrativo a titularidad de la Presidencia, concediéndole la facultad de delegarlas parcialmente en los Magistrados.

El 3er. inciso establece la manera de nombrar a los funcionarios de la Corte, la duración de sus funciones, frente a quien son res-

asables estos funcionarios en el desempeño de sus atribuciones y la u y medio por los cuales pueden ser separados de sus cargos.

El inciso 4º se refiere a la integración de los Tribunales de u mera Instancia, ante quien responden de sus actuaciones los funciou os que las integran y su dependencia jerárquica regulando también la u idencia jerárquica de los demás funcionarios y empleados de la Corte.

El Art. 131 hace limitaciones sobre el nombramiento de los funu onarios de la Corte y puntualiza sus requisitos entre ellos el de ser u lvadoreño simplemente, a diferencia de la Constitución de 1935 que exiu a la calidad de salvadoreño por nacimiento. Este artículo quedó en la u rme que actualmente tiene desde la Constitución de 1950 después de lrau s discusiones de sus constituyentes, cuyas actas registran varias tenu acias, principalmente en torno a las condiciones personales del Presiu nte, unas relativas a que se expresara que fuera necesariamente abogu das a que fuera contador, etc. El argumento que puso fin al debate, lou ndo la aprobación sin enmiendas, de la redacción propuesta por la resu tiva comisión, está en la tesis defendida por el representante doctor u lindo Pohl quien en términos generales dijo:

"que aún cuando en la Corte Suprema de Justicia no cabe duda u el Presidente debe ser Abogado, en la Corte de Cuentas, se dice que u persona debe reunir la preparación necesaria, por que allí puede llegar u contador, un abogado, y hasta persona que no tenga un título, puede u y bien desempeñar ese cargo aunque su profesión no se relacione con el u esto, por ejemplo: Ingenieros Comerciales. Si se dice Contador, se pueu creer que se refiere a que sólo las personas con ese título pueden deu mpañar ese puesto, pero dentro de ese Rango hay extensión y citó a los u retarios Comerciales, los Tenedores de Libros, que bien pueden reunir u experiencia necesaria. Es preferible dijo, dejar una disposición ampliu e permita contadores, abogados, doctores en ciencias económicas, ingu eros comerciales y todas aquellas otras personas que tengan la capaciu d necesaria y así, el precepto debe quedar elástico y la Ley Orgánica de u Corte calificará y determinará los medios de probar esa competencia, y u no los casos son numerosos y la situación es compleja, preferible es u e la ley Secundaria resuelva eso y no que quede sentado en la Constituu ón."

Y finalmente, por lo que atañe a la fuerza de las resoluciones u la Corte en el cumplimiento de sus atribuciones jurisdiccionales, el u t. 133 garantiza el pago de los reparos y junto con el Art. 134 quedan u rantizados los bienes del Estado.

## CAPITULO IV

## FINES, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA CORTE DE CUENTAS

3. Modernamente el Estado aparece como el ente representativo de una colectividad jurídicamente organizada, con el fin de satisfacer las necesidades de esa misma colectividad. Es por tanto de acuerdo con el Art. 2 C.P. se traducen para nuestro Estado en la obligación de asegurar a los habitantes de la República el grado de libertad, salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Para cumplir las mismas tiene que procurarse los medios económicos indispensables, los cuales obtiene según nuestra Constitución Política, mediante contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes e ingresos, préstamos forzados, contratando empréstitos voluntarios, de otro modo de la República, y en casos excepcionales por medio de la expropiación.

En consecuencia la obtención de recursos para tener título aplica la obligación por parte del Estado, y a los gobernantes de invertir los mismos en el servicio público. Dichos recursos, al aplicarse que de los fondos públicos se haga, debe ser en beneficio de la colectividad.

Para asegurar la correcta percepción, administración e inversión de esos fondos públicos, existen controlados políticos, administrativos y jurisdiccionales.

El primero recibe el nombre de control de oportunidad, es ejercido por la Asamblea Legislativa cuando: aprueba o desaprueba la cuenta detallada y documentada que el Ejecutivo, por medio de sus ministros, tiene la obligación de presentarle anualmente, decreto de tributos, impuestos y empréstitos forzados; facultades al Poder Ejecutivo para contratar empréstitos voluntarios, señalándole el monto del mismo y los fondos del mismo y las condiciones esenciales de la operación; decreta el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administración Pública; crea y suprime plazas y asigna sueldos a los funcionarios y empleados; decreta premios e privilegios temporales a los

convenciona o protege a las industrias de utilidad general; decreta leyes reconociendo la deuda pública y crea o asigna los fondos para su pago.

El control administrativo es ejercido externamente sobre la ejecución del presupuesto por la Corte de Cuentas de la República en virtud de sus atribuciones constitucionales; e internamente por cuestión de orden y de lógica por el Poder Ejecutivo. Desde luego que la Constitución Política no solo impone a éste el deber de rendir cuenta de la gestión haciendaria ante la Asamblea, sino también el de llevar la dirección de las finanzas públicas y mantener el equilibrio presupuestario. Esta clase de control de carácter interno o auto-control se desenvuelve para garantizar al mismo administrador de los negocios del Estado, ante todo, que los recursos públicos sean empleados convenientemente a modo de que satisfagan las legítimas necesidades públicas, permitiéndole al propio tiempo saber todo momento, la situación del Tesoro Público y el ritmo que llevan los ingresos en relación con los egresos. De esta manera, el Poder Ejecutivo tiene la oportunidad de adoptar una política de gastos que se ajuste a los principios económicos de la técnica financiera.

Y el control jurisdiccional, es ejercido en parte por la Corte de Cuentas de la República en el desempeño de especiales atribuciones y en parte por el Poder Judicial y la Fiscalía General de la República al perseguir a los defraudadores de la Hacienda Pública, etc.

De lo dicho se desprende la indispensable necesidad de un régimen de control efectivo de la administración de las finanzas públicas, mediante el cual se comprueben las recaudaciones, se preserven los fondos y se fiscalicen los gastos e inversiones del Estado. He aquí la finalidad de la Corte de Cuentas, la cual está consagrada en el Art. 128 C.P. cuando dice que estará a su cargo "La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular".

Como se dejó dicho en el anterior capítulo, el Legislador Constituyente, desde 1939 dotó a nuestra República de una institución sólida y bien estructurada, con instrumentos de fiscalización apropiados y eficaces para el desarrollo de su alta misión, cual es la de una fiscalización

acuada, que garantice el correcto manejo de las finanzas públicas. Resunde, pues, la Corte de Cuentas como organismo fiscalizador de la gestión onómico-financiera del Estado, a un interés supremo del pueblo.

Doctrinariamente el control fiscal persigue dos finalidades o one dos aspectos principales: a) asegurar el cumplimiento del presuuesto, de parte de los funcionarios encargados de disponer sobre las oeraciones propias de su ejecución, o sea lo que se llama el control o los ordenadores; b) asegurar la pureza en el manejo de fondos, de orte de aquellos a quienes está confiada su recaudación, custodia y oogación material, o sea el control sobre los manejadores de fondos.

Ambos aspectos del control fiscal, están comprendidos en la onalidad "La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la oecución del Presupuesto en particular" que la Constitución Política oribuye a la Corte de Cuentas de la República.

. La Ley Orgánica de la Corte, al desarrollar en su Art. 1º el otado precepto Constitucional, expresa que esa fiscalización ha de ser oercida en su doble aspecto, administrativo y jurisdiccional, señalando en el inciso segundo, el campo de aplicación del control de la Corte o declarar que le corresponde fiscalizar la administración del patrimono del Estado, de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas y corporaciones de Derecho Público, así como los fondos olores u otros bienes que, siendo ajenos, estén a cargo del Gobierno o o entidades o corporaciones de las antes mencionadas.

Es de notar que entre las finalidades apuntadas en el artículo o la Ley Orgánica de la Corte que analizo, no se incluía expresamente o fiscalización de las cuentas relativas a la gestión financiera que o conformidad con el Art. 104 de la Constitución Política rendirán los oncejos Municipales. Pero esto no es obstáculo para que la Corte Ejerce o fiscalización sobre dichas cuentas, por cuanto quedaron comprendidas o las de las corporaciones de Derecho Público. La aparente omisión tieo la explicación histórica siguiente: cuando se decretó la Ley Orgáno de la Corte de Cuentas, el 29 de diciembre de 1939, permaneció subostante la Contaduría Municipal como Departamento anexo a la Corte de



entas y no fue sino hasta en las segundas reformas a la Ley Orgánica, r Decreto Legislativo No. 17 del 17 de marzo de 1941, publicado en el ario Oficial del mismo mes y año, que en el Art. 36 y final de dicho creto, se tuvo por suprimida la Contaduría Municipal en su carácter - untado, declarando que sería ntendido que sus funciones las asumía - manera completa y absoluta la Corte de Cuentas.

. Para cumplir su finalidad el organismo fiscalizador hace uso las tres funciones tradicionalmente reconocidas por la doctrina: la gislativa, la administrativa y la judicial, lo cual no mplica una - ptura del principio de separación de los Poderes, porque fuera de que do poder suele ejercer en una u otra forma las tres funciones, está - aramente establecida la independencia de la Corte de Cuentas, sin la - al, como ya se dijo, no podría realizar debidamente su finalidad.

Como contenido de su actividad o tareas concretas a cumplir, le decir atribuciones, la Corte de Cuentas tiene las consignadas en Art. 128 C.P. y que se desarrollan en el Art. 5º de su Ley Orgánica, la manera siguiente:

"1) Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de - uerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto - e de manera directa o indirecta afecte el Tesoro Público o al patri - nio del Estado y refrendar los actos y contratos relativos a la deu - pública;

2) Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la - ogación de fondos y bienes del Fisco, de las Instituciones a que se fiere la fracción 4ª del Artículo 128 de la Constitución Política y las Municipalidades, comprobando sus existencias físicas así como - liquidación de impuestos y demás contribuciones.

En el ejercicio de esta atribución, la Corte estará faculta - para comprobar si los efectos importados libres de derechos están - endo usados o no en los fines para los cuales haya sido autorizada la spectiva franquicia, sin perjuicio de la facultad legal que sobre es - misma materia corresponde al Ministerio de Hacienda;

3) Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pú - ica rinda el Poder Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del re - ltado de su examen. A este efecto, la Corte verificará la contabilidad l Poder Ejecutivo en la forma y extensión adecuadas. Podrá además, la sma Corte, hacer al Jefe de la respectiva dependencia observaciones a contabilidad desde el punto de vista técnico legal, a los registros e se refieran a la ejecución de los presupuestos, a la forma de pre - ntar los estados financieros y demás anexos; y en general, a todo -

uello que pueda dar origen a actos ilegales, o que no permita a los Poderes Públicos apreciar con claridad los resultados de determinado ejercicio financiero.

El Jefe de la Dependencia mencionada estará obligado a dar cumplimiento a las observaciones que en su oportunidad le hiciere la Corte, y al concluir las labores de cada ejercicio fiscal, le remitirá rectamente copia autorizada de los Balances y demás estados financieros, para los fines que la misma Corte estime pertinentes;

4) Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen en fondos del Erario o que reciban subvención del mismo, sujetándose a ello a lo que las respectivas leyes prescriben acerca de tal fiscalización, siempre que en dichas leyes no se limiten los medios legales que le corresponden para cumplir con sus propios fines. A falta de disposición expresa, la Corte realizará dicha fiscalización en forma adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trata, dictando uno u otro caso las medidas tendientes a ese fin;

5) Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas relativas a la gestión de los funcionarios que manejen dineros y otros bienes de los patrimonios sujetos a la fiscalización de la propia Corte, lo mismo que a los referentes a la gestión de los liquidadores e interventores de ingresos, gastos o pagos, y en lo general, determinar si tales gestiones han realizado de conformidad con la Ley, iniciando y tramitando los respectivos juicios de cuentas y fallando en ellos;

6) Inspeccionar, cuando lo crea conveniente, los bienes, libros, y documentos en poder de las dependencias sujetas a su fiscalización, en cuanto lo juzgare preciso para el cumplimiento de su cometido;

7) Exigir las cauciones a quienes corresponda rendirlas para garantizar su actuación, señalar su cuantía, calificarlas, custodiar los títulos relativos a ellas y cancelarlas, ya sea a petición de parte, o de oficio, cuando proceda.

Para la calificación de las cauciones, podrá la Corte ordenar el valúo de los bienes dados en garantía y designar, con ese objeto, a las personas que han de practicarlos;

8) Archivar y conservar los testimonios de escrituras u otros títulos de bienes inmuebles, los documentos por deudas o créditos a favor de la Nación, y todos los expedientes o títulos de cualquier clase que acrediten propiedad, derechos o acciones del Estado, con excepción de los valores comerciales o fiduciarios, que se hayan de depositar en la Dirección General de Tesorería o de aquellos que por Ley especial han de ser custodiados en otra oficina; pero en este caso se pasarán a la Corte relaciones, testimonios o certificaciones autorizadas de tales documentos;

9) Intervenir en la emisión de documentos de crédito público de cualquier clase que sean, lo mismo que en la emisión de especies scales valoradas;

10) Autorizar la posesión de sus cargos a los empleados sujetos a su fiscalización jurisdiccional, una vez que hayan rendido la

caución de ley; y suspenderlos cuando la fianza caduque sin oportuna renovación;

11) Exigir de los demás organismos de la Administración Pública, incluso las instituciones autónomas y las municipalidades, cuantos informes, estados, cuentas, documentos y otros comprobantes considere útiles necesarios para el ejercicio de las funciones que legalmente le corresponden; quedando dichos organismos y entidades obligados a suministrar tales datos e informaciones en un tiempo prudencial que no excederá de quince días. Igual obligación tendrán los particulares que por cualquier causa tuvieren que suministrar datos, informes, etc., para aclarar situaciones dudosas ya sea sobre el ingreso, liquidación, compromiso o salida de fondos y demás bienes públicos o efectos valorados;

12) Emitir reglamentos e instructivos acerca de la estructura, forma, comprobación y justificación de las cuentas relativas a bienes del Supremo Gobierno, así como de las instituciones y corporaciones sujetas a su fiscalización;

13) Emitir reglamentos e instructivos acerca de la forma y uso de los formularios para recibos y otros documentos relativos a la recaudación, custodia, inversión, distribución, pago, entrada o salida de dineros u otros bienes de propiedad del Gobierno, pudiendo intervenir en la impresión y distribución de las respectivas fórmulas;

14) Dictar las medidas de control que sean necesarias, procurar y conservar el espíritu que anima a las establecidas por la ley o los reglamentos vigentes;

15) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos e instrucciones sobre la contabilidad e intervención que le han sido conferidas por la ley;

16) Imponer multas que se harán efectivas en forma gubernativa hasta de doscientos colones por faltas cometidas o por negligencia en el cumplimiento de las leyes o reglamentos que regulen la contabilidad, la liquidación de tasas y contribuciones, la percepción, la custodia, la distribución, el pago, la entrada y salida de los fondos y bienes públicos, de especies valoradas, de títulos de crédito y cualesquiera efectos que puedan tener valor comercial; como asimismo por el cumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere la atribución 11);

17) Gestionar ante el Fiscal General de la República para que se abren los alcances a favor del Fisco, de los Institutos Autónomos y Municipios establecidos por sentencia ejecutoriada de la propia Corte;

18) Fenecer las cuentas, cuando proceda; y expedir finiquitos.

3. Estas atribuciones y atendiendo a las funciones de la Corte de cuentas, o sea a los medios y formas de que se vale para realizar su actividad, las podemos clasificar así:

Legislativa - Nos. 12), 13), 14).

Ejecutivas - Nos. 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11), 17  
y primera parte del N° 5).

Judiciales - Nos. 15), 16), 18) y parte final del N° 5).

Como se nota en la agrupación formulada, las funciones administrativas de la Corte de Cuentas, superan en número tanto a las legislativas como a las judiciales. De ello puedo deducir sin temor a equívoco que la función de la Corte, encaminada al logro de su fin, se traduce en su mayoría en atribuciones de auditoría, en menor grado en atribuciones propias de Tribunal y en última instancia en atribuciones de reglamentación. Todo ello es consecuencia de nuestro sistema de Corte de Cuentas que es el producto de la fusión en un solo organismo: de la Auditoría General de la República y la Contaduría Municipal, cuyos controles eran de tipo administrativo y del Tribunal Superior de Cuentas que tenía a su cargo el control jurisdiccional.

Para concluir, debemos hacer referencia que a nuestro parecer, la Corte interviene indebidamente en los aumentos o disminuciones del capital de las sociedades anónimas, certificando el resultado de un examen de la contabilidad respectiva, en cumplimiento del mandato contenido en el Art. 243 del Código de Comercio.

## CAPITULO V

### ORGANIZACION DE LA CORTE DE CUENTAS

44. Como para el logro de sus finalidades y el desempeño de sus atribuciones, tanto de índole administrativa como de carácter jurisdiccional, la Corte de Cuentas de la República necesita, al igual que el organismo de la administración pública, de la organización y personal correspondientes para mejor atender su forma de operación. Nos referiremos, aunque someramente, a su organización, lo que es además necesario porque adelante nos referiremos a sus distintas autoridades.

Su máxima jerarquía la constituye la Cámara de Segunda Instancia, integrada por un Presidente y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado si la ley lo determina. La Cámara mencionada es la máxima autoridad en el ejercicio de la función jurisdiccional, conociendo en Segunda y última Instancia y solamente el Presidente, lo es en el ejercicio de la función administrativa, pudiendo delegar ciertas atribuciones en los Magistrados.

Para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte cuenta con tantas Cámaras de Primera Instancia, como la mitad del número de Jueces establezca la Ley de Salarios, pues son integradas por dos Jueces cada una, correspondiendo respectivamente al Presidente y Juez que lleva el número Primero, la actividad relacionada con la sustanciación de recursos y juicios.

Para ser Juez, el Art. 13º de la Ley Orgánica establece como requisitos: ser salvadoreño, mayor de treinta años de edad, estar en pleno ejercicio de los derechos de ciudadanos, ser de reconocida honabilidad y tener cierto grado de experiencia, la cual se supone que debe haber sido empleado de cierta categoría durante un período no menor de dos años, en cualquiera de las Secciones de la Corte de Cuentas o haber adquirido la misma experiencia en los extintos organismos fiscales. Su nombramiento depende de la Cámara de Segunda Instancia a quien también le corresponde organizar las Cámaras de Primera Instancia, según el Art. 16º L.O.

45. Al Presidente de la Corte corresponde las funciones administrativas de la misma -Art. 130 Inc. 5º C.P., 14º y 15º L.O.. Del Presidente dependen los Secretarios, Relatores, Examinadores y demás funcionarios empleados que demande el servicio, quedando directamente bajo su jurisdicción. Por consiguiente, los Departamentos Administrativos actúan bajo inmediata dirección y conforme sus instrucciones generales o especiales sin perjuicio de lo que dispongan los respectivos reglamentos.

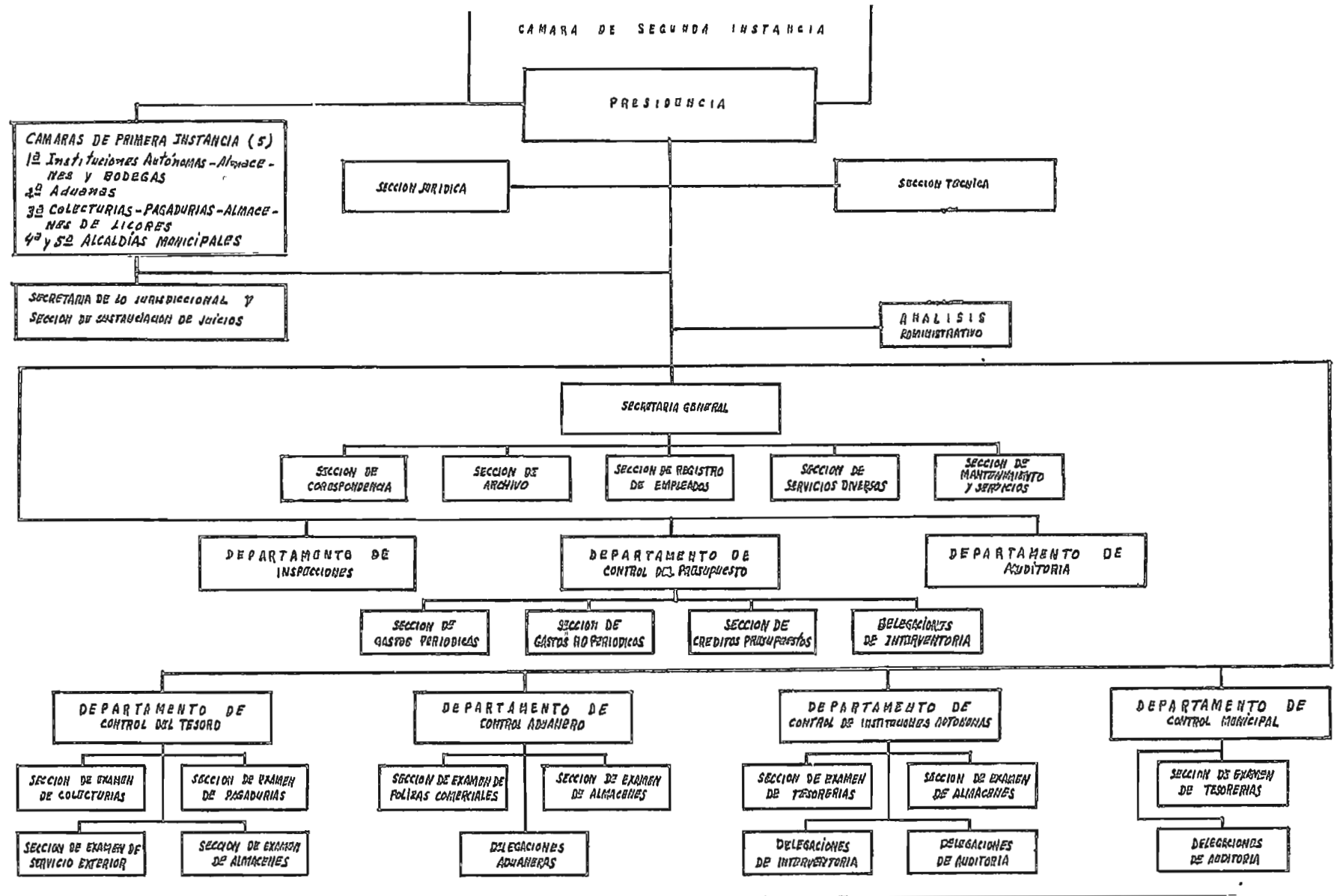
La ejecución material de los actos de control, está a cargo de los Departamentos Administrativos, cuyo número demande la organización interna, señalando el Art. 10º L.O. las facultades de sus encargados y Jefes. Respecto al número de Departamentos, es oportuno aclarar que en el Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas el que, además, establece sus atribuciones, siendo según el vigente, los siguientes: Departamento de Secretaría y Personal, Departamento de Control del Presupuesto, Departamento de Control del Tesoro, Departamento de Contabilidad, Departamento de Auditoría, Departamento de Control de Aduanas, Departamento de Control de Instituciones Autónomas y Departamento de Control Municipal y las Secciones de Colaboradores Jurídicos y Técnicos y la de Servicios Diversos.

Al crearse el Departamento de Contabilidad Central, que con dependencia del Ministerio de Hacienda, quedó encargado de llevar la contabilidad del Estado de conformidad con los principios contables generalmente aceptados, según Decreto Legislativo Nº 545 del 7 de enero de 1961 desapareció de la Corte de Cuentas el Departamento de Contabilidad y de 1961 funcionan además los Departamentos de Análisis Administrativo y de Control Perceptivo.

46. Los cambios realizados a la fecha, presentan a la Corte de Cuentas con la organización siguiente en sus Departamentos Administrativos: Colaboración Técnica Jurídica y Colaboración Técnica Administrativa, Departamento de Análisis Administrativo, con un Jefe y una Sección de Servicios Administrativos. Departamento de Secretaría y Personal con las secciones siguientes: Secretaría y Personal, Correspondencia, Servicios Diversos, Archivo General, Registro de Empleados Públicos y Servicios

nerales; todos ellos relativos a la Dirección y Administración General. En lo específicamente relativo a la Fiscalización Administrativa la organización es como sigue: Departamento de Control Previo del Presupuesto con su Jefatura y las Secciones de Gastos Periódicos, Gastos no Periódicos y Créditos Presupuestos. Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes, con su Jefatura y las Secciones de Colecturías, Control de Pagadurías y Control de Almacenes y Bodegas. Departamento de Auditoría de la Contabilidad Central, con su Jefatura y las Secciones de Auditoría de la Contabilidad Central y Control del Patrimonio. Departamento de Control Perceptivo, con su Jefatura y la Sección de Inspecciones y Arqueos. Departamento de Control de Aduanas, con su Jefatura y las tres Secciones de Exámenes: de Pólizas de Importación y Exportación, de Cuentas de Almacenes de Aduanas y de Visu en Aduanas. Departamento de Control de Instituciones Descentralizadas, con su Jefatura y las Secciones de: Auditoría Banco Central de Reserva, Control Previo, Examen de Cuentas de Tesorería y Examen de Cuentas de Almacenes y Bodegas y finalmente el Departamento de Control Municipal con su Jefatura y la Sección de Examen de Cuentas Municipales.

Para que nos podamos formar una idea global de la compleja organización de la Corte de Cuentas, veamos el organograma siguiente:





CAPITULO VI  
FUNCION ADMINISTRATIVA

47. Para el desarrollo de este capítulo he creído de interés general, al mismo tiempo que suficiente a mis propósitos, señalar las actividades que en la actualidad realizan los distintos Departamentos y Secciones que integran la Corte de Cuentas, siguiendo para ello el orden establecido en el párrafo 46 relativo a su organización.

La función administrativa, corresponde al Presidente de la Corte quien con fundamento en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Institución, las delega parcialmente en el Primero y Segundo Magistrados. En ella participan los Departamentos y Secciones que conocen de los asuntos que se les han asignado, de acuerdo con la distribución del trabajo establecida, pero la resolución final es tomada por el Presidente y el Magistrado a quien incumbe el conocimiento del caso. Finalmente, corresponde a la Presidencia y a la Cámara de Segunda Instancia, dictar disposiciones de carácter general, para el mejor desenvolvimiento de las actividades que a la Corte corresponde realizar.

A la Sección Técnico-Jurídica, corresponden las tareas de estudio y elaboración de dictámenes Jurídico-Administrativos ordenados por el Presidente y los Magistrados de la Corte; evacuar consultas sobre asuntos jurídicos formulados por los Jefes de Departamento, Sub-Jefes, Jueces y Delegados de la Corte de Cuentas destacados en otras Instituciones; la tramitación de los recursos de apelación y revisión de las sentencias definitivas pronunciadas en los Juicios de Cuentas y de los cuales corresponde conocer a la Cámara de Segunda Instancia y emitir opiniones sobre solicitudes de Jubilaciones y Pensiones Civiles y sobre Pensiones y Gratificaciones Militares.

A la Sección Técnico-Administrativa corresponde prestar su colaboración al Presidente y Magistrados de la Corte, en los asuntos que para su estudio le son encomendados, tales como: la preparación del informe a la Asamblea Legislativa, sobre las labores de la Corte; la preparación

ción del informe a la Asamblea Legislativa, sobre el examen de la cuenta relativa a la gestión de la Hacienda Pública; formulación de instrucciones en materias de recaudación, erogación y contabilidad de fondos públicos; estudios de leyes y reglamentos, o sus reformas, relacionados con la Administración Financiera del Estado; formular proyectos de dictámenes sobre cuestiones de contabilidad, presupuestos, fiscalización y, en general, sobre asuntos de índole técnico-administrativa.

Al Departamento de Análisis Administrativo corresponde el estudio sobre Organización y Métodos de la Oficina; elaborar Manuales de trabajo; estudios especiales encomendados por la Dirección Superior; atender las necesidades de equipo y materiales de oficina y su distribución; controlar la ejecución de labores del personal de oficina y ayudar a todos los Departamentos de la Corte, cuando el trabajo se rezague eventualmente.

El Departamento de Secretaría, recibe y distribuye trabajo a los Departamentos, cursa y archiva la correspondencia; cursa solicitudes de informes y certificaciones; tramita lo relativo a las funciones de Presidente de la Corte, en lo administrativo; controla la asistencia personal y tramita: solicitudes de empleo y lo relativo a selección, nombramiento, licencias y retiro del personal y los asuntos que no correspondan a los demás Departamentos de la Corte. La Sección de Servicios de este Departamento, recibe, legaliza, registra y despacha la especies valoradas determinadas por la ley; adquiere y oportunamente distribuye entre las oficinas fiscales, formularios y libros de contabilidad autorizados; califica y aprueba las fianzas que se deben rendir a favor del Estado para el desempeño de ciertos cargos en que se manejan fondos fiscales o municipales y otorga las cancelaciones que sean procedente atiende todo lo referente a las publicaciones de la Oficina; al suministro de útiles y servicios para el buen funcionamiento de los distintos Departamentos y Secciones de la Corte y Archiva los documentos de dominio de bienes inmuebles del Estado.

La Sección de Archivo General, recibe, exige, registra y archiva las cuentas que rinden los manejadores de fondos públicos; los ant

dentes de órdenes de pago, copias de correspondencia cursada; juicios cuentas tramitados y fenecidos; proporciona a las Cámaras y Departamentos de la Corte para fines de glosa o de información, las cuentas rendidas con autorización del Presidente de la Corte, proporciona información de dependencias gubernamentales que la necesiten, tales como pólizas, plizas de sueldos, órdenes de pago, etc.

La Sección de Registro de Empleados Públicos, tiene como tareas registrar en tarjetas individuales los nombres, ascensos, licencias y pensiones o cancelaciones de los empleados de la Administración Central, Institutos Autónomos; informa sobre tales asuntos a las oficinas públicas que se lo solicitan; registra nómina de empleados públicos activos y retirados y rinde los informes que sobre tiempo de servicio y sueldos solicitan los interesados en jubilarse y a solicitud de particulares, informa también sobre impuestos pagados.

La fiscalización del Presupuesto en la parte de los gastos del Fondo General, es previa, lo mismo que la que recae en los gastos que afectan a la Hacienda Pública y a este respecto a la Jefatura del Departamento de Control Previo del Presupuesto corresponde: autorizar el "Acto" de todos los Acuerdos de los diferentes Ramos de la Administración Pública, relativos a Gastos Periódicos, Ordenes de Descuento y Autorizaciones para firmar y cobrar por delegación, los cuales se envían a los Interventores y Pagadores Departamentales para efectos de pago de sueldos y otros gastos Periódicos; recibe y entrega a los empleados designados efecto por las respectivas Oficinas interesadas, las Ordenes de Pagos, Reservas de Crédito, Anticipos de pago de jornales, etc. debidamente tramitados o que se devuelven con observación; tramita las franquicias de alcohol y placas de vehículos y resuelve las consultas relativas a la ejecución presupuestal, especialmente a lo relacionado con el control previo.

La Sección de Gastos Periódicos, tiene como atribución básica revisar y aprobar todos los Acuerdos referentes a Gastos Periódicos emitidos por los distintos Ramos de la Administración, a fin de que las respectivas Pagadurías efectúen los pagos a que aquellos Acuerdos se refieren; revisar y aprobar Reservas de Crédito y Anticipos; autorizar el

go de documentos a cargo del Primer Pagador Adscrito a la Dirección General de Tesorería; revisar las planillas y cheques emitidos a favor de pensionados y jubilados civiles y militares; controlar los embargos trabados a los empleados de la Administración Pública; recibir y entregar a las personas u oficinas interesadas la documentación de referencia y resolver por medio de notas o verbalmente, las consultas que se le hagan en relación a sus funciones.

La Sección de Gastos no Periódicos, tiene como función básica examinar y legalizar Ordenes de Pago, Reservas de Crédito, Proyectos de Transferencias, Acuerdos Ejecutivos y Decretos Legislativos de Transferencias de Créditos, Contratos y Ordenes de Suministro, Reintegros y liquidaciones que soliciten las oficinas interesadas. La tramitación de los documentos de referencia corresponde a todos los Ramos de la Administración Pública, distribuidos entre diferentes Contadores Fiscales autorizados al efecto de conformidad con la ley, quienes además, resuelven las consultas que de las Oficinas Públicas les hacen, relacionadas con los ramos que cada uno de ellos tiene a su cargo.

La Sección de Créditos Presupuestos, tiene como función básica el control de los Créditos Presupuestos, para lo cual registra en las cuentas respectivas que hace con base en el Presupuesto Fiscal, las Ordenes de Pago, Reservas de Crédito, Proyectos de Transferencias de Créditos y Hojas de Corrección o Anulación, que habrá de ocasionar el desarrollo y ejecución legal de dicho Presupuesto. Además, lleva los registros siguientes: de control numérico, de control cruzado para la pronta realización de cualquier documento y para fines estadísticos, el índice de pagos por orden alfabético de personas naturales o jurídicas y envía directamente al Departamento de Auditoría de la Corte, copias de todos los documentos y antecedentes tramitados.

La fiscalización en la recaudación y liquidación de los ingresos a posteriori, con excepción de la Renta de Aduanas que es también vía. A la Jefatura del Departamento de Control de Colecturías, Pagados y Almacenes, corresponde la intervención en los pliegos de observaciones formulados por los Examinadores de Cuentas y sobre los Pliegos de Res:

formulados por los Relatores al trasladar los expedientes a las Cámaras de la Primera Instancia; hacer los proyectos de respuesta a consultas que sobre diversas materias administrativas formulan a la Corte de Cuentas de los Ministerios y demás Oficinas Públicas. La Sección de Colecturías hace el examen administrativo de las Colecturías de Carrera y Habilitadas de toda la República, con el fin de conocer la actuación de los respectivos cuentadantes y establecer las responsabilidades en que puedan incurrir y lo propio hace con las Pagadurías de Carrera y Habilitadas la Sección de Control de Pagadurías, así como la de Control de Almacenes y Bodegas, sobre las de todas las dependencias de la Administración Central de los Organismos Descentralizados.

8. El Departamento de Auditoría de la Contabilidad Central, tiene como función primordial, la de auditar de manera permanente, la Contabilidad del Gobierno Central, la contabilidad de la ejecución presupuestada de las Instituciones Autónomas; de las cuentas relativas al manejo de Fondos Especiales y de Empréstitos Generales y a su cargo tiene el cuidado de la Dirección General de Contabilidad Central y el desarrollo de trabajos especiales que se le encomiendan, como el examen e informe de la cuenta general correspondiente al Informe Complementario Constitucional que el Poder Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, debe presentar anualmente a la Asamblea Legislativa y el de vigilar los trabajos que en la actualidad se realizan mediante el uso de máquinas electrónicas de perforación, tanto para registros como para control de gastos.

Este Departamento es de valiosa importancia y sus obligaciones comprenden la intervención inmediata y permanente de la Contabilidad de Estado, desde la apertura, desarrollo, hasta la liquidación del Presupuesto General y de los Presupuestos Especiales de las Instituciones Autónomas; la reapertura, desarrollo y cierre de las cuentas Patrimoniales; auditar en forma continua la contabilización de las operaciones realizadas y en forma especial, la situación de la Hacienda Pública informada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, verificando sus resultados financieros.

La Sección de Control del Patrimonio, ejerce el control comple

de los Activos Fijos Generales, comprendiendo su auditoría, así como la revisión de solicitudes de descargo, traslados, cargos, donaciones, etc hechas por las Unidades Primarias de Administración -Secretarías de Estado- previamente a su aprobación por la Corte de Cuentas. Tiene a su cargo también la auditoría del Fondo de Actividades Especiales, así como la comprobación de los resultados de su manejo. Cumple así mismo, -- ciertos trabajos permanentes que le han sido especialmente recomendados tales como: emitir cheques para pago de Clases Pasivas; confección de planillas de Pensiones y Jubilaciones; emisión de cheques de pago de salarios a los empleados de la Corte; tabulación de pago de profesores de educación primaria, para fines de anticipo de fondos, etc. todo mediante el uso de máquinas electrónicas.

49. Bajo el cuidado del Departamento de Control Perceptivo, está el trabajo relativo a las inspecciones y arqueo del Gobierno Central, Municipal o de Instituciones Autónomas, donde se manejan tanto valores efectivos como especies fiscales o municipales, etc. y que realiza la Sección de Inspecciones y Arqueos, con personal especializado en la labor perceptiva, cuyos informes o actas son supervisados por la Jefatura para ser remitidos a donde corresponde, bien para conocimiento de la superioridad o para que se formulen los pliegos de observaciones o reparos según el caso.

50. La fiscalización que realiza el Departamento de Control de Aduanas, tiene por objeto la aprobación de los actos sometidos al control de la Corte de Cuentas o establecer las responsabilidades en que puedan incurrir los liquidadores de los impuestos y demás contribuciones aduaneras, lo mismo que los Guarda-Almacenes. La Jefatura del Departamento tiene como función, la supervigilancia de los Delegados destacados en las Aduanas de la República: Acajutla, La Libertad, La Unión, Terrestres de San Salvador y Santa Ana, de Fardos Postales en la capital, Aérea de Ilopango y Delegaciones de Aduana de San Cristóbal, La Hachadura, Las Chinapas, La Virgen, El Amatillo, El Poy y Muellecito de La Unión; intervención en los aspectos matemáticos de todas las pólizas de importación y exportación que se liquiden en las citadas aduanas; estudio y registro de

Las resoluciones emitidas por la Dirección General de la Renta de Aduanas; revisión de las órdenes de franquicia aduaneras del Estado, o al aparo de contratos con el Gobierno, convenios o leyes especiales; revisión de las notas de pedidos de personas naturales o jurídicas acogidas al amparo de la Ley de Industrias de Transformación; control de los registros provisionales garantizados por entidades bancarias y de aquella cuyos interesados tienen fianza a favor del Fisco; el estudio y contestación de consultas emanadas de diversos organismos oficiales, relacionadas con cuestiones aduaneras, etc.

A la Sección de Exámenes de Pólizas de Importación y Exportación, corresponde el examen administrativo de todas las pólizas y documentos relacionados con la importación y exportación de mercaderías que se hace por conducto de las aduanas o Delegaciones de Aduanas de la República y que abarca los aspectos matemático y legal de dichos documentos y pólizas, así como la elaboración de pliegos de observaciones, cuando la intervención arroje actos no ceñidos a la ley.

A la Sección de Exámenes de Cuentas de Almacenes de Aduanas, corresponde el examen administrativo de las cuentas de almacenes y expedición de carga de todas las Aduanas de la República, rendidas por Guadalupe Almacenes Receptores y Expeditores, consistiendo dicho examen en revisar, de acuerdo con el detalle del envío de la cuenta, si ésta viene completa; confrontar las existencias iniciales de los bultos o productos de petróleo, con sus saldos anteriores; chequear con los correspondientes libros, los comprobantes de ingreso y egreso, con el objeto de comprobar si los cargos y descargos anotados están en legal forma, etc. Todos estos trabajos se realizan en las Oficinas de la Corte. Más, existe un control en las aduanas, que se contrae al almacenaje de expedición, con el objeto de revisar todas las pólizas de importación, para establecer si la mercadería que en ellas se ampara, ha incurrido en almacenaje extraordinario.

Y, finalmente, la Sección de Examen de Visu en Aduanas, tiene a su cargo la intervención mediante Delegados de la Corte, destacados en Aduanas y Delegaciones, en los registros de mercaderías solicitadas a d

chas dependencias aduaneras por los importadores -examen de visu-, para la correcta aplicación de los impuestos de introducción al país que manda aplicar la Tarifa de Aforos -NAUCA- lo mismo y siempre con el mismo objeto, la verificación del peso de las mercaderías.

51. El Departamento de Control de Instituciones Descentralizadas fiscaliza tanto a las sometidas a control previo como al posterior. Su Jefatura, además de supervisar el trabajo del Departamento, evacúa consultas de Relatores, Delegados y Cuentadantes; controla el registro de firmas autorizadas para emitir cheques contra el Banco Central de Reserva de El Salvador; formula pliegos de observaciones y de cargo, etc.

A la Sección de Auditoría del Banco Central de Reserva, le corresponde establecer, si las cifras reflejadas en los balances, corresponden a la aplicación correcta de las cuentas según los documentos de ingreso y egreso, registrados en los libros correspondientes; practica arquezos a los Cajeros de la oficina central y agentes departamentales; resolver consultas relacionadas con las actividades administrativas, leyes y reglamentos. Controla la ejecución del Presupuesto del Banco; la aplicación de cada documento de ingreso y egreso con relación a las cifras presupuestarias, estableciendo, en cada caso, el saldo respectivo en los registros que se llevan y determina la exactitud matemática y legal del documento; confronta los saldos presupuestos con los libros de liquidación; recibe, clasifica y archiva documentos. Tiene a su cargo también el control del personal y otras actividades llevando un registro permanente a cada funcionario y empleado, con el fin de establecer su situación para efectos de las prestaciones a que tienen derecho conforme a la Ley y Reglamento del Banco Central. Finalmente, controla pagos de sueldos, determinando la liquidación correcta de cada empleado; confronta todos los cheques aceptados por el Banco, procedentes de las Pagadurías Especiales, Departamentales, de Carrera y Habilitadas, con los estados bancarios respectivos.

La Sección de Control Previo, revisa los documentos de gasto de índole no periódica; órdenes de suministro de mercaderías y servicios; contratos de construcción; contratos de servicios profesionales;



Cartas de Crédito, resoluciones y cualquier otro documento conexo. Dichas revisiones se hacen en forma completa, tanto desde el punto de vista legal como matemático, dándose a los documentos el trámite correspondiente.

A la Sección de Examen de Cuentas de Tesorería, le corresponde el examen administrativo documentado y completo, de las cuentas de las Instituciones Oficiales Autónomas en los aspectos legal y matemático, en lo referente al manejo de dineros públicos, a fin de determinar la corrección de las cuentas, formulándose en el caso contrario, pliegos de observación y de cargo, de los que ulteriormente habrá de conocerse en la intervención jurisdiccional de dichas cuentas.

El examen administrativo documentado y completo en los aspectos legal y matemático, referente al manejo de bienes públicos, en poder de las bodegas y almacenes de las Instituciones Oficiales Autónomas, es función que realiza la Sección de Examen de Cuentas de Almacenes y Bodegas de dichas Instituciones, siempre con el fin de deducir responsabilidades.

52. Al Departamento de Control Municipal compete, en su Jefatura supervisar el trabajo del Departamento, responder consultas, revisar pliegos de observaciones, aprobar cargos deducidos, preparar circulares e Instructivos en general, etc., y a su Sección de Examen de Cuentas Municipales, le está encomendada la función de efectuar el examen administrativo de las cuentas rendidas por las doscientas sesenta y una Alcaldías Municipales de la República, la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales y el Segundo Guardalmacén de Especies Municipales de la Dirección General de Contribuciones Indirectas, a efecto de determinar desde el punto de vista legal, su corrección y en su caso, formular los pliegos de observaciones y de cargos, de los que posteriormente habrá de conocerse en la intervención jurisdiccional de dichas cuentas.

53. Relacionando la atribución 3ª que el Art. 128 C.P. señala a la Corte, con lo dispuesto en el Art. 130 de la misma Constitución y apoyado en los principios doctrinales sobre fiscalización a posteriori se llega al convencimiento de que los actos de vigilancia, inspección glosa, corresponde a la Corte verificarlos en el ejercicio de sus fun-

siones de carácter administrativo; y que los juicios a que de lugar la glosa de cuentas pertenecen a la categoría de actos jurisdiccionales.

Y así, la función administrativa, a diferencia de la función jurisdiccional, no supone situaciones de conflicto preexistentes, ni el Estado interviene mediante ella, con el objeto de resolver controversias para restituir o hacer que se respete un derecho ofendido. Si bien es cierto que se realiza de acuerdo al orden jurídico normativo de la actividad a que se refiere, los efectos que produce, se concretan a determinar situaciones jurídicas para casos individuales, pudiendo incluso consistir en actos materiales, desde luego que dicha función es a la vez que jurídica, eminentemente práctica por tener el carácter de una actividad ininterrumpida, puede prevenir conflictos mediante medidas adecuadas. Mas cuando el conflicto es surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

54. Como una consecuencia del principio moderno de la interdependencia de los Poderes, que implica una estrecha colaboración entre todos los organismos del Estado aunque conservando cada uno de ellos lo que la exposición de motivos de la Constitución del 50 llamó "libertad dentro de la correspondiente esfera de acción", la Corte de Cuentas, - desempeña atribuciones dentro de la función administrativa, tendientes a colaborar con otros organismos del Estado y así tenemos que el Art. 4º de su Ley Orgánica la faculta para que emita su parecer o preste colaboración cuando lo juzgue conveniente y el Art. 121º prescribe que - "en el desenvolvimiento de sus funciones administrativas, resolverá - las consultas que le sean hechas en relación con el manejo de los fondos y valores que estén sujetos a su vigilancia, por medio de sus Departamentos Administrativos".

Sobre este punto de la colaboración es preciso distinguir casos en que no debe haber colaboración, no solo por la posición jurídica de la Corte de Cuentas, sino por tener el Estado sus propios organismos técnicos asesores, necesarios para que el Estado realice su función administradora, en forma técnica en sus distintos aspectos de planeamiento, ejecución y control. Así, el Consejo Nacional de Planificación y

Coordinación Económica, tiene la obligación de asesorar a la Presidencia de la República en la parte de la Administración, que consiste en la parte de la Programación Gubernamental en sus distintas actividades.

A la Dirección General del Presupuesto, Dependencia del Ministerio de Hacienda, compete ejercer el control económico-financiero del Presupuesto, el que en coordinación con la Institución antes mencionada se extiende al control programático del mismo Presupuesto en los años presentes en que se ha adoptado el novedoso sistema de Presupuesto por Programa.

Además, en el Ministerio de Hacienda existen los Departamentos de Estudios Financieros y Estudios Administrativos, cuyas misiones son precisamente, las de hacer estudios y aconsejar al Ejecutivo en cuestiones de tipo financiero la primera y la segunda hacer análisis administrativos que versan sobre cuestiones de organización y métodos, integración de personal, etc.

55. En varias oportunidades he dicho que la Corte de Cuentas ha sido instituída por la Constitución Política, como un organismo de control externo de la gestión de la Hacienda Pública y de la ejecución del Presupuesto. Esto no reza, desde luego, con la asesoría que la Corte de Cuentas pueda prestar al Poder Legislativo en el caso de serle solicitada, pues si bien la Corte carece de obligación legal para participar en la promulgación de las leyes, ocasionalmente se le pide colaboración u opinión.

No obstante, la Corte puede opinar sobre materias distintas las de su cometido por las disposiciones de la Ley Orgánica antes citadas y lo hace a menudo y a instancia de los Poderes Públicos o por iniciativa propia, pero no desempeña funciones de consejera o asesora del Poder Ejecutivo ni tiene participación en cuestiones que son propias de la competencia del Poder Administrador, tales como las relativas a la organización, al establecimiento y a la mejora de los procedimientos administrativos y financieros.

La Corte no está inhibida de emitir opiniones que le sean solicitadas por el Poder Administrador, sobre cualesquiera cuestiones de

la Administración, en el sentido de que tales opiniones de acuerdo con el significado de ese vocablo, implican solamente el parecer o concepto que se forma de una cosa cuestionada, lo que no es lo mismo a una asesoría que por su contenido de ser un consejo correcto para hacer algo en sentido determinado, implica cierta responsabilidad para el asesor.

56. La Corte de Cuentas está facultada para llevar a cabo fiscalizaciones determinadas que se le soliciten especialmente, aunque no puede hablarse de una obligación legal, concreta, a cargo de la Corte de Cuentas en tal sentido. La práctica ha sido, que la Corte atiende toda solicitud de controles determinados, dentro de la medida de sus atribuciones y de sus posibilidades. Por consiguiente, pueden solicitarse esas fiscalizaciones especiales todas las oficinas de la Administración Central y las demás entidades que están bajo su fiscalización.

57. La Corte colabora en ciertas actividades administrativas, cuando en uso de sus atribuciones, autoriza la posesión de sus cargos a los empleados sujetos a su fiscalización jurisdiccional, una vez que han rendido a satisfacción de la Corte la caución de Ley y a suspenderlos, cuando la fianza caduque sin oportuna renovación; al intervenir con la emisión de documentos de crédito público de cualquier clase que sean, lo mismo que en la emisión de especies fiscales y municipales valoradas.

CAPITULO VII

INTERVENCION A PRIORI

58. En un principio la actividad fiscalizadora se circunscribía al control de carácter administrativo ejercida a posteriori, es decir, después de que los actos financieros tenían lugar. Pero esta actitud ha sido ampliada en el sentido de que debe anteponerse a esos mismos actos como medio de prevenir o impedir en la medida de lo posible, que por actos de la administración se contraigan compromisos u obligaciones hacia terceros, al margen de las disposiciones legales vigentes.

Esta última forma de control, que recibe la denominación de control previo, preventivo, o a priori, se ha generalizado, puesto que responde en síntesis al sabio adagio de que prevenir es mejor que combatir. Responde a la idea de que prevenir o impedir, constituye un medio más eficaz de protección para la Hacienda Pública y de que, por otra parte, involucra un señalado factor educativo, al indicar a tiempo, esto es, antes de que el acto fiscalizado tenga principio de ejecución, cuales son sus defectos de forma o de fondo y las consecuencias que derivarán de su ejecución.

En el Capítulo II de esta tesis -25- al tratar el problema de control fiscal, referente a los ordenadores de la gestión hacendaria -Ministros- se hizo referencia al consenso universal entre los expertos acerca de que sin desprestigiar el control a posteriori, hay mayores ventajas de que el Poder Legislativo no se atenga solo a éste, sino que lo asocie a un control independiente a priori. Enfatizando sobre este punto, es oportuno destacar entre las cualidades del control a priori, la de que evita que los ordenadores violen el presupuesto, ya que en este método de control, toda salida de fondos del Tesoro, pasa por el tamiz del control independiente del Ejecutivo, vale decir, por un control organizado con vistas al Congreso.

59. En el orden financiero, las nuevas ideas en materia de fiscalización, se encaminan a aumentar el control previo en razón de que éste representa la máxima eficacia en esa materia. La intervención a poster

ri tiende a reparar los perjuicios causados al Erario, sancionando al responsable por malos manejos en la gestión que se le encomiende. En cambio, el control preventivo llamado también a priori, se antepone a los hechos sobre los cuales recae, con el objeto de prevenir y evitar que se realicen operaciones excediendo las autorizaciones contenidas en el presupuesto o que se realice cualquier acto ilegal de orden financiero, que afecte los intereses económicos del Estado.

El control preventivo evita 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 comisión; salva al administrador de incurrir en responsabilidades, indicándole la forma correcta de hacer la operación o negándole la autorización en su caso. Esto no obsta para que, intervenida preventivamente una orden de pago, por ejemplo, que por sí misma constituye comprobante de legítimo abono para el pagador que la cancela, no obsta, digo, para que se le deduzcan responsabilidades pecuniarias al practicarse el control posterior de su gestión, pues pudo haber incurrido en infracciones al haber cancelado la orden de pago en persona distinta del titular de la misma que no sea legítima acreedora del Gobierno. Igual ocurriría, si pagando debidamente, no hiciera los descuentos consignados en la misma orden de pago, provenientes de porcentajes de embargos, de impuestos debidos, etc.

Claro está que si la intervención preventiva no tuviera la posibilidad de eximir de toda responsabilidad al funcionario ejecutante de un acto sometido a tal control, dicha intervención simplemente constituiría un trámite más, sin consecuencia jurídica alguna y por lo mismo, carecería de objeto. Pero ello no es así, porque para el pagador, la orden intervenida por la Corte, constituye comprobante de legítimo abono y solo podrá haber responsabilidad para él, por actos que correspondan a la actuación posterior a la intervención preventiva y que desconozcan o excedan las limitaciones o condiciones de la orden de pago, tal como fue legalizada.

60. El campo de aplicación del control preventivo puede extenderse al ingreso y al gasto, pero ordinariamente solo se realiza con respecto

a este último. En lo tocante a los ingresos públicos, sería ideal que también estuvieran sujetos a intervención preventiva para mayor garantía de fiel cumplimiento de las disposiciones contenidas en las leyes tributarias. La naturaleza de las operaciones concernientes a ellas, induce a pensar en el establecimiento de un sistema de fiscalización adaptable a las circunstancias de las diversas clases de ingresos públicos. Este tema, junto con el relacionado con el del control perceptivo, da lugar a consideraciones muy extensas por lo que, en este trabajo, me concreto simplemente a enunciarlas.

Dada la circunstancia del momento en que el control a priori tiene lugar y con el fin de evitar obstáculos a la acción administrativa ocasionando retardos o demoras en la tramitación de los asuntos, es indispensable hacer uso de procedimientos ágiles en su aplicación.

Como un medio de agilizar dicho control, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas en su Art. 25 faculta a su Presidente para delegar funciones de intervención preventiva en interventores designados al efecto. Y es con base en esa facultad legal, que existe un cuerpo de interventores con facultades suficientes para intervenir documentos hasta cierta cantidad prudencial, reservándose el Presidente de la Corte, la intervención de los que excedan de dicha suma. De esta manera, el trabajo se realiza sin demora alguna, pudiendo decirse que la Corte se mantiene al día ya que por lo general, toda la documentación recibida en el día, es devuelta al día siguiente. La excepción a esta regla consiste en aquellos documentos que por referirse a actos que adolecen de irregularidades de orden legal, son devueltos con observaciones, en un plazo que excede al de un día.

51. La intervención a priori de la Corte, tiene sus limitaciones generales, como lo establece el Art. 2º de su Ley Orgánica, al prescribir que se contraen únicamente al patrimonio del Estado y que solo por disposiciones legales expresas se extenderá a los demás patrimonios, es decir a los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas y de las corporaciones de Derecho Público. De donde se deduce, que la intervención a priori de la Corte, es plena en los actos de la Administración Central.

El Título II de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, trata de la intervención preventiva en cuatro Capítulos así: el Capítulo I considera la intervención preventiva desde un punto de vista general; su artículo inicial el 24º indica primeramente cuál es la finalidad de dicha intervención dejando al Presidente de la Corte, facultades para que, con el fin de no demorar más de lo necesario el normal desenvolvimiento de las actividades de la Administración Pública, puede pasar inadvertidas aquellas cuestiones de pura forma, que no afecte al fondo de los asuntos que tiene que conocer, esto es, que no contravengan disposiciones expresas de la ley y así debe ser, pues de la armonía en que trabajen el Ejecutivo y el órgano de control, depende en gran parte el éxito de la gestión hacendaria.

A este respecto es preciso puntualizar una vez más los alcances del control preventivo, ya que habiéndose dicho que él tiene a prevenir o impedir los actos de la administración que se consideren contrarios a la ley, ello podría dar lugar a creer que la oposición de la Corte en un acto de la naturaleza indicada, impida en todo caso y de manera definitiva, su ejecución. Debe tenerse presente, que las facultades de intervención a priori de la Corte, no son, ni podrían ser, ilimitadamente efectivas, por cuanto es una clara realidad, que las apreciaciones subjetivas sobre la legalidad o ilegalidad de los actos sometidos a dicha fiscalización, no siempre resultan coincidentes con la legalidad, justicia o conveniencia que mueven al sujeto ordenador de un gasto, pa decidirse por hacerlo, pues en determinados casos, la aplicación estricta de la ley puede llegar a constituir injusticia extrema, según lo expresa el aforismo jurídico muy conocido: *summum jus, summa injuria*.

Casos extremos de semejante naturaleza, no pasaron desapercibidos por el legislador constituyente. para cuya resolución estableció el recurso in extremis del Consejo de Ministros, en el Art. 129 C.P. principio constitucional que desarrolla el Art. 26º de la Ley Orgánica y al que me referí -35- con la amplitud necesaria.

El Art. 30º único del Capítulo II, faculta a la Corte, para intervenir preventivamente sobre los ingresos, incluso las liquidaciones



impuestos, tasas, precios, etc. Y el Capítulo II que trata de la intervención preventiva sobre el gasto, da forma concreta a la atribución de Corte, contenida en el numeral 2º del Art. 128 C.P. en todos sus efectos y que se complementan con la intervención preventiva sobre el pago, que trata el Capítulo IV y último del Título comentado, en que se fijan las reglas para que los documentos de egreso, puedan ser tenidos como legítimo abono, -para los cuentadantes-.

## CAPITULO VIII

## INTERVENCION A POSTERIORI

62. No obstante la señalada importancia del control a priori, que cada día se tiende a acentuar como sistema ventajoso para la fiscalización de la gestión hacendaria, sus resultados nunca llegarían a ser lo suficientemente satisfactorios como para llegar a ser el único sistema aplicable a la citada fiscalización, si no está complementado por el control a posteriori. Este a diferencia de aquél, no impide la ejecución del acto, pues su acción está encaminada a establecer la verdadera responsabilidad en la gestión administrativa. Y es así, que aun cuando el control a priori cubriese todos los actos de gestión, siempre sería necesario el control a posteriori. Y tanto más lo es, cuanto que aquél control no se realiza con respecto al ingreso, sino especialmente con relación al gasto, sin cubrir la totalidad de su proceso, sino solamente las etapas que preceden al compromiso y al pago, momento este último, que como he dejado dicho puede dar lugar a reparos, ya por no haberse hecho pago al acreedor del Fisco, ya por falta de cumplimiento a leyes tributarias, a órdenes legales de descuentos, etc.

63. El control a posteriori, como lo he dicho en otras oportunidades, presenta dos aspectos: a) un control a posteriori de tipo administrativo y b) un control a posteriori de tipo jurisdiccional. El primero tiende a depurar y completar las cuentas rendidas, para poner remedio inmediato a las irregularidades que se encuentren y se efectúa de manera más o menos continúa. El segundo tiende a determinar de manera definitiva las responsabilidades pecuniarias que quepa deducir a los administradores de fondos y bienes públicos y se efectúa por medio del juicio de cuentas, de manera periódica, cuyos alcances y procedimientos trata en el Capítulo pertinente de este trabajo de tesis.

Réstame decir que como un complemento de los dos sistemas de control, intervención a priori y a posteriori de carácter administrativo y a fin de llenar los vacíos dejados por ellos, se efectúa el control

perceptivo que enuncié en el Capítulo anterior -60- el cual tiene por finalidad. verificar objetivamente, mediante inspecciones practicadas en las propias oficinas sujetas a control, la integridad de los fondos y bienes a su cuidado. Este sistema de control llamado perceptivo por su inmediatez con el acto fiscalizado, tiende a evitar los vicios que derivan de la naturaleza misma de los sistemas de fiscalización antes expuestos, pues el uno analiza los documentos en que se reflejan los actos cuya legalidad se fiscaliza y el otro se verifica con base en las cuentas y sus justificativos o comprobantes, en que han quedado registrados los respectivos actos de la gestión fiscal. De ello se desprende que quienes practican el control previo se concretan a cerciorarse de que las actuaciones sometidas a su conocimiento llenan los requisitos señalados por la ley, más no de asegurar, por no ser de su incumbencia que para el caso, las mercaderías o servicios a que corresponden los gastos han sido empleados en los fines para los cuales se adquieren. Por su parte, los encargados del control a posteriori, al hacer el examen de una cuenta, por carecer de medios para comprobar la veracidad de los saldos que arrojan, tienen que aceptarlos como buenos. De allí pues que el hecho de que ambos controles se verifiquen sobre documentos hace que ninguno de ellos ofrezca seguridad absoluta ante sus resultados, porque cabe la posibilidad de que los documentos, por error o por malicia, no correspondan a la realidad de los actos que ellos pretenden reflejar y de allí también la necesidad de constatar si los saldos que arroja una cuenta están efectivamente en poder del manejador o si los suministros contratados han sido recibidos por las oficinas solicitantes y si reúnen los requisitos de la licitación o contrato respectivo, o si el empleado cuyos salarios han sido pagados con fondos públicos, ha prestado los servicios correspondientes. Respondiendo a todos estos problemas, el control perceptivo, fácil es concluir su gran importancia como elemento coadyuvante y complementario de la intervención preventiva y de la glosa de cuentas.

Este control perceptivo se verifica actualmente por la Corte de Cuentas mediante un cuerpo de inspectores que se apersonan en las oficinas y locales de los organismos investigados o en los lugares don-

le éstos han verificado sus labores, teniendo así la oportunidad de revisar inmediata y materialmente las actividades administrativas que le compete vigilar, constatando las existencias físicas de fondos y bienes, el estado actual de las obras en relación a los contratos respectivos y descubriendo en no pocos casos anomalías que podrían llegar a constituir, como en la realidad suele acontecer, fundamentos de reparos que por su cuantía nunca son cancelados con la consiguiente pérdida para el patrimonio del Estado o de las instituciones descentralizadas.

## CAPITULO IX

## FUNCION JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional tiene por objeto juzgar de las cuentas rendidas por todos los manejadores de fondos y bienes públicos del Estado, tanto del Gobierno Central o Instituciones Autónomas como del Gobierno Municipal, dicha función se realiza: a) mediante la intervención o glosa jurisdiccional de dichas cuentas y b) mediante el juicio de cuentas en Primera y Segunda Instancia y tiene por objeto el de aprobar las expresadas cuentas o deducir las responsabilidades pecuniarias que haya lugar.

Los Jueces de Cuentas/<sup>que/</sup>son funcionarios jurisdiccionales, tienen independencia de criterio en sus decisiones a diferencia de los funccionarios administrativos de la Corte y están protegidos por las garantías de la Ley del Servicio Civil, como la mayoría del resto del personal de la Corte.

A grandes rasgos se puede decir que corresponde a la función jurisdiccional de Primera Instancia, practicar la glosa, parcial o total según el caso y a juicio de cada Cámara, de las cuentas recibidas en los Departamentos Administrativos de la Corte, rendidas por cuantantes sujetos a fiscalización; examinar y verificar en detalle los puntos que hayan sido motivo de observaciones en el examen administrativo; efectuar glosa completa de todas las cuentas que no hayan sido objeto de la intervención a posteriori de carácter administrativo; conocer en glosa de las cuentas los diversos actos que forman cada gestión y resolver indicando expresamente en sus resoluciones, las personas que resulten solventes y libres de responsabilidad y las que resulten reprochables; elaborar los pliegos de reparos deducidos a los cuentadantes que resulten responsables como consecuencia de la glosa, puntualizándoles la infracción.

Las funciones jurisdiccionales de Segunda Instancia, se concentran en el conocimiento de los recursos de apelación y revisión de las sen

cias de Primera Instancia y tomar las decisiones necesarias para dirigir, orientar y controlar el trabajo de todas las actividades jurisdiccionales de la Corte.

Para la función jurisdiccional, existe una Secretaría, que auxilia las resoluciones pertinentes tanto de Primera como de Segunda Instancia; atiende la sustanciación de los juicios de cuentas de ambas Instancias, las cuales tramita y registra, lleva un registro general por orden alfabético de cuentadantes insolventes y colabora con la Presidencia de la Corte en la expedición de finiquitos y otros trabajos.

Como ya se expresó antes -47- la Corte de Cuentas está organizada en parte como un Tribunal Judicial y tiene jurisdicción en toda la República y aun fuera de sus límites territoriales cuando se trata de Ciudadadanes Cónsules, Secretarios de Embajadas y demás manejadores de negocios fiscales del Servicio Exterior.

Secundariamente con las funciones jurisdiccionales los manejadores de fondos públicos, tienen la obligación de rendir cuentas de su gestión; estas sufren primero el examen administrativo, para luego ser sometidas sucesivamente a la intervención jurisdiccional de las respectivas Cámaras de Primera Instancia.

Como quedó dicho al referirme a la función administrativa en el título anterior -VI- los actos de vigilancia, inspección y glosa, corresponden a la Corte verificarlos en el ejercicio de sus funciones en el carácter administrativo y los juicios a que da lugar la glosa de cuentas pertenecen a la categoría de actos jurisdiccionales del organismo fiscalizador, pues concluyendo con el maestro Gabino Fraga: "La separación de poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones de Poder administrativo".

Por medio de la función legislativa y administrativa, el Estado crea situaciones jurídicas que dentro de la vida social, voluntariamente deben respetarse, pero cuando ese respeto voluntario no existe o cuando las situaciones o actos que las engendran son motivo de duda, de controversia o de violación, el Estado debe intervenir a efectos de ha-

r que se cumplan los mandatos del orden jurídico perturbado. La función que el Estado realiza con esa intervención, es precisamente, la jurisdiccional, la cual supone, en primer término una situación de conflicto preexistente, esto es, dos pretensiones opuestas cuyo objeto es variable, pudiendo referirse a un hecho o acto jurídico que se estima contradictorio con un derecho o una norma legal o a un estado de duda o error sobre la interpretación, calcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

Como se comprende, la función jurisdiccional está organizada para hacer prevalecer el derecho y mantener el orden jurídico y si esto es así, no puede limitarse a declarar la existencia de la situación de conflicto que la provoca. Se necesita una decisión final, una sentencia o fallo que ponga término al conflicto y restituya y haga respetar el derecho lesionado. Esta decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional; forma un todo indivisible con la declaración del conflicto y la origina pero a diferencia de ésta, produce un efecto de derecho el cual varía según el objeto de la controversia.

. La función jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República heredó su sistema solemne, de la misma función que tenía el Tribunal Superior de Cuentas, de ahí que es hasta cierto punto engorrosa en sus límites a pesar de las varias reformas de que ha sido objeto. Como es de esperarse que a no muy lejano plazo, esta tan importante atribución de la Corte de Cuentas, cuyas disposiciones ocupan casi la mitad del artículo de la Ley Orgánica vigente, serán objeto de total transformación una esperada nueva Ley, me concretaré a hacer una breve reseña de la actual función conforme al régimen actual.

Como se ha dicho en anteriores ocasiones, la intervención a posteriori según el Art. 39º L.O. se efectúa después de que han sido ejecutados los actos a que se refiere, concretando con ello el control a posteriori y según el Art. 40º L.O. se divide en administrativa y jurisdiccional de cuyas finalidades me he ocupado antes. Pero esta intervención jurisdiccional, también incluye operaciones de glosa, de ahí la precedencia necesaria de la intervención a posteriori de carácter administrativa, cuya conclusión establece en los siguientes términos el Art. 54º.

"Una vez terminada la intervención a posteriori de carácter administrativo, las cuentas y sus expedientes se pasarán a las Cámaras de Primera Instancia a que correspondan.

Por regla general, la glosa se hará conforme lo determine el Reglamento, a períodos fijos, a cuyo fin las oficinas sujetas al control de la Corte cerrarán sus cuentas al finalizar cada uno de aquellos, y las remitirán a la propia Corte en el plazo de ley.

Sin embargo, se procederá a la glosa, para determinar la responsabilidad de los cuentadantes, en períodos más cortos que los establecidos, en los siguientes casos:

- a) Cese del presunto cuentadante, por retiro o por cumplimiento de su comisión;
- b) Deficiencia en el manejo de los valores a su cargo;
- c) Cuando por circunstancias especiales, se estimare conveniente".

Con lo que se tiene iniciado el juicio de cuentas de conformidad a lo dispuesto en el Art. 57º que dice:

"El juicio de cuentas comienza desde que una Cámara de Primera Instancia se hace cargo de los elementos que integran la cuenta, o en caso de que ésta no haya sido rendida, desde que inicia su investigación para hacer la glosa al tanteo, y termina al pronunciarse sentencia firme.

Y cuyas finalidades señala el Art. 56º que literalmente dice:

"En el juicio de cuentas se determinará si ha de aprobarse o no la cuenta que ha sido rendida o que ha debido rendirse. En él se repararán las incorrecciones habidas en la gestión a que la cuenta se refiera, se proseguirá la investigación hasta el establecimiento definitivo de las responsabilidades pecuniarias que puedan caber a las personas encargadas de aquella gestión.

La responsabilidad que por medio del juicio de cuentas se persigue, es de carácter especial, distinta 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 éste juzgue conveniente.

La responsabilidad a que el juicio de cuentas se refiere, puede perseguirse sin que para ello haya de esperarse la resolución de los asuntos civiles o penales que pudieran tener relación con las cuentas, valores o liquidaciones que hubieren estado a cargo de los responsables. Para la prosecución del juicio de cuentas, no tiene aplicación el Artículo 45 de la Constitución.

En primera Instancia, con el expediente resultante del examen administrativo, se procede a revisar detalladamente las observaciones formuladas contra los cuentadantes, pudiendo además hacer comprobaciones de campo selectivo de lo no observado administrativamente, se impone multa si:



Las observaciones no exceden de veinticinco colones y se formula el pliego de reparos si dichas observaciones exceden de la citada cantidad. Si a juicio de la Cámara las cuentas están correctas, aprueba la actuación de los cuentadantes respectivos y los declara solventes y libres de responsabilidad para con el fisco o el Tesoro Municipal por su actuación durante el período a que pertenece la cuenta.

Formulado el pliego de reparos se remite a los cuentadantes y personas afectadas como sus fiadores, herederos, etc. y a la Fiscalía General de la República. Contestado el pliego de reparos o transcurrido el término señalado para ello, después de seguir las diligencias señaladas por la Ley y previa audiencia de la Fiscalía General de la República, la Cámara falla en Primera Instancia. Si la sentencia es absolutoria la cuenta y el juicio se archivan definitivamente; si es condenatoria y las partes no apelan de ella, se le declara ejecutoriada y se remite la ejecución a la Fiscalía General de la República para que tramite su cumplimiento, quedando en tales casos la aprobación de la cuenta en suspenso en que haya prescripción alguna mientras tanto no se verifique el cumplimiento de la sentencia.

3. Si los interesados apelan de la sentencia definitiva, la Cámara de Primera Instancia traslada el expediente respectivo a la Cámara de Segunda Instancia, quien al recibirlo si estima procedente el recurso, concede audiencia para que los interesados hagan uso de su derecho y compare a pruebas el incidente de conformidad a la ley si lo considera necesario. La sentencia de la Cámara de Segunda Instancia podrá confirmar, reformar, revocar o ampliar la de Primera y siempre contiene la declaración de quedar ejecutoriada, ordenando que se emita la correspondiente ejecución y que se envíe a la Fiscalía General de la República. El expediente principal se devuelve a la Cámara de Primera Instancia de su procedencia, con certificación de la sentencia, para que ordene su cumplimiento y traslade el expediente al Presidente de la Corte para que lo mande a archivar si es absolutoria la sentencia, o promueva su cumplimiento por medio de la Fiscalía General de la República en caso de ser condenatoria.

La Cámara de Segunda Instancia también conoce de los recursos de revisión, de las sentencias ejecutoriadas, cuando procede dicho recurso de acuerdo con la Ley Orgánica de la Institución, mandando a suspender provisoriamente la ejecución de la sentencia. El recurso de revisión de derecho estricto y procede tanto para las sentencias como para los autos de solvencia, solo en los siguientes casos: 1º) cuando en la decisión haya habido error de cálculo, de nombre, de cargo o de período de sujeción; 2º) cuando después de haber recaído la decisión hubiere obtenido un interesado nuevos documentos que de manera evidente y legítima justifican los reparos, siempre que se exprese clara y satisfactoriamente a juicio de la autoridad que conozca de la revisión, el motivo o razón por la que no se presentaron en su oportunidad tales documentos; 3º) cuando se descubra con posterioridad a la sentencia que se trata de revisión, que se fundó en documentos declarados falsos; 4º) cuando dos o más personas hayan sido condenadas en virtud de sentencias contradictorias por una misma cantidad o por una misma causa, que no pueda haber sido reprobada legítimamente sino en una sola cuenta; 5º) cuando por el examen de otra cuenta se descubra en la que haya sido objeto de la decisión definitiva, errores trascendentales, omisiones de cargo, dobles datas o otras aplicaciones de los fondos públicos; 6º) cuando habiéndose fundado la sentencia en el método de tanteo o cálculo estimatorio, el cuentaante presentare posteriormente la cuenta completa que estaba obligado a dar, o comprobantes legítimamente admisibles de las partes de aquélla que tuvieron base conjetural. La revisión solamente puede instaurarse dentro del término de dos años a contar de la fecha en que la respectiva sentencia fue declarada ejecutoriada.

Si de la revisión resultan desvanecidos en todo o parte los motivos existentes, se modifica la sentencia; en caso contrario, se confirma. La certificación extendida por el Presidente de la Corte, en la cual constan las modificaciones a la sentencia, se agrega a la ejecutoria correspondiente.

## CAPITULO X

## LOS PODERES DEL ESTADO Y LA CORTE DE CUENTAS

0. En el fondo -por lo menos en su mayor parte- la Constitución política es una fundamentación y coordinación de las funciones del Estado y de los organismos que han de ejercerlas y siendo la entidad fiscalizadora uno de esos organismos, ya que su rango constitucional - desde 1872 admitido y gradualmente ampliado hasta llegar a formar la Corte de Cuentas de la República, desde 1939 hasta la fecha, es conveniente precisar su posición frente o en relación con los otros organismos del Estado.

1. En primer lugar, el tema que habrá de ocupar nuestra atención es el referente a su dependencia o independencia de los organismos superiores del Estado, denominados en nuestro léxico constitucional -más en atención a la tradición que a la técnica- "Poderes", los cuales de acuerdo al Art. 4 C.P. son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Conviene recordar sobre esto, que en todas las naciones se ha hecho sentir por tratadistas y expertos la necesidad de que los organismos fiscalizadores, llámense Tribunales de Cuentas, Auditorías y Contralorías Generales, Cortes de Cuentas, etc., gocen de una completa independencia con relación a los poderes del Estado.

Concretamente el tratadista Jéze, citado por el doctor José Ernesto Vásquez en su obra "Ciencia de la Hacienda Pública", al referirse al control del Presupuesto, propone como grandes líneas del sistema a adoptar las siguientes:

- 1ª) El control debe ejercerse por una autoridad independiente personal y pecuniariamente responsable.
- 2ª) Todos los actos que comprometan gastos deberán ser visados por dicha autoridad.
- 3ª) El visto bueno deberá ser obtenido antes que el acto sea cumplido.
- 4ª) El rehuso del visto bueno deberá ir acompañado de una sanción eficaz como sería la intervención del Consejo de Ministros, el envío de un informe público al Parlamento, etc.

Y decidiéndose por un Tribunal Superior de Cuentas el mismo ratadista Jéze concluye que son tres las condiciones esenciales que debe llenar dicho organismo fiscalizador para poder cumplir con su importante misión, y las señala:

Competencia técnica, independencia en el ejercicio de sus funciones y un prestigio universalmente reconocido en el país donde ac úe.

Concordante con esas ideas, la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, sostuvo que el organismo encargado del control fiscal que propuso se denominara Contraloría y Auditoría General de la República, tuviera calidad de independiente respecto de todos los Poderes, menos del Poder Legislativo, ante el cual exclusivamente responde ía de sus actos. Consecuentemente esa Comisión, propuso que el artículo pertinente de la Constitución a discutirse -la del 39- se redactara sí:

"El control técnico de la gestión de la Hacienda Pública, en general, y de la ejecución del Presupuesto en particular, esta á a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo que se do minará Contraloría y Auditoría General de la República."

Propuso que la elección y remoción de los titulares de ese organismo, correspondiera a la Asamblea Nacional y le asignó la obligación de rendir anualmente a aquella, un informe sobre sus labores, "in icando especialmente las irregularidades que hubiere notado en la ges ión de la Hacienda Pública, acompañando una ratificación o rectificación de las cuentas presentadas por el Ministerio de Hacienda". Propuso la redacción de un artículo según el cual "el control supremo de la jecución del Presupuesto corresponde a la Asamblea Nacional y propu o que su presupuesto sería hecho por ell e incluido "sin modificación alguna, en el proyecto de Presupuesto General".

La Constituyente del 39, aceptó las ideas de la Comisión pero solo en parte. En efecto, si bien garantiza la independencia frente al Poder Ejecutivo del ente fiscalizador, ya no le denomina a éste Con traloría y Auditoría General de la República, sino Corte de Cuentas de la República, denominación que la Comisión rechazaba por considerarla

más propia del sistema francés, en el que a decir de la Comisión, la Corte de Cuentas venía a ser, "una revisadora de las cuentas del Ejecutivo, para anotar después de terminado el ejercicio, sus observaciones sobre dicha cuenta, a fin de adelantar y ayudar, técnicamente, la labor de examen que toca al Congreso" y esto es más de fondo, suprimió la obligación de la Corte de Cuentas, de señalar las irregularidades que notare en la cuenta presentada por el Ministro de Hacienda, limitándose a consignar la obligación de rendir un informe detallado y documental de sus propias labores, pero no de las del Ejecutivo, como también quería la Comisión, por una parte y por otra parte, ya no garantizó la independencia económica del organismo fiscalizador, pues en lugar de consignar que éste haría su presupuesto y que el Ejecutivo debería incluirlo sin modificación alguna en el proyecto de Presupuesto General se limitó a señalar como función 5ª de la Corte de Cuentas, "Preparar y ejecutar su Presupuesto", dando así margen a que el Ejecutivo al hacer uso de la iniciativa de ley correspondiente, cercenara el proyecto de presupuesto de la Corte de Cuentas sin que la Asamblea pudiera hacer nada al respecto, pues ésta al igual que ahora no podía aumentar los créditos, sino únicamente disminuirlos. Resultó entonces que una entidad que la Comisión quiso fuera delegación de la Asamblea, vino a estar totalmente controlada por otro Poder en el aspecto económico, a pesar que de él se le pretendió independizar absolutamente.

Me parece que la Comisión, al pretender crear una delegación de la Asamblea Nacional para fiscalizar al Ejecutivo, por medio de la Contraloría y Auditoría General de la República, siguiendo el sistema de Contraloría inglesa con funciones de Auditoría francesa, se basó acertadamente en la doctrina dominante en la época. Tal es así, que el ilustre profesor de Heidelberg, Georg Jellinek, sostiene en su Teoría General del Estado, que "la fiscalización financiera, separada frecuentemente de la administrativa, es confiada a autoridades particulares, y se coloca esta fiscalización a menudo, dentro de la categoría parlamentaria".

Haciéndose eco de esa posición, tradicionalmente, funcionarios

la Corte de Cuentas, han venido sosteniendo que puede considerarse a esta Institución, como una delegación de la Asamblea Legislativa, para fiscalizar la gestión de la Hacienda Pública y a veces, en Memorias, Informes, correspondencia oficial, etc. opinan que la Corte está subordinada jerárquicamente a la Asamblea Legislativa, fundándose para ello en las razones siguientes:

a) Según el Art. 132 C.P. su titular -el Presidente- está obligado a rendir anualmente a la Asamblea un informe detallado y documentado de las labores de la Corte;

b) La Corte está obligada a acatar las disposiciones emanadas de la Asamblea Legislativa, especialmente las de carácter general, ya sea de acuerdo con el Art. 4º de su Ley Orgánica, "está obligada a considerar los actos en que le toque conocer, únicamente desde el punto de vista de la ley";

c) Entre sus atribuciones está la de: "examinar la cuenta que rinde la gestión de la Hacienda Pública el Poder Ejecutivo a la Asamblea, e informar a esta del resultado de su examen".

El punto también ha sido preocupación especial de los Congresos Internacionales de Tribunales de Cuentas, quienes han llegado a pronunciarse concretos sobre esta materia. Es así como en el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas celebrado en La Habana el 2 al 9 de noviembre de 1953, se concluyó sobre la independencia de estas entidades fiscalizadoras lo siguiente:

"Primero: Que a las entidades fiscalizadoras del manejo de los fondos y de los bienes públicos se les conceda independencia jurídica e institucional ante las actividades ejecutivas que deban caer bajo su intervención.

Segundo: Que se reconozca a las entidades fiscalizadoras facultad de defender y mantener esa independencia mediante el ejercicio de las acciones correspondientes en los casos en que la misma resulte violada o ignorada.

Tercero: El control fiscal debe ejercerse con espíritu exento de toda política partidaria, sin entorpecer la gestión administrativa.

Cuarto: Que se garantice a las entidades fiscalizadoras los recursos económicos necesarios a fin de que puedan cumplir la misión que les incumbe de un modo completo.

Quinto: Es conveniente otorgar a las instituciones de control, jurisdicción para fiscalizar tanto los fondos que se manejan a través del Presupuesto, como los que se administran por conducto de entidades establecimientos públicos descentralizados."

2. Estoy de acuerdo con la independencia de la Corte de Cuentas, por cuanto es conveniente que no sean unas mismas las personas que administran el Erario Público y las que controlan esa administración. Porque ninguna garantía habría del manejo probado de los fondos, ni de la imparcialidad del control subsiguiente, si en un mismo organismo se concentraran las gestiones administrativa y fiscalizadora de la Hacienda Pública, fuera de que el principio de la división del trabajo, como regla que no puede desconocerse en una buena Administración Pública, recomienda que tan distintas actividades sean realizadas por organismos diversos. Sin embargo, discrepo de que a la Corte de Cuentas de la República, deba considerársele como una delegación de la Asamblea para controlar al Ejecutivo, porque no solo es necesario controlar a este Poder sino también al Judicial y al mismo Legislativo que también gastan dineros públicos, dineros que tan dignos son de respetar cuando están en manos de los funcionarios ejecutivos, como cuando están en manos de los jueces o de los diputados. Por consiguiente, sostengo que la Corte de Cuentas de la República, debe ser al menos en teoría, totalmente independiente de los otros organismos del Estado, aunque como ya antes dije no puede negar su colaboración a los mismos a fin de que la actividad del Estado sea armónica en la consecución de sus fines.

3. Expuesto lo anterior, procede analizar el problema desde el punto de vista de la Constitución vigente, cuya situación es la misma creada por la Constitución del 50.

Estas dos constituciones, garantizan la independencia de la Corte de Cuentas de la República con relación al Poder Ejecutivo y siguiendo la sugerencia de la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, que como he dicho inspiró al constituyente del 39, establecen como una de las atribuciones de la Corte, "5ª.- Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la Asamblea, e informar a éste del resultado de su examen", confirman como

tribución de la Asamblea Legislativa, la de elegir por votación nominal pública al Presidente y Magistrados de la Corte. No presentan disposición alguna sobre preparación y ejecución de Presupuesto de la Corte, rechazando así la sugerencia de la Comisión sobre que el Ejecutivo debe incluir sin modificación alguna, en el proyecto de Presupuesto General el elaborado por la Corte. Establecen que el Presidente de la Corte, rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la institución a su cargo. Las modificaciones, aparentemente parecen reforzar la posición de delegada, de la Corte de Cuentas, especialmente por la referida atribución 5ª. Sin embargo, personalmente y con el respeto que las opiniones contrarias y sus sustentadores me merecen, me permito discrepar de ellas por las razones que a continuación expongo, haciendo la advertencia de que trataré por separado lo referente a cada uno de los tres Poderes del Estado, omitiendo referirme a otros organismos constitucionales, pues me parece que es indudable que la Corte de Cuentas no depende ni debe depender de los Municipios, del Consejo Central de Elecciones, del Ministerio Público, etc. Por más que controle a estos en sus actividades financieras.

Poder Ejecutivo.- Fuera de discusión que la Corte de Cuentas es independiente de este Poder; la voluntad constitucional es clara y determinante a este respecto y por tanto todo comentario huelga.

Poder Judicial.- Sobre la relación de nuestra institución fiscalizadora con este Poder, se recordará que en la reseña histórica del Capítulo I de este trabajo, dijimos que las resoluciones en la función jurisdiccional de nuestros primeros organismos fiscalizadores, admitían el recurso de apelación para ante la Cámara de Segunda Instancia de lo Civil, pero habiéndose suprimido tal procedimiento, puede afirmarse que ya no existe dependencia alguna entre el actual organismo fiscalizador y el citado Poder.

Poder Legislativo.- Es aquí donde se presentan opiniones contrarias a mi tesis, por lo que para llegar a una conclusión, permítaseme criticar las razones en que se fundan ciertos funcionarios para sostener que la Corte de Cuentas de la República es una delegación de la Asamblea Legislativa o está subordinada jerárquicamente a la misma.



a) Ciertamente el Presidente de la Corte está obligado a rendir anualmente un informe detallado y documentado de las labores de dicha Institución al citado Poder, pero no es cierto que esta obligación constitucional no es valedera para sostener los acertos que refuto, pues si ello fuera cierto, en igual relación -de delegado y subordinación- estuviera el Ejecutivo para con la Asamblea Legislativa porque según el Art. 47 ordinal 9º C.P. dicho Poder debe rendir por medio de sus Ministros, cuenta detallada y documentada a la Asamblea, que teniendo la obligación de recibírsela, puede aprobarla o desaprobala. Todavía más, bajo condiciones imperativas y punitivas que no tiene la Corte, pues, de conformidad con el Art. 78 ordinal 4º C.P. los Ministros solo tienen de plazo los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, para presentar a la Asamblea, relación circunstanciada y cuenta documentada de la Administración Pública en el año transcurrido y el Ministro de Hacienda, un plazo de tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, para presentar la cuenta general del último Presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal. Como antes dije con el riesgo de ser penado con la destitución, los Ministros que no rindan la cuenta a la Asamblea durante los períodos indicados. Aun más, con el riesgo de quedar depuesto el titular del Poder Ejecutivo -el Presidente de la República-.

b) A mi entender el Art. 4º de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, no hace más que precisar cual es la labor de los organismos fiscalizadores, pues lógica y doctrinariamente, estos organismos, para no degenerar su finalidad, deben fiscalizar los actos sometidos a su control, únicamente desde el punto de vista de la legalidad. Es decir, que no les está permitido considerar la mayor o menor oportunidad o conveniencia o la mayor o menor inoportunidad o inconveniencia del acto que fiscalizan. La Corte de Cuentas sobre estas materias únicamente podrá hacer recomendaciones o sugerencias, pues son factores cuya aplicación corresponde exclusivamente a los órganos de la administración.

En consecuencia, no puede deducirse de la disposición legal citada, que la Corte de Cuentas esté obligada a acatar las disposiciones emanadas de la Asamblea Legislativa, ni mucho menos que por ella, esté obligada a acatar especialmente las disposiciones de carácter general emanadas de la Asamblea y ello es así por las siguientes razones:

1) Las disposiciones de la Asamblea Legislativa a que se refiere la primera parte de la afirmación en comento, solo pueden referirse a alguna colaboración, lo cual no significa ni delegación ni subordinación, pues tal colaboración es necesaria entre los Poderes del Estado para el armónico desarrollo de sus actividades; y 2) Las disposiciones de carácter general que emanan del Legislativo, son las leyes mismas, que obligan a todos los organismos del Estado y a todos los habitantes de la República, sin que ello implique delegación ni dependencia.

c) La atribución 5ª del Art. 128 C.P. como lo dije en líneas anteriores, data de la Constitución del 50 y aun cuando, el mandato contenido en ella parece reforzar la posición de delegada de la Corte de Cuentas, esto no lo estimo cierto, pues debe entenderse que el legislador constituyente prescribió a la Asamblea: que para resolver con mejor acierto, obtenga la opinión de un organismo especializado en las técnicas del control financiero, así como en el caso del Art. 61 C.P. se prescribe que obtenga la opinión de la Corte Suprema de Justicia, como organismo especializado en materias contenidas en los Códigos de la República y no por ello puede afirmarse que el Poder Judicial, es delegado jerárquicamente dependiente del Poder Legislativo.

Lo que pasa en ambos casos, es que la constituyente acepta en el verdadero sentido, la teoría de la división de los Organismos Supremos del Estado, que si bien respeta la independencia de los mismos, establece entre ellos una interrelación, a grado que ahora no se habla de la independencia de los Poderes, sino de su "interdependencia".

Creo haber refutado en la medida necesaria, la argumentación con que se pretende sostener la calidad de delegada o subordinada de la Corte de Cuentas para con el Poder Legislativo. Usando de la terminología inexacta, de llamar Poderes a los Organos Supremos del Estado, -

concluyo: que podemos hablar en nuestro sistema constitucional vigente, de la existencia de un PODER FISCALIZADOR que es ejercido por la CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.

En segundo lugar, vamos a analizar las relaciones entre el Poder Fiscalizador y los llamados tres Poderes del Estado y demás organismos de creación constitucional. Esto lo haré en el siguiente capítulo, aclarando desde hoy, que centraré la cuestión en la forma como la Corte de Cuentas controla a esos organismos y como éstos, en algunas ocasiones, controlan a su vez a la Corte de Cuentas de la República, pretendiendo con ello clarificar la interdependencia de los Poderes, que propiamente deberíamos llamar: Interdependencia de los Organismos Superiores del Estado.

## CAPITULO XI

CONTROLES DE LA CORTE DE CUENTAS SOBRE LOS DEMAS  
ORGANISMOS DEL ESTADO Y DE ESTOS SOBRE AQUELLA

1. La Corte de Cuentas y la Administración Central.

74. La Corte de Cuentas ha sido creada como un organismo de control externo, representativo de una voluntad independiente de la del poder administrador que ante la Corte está representado, formando lo que se llama la Administración Central.

Esto es lo que justifica a la Corte de Cuentas, que como Institución Constitucional funciona paralelamente al Poder Ejecutivo, con la misión de controlarle sus actos en lo que corresponde al manejo de las finanzas públicas. Tal función, para que responda a la idea generalizada de que debe recaer sobre todos los actos del Poder Administrador que afecten a la Hacienda Pública, ha evolucionado, y así, pasando de una fiscalización de tipo meramente administrativa, enmarcada sobre el examen y verificación de las cuentas rendidas por los manejadores de fondos y bienes públicos, que desde luego no eran suficientes para garantizar plenamente el correcto manejo de dicha Hacienda, se le asignó después la misión de vigilar y fiscalizar la ejecución activa y pasiva del Presupuesto. A medida que los actos tendientes a esa ejecución tienen lugar, se adopta así un control de carácter administrativo que se ejerce con antelación al control de tipo jurisdiccional.

Con este último control, queda completada e integrada la misión de la Corte de Cuentas, al ser juzgadora independiente del Poder judicial, de los manejadores de fondos y bienes públicos para quienes tiene el atributo de pronunciar sentencia en los juicios de cuentas, ya sea condenando o absolviendo a nombre de la República.

75. La Posición de la Corte de Cuentas frente a la Administración Central, varía con relación al momento de la interacción, entre ella y el ejecutor de un acto administrativo sujeto a fiscalización. Si éste es de los que necesitan la autorización previa de la Corte, esta autori

ción se traduce en el ejercicio de su control preventivo, que es don  
mejor se precisa su posición de paralelismo con el Poder Administra  
r, posición que implica para la Corte, ser ejena por completo a la -  
ministración, a fin de que pueda juzgar con entera imparcialidad los  
tos en que ella se traduce. Si conoce de los actos ya realizados, en  
rtud de sus facultades de intervención a posteriori, ésta se traduce  
intervenciones tanto de carácter administrativo como jurisdiccional  
e concluye con el juicio de cuentas.

Cuando la Corte, en el desempeño de sus atribuciones intervie  
preventivamente en la gestión hacendaria, podría dar lugar a pensar  
que ese conocimiento de los actos administrativos anteriores a su -  
ecución no son del todo ajenos a la administración, puesto que al --  
alizar los actos de ésta en cierto modo se hace copartícipe de la -  
sma. Sin embargo, esa posible coparticipación queda salvada por cuan  
su intervención debe limitarse a considerar el aspecto legal de los  
feridos actos, sin que sea de su competencia llevar ese análisis has  
ponderar la conveniencia o inconveniencia de los mismos, caso que -  
de la exclusiva competencia y responsabilidad del Poder Administra-  
r.

Es así que la Corte de Cuentas en presencia de un acto que -  
su forma y fondo se ciñe a la ley, está obligada a cursarlo, sin im  
rtar el juicio que le merezca ya sea en cuanto a su mayor o menor -  
ortunidad, o a su conveniencia o inconveniencia a su juicio o en jus  
cia.

Cuando se trata del control preventivo, las divergencias de  
ión entre la Corte y las oficinas fiscalizadas, pueden ser resuel-  
s por el Decreto de Insistencia tomado en Consejo de Ministro, de con  
rmidad al Art. 129 C.P. al disponer éste que se curse el acto, median  
el procedimiento que en su oportunidad estudiamos -35- queda la Cor-  
de Cuentas exenta de toda responsabilidad y debe cursar el acto que  
motivó.

Además de este control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre la

Corte de Cuentas, evitándole un posible exceso en su celo fiscalizador el Ejecutivo controla a la Corte de Cuentas, cuando elabora el proyecto de Presupuesto y de Ley de Salarios. Esta, fuera de su normal importancia para la totalidad de la Administración Pública, es de una especial trascendencia para la Corte de Cuentas, pues el Art. 7º de su Ley Orgánica, establece que: "Habrá tantas Cámaras inferiores -Cámaras de Primera Instancia integradas por dos Jueces cada una- -44- como lo permita Ley de Salarios"

## II. La Corte de Cuentas y el Poder Legislativo.

76. La Asamblea Legislativa, como todo organismo del Estado, está sujeta a la intervención de la Corte de Cuentas en cuanto a la ejecución de su Presupuesto se refiere y consecuentemente interviene preventivamente en ciertos gastos administrativos de este Poder y a posteriori, cuando glosa las cuentas de su Pagador Habilitado y Encargado de Asuntos Fiscales, control que puede llegar hasta el jurisdiccional de la Corte, si la glosa arroja reparos contra los empleados de ese Poder, que manejen fondos públicos y hasta funcionarios del mismo si actúan e calidad de Interventores, Ordenadores de Pago o Refrendarios de Cheque

El Poder Legislativo, controla a la Corte de Cuentas, además de en el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución le otorga en lo relacionado con la Corte de Cuentas, cuando la Asamblea decreta el Presupuesto y la Ley de Salarios, de cuya especial trascendencia para la misma me he ocupado en el parágrafo anterior.

## III. La Corte de Cuentas y el Poder Judicial.

77. El Poder Judicial, por el crecido número de Tribunales y otras dependencias que lo integran, tiene muchos puntos de contacto con la labor fiscalizadora encomendada a la Corte de Cuentas, pues debe tenerse presente que cada Tribunal tiene sus oficinas donde hay manejadores de fondos públicos: Pagadores Habilitados, Encargados del Fondo Circulante, Interventores de Pagos, Ordenadores de Pagos y éstos, en los Juzgados de Primera Instancia con jurisdicción en lo Penal, son responsables juntamente con el Juez, de la liquidación de los anticipos para Jurados,

que reciben de conformidad al Art. 223 del Código de Instrucción Criminal y que es frecuente que sean objeto de sentencias condenatorias en juicios de cuentas.

La Corte de Cuentas, también ejerce intervención preventiva en ciertos gastos del Poder Judicial, tales los de administración, como alquileres de casas para Tribunales de Justicia, adquisición de -- equipo, etc. e interviene a posteriori cuando glosa las cuentas del Pagador Habilitado y Encargado de Asuntos Fiscales de la Corte Suprema de Justicia, que también puede dar origen a un juicio de cuentas contra dicho empleado y aún contra funcionarios de la Corte Suprema, si -- alguno actúa como Interventor, Ordenador de Pagos o Refrendario de Cheques.

La Corte de Cuentas de la República, tiene una relación especial con la Corte Suprema de Justicia, en cuanto se refiere a la jubilación de sus funcionarios, pues por mandato de la Ley Reglamentaria de la Carrera Judicial, Art. 28, para acordar una asignación en tal -- sentido o denegarla, se requiere previa audiencia a la Corte de Cuentas

Por su parte, el Poder Judicial, mediante el Proceso de Amparo, controla a la Corte de Cuentas, evitando la violación a las Leyes de la República, en que ella puede incurrir al tomar decisiones administrativas o jurisdiccionales.

#### IV. La Corte de Cuentas y los Organismos Descentralizados.

78. La Posición de nuestra institución fiscalizadora con relación a los Gobiernos Municipales y demás organismos descentralizados, ha sido objeto de especial reglamentación, ya en las Leyes Orgánicas de dichas instituciones, ya en Leyes de Creación o finalmente en Leyes especiales.

Ha quedado claramente expuesto por haberme referido a ello -- en varias oportunidades, que corresponde a la Corte de Cuentas fiscalizar la administración del patrimonio del Estado, de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas, corporaciones de --

derecho público y empresas oficiales, así como la administración de fondos, valores y otros bienes que, siendo ajenos, estén a cargo del Gobierno, o de entidades o corporaciones de las antes mencionadas. De consiguiente, están sujetos a su fiscalización: el Estado. en todos sus organismos de la Administración Central incluyendo los organismos Legislativo y Judicial; las corporaciones de derecho público; las empresas oficiales autónomas y las empresas de economía mixta. Así pues, la gestión económica de todos los entes antes indicados, está sometida íntegramente a la fiscalización de la Corte de Cuentas, siendo las leyes a que me referí en el párrafo anterior, las que indican la extensión de esa fiscalización en cada caso. Aún más, en ciertas leyes se dan reglas para la integración de Cámara especial para juzgar de sus actos en lo jurisdiccional de Primera Instancia, con lo que creo se infringe el principio constitucional de organización de la Corte de Cuentas para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales.

19. Como se recordará, desde el siglo pasado, es decir mucho antes de que existiera la Corte de Cuentas con su organización actual, coexistió con los organismos fiscalizadores de la Hacienda Pública, un organismo especial, cuya misión era fiscalizar la Hacienda Municipal y que se llamó Contaduría Municipal, cuyas atribuciones asumió desde 1941 la Corte de Cuentas de la República, pasando a ser la citada Contaduría un Departamento de la nueva institución. A ello se debe que muchas disposiciones de la aun vigente Ley del Ramo Municipal, decretada el 28 de abril de 1908 se refieran a dicha Contaduría, en tanto que sus últimas reformas hacen mención de la Corte de Cuentas.

Para establecer la posición de la Corte de Cuentas ante los Gobiernos Municipales, estimo obligado recorrer la Ley del Ramo Municipal antes citada, puntualizando las disposiciones pertinentes, con lo que se pueda formar un criterio cabal de tal posición.

20. El Art. 17 del Estatuto citado prescribe en el inciso 2º, que la glosa de cuentas de las Municipalidades se hará cada año, sin perjuicio de la intervención y vigilancia que corresponde a la Corte de Cuentas de la República. Y el Título VIII de la misma Ley, cuyo acápite se lee "Contaduría Municipal" desarrolla el principio apuntado prescribiendo



Art. 136.- La Contaduría Municipal, además de las facultades que le concede la ley, le corresponde: glosar las cuentas, hacer reparos, deducir las responsabilidades consiguientes, extender finiquitos, evacuar los informes que oficialmente se le pidan, y dictar todas las medidas necesarias para la buena administración de las rentas.

Siempre que el Contador Municipal tenga conocimiento de que las Municipalidades no cumplen con sus deberes que la ley les impone en la administración económica de sus rentas, ya sea por negligencia, por conducta viciada de sus miembros o empleados, por inversiones fraudulentas u otras causas semejantes, lo pondrá en conocimiento del Gobernador respectivo, quien procederá inmediatamente a la averiguación del hecho para el castigo del culpable, poniéndolo a disposición de la autoridad ordinaria, si hubiere delito, o multándolo con diez a veinticinco pesos si fuere una falta, ordenando al propio tiempo la remoción del empleado.

Art. 138.- Cuando conste que algún miembro de la Municipalidad salvó su voto, protestó o impugnó alguna resolución de las que merecen sanción penal, se le declarará exento de responsabilidad, con solo tener a la vista la certificación del acta en que conste su voto.

Art. 142.- El Contador Municipal pondrá en conocimiento de los Gobernadores la mala inversión que note respecto a los fondos municipales para que tomen las providencias convenientes; pudiendo seguir por sí las informaciones necesarias sobre las malversaciones u otros hechos de esta naturaleza y dar cuenta al Tribunal respectivo.

Las demás disposiciones que contenía el citado título, fueron derogadas por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y las transcritas, especialmente la de excepción para los cuentadantes, consignada en el Art. 138, es de ocurrencia frecuente en los juicios de cuentas

31. Siguiendo con el orden que me he impuesto en este punto, el Art. 90, fija las cantidades que cada municipalidad según su importancia, puede erogar sin necesidad de autorización previa del Ministerio del Interior, imponiéndoles la obligación de dar aviso de dichas erogaciones al citado Ministerio y a la Corte de Cuentas, inmediatamente después de acordados dichos gastos.

Al referirse a la recaudación e inversión de las rentas municipales, el Art. 94 ordena la formulación del Presupuesto Municipal, que en dos ejemplares debe ser remitido para su revisión al Gobernador Departamental respectivo, ordenando a este funcionario, remitir inme--

liatamente un ejemplar a la Contaduría Mayor -Corte de Cuentas- firmando el "Es Conforme", etc. Prescribe el inciso final del citado artículo, que la Contaduría Municipal -Corte de Cuentas- al recibir los presupuestos tanto de ingresos como de egresos, remitirá inmediatamente a los Tesoreros por medio de los respectivos Alcaldes, la cantidad de timbres equivalentes al monto de las rentas calculadas para el año.

Las varias cuestiones que regula el Art. 95, colocan a la Corte de Cuentas en posición de consultora, cuyo dictamen es indispensable para el caso de delegar en personas naturales -cobradores a domicilio- o en Instituciones Bancarias, el cobro y recepción de rentas municipales, cuyo efecto la ley faculta a la Corte para permitir que las municipalidades puedan sustituir los recibos de ingreso a que se refiere la Ley en momento, por tiquetes autorizados por la Corte, los cuales únicamente podrán usarse en cobros fuera de las oficinas municipales y siempre que se trate de impuestos y contribuciones variables, de acuerdo con el sistema de contabilidad municipal, Art. 95 Inc. final. Autoriza la Corte los talonarios y especies para el cobro de dichas rentas, incluyendo como caso especial el de tiquetes de mercado, que aún cuando la municipalidad ordene su impresión, hay obligación expresa de que sean legalizados por la Corte de Cuentas. Los talonarios son considerados especies fiscales y constan de tres tantos, siendo el segundo, al que se adhieren los duplicados de los timbres que se amortizan en el tanto original para el contribuyente, enviándose aquellos a la Corte, con las respectivas cuentas para los efectos de glosa, incurriendo en una multa de cinco colones el Tesorero, por cada duplicado utilizado o por cada foja inutilizada que haya dejado de remitir.

La Corte de Cuentas puede autorizar al Alcalde el uso de facsimile en los tantos de recibos de ingreso y está facultada para establecer el control que estime conveniente sobre el manejo de cuentas cuyo cobro se haga por recibos procesados en máquinas especiales -electrónicas- de conformidad con el inciso final del Art. 102 de la Ley del Ramo Municipal, se necesita su acuerdo con el Poder Ejecutivo, para que éste autorice a las Alcaldías Municipales el uso de máquinas registradoras o de cualquier otro medio mecánico para la recaudación de los ingresos

12 Para el control de las cuentas municipales el Art. 97 R.M. impone a la Contaduría Municipal, hoy a la Corte de Cuentas, la obligación de llevar una cuenta de especies con todas las municipalidades de la República.

La Corte, como otras oficinas públicas, está obligada a remitir a las Gobernaciones, cualquier dato o informe que éstas requieran a fin de establecer la exactitud y legalidad de tasaciones de impuestos municipales, según dispone la Sección 3ª del Art. 100 R.M.

Como en la generalidad de los casos en que manejadores de fondos han de rendir fianza, que califica la Corte de Cuentas, tanto en su valor legal como en la cantidad garantizada, así también la Ley del Ramo Municipal, le impone tal obligación respecto del Tesorero Municipal y a los cobradores municipales a domicilio, etc.

Las Municipalidades están obligadas a llevar los libros de contabilidad y de control que la Corte de Cuentas estime necesarios y de conformidad con el Art. 130 R.M. a remitir a la Contaduría Municipal -Corte de Cuentas- en el mes de enero de cada año, una lista de las personas, establecimientos, fundos y demás objetos que deban pagar contribuciones municipales, bajo la pena de cinco a veinticinco colones de multa por cada infracción y de acuerdo al Art. 145, en la primera quincena del primer mes de cada año, un cuadro de todos los bienes raíces -- que les pertenezcan, con especificación de las cantidades que produzcan --

Gobernadores y Jefes de Distrito, están obligados según el Art. 144 R.M. a dar cuenta a la Contaduría Municipal -Corte de Cuentas- de las faltas que notaren sobre la inversión que de sus rentas hagan las Municipalidades, sin impedir sus disposiciones ni atacar su independencia. Finalmente el Art. 155 en su fracción 5ª, impone como deber del Síndico, examinar y fiscalizar las cuentas municipales y reclamar ante la Contaduría Municipal -Corte de Cuentas- contra las inversiones ilícitas, indebidas y mal comprobadas que de sus fondos hagan las Municipalidades.

Así queda reseñada la posición jurídica de la Corte de Cuentas de la República frente a los Gobiernos Municipales, como una insti-

tucion que no mengua la libertad de las mismas en cuanto al desarrollo de sus actividades político-comunales se refiere, sino más bien como organismo tutelar de los intereses económicos que de su comunidad maneja

83. Para el desarrollo del tema que nos llevará a concluir sobre la relación de la Corte de Cuentas y los demás organismos descentralizados, he considerado necesario hacer el respectivo análisis consultando como dije anteriormente sus respectivas Leyes Orgánicas o de Creación. Ellas me parece típica por haber servido de inspiración a organismos posteriores, la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Jemá - "CEH" - Decreto Legislativo Nº 137 del 18 de septiembre de 1948.

En lo relacionado con la materia que nos ocupa, creo pertinente transcribir para ulteriores referencias los siguientes textos:

"Art. 23º.- La Comisión estará en todo momento sujeta a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, a quien deberá rendir informe detallado de la administración con los comprobantes respectivos. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines de la Comisión, conforme al régimen especial que a continuación se establece:

1).- La Corte de Cuentas nombrará un delegado permanente, qui en el ejercicio de sus funciones deberá cerciorarse de que cada operación hecha por la Comisión esté autorizada por la Ley. No tendrá dicho delegado facultad para objetar ni resolver con respecto a actos de administración ni de cualquier otro que la Institución realice en la consecución de sus fines.

2).- El Delegado no se ocupará más que de las operaciones de la Comisión, para cuyo efecto estará obligado a trabajar durante la audiencia completa y en las propias oficinas de la institución.

3).- En el ejercicio de sus funciones el Delegado deberá:

a) Revisar la contabilidad de la Comisión de conformidad con buenas normas y principios de auditoría.

b) Pedir y obtener en cualquier tiempo las explicaciones e informes que necesitare para el fiel desempeño de sus funciones.

c) Informar por escrito al Presidente de la Comisión, dentro de 48 horas, de cualquier irregularidad o infracción que notare, y señalar un plazo razonable para que se subsane.

4)- Si a juicio de la Comisión no existiere irregularidad o infracción alguna en el acto observado por el Delegado conforme a la letra c) del numeral anterior, lo hará saber así, por escrito, al Delegado dentro del plazo señalado, exponiendo las razones y explicaciones pertinentes y si dichas razones y explicaciones no fueren satisfactorias para el Delegado, el caso será sometido a la decisión del Presidente de la Corte de Cuentas, quien resolverá lo procedente después de oír a la Comisión. Si la Comisión no objetare la irregularidad o infracción observada por el Delegado ni las subsanare dentro del plazo señalado para estos efectos o si, en su caso, no cumpliere con la decisión del Presidente de la Corte de Cuentas, el acto observado será materia del juicio de cuentas que cubra el período dentro del cual se ejecutó.

5)- El Delegado estará investido de las facultades jurisdiccionales del Juez Primero de Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas. El Presidente de la Corte designará entre los jueces de las Cámaras de Primera Instancia el Juez que habrá de concurrir a formar Cámara en el juicio de cuentas respectivo.

6)- El juicio se tramitará conforme al procedimiento establecido en las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.

7)- Cuando la Comisión lo estime necesario, oírá la opinión del Delegado sobre las operaciones o actos que desee ejecutar en la consecución de los fines que la Ley le encomienda. Si la opinión del Delegado discrepare de la sustentada por la Comisión, se someterá el caso a la consideración del Presidente de la Corte de Cuentas, para que, a nombre de dicha Corte lo decida.

Si la Comisión no se conformare con la decisión podrá, si así lo estimare conveniente, elevar el asunto al Consejo de Ministros para los fines del Art. 129 C.P.

En los casos de operaciones o actos ejecutados por la Comisión de conformidad con el criterio sustentado por el Delegado o por el Presidente a nombre de la Corte o con la resolución del Consejo de Ministros en su caso, no habrá lugar a deducirle a la Comisión responsabilidad alguna al efectuarse la glosa respectiva.

Art. 24º- Además de la auditoría ejercida por la Corte de Cuentas de la República conforme a las disposiciones contenidas en el artículo anterior, las cuentas de la Comisión deberán ser revisadas anualmente por un Auditor Público Certificado de reconocido prestigio profesional. Este auditor deberá ser nombrado por el Banco Central de Reserva de El Salvador en su carácter de agente fiscal a menos que el contrato que la Comisión celebre con los tenedores de bonos disponga que este auditor sea nombrado por ellos mismos, en cuyo caso se estará a las estipulaciones contractuales.

Art. 29 A.- Inc. 2º. Las inversiones del Estado se harán constar en certificados o títulos que representen el capital aportado, los

que serán expedidos por la Comisión, en la forma que determine el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la Corte de Cuentas de la República depositados en la Dirección General de Tesorería para su custodia".

De las disposiciones transcritas se desprende con claridad meridiana, la posición que la Corte de Cuentas se le ha querido conceder frente a la CEL, pero con una marcada tendencia de protegerla hasta el punto de la intervención fiscalizadora de la Corte. Esta tendencia llega a su extremo en la fracción 5) del Art. 23º, que a mi entender es inconstitucional por lo siguiente: en ella se expresa que el Delegado de la Corte será el Juez Primero de la Cámara de Primera Instancia que habrá de conocer en el juicio de cuentas contra la CEL y además que, el Presidente de la Corte designará entre los Jueces de las otras Cámaras el que habrá de concurrir con el primeramente mencionado para integrar la Cámara Especial, con lo que son pues, dos disposiciones violatorias del Art. 130 C.P. puesto que los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia solo pueden ser nombrados por la Cámara de Segunda Instancia, es decir no por el Presidente y por el espíritu de la misma disposición constitucional, las Cámaras de Primera Instancia solo son en el número que establezca la ley y para conocer de la función jurisdiccional en los casos generales, es decir no especialmente para juzgar una cuenta determinada.

En la práctica, con atinado criterio la Corte de Cuentas ha ignorado la disposición de la ley de la CEL comentada, a pesar de los alegatos que se han querido hacer valer por dicha institución en recursos de apelación por lo que es recomendable la reforma pertinente.

84. Un caso de empresa oficial lo constituye en nuestro medio la Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel, dependencia de Mejoramiento Social, hoy Instituto de Vivienda Urbana, en la que la Corte de Cuentas tiene una singular intervención de conformidad con las disposiciones pertinentes contenidas en su ley constitutiva Decreto Nº 106 del 25 de marzo de 1949, cuyos preceptos pertinentes establecen:

En el Art. 5 que los miembros de la Comisión Directiva para tomar posesión de sus cargos, deberán rendir fianza a satisfacción de la Corte de Cuentas de la República, por la cantidad de \$ 50.000.00. I

Art. 8 en una de sus múltiples disposiciones establece Jefe de Almacén o Gerentes de Ventas y encargados de ventas ambulantes, con carácter de colectores habilitados, por lo que han de rendir caución a satisfacción de la Corte, que también aprobará para que tengan validez, todos los Acuerdos y Contratos con los empleados antes mencionados.

La relación entre la Fábrica y la Corte de Cuentas, queda definida en el texto de los siguientes artículos:

Art. 14.- La "Comisión Directiva" de la Fábrica estará sujeta al control preventivo y al control a posteriori de la Corte de Cuentas de la República; y el Tesorero, los Jefes de Almacén o Gerentes de Ventas y Colectores habilitados, así como los encargados de ventas ambulantes, solamente al control a posteriori. El control preventivo lo ejercerá la Corte de Cuentas por medio de un Interventor de nombramiento suyo, con domicilio en la ciudad de San Miguel.

Art. 15.- La Corte de Cuentas de la República dará las instrucciones necesarias para la efectividad del control que por medio de esta Ley se le confiere, procurando no entorpecer las labores de la Fábrica.

Y finalmente el Art. 16 dice: Para que sean de legítimo abono los documentos de egreso deberán ser firmados y sellados por los miembros de la Comisión Directiva y legalizados por el Interventor de la Corte de Cuentas.

85. La Ley de creación del Instituto de Vivienda Urbana se concretó a disponer sobre el control de gastos, lo siguiente:

"Art. 12.- La gestión financiera del Instituto queda sujeta al control de la Corte de Cuentas de la República en la forma que determine la Ley que decreta los Estatutos de la Institución."

Siendo la única disposición que se encuentra en dicho Estatuto del 29 de diciembre de 1950.

86. La Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimientos, D.L. Nº 114 del 3 de junio de 1953, estableció ciertas atribuciones de la Corte de Cuentas para con dicho Instituto. Según el Art. 5º el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la Corte, determinará la forma de los certificados o títulos que el Instituto expedirá para representar los aportes del Estado a su capital; el Art. 17º, atribuye a la Corte la facultad de calificar y declarar la inhabilidad de los miembros de

la Junta Directiva y la caducidad de su gestión. Disponiendo sobre auditoría fiscal, el Art. 32 sujeta al Instituto expresamente a la fiscalización de la Corte de Cuentas, la que tendrá por objeto que su administración financiera se conforme al régimen especial que dicha ley establece para el Instituto, declarando que el control preventivo será ejercido por un Interventor Permanente, suficientemente autorizado, que será designado por el Presidente de la Corte, especificando sus atribuciones el Art. 33º.

87. La Ley del Seguro Social decretada el 3 de diciembre de 1953 en su Art. 46 establece un régimen de fiscalización similar al de la CEL, superándola en cuanto no incurre en el error de darle potestad jurisdiccional al delegado por la Corte de Cuentas.

88. En la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados del 17 de octubre de 1961, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 39 se sujeta a dicha Institución a un régimen de fiscalización similar al de la CEL que antes comentamos, pero sin disponer nada sobre cuestiones jurisdiccionales y lejos de ello, declarando que en lo no previsto en dicho artículo tendrán aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.

89. El Art. 15 de la Ley de Bienestar Rural decretada el 11 de diciembre de 1961, que crea la administración de Bienestar Campesino como Institución Oficial Autónoma, dispone:

"El A.B.C. estará sujeto a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República. Esta fiscalización tendrá por objeto velar por que la administración financiera del A.B.C. se conforme al régimen legal instituido en esta Ley.

La fiscalización indicada en el inciso anterior, será ejercida a posteriori por medio de un Interventor designado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República."

A diferencia de las leyes comentadas anteriormente, en ésta se dan reglas precisas que regulen la actividad propia del Interventor en consecuencia deberá actuar de conformidad con las normas generales que sobre auditoría establece la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.



90. La Ley del Instituto Salvadoreño de Turismo del 13 de diciembre de 1961, concede a la Corte de Cuentas la fiscalización de la gestión financiera del mencionado Instituto, regulando tal aspecto en los Arts. del 29 al 32 de la misma. En sus lineamientos generales, concuerda con lo dispuesto en esa materia por la Ley del Seguro Social referida anteriormente por lo que se aplica a ello lo dicho en relación con esa Ley.

91. La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador del 15 de diciembre de 1961, repite textualmente las atribuciones del Delegado de la Corte de Cuentas ante el Banco, contenidas en los numerales del 3) al 6) inclusivos de la Ley de la CEL, en parte del Art. 90 en el Art. 91, expresando en el Art. 89 y primer inciso del 90 lo siguiente:

Art. 89.- La fiscalización de este presupuesto (refiriéndose al elaborado por el Banco), será ejercida por la Corte de Cuentas de República, por un Delegado-Auditor y los auxiliares que sean necesarios.

La función del Delegado-Auditor será la de velar por que las operaciones administrativas del Banco se ciñan a las prescripciones de esta Ley y de las demás aplicables en la materia. Su intervención en ejecución del presupuesto del Banco será a posteriori y tendrá como objetivo el arreglo inmediato de aquellos actos que sean subsanables.

Art. 90.- El Delegado se ocupará exclusivamente de las operaciones administrativas del Banco, para cuyo efecto estará obligado a trabajar durante la audiencia completa y en las propias oficinas de institución.

Huelgan comentarios especiales sobre tales disposiciones.

92. La Ley de Creación del Instituto de Fomento Industrial dada el 22 de diciembre de 1961 al referirse a la fiscalización de la Corte de Cuentas en sus artículos 68 al 72, mantiene el mismo sistema establecido para el Seguro Social y el Instituto Salvadoreño de Turismo.

93. La Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Decreto Legislativo Nº 282 del 13 de marzo de 1963 que creó la Corporación de utilidad pública "Financiera Nacional de la Vivienda" en su Art. 11 reformado por Decreto Legislativo Nº 526 del 28 de marzo de 1964 al determinar qué personas no puede

ser miembros de la Junta Directiva trae esta novedosa disposición:

"Corresponderá a la Corte de Cuentas de la República en forma sumaria, calificar y declarar la inhabilidad de los miembros de la Junta Directiva".

En el Art. 16 reformado por el mismo Decreto al referirse al patrimonio expresa en su inciso final:

"Los aportes de capital del Estado se harán constar por medio de certificados o títulos equivalentes a su monto. Dichos certificados o títulos serán expedidos por la Financiera en la forma que lo determine el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la Corte de Cuentas de la República, y se entregarán a la Dirección General de Tesorería contra entrega de los aportes del Estado, ya sea en dinero o en otros bienes, previo avalúo de los mismos"; y, el Art. 19 de la Ley citada dispone: "La Garantía del Estado se hará constar en los bonos nacionales y vividos por medio de la autorización del Ministerio de Hacienda y la referenda del Presidente de la Corte de Cuentas de la República o de su delegado, suscritos con firma autógrafa o en facsímile".

El Título VIII trata de la auditoría y fiscalización; el Art. 58 prescribe que esta última será ejercida por la Corte de Cuentas de la República, quien lo hará teniendo en cuenta la naturaleza y fines de la Institución por medio de uno o varios delegados de su nombramiento, quienes entre otras tendrán las atribuciones siguientes: revisar íntegramente la contabilidad, verificar las comprobaciones y arqueos; examinar los balances, estados y libros, documentos y existencias; establecer la conformidad de las operaciones de la Institución con su Ley, reglamento y presupuesto. Hace la aclaración de que él o los delegados no estarán facultados para resolver la conveniencia o inconveniencia de las operaciones o uso de los fondos. Para impugnar la advertencia que sobre irregularidades haga el delegado de la Corte de Cuentas, establece un procedimiento similar al comentado de la CEL, pero sin incurrir en el error de otorgarle función jurisdiccional.

94. En la Ley de la Administración Nacional de Telecomunicaciones "ANTEL", Decreto Legislativo Nº 370 del 27 de agosto de 1963, en lo relativo a su patrimonio el Art. 5º trae idéntica disposición a la que a efecto establece el Art. 16 de la Financiera que he transcrito.

El Capítulo V trata de la auditoría y fiscalización, siendo las disposiciones del Art. 33 similares a las comentadas del Art. 16 c

la Ley de la Financiera, con la diferencia de que para dicha tarea la Corte de Cuentas solo nombra un delegado con la misma limitación que anotamos en la citada Ley y además de las atribuciones comentadas, las dos primeras que transcribo literalmente por encerrar una novedad en las que a atribuciones de la Corte de Cuentas se refiere, aun cuando se basan en la atribución 7ª del Art. 128 de la C.P. que dicen:

"Visar la cuenta de liquidación del presupuesto y los demás documentos relativos a la gestión financiera de ANTEL, que deban ser presentados a la Junta Directiva o a las autoridades superiores" y, "Presentar anualmente a la misma Junta un informe sobre el estado financiero y la forma en que se hayan conducido las operaciones de la Institución, incluyendo las observaciones o sugerencias que a su juicio sean convenientes para mejorarlas".

A diferencia de la Ley de la Financiera dá facultades jurisdiccionales al delegado de la Corte de Cuentas idénticas a las de la Ley de la CEL de cuya inconstitucionalidad me ocupé en su oportunidad.

95. La Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma dada por Decreto Nº 455 del 21 de octubre de 1965 trata en su Capítulo XI bajo el título de Control y Vigilancia de la fiscalización del Instituto y en sus artículos 33 y 34 establece las reglas a que deberá sujetarse tal fiscalización. El sistema en términos generales es el mismo establecido para las anteriores instituciones tratadas, manteniendo el acertado criterio de no conceder al delegado de la Corte de Cuentas facultades jurisdiccionales.

Estimo que con el apunte de las leyes a que me he referido hasta aquí, nos podemos formar una idea panorámica de la difícil misión encomendada a nuestro organismo fiscalizador.

## APÉNDICE

A manera de ejemplo para esclarecer objetivamente las intervenciones que la Corte de Cuentas tiene en lo que a gastos de dineros fiscales se refiere, veamos un caso hipotético.

Desca el Presidente de la Asamblea Legislativa obtener un escritorio escritorio para su despacho oficial; un comerciante le sugiere un modelo de marca determinada cuyo precio es de dos mil quinientos colones.

El Presidente da instrucciones para gestionar su adquisición, al Encargado de Asuntos Fiscales de la Asamblea Legislativa.

Dicho Encargado, usando un formulario especial F-21 bis "Suministro y Pago de Mercaderías y Servicios" previamente borrado por la Corte de Cuentas en colaboración con el Ministerio de Hacienda, solicita el escritorio, especificando xx llena la información que en dicho formulario se detalla y pide la aprobación de la Dirección General del Presupuesto, que estimando necesaria la adquisición del escritorio aprueba el gasto.

El documento F-21 bis pasa a la Dirección de Contabilidad General, para que constituya una "Reserva de Crédito" sobre el cargo provisional que se hace en la cuenta de la respectiva partida del Presupuesto el costo estimado del suministro del escritorio.

Concluidos los trámites <sup>o</sup>apuntados, tiene lugar la primera intervención de la Corte de Cuentas en el gasto, la cual es a priori y consiste en el paso por el Departamento de Control del Presupuesto, donde el Contador Fiscal -encargado del Poder Legislativo- verifica la corrección e lo escribe en el documento F-21 bis, sobre: "Unidad Primaria de Administración, Programa, Sub-Programa, Actividad o Proyecto", cifras presupuestales a que se aplica el gasto, y encontrándolos correctas, prueba a orden de suministro.

Como el valor del escritorio excede de dos mil colones, en virtud de la Ley de Suministros, corresponde a la Proveduría General de la República, tramitar este negocio, actuando como agente para la compra al mismo y como no hay existencia en el Almacén de la Proveduría, e li

fica la mercadería solicitada por la dependencia Oficial, como "Compra Especial" y promueva la competencia correspondiente en el expediente de suministro.

Concluido el trámite de la licitación pública para el suministro del escritorio, resulta que hay dos ofertas absolutamente iguales, el Proveedor establece pujas entre los respectivos oferentes, que concluye con la modificación de precios así: el del escritorio "x" por dos mil trescientos colones y el del "z" dos mil ciento cincuenta colones.

Haciendo constar que el color del escritorio "x" le parece más fino, el Proveedor adjudica el suministro a su oferente, de tal resolución no apeló para ante el Ministerio de Hacienda el oferente perdedor, por lo que quedó firme la adjudicación.

En virtud del Art. 33 de la Ley de Suministros que dice: "Todos los contratos de suministros de mercaderías, deberán ser sometidos a la Corte de Cuentas para que ésta ejerza la intervención que le corresponde", la Proveduría remite el expediente de suministro a la Corte, donde su Departamento de Control del Presupuesto, objeta la adjudicación, estimando que no se han observado los bien entendidos intereses del Estado, porque la razón base de la adjudicación expuesta por el Proveedor no la considera atendible y en consecuencia viola su juicio la disposición contenida en el Inc. 2º del Art. 11 de la Ley de Suministros y las pertinentes Disposiciones Generales del Presupuesto General que están en vigencia.

El Presidente de la Corte de Cuentas en uso de la atribución consignada en la Ley Orgánica de la Corte (Título II de la Intervención Preventiva) confirma la objeción del Departamento, que no aprueba el expediente y comunica su resolución, por medio de nota motivada dirigida al funcionario de quien haya emanado, éste no estando conforme con la resolución de la Corte, por medio de la Secretaría de Hacienda, eleva el asunto para que se someta a la consideración del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros emite su resolución razonada con vista del expediente de suministro y sus incidentes y a este respecto se hace notar que en casi todos los casos que estudiamos al respecto,

nos parece que las razones del Consejo, valgan, pero no convencen al Consejo de Ministros ante el decreto de insistencia, confirmado al ministro del escritorio "x" y autorizando a la Corte para que apruebe el Contrato, que comunica por escrito al Presidente de la Corte y le manda publicar en el Diario Oficial.

Vuelto el expediente de suministros a la Corte de Cuentas ésta en el espacio pertinente para su aprobación en la fórmula F-21 bis pone la razón que más o menos dice: "Apareciendo en el Diario Oficial Nº -- del Tomo -- de fecha -- que por Decreto tomado en Consejo de Ministros ..... apruébese el presente gasto haciendo la advertencia que el suministro del escritorio se hará por el oferente "x" al precio de dos mil trescientos colones" y devuelve dicha fórmula junto con el expediente a la Proveduría General de la República quien a su vez remite el documento de suministro al Encargado de Asuntos Fiscales de la Asamblea Legislativa quien al recibir el escritorio entrega al comerciante victorioso, el cheque que se encuentra al pie de la fórmula F-21 bis con lo que ha terminado la negociación.

Como la Reserva de Crédito se hizo por la cantidad de dos mil quinientos colones, el Encargado de Asuntos Fiscales de la Asamblea Legislativa, solicita al Departamento de Control de Presupuesto en su Sección de Gastos no Periódicos el reintegro de los doscientos colones sobrantes, con lo cual queda completamente terminada la operación.

## B I B L I O G R A F I A

Informe de la Comisión de Reformas a la Administración Financiera del Estado. (Publicación de la Corte de Cuentas, 3 de septiembre de 1935).

Memoria del Primer Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas. (La Habana, 2 de noviembre de 1953. Publicación del Primer Congreso).

Derecho Administrativo: Gabino Fraga - Carlos García Oviedo.

Teoría del Estado: Georg Jellinek.

Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950. (Publicación de la Asamblea 1950 - 1951).

Revistas y Boletines de Hacienda.

Ciencia de la Hacienda Pública: Juan Ernesto Vásquez. (Tomo I 1945 publicación del Banco Hipotecario de El Salvador).

Codificación de Leyes Patrias. Desde la independencia hasta el año de 1875. Revisada y concluida por el Lic. don Cruz Ulloa. (San Salvador, 1879, Imprenta Nacional).

Codificación de Leyes Patrias del Presbítero y Doctor Isidro Menéndez.

## S U M A R I O

		Pá
Capítulo	I    Antecedentes Históricos de las Entidades Fiscalizadoras de la República de El Salvador.	1
Capítulo	II    Antecedentes de los Principios Económico-Financieros Incorporados a la Constitución de 1939.	16
Capítulo	III    Fundamento Constitucional de la Corte de Cuentas de la República.	31
Capítulo	IV    Fines, Funciones y Atribuciones de la Corte de Cuentas.	41
Capítulo	V    Organización de la Corte de Cuentas.	48
Capítulo	VI    Función Administrativa.	52
Capítulo	VII    Intervención a Priori.	64
Capítulo	VIII    Intervención a Posteriori.	69
Capítulo	IX    Función Jurisdiccional.	72
Capítulo	X    Los Poderes del Estado y la Corte de Cuentas.	78
Capítulo	XI    Controles de la Corte de Cuentas sobre los demás Organismos del Estado y de éstos sobre aquélla.	87