

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y
CIENCIAS SOCIALES

**LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA
Y LA INTERVENCION PREVENTIVA
SOBRE EL GASTO**

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

MARIO RIVAS CHAVEZ

COMO ACTO PREVIO DE SU INVESTIDURA ACADEMICA
PARA OBTENER EL TITULO DE

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA.

NOVIEMBRE DE 1970.



T
342.066
R618c
1970
F. y CC. 55-
E: 3

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector:

Arq. GONZALO YANES DIAZ

Secretario General:

Dr. JOAQUIN FIGUEROA VILLALTA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano:

Dr. GUILLERMO CHACON CASTILLO

Secretario:

Dr. JOSE GUILLERMO ORELLANA OSORIO

D/ el autor / 14-1-1971 / #38190



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA Y LA
INTERVENCION PREVENTIVA SOBRE EL GASTO

San Salvador, El Salvador, C.A.

Noviembre 1970.

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES PRIVADOS

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente: Dr. SALVADOR NAVARRETE AZURDIA

Primer Vocal: Dr. MARCOS GABRIEL VILLACORTA

Segundo Vocal: Dr. LUIS E. GUTIERREZ

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente: Dr. CARLOS ANTONIO MENA BARRIENTOS

Primer Vocal: Dr. JOSE ENRIQUE SILVA

Segundo Vocal: Dr. MANUEL ANTONIO RAMIREZ

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Presidente: Dra. NOEMI ARIAS AVILES DE FLORES

Primer Vocal: Dr. CARLOS ALFREDO RAMOS CONTRERAS

Segundo Vocal: Dr. MIGUEL ANGEL GOMEZ

ASESOR DE TESIS:

Dr. MIGUEL ANGEL GOMEZ

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS:

Presidente: Dr. NAPOLEON RODRIGUEZ RUIZ
Primer Vocal: Dr. GABRIEL GALLEGOS VALDEZ
Segundo Vocal: Dr. ROBERTO OLIVA

DEDICATORIA:

A DIOS:

A LA MEMORIA DE MIS SERES MAS QUERIDOS:

Benito Rivas,

Josefina Chávez de Rivas, y

Lucila Argueta de Rivas (Q.D.D.G.);

A MIS HIJOS COMO EJEMPLO DE ESFUERZO Y SACRIFICIO:

Armando, Fernando, Josefina, Mario, Vilma

Teresa, Ana Miriam y Antonieta Esther;

A LA MUJERCITA QUE RESIGNADAMENTE ME LLEVA POR SU CRUZ:

María Mélida Melgar de Rivas;

A MIS HERMANOS:

Lidia, Guillermo, Armando e Isabel;

A MIS SOBRINOS, ESPECIALMENTE A:

Carlos Antonio Josa y Sra.;

A MIS AMIGOS, ENTRE ELLOS, CON ESPECIAL APRECIO:

Salvador Roberto González, Federico Muñoz

Angulo y Luis Alfonso Sansivirini Silva

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	
GENERALIDADES SOBRE EL CONTROL FISCAL	1
LA TERMINOLOGIA EN EL SALVADOR	2
NATURALEZA DEL CONTROL FISCAL	7
CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL	9
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTROL FISCAL EN EL SALVADOR	12
<u>CAPITULO TERCERO</u>	
FINALIDAD, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA	22
FINALIDAD DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA	22
ORGANISMO INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO	24
DIVERSAS MODALIDADES DEL CONTROL FISCAL	25
ORGANIZACION DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA	33
ATRIBUCIONES DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA	39
<u>CAPITULO CUARTO</u>	
UBICACION DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA DENTRO DEL DERECHO	47
<u>CAPITULO QUINTO</u>	
DE LA INTERVENCION PREVENTIVA	53
METODO Y PROCEDIMIENTOS PARA EL DESARROLLO DEL CONTROL PREVENTIVO	53
ALCANCES DE CONTROL PREVENTIVO	55
DISPOSICIONES LEGALES QUE SE REFIEREN A LA INTERVENCION PREVENTIVA	60
COMO SE REALIZA EN LA PRACTICA LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES LEGALES TRANSCRITAS	70
<u>CAPITULO SEXTO</u>	
EL ESTADO MODERNO Y LA FISCALIZACION SUPERIOR	80
<u>CAPITULO SEPTIMO</u>	
CONCLUSIONES	91

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES SOBRE EL CONTROL FISCAL

El control del Patrimonio Público presenta serios problemas en relación con los términos que se usan para designar tal control, más se agudizan esos problemas si nos salimos del ámbito nacional y lo enfocamos desde el punto de vista comparado con otras legislaciones y doctrinas.-

Algunos autores emplean el término "Contralor" para nominar esta función, pero nuestro legislador constituyente usó el término "Fiscalización" en el Art. 128 C.P.; y el secundario, en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República lo cambió por "Fiscalizar". Otros países usan los términos "Control", "Contaduría", "Intervención", "Examen Administrativo", "Fiscalización y Vigilancia", "Verificación", etc., pero la verdad es que aun en los Congresos Latinoamericanos de "Entidades Fiscalizadoras", al recomendar la terminología al respecto no se ha logrado la uniformidad de términos (1). La variedad permite el uso indistinto de "Control", "Fiscalización", "Entidades Fiscalizadoras", "Instituciones de Control de las Finanzas Públicas", "Fiscalización de las Operaciones de Crédito Público que corresponda a Tribunales de Cuentas y Contralorías", "Organos de Control Externo", "Organos de Fiscalización Externa", "Organismos de Control", etc., sin embargo,

(1) Memoria del 1er. Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, Pág. 331 y sig.

el Instituto Latinoamericano de Control Fiscal, busca ponerle fin a toda esta proliferación de términos, pues uno de los acuerdos tomados en el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras recomienda la adopción de un léxico común para referirse a las materias de su competencia, o en subsidio, la elaboración de un manual que contenga las definiciones, acepciones y explicaciones de la terminología usada en cada país.-

LA TERMINOLOGIA EN EL SALVADOR

En nuestro país, la Constitución Política en su Art. 128 dice: "La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones:

- 1a.- Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determina.-
- 2a.- Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.-
- 3a.- Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los

funcionarios que manejan fondos o bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas.

4a.- Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trata, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley.

5a.- Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen.

6a/- Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.-

7a.- Ejercer las demás funciones que las leyes señalen".-

Como vemos, el legislador constituyente al fijar las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República como "organismo" encargado de "fiscalizar" la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular usa indistintamente los términos "Vigilar", "Autorizar", "Fiscalizar", "Examinar", "Dictar", "Intervenir", "Ejercer", "Inspeccionar";

nunca como sinónimos, pero sí como concurrentes a integrar el léxico utilizado para definir, determinar o fijar las atribuciones del "Organismo" que en nuestro medio tiene a su cargo la "Fiscalización Superior", tanto de la Hacienda Pública en general como de la ejecución del Presupuesto en particular.-

Nuestro legislador secundario en nada se apartó del precepto constitucional y usa los mismos términos adecuadamente al referirse en el Art. 5o. de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, a las atribuciones y facultades de la Corte.-

Expuesto lo anterior y para guardar la armonía necesaria con el acápite agregado al Capítulo: "Generalidades sobre el Control Fiscal", he de manifestar que no solo los autores y tratadistas sobre Derecho Administrativo y Finanzas Públicas están llegando a la conclusión de que el término más adecuado es el de "Control Fiscal" y no simplemente el de "Fiscalizar", no obstante que la palabra "Control" no es propia de nuestro idioma, sino que un galicismo, y que fue incorporada oficialmente a nuestro idioma por la Real Academia de la Lengua Española, hasta el 1o. de enero de 1959, dándole la siguiente significación: "Comprobación, inspección, intervención, registro; preponderancia, supremacía". (2) Con relación a la pa

(2) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

labra "Fiscal" diremos que se deriva del sustantivo "Fisco", cuya raíz latina es "Fiscus", y su significado "Cesto", aun cuando en la antigüedad servía para designar el patrimonio personal de los emperadores (3).-

La Real Academia Española de la lengua, al incorporar la definitivamente a nuestro idioma le dió el siguiente significado: "Perteneiente al Fisco". "Fisco": "Tesoro Público". Y posteriormente, en forma universal, se le ha dado el nombre de "Fisco" a la representación jurídica del patrimonio del Estado, con la intención de diferenciarla de las actividades de contenido económico-financiero. Esta idea ha sido duramente criticada por la doctrina pero continúa siendo aceptada por la legislación vigente en la mayoría de los países latinoamericanos. Con el se delimita la acción del Estado en lo relativo al patrimonio público, no obstante las reservas razonadas que para la indiscutible teoría de la unidad del Estado, suscita esta arbitraria segmentación, y de las críticas que tan acertadamente se han formulado, principalmente la que considera al Fisco como una creación artificiosa del Estado Policía, como sostiene Otto Mayer, quien dice que la concepción del Fisco surgió de la necesidad que tenían los particulares de defenderse de los actos del príncipe contra sus bienes (4).-

(3) Beatriz, Alfonso Moisés. "Notas acerca del Impuesto Sobre la Renta", conferencias mimeografiadas por "A.E.D.", pág. 5.

(4) Mayer, Otto: "Derecho Administrativo Alemán". Editorial Arayú. B. Aires, 1954.

Entre los autores que critican esta aparente segmentación podemos citar también a Kelsen, quien sostiene en su "Teoría General del Estado" que: "Esta teoría es puro Derecho Natural y surgió en los tiempos de la Monarquía Absoluta con el fin de asegurar a los súbditos, frente a las autoridades, ciertos derechos patrimoniales, en el sentido del Derecho Privado, que carecían de toda base en la legislación positiva. Y puro jusnaturalismo es también la conclusión favorita: puesto que el Estado es sujeto de Derecho Privado, es responsable según algunas prescripciones del Derecho Civil" (5).-

Pero considero que la expresión "Fisco" para distinguir el patrimonio público, sin identificación con la teoría de la Doble Personalidad del Estado, es muy útil a los fines terminológicos.-

Nuestro legislador constituyente al designar al conjunto de los bienes, rentas y obligaciones, que forman el activo y el pasivo del Estado en su administración económica, y que han de servirle para realizar su actividad financiera, ha utilizado la expresión: "Hacienda Pública" (Art.118 C.P.). En esta forma se guarda armonía con el concepto evolucionado de "Control" ya que incluye el pasivo del Estado, superando así al concepto tradicional de "Hacienda Pública", el cual venía usándose para designar en forma impropia la Ciencia Financiera como disciplina jurídico-económica, que abarca una serie de as-

(5) Kelsen, Hans: "Teoría General del Estado". Editora Nacional, México, 1959.

pectos de carácter estadístico, político y económico que escapan a la específica actividad de "control", y en segundo término que la palabra "Hacienda" da una idea eminentemente patrimonial, y el "control" abarca actividades y aspectos no puramente materiales, como son la probidad de los actos y su armonía con el ordenamiento jurídico.-

NATURALEZA DEL CONTROL FISCAL

Es innegable que todo "Control Fiscal" tiene un fundamento eminentemente jurídico-administrativo, ya que toda su actividad debe estar enmarcada dentro del ordenamiento legal y de la organización burocrática que cumple con la función. Tutela intereses públicos y su objeto fundamental es alcanzar el corrcto empleo de la "Hacienda Pública", dicho de otro modo, "El Fisco", denominaciones aceptadas, constitucionalmente, para designar el patrimonio del Estado. Su ejercicio está encomendado a órganos del Estado y nunca a particulares, quienes si actúan, lo hacen como asesores sin facultades para decidir fuera de los términos establecidos por la ley, reglamentos y ordenanzas.-

Controlar la gestión de órganos y autoridades de la Administración patrimonial es una función pública. Declarar la conformidad con una decisión de un órgano del Estado es una función jurídica y además pública. Juzgar la legalidad y corrección de las decisiones de los encargados de efectuar la Administra--ción Fiscal y pronunciar fallos sobre ella es función pública y como tal, también jurídica.-

El interés tutelado es un interés público porque compete a toda la colectividad que forma el elemento humano del Estado mismo, y a favor de quien se han de crear los bienes y servicios empleando el patrimonio público, El "Control Fiscal" como actividad estatal, es Derecho especializado, que en la convencional subdivisión del "Derecho" en ramas, pertenece al Derecho Público. Participo de la idea de que el "Derecho" es uno solo como producto de la actividad estatal y aún más, identificado íntimamente con el Estado, pero considero útil a los fines de este trabajo, calificar como "Derecho Público", aquella rama que regula en forma particular con características de fácil delimitación la actuación de los entes estatales, esta división, será siempre parte del "Derecho Unitario", pues en nada afecta la "Unidad del Derecho" admitir otras subclasificaciones, tales como Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, etc.-

Como parte del "Derecho Público", al "Control Fiscal" le corresponde ser estudiado por la ciencia jurídica, y aun cuando en su ejercicio se vincula muy de cerca con la Economía, la Contabilidad, la Estadística, etc., éstas son sólo ciencias auxiliares como pueden serlo otras disciplinas jurídicas. El autor griego Sarantopoulos en un trabajo que presentó al "Quinto Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras", y el cual tituló: "Principios Generales de Control de las Fi-

nanzas Públicas" habla de "Derecho Público de Control" revelando así, claramente la idea general sobre la naturaleza del "Control" anteriormente analizada, que pertenece al Derecho, y dentro de éste, a la rama convencionalmente denominada "DERECHO PUBLICO".-

CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL

El "Control Fiscal" es el conjunto de actividades realizadas por Personas, Organismos o por Instituciones competentes que buscan lograr, mediante sistemas y procedimientos legales diversos, la regularidad y corrección de la administración del Patrimonio Público, cuando este se emplea en la satisfacción de necesidades colectivas.-

El "Control Fiscal", como función del Estado, está distribuido entre diversas Entidades de Derecho Público, que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con la estructura y naturaleza que les es propia. No puede pensarse que sólo las llamadas "Instituciones de Control" o "Entidades Fiscalizadoras", realizan actos de Control Fiscal. El Control Fiscal deriva del "Poder de Control" circunscrito al aspecto fiscal, que como lo he manifestado anteriormente, es la denominación convencionalmente aceptada para designar la actividad del Estado, en cuanto se relaciona con el Patrimonio de la Colectividad, o Hacienda Pública. De este modo puede entenderse como es que existe un Control Fiscal Legislativo, y que un conjunto de actividades de la Asamblea Legislativa van encami

nadas al control de la administración del Patrimonio de la Colectividad o Hacienda Pública; y un Control Fiscal Interno, de marcado carácter administrativo que busca cumplir, además de la "función de control" propiamente dicha, la de colaborar en el desenvolvimiento de la Administración como función Ejecutiva, tales como la Dirección General del Presupuesto, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, etc.- Así mismo, dentro del Control Externo del Patrimonio de la Colectividad o Hacienda Pública, puede observarse también, la existencia de Instituciones Superiores "ad-hoc" creadas especialmente para absorber un amplio sector del "Control" del Patrimonio Público, como sucede con la Corte de Cuentas de la República.-

La actuación de estas Entidades debe estar enmarcada dentro de la super-legalidad (Normas Constitucionales) y dentro de la legalidad (Leyes, Reglamentos, Decretos, Instructivos, Circulares, etc.) que domina en nuestro sistema de gobierno la actuación de los órganos del Poder Público, aplicándoles así, el principio universal de legalidad, ya que para el ejercicio del Control Fiscal deben tener "Competencia Legal", ya sea esta Constitucional o Legal propiamente dicha, para efectuar esas actividades, enmarcadas estrictamente dentro de las facultades que la norma les otorgue. Como se sabe, las instituciones de Derecho Público sólo pueden hacer aquello que les permite la ley, mientras que las personas privadas pueden hacer

todo lo que la ley no prohíbe.-

Para el caso nuestro, el principio de legalidad está contemplado en el Art. 6 de nuestra Carta Magna; la superlegalidad de la Corte de Cuentas de la República como organismo "Fiscalizador" está desarrollada en los Arts. 128 al 134, inclusive de la Constitución Política; y la Legalidad de nuestro máximo organismo de "Control Externo" está desarrollada en su "Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República" y en sus Reglamentos, Instructivos, Circulares, etc., y demás funciones que las leyes le señalen.-

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTROL FISCAL EN EL SALVADOR

El Control Fiscal Durante la Colonia:

Durante la Colonia, el control fiscal en las Provincias de Centro América era ejercido por la Contaduría Mayor del Reino Español, habiendo sido el objeto principal de tal control, el de fiscalizar la percepción de los tributos e impuestos.-

Para fines de orden fiscal y de control, existía en las Provincias citadas los llamados Encomendadores o recaudadores de impuestos, quienes rendían cuenta de sus actividades a Superintendentes Generales, los que a su vez, informaban al Intendente General. De su parte, el Intendente General rendía informes al Capitán General, quien los hacía llegar al conocimiento del Tribunal de Cuentas, organismo que fungía adscrito al Ministerio de Hacienda del Reino Español.-

El Control Fiscal durante la República Federal:

Al independizarse de España en el año de 1821, las Provincias de Centro América se organizaron convirtiéndose en la República Federal de Centro América. En la primera Constitución Política que se dió al nuevo Estado y en lo que se refiere a la gestión hacendaria, se precisan ya los principios en que tal gestión había de informarse, especialmente en cuanto se refiere a la intervención del pueblo, a través del Poder Legis

lativo, 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 su inversión, y la rendición de cuentas de esa inver--
sión por los administradores respectivos. Sin embargo, nada -
se dispone expresamente en las primeras "Constituciones Polí-
ticas" sobre el control de la administración de la Hacienda -
Pública, por lo que es de suponer que tal control siguió ejer-
ciéndose en términos semejantes a los que prevalecieron duran-
te la Colonia., sin una ley secundaria que lo regulara espe-
cialmente.-

El Control Fiscal en El Salvador a partir de la Pri-
mera Constitución Política:

El Estado de El Salvador, como parte integrante de la
República Federal de Centro América, se dió su primera Consti-
tución Política el 12 de junio del año de 1824, en la que se -
mantuvieron y desarrollaron los principios consagrados en la -
Constitución Federal, relativos a la gestión hacendaria.-

El 31 de agosto de 1832, se decretó el Reglamento del
Poder Ejecutivo del Estado de El Salvador, en el cual fué crea-
do, entre otros Ramos, el de Hacienda, atribuyéndole la super-
intendencia sobre la Hacienda Pública, y señalándole como una
de sus atribuciones, la de "remover los fraudes que advirtie-
se en la renta, e informar de ello al Poder Legislativo, pro-
poniendo, al mismo tiempo, las medidas que al efecto deberían

dictarse en lo sucesivo". Para la debida eficacia de tal atribución, que concernía al control de las rentas, fue creada la Contaduría Mayor de Cuentas, como organismo adscrito al Ministerio de Hacienda.-

Más tarde, El Salvador, ya como Estado Unitario, absolutamente independiente, se dió varias Constituciones, entre ellas las de 1841, 1864, 1871 y 1872, en las cuales siguieron manteniéndose los principios reguladores de la gestión hacendaria que informaron tanto la Constitución Federal, como la que el mismo Estado de El Salvador se dió cuando formaba parte de la Federación. Y es en la Constitución últimamente mencionada, o sea la del año de 1872, que aparece creado un organismo llamado Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, con el cometido de "glosar todas las de los que administren intereses del Erario Público". Es de esta manera, que el organismo creado por medio del Reglamento del Poder Ejecutivo del 31 de agosto de 1832, ya mencionado antes, y que se denominara Contaduría Mayor de Cuentas, adquirió categoría constitucional.

En los años que siguieron al de 1872, se produjeron varias organizaciones y reorganizaciones, sin embargo, subsistió el Tribunal Superior de Cuentas o Contaduría Mayor, como organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, con el cometido de ejercer el control fiscal; y no fue sino a principios de este siglo, en 1901, que el expresado organismo adquirió categoría más definida de institución independiente del Poder

al emitirse el Decreto Legislativo de fecha 27 de marzo del año citado. Ejecutivo/ En los Considerandos de ese Decreto se expresa que al Tribunal de Cuentas se le ha tenido como dependencia del Poder Ejecutivo, no obstante ser electos sus miembros por la Representación Nacional, y que de continuar así, no podría aquel organismo ejercer con absoluta independencia las importantes funciones que le estaban encomendadas. En consideración a tales razones, por medio del Decreto de referencia se instituyó al Tribunal Superior de Cuentas como el organismo que, con independencia del Poder Ejecutivo, quedaba encargada de vigilar el escrupuloso manejo de los caudales públicos y el cumplimiento de las leyes fiscales.-

Con todo y que el Decreto Legislativo del 27 de marzo de 1901 reconoció al Tribunal Superior de Cuentas su calidad de organismo independiente del Poder Ejecutivo, con el tiempo llegó a estimarse que era indispensable precisar los alcances de tal Decreto, darles mayor extensión, reafirmando la independencia del expresado organismo y señalando y concretando sus atribuciones, lo que se hizo por Decreto Legislativo del 15 de julio de 1919, contentivo de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.-

En esa ley se señala al Tribunal Superior de Cuentas la función de glosar las cuentas de todas las personas o corporaciones, sin excepción alguna, que por cualquier motivo tuvieran a su cargo la recaudación, administración o distribución de intereses del Erario Público, a cuyo efecto el Tribu-

nal debía calificar la legalidad o ilegalidad de las órdenes de pago que en efectivo, especies fiscales o en bonos expediera el Poder Ejecutivo.-

Primera Epoca de la Intervención Preventiva:

Para el mismo efecto de ampliar el ámbito de la fiscalización del Tribunal, se le encomendó intervenir en la emisión de documentos de crédito público, billetes de banco y billetes de loterías autorizadas a favor de establecimientos de beneficencia, lo mismo que en la preparación del papel sellado, timbres fiscales y especies fiscales. Y También como parte de esta mayor intervención en la gestión hacendaria, se le asignó el cometido de llevar registros sobre distintos actos de la Administración, tales como contratos, nombramientos de empleados, etc., e incluso el de practicar visitas en las Aduanas, Administraciones de Rentas y en todas las demás oficinas que manejaran fondos públicos, con el fin de cerciorarse de su buen manejo y distribución.-

Con el transcurrir del tiempo y a medida que los ingresos y los gastos públicos crecían, se hizo evidente la necesidad de reorganizar la administración fiscal salvadoreña, e incluso de ampliar el control fiscal para que recayese especialmente, además de lo que ya estaba sujeto a la intervención del Tribunal Superior de Cuentas, en los actos de ejecución del presupuesto, en cuanto corresponde a los funcionarios que tienen la facultad de ordenar los gastos públicos, o sea, pues,

a establecer un control preventivo sobre los ordenadores de gastos; y, en general, a ampliar la esfera del control, en su aspecto administrativo, en lo que no era cubierto por el Tribunal Superior de Cuentas, al que le correspondía, de manera principal, el control posterior de carácter jurisdiccional -- de las cuentas rendidas por los manejadores de fondos y bienes públicos.-

Consecuente con ese modo de pensar, el Gobierno contrató los servicios de la firma inglesa Layton Bennett Chiene & Tait, en julio del año de 1928, a efecto de que estudiara las reformas que convenía implantar en los sistemas de contabilidad y control, estudio que fue considerado necesario, por estimarse que tales sistemas ya no respondían a los progresos financieros alcanzados por el Estado.-

Primera Ley de Auditoría:

Y fue con base en las recomendaciones formuladas por la firma inglesa antes mencionada, que el Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, emitió el Decreto Ejecutivo de fecha 7 de noviembre del año de 1929, en virtud del cual fue creada la Auditoría General de Hacienda, anexa al Ministerio del Ramo, con las facultades que por el Decreto del Poder Ejecutivo de 16 de mayo de 1923 se habían conferido a la Dirección General de Contabilidad Fiscal.-

Mas, por estimarse que la Auditoría General de Hacienda, a que se alude en el párrafo anterior, tenía que llevar a

la práctica diversas reformas en el sistema de contabilidad - existente en aquella época, y establecer, además, el control preventivo sobre la recaudación y el gasto de las rentas públicas, todo lo cual reclamaba, para la mayor eficiencia de la misión encomendada a aquel organismo, la adopción de una Ley Orgánica acorde a los propósitos indicados, en consideración a - tales razones fue dictada la Ley de Auditoría General de la República, por medio del Decreto Legislativo No. 70 de fecha 21 - de mayo del año de 1930, el cual aparece publicado en el Dia-rio Oficial No. 138 del 19 de junio del año citado.-

De conformidad con esa Ley, la Auditoría General de - la República adquirió la categoría de organismo independiente - en el desempeño de sus funciones, las que según esa misma ley, consistirían en el control preventivo de la ejecución del pre-supuesto y, en general, en la intervención de todos los actos de recaudación, custodia, inversión, erogación, pago y enajenación de fondos, valores y bienes de la República.-

La labor realizada por la Auditoría General de la Re-pública fue de importancia considerable. El control preventivo sobre la ejecución del presupuesto hizo posible que los gastos públicos se ciñeran estrictamente a las autorizaciones del Po-der Legislativo, contenidas en el presupuesto, tanto en cuanto a la cuantía como al objeto de los gastos. Los Presupuestos fueron liquidados con cierto grado de exactitud, ya que la misma Auditoría por tener a su cargo la contabilidad del Gobierno, era

la encargada de preparar las cuentas y estados financieros requeridos para tal fin. Y, en general, el control posterior de carácter administrativo sobre los actos de recaudación, custodia, inversión, enajenación y pago de fondos públicos fue más efectivo, al realizarse inmediatamente después de recibirse - las cuentas, o sea pocos días después de que las operaciones fiscales habían tenido lugar, control que, al mismo tiempo, - fue complementado mediante inspecciones practicadas en las oficinas de manejo. En esta forma, el control de la Auditoría, de tipo administrativo, facilitó el control jurisdiccional a cargo del Tribunal Superior de Cuentas, ya que cuando éste procedía a la glosa, algún tiempo después de practicadas las operaciones que eran objeto de dicha glosa, aprovechaba el resultado del control de la Auditoría, traducido no pocas veces en observaciones formuladas a los cuentadantes, que sólo requerían de la decisión del Tribunal para convertirse en reparos.-

Desde entonces, el control de la administración fiscal salvadoreña fue más completo, como resultado de los esfuerzos de ambos organismos; y como consecuencia de ello, bien - pronto pudo apreciarse la necesidad de centralizar las actividades fiscalizadoras en un solo organismo, ya que sólo así era posible obtener la unidad de dirección requerida y la indispensable coordinación de los esfuerzos encaminados a tal propósito.-

Como nació la Corte de Cuentas de la República:

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 , 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 la glosa de las cuentas de las municipalidades.-

Con respecto a la estructura que habría de darse al nuevo organismo, la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, a la que el Gobierno de la República le había encomendado el estudio de la organización fiscal salvadoreña, propuso que se adoptara el patrón inglés, o sea el de una contraloría y auditoría general. Tal Comisión, integrada por un abogado y dos expertos en finanzas y contabilidad pública, todos ellos de nacionalidad salvadoreña, don Manuel Enrique Hinds, que luego habría de ser el Primer Presidente de la Corte de Cuentas de la República, el Dr. Juan Ernesto Vásquez y don Julio Rozeville, tenía entre otros cometidos, el de proponer las disposiciones que, a juicio de ella, fuera conveniente introducir al Proyecto de Constitución que a la sazón se estaba preparando, en la parte relativa a la Hacienda Pública.-

Así nació a la vida institucional salvadoreña, en la noche del 6 al 7 de Enero de 1940, la Corte de Cuentas de la República, después de considerar las recomendaciones de la Comisión, basadas en un concienzudo estudio del problema, mu-

chas fueron las que hubieron de ser aceptadas en lo referente al control fiscal; mas, en consideración a nuestra forma de gobierno y a la idiosincracia de nuestro pueblo, de origen latino, fue que se prefirió adoptar para la nueva entidad el clásico nombre de Corte de Cuentas, de tradición francesa, o sea el de un organismo colegiado de control fiscal, con las modificaciones que se creyeren necesarias para adaptarlo a la realidad salvadoreña.-

Aun cuando el Decreto Legislativo No. 101, de fecha 29 de diciembre de 1939, publicado en el Diario Oficial No.284, por medio del cual, dando cumplimiento a lo preceptuado por el Art. 158 de la Constitución Política de 1939, en el cual constitucionalmente fue creada la Corte de Cuentas para la fiscalización técnico-legal de la gestión de la Hacienda Pública, y en cumplimiento de lo estatuido en el artículo 195 de la misma Constitución fue que se decretó la "Ley Orgánica de la Corte de Cuentas", que tal como lo dije antes, surgió a la vida institucional salvadoreña", en la noche del 6 al 7 de Enero de 1940.-

CAPITULO TERCERO

FINALIDAD, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LA CORTE DE CUEN-
TAS DE LA REPUBLICA

FINALIDAD DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

Tal como ya se ha expresado anteriormente, la finali-
dad que la Constitución Política le atribuye a la Corte de -
Cuentas de la República, es la de fiscalizar la gestión de la
Hacienda Pública, en general, y de la ejecución del Presupues-
to en particular.-

Cuando la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la Re-
pública se refiere a la finalidad de este organismo de control,
y desarrollando el precepto constitucional, en su artículo -
lo.) expresa, que esa fiscalización ha de ser ejercida en su
doble aspecto administrativo y jurisdiccional; y tendiente a
señalar el campo de aplicación de ese control, agrega, que a
la Corte de Cuentas de la República le corresponde fiscalizar
la administración del patrimonio del Estado, de los estableci-
mientos públicos, de las entidades oficiales autónomas y Corpo-
raciones de Derecho Público, así como los fondos, valores u
otros bienes que, siendo ajenos, estén a cargo del Gobierno,-
o de entidades o corporaciones de las mencionadas antes.-

De todo lo expuesto anteriormente se desprende, que la
Corte de Cuentas de la República ejerce su competencia fiscaliz-
adora en todo el territorio nacional, abarcando a todos los -

organismos y entidades del Estado que a lo largo de ese mismo territorio desarrollan sus actividades financieras, estando así bajo su jurisdicción, tanto los organismos de la Administración Central (Gobierno Central), como los que operan en forma descentralizada funcional y territorialmente hablando, o sea lo mismo que, las instituciones y empresas estatales que gozan de autonomía y todas las municipalidades de la República.-

La misma Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, en su artículo 3o.) se encarga de corroborar los conceptos vertidos anteriormente cuando establece que están sometidos a la jurisdicción del organismo de control quienes recaudan, custodian, administran o distribuyan los fondos y otros bienes de referencia, lo mismo que los liquidadores o interventores de ingresos o gastos públicos, a excepción de los funcionarios a que se refiere el artículo 211) de la Constitución Política. Es más, según el mismo artículo 3o.) de la Ley Orgánica, la competencia de la Corte de Cuentas de la República alcanza a todo aquél que tenga a su cargo el manejo de dineros u otros bienes del Estado o de las entidades mencionadas en el artículo 1o.) de la misma Ley Orgánica, y por comisión temporal o especial, ya de hecho.-

Puede, pues afirmarse, tomando en consideración las disposiciones constitucionales y legales referidas anteriormente, que la jurisdicción de la Corte de Cuentas de la República

es amplia y que comprende todos los actos financieros que conciernen al Estado, sean cuales fueran los organismos y funcionarios que los efectúen y aun cuando quienes tal cosa hiciéren, procedan en calidad de particulares.-

ORGANISMO INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO

El artículo 128 de la Constitución Política establece que la Corte de Cuentas de la República en el ejercicio de sus atribuciones, actúa con independencia del Poder Ejecutivo, lo cual contribuye a garantizar y asegurar la eficacia del control.-

La verdad es que, un control externo de la Administración, ejercido por un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, no representa garantía suficiente, que responda al interés supremo del Estado, y como consecuencia, del pueblo entero, de que los fondos y bienes de la Nación serán manejados con toda escrupulosidad. Nuestros legisladores constituyentes tuvieron, pues, en mente, ese máximo interés del Estado, al dotar de la independencia necesaria al organismo de control externo.-

La Corte de Cuentas de la República, o sea nuestro máximo organismo fiscalizador actúa, por consiguiente, con sujeción a la Constitución Política y a su Ley Orgánica, sin estar supeditado en sus decisiones a ninguno de los órganos del Poder Ejecutivo. Su dependencia es únicamente hacia el Poder Legislativo, respecto del cual actúa como su delegado, y a quien está obligado a rendirle cuenta de sus labores por medio de su in-

forme anual, tal como lo prescribe el Art. 132 de nuestra Constitución Política. La dependencia de la Corte de Cuentas de la República del Poder Legislativo se afirma, además, en las circunstancias de ser aquel Poder el que elige a los miembros de su personal directivo, o sea al Presidente y a los Magistrados (Primero y Segundo) de la Institución, y de ser el mismo Poder Legislativo el único que, por causa justa y mediante resolución puede separar de sus cargos a los funcionarios mencionados, tal como lo preceptúa el inciso 4o.) del Art. 130 de nuestra Constitución Política.-

DIVERSAS MODALIDADES DEL CONTROL FISCAL

El control fiscal presenta diversas modalidades, según el momento en que se aplica, dando lugar, con ello, a los sistemas de control preventivo, perceptivo y posterior.-

El control fiscal presenta además, dos aspectos, uno de tipo administrativo y otro de carácter jurisdiccional. Por el primero, los órganos de control actúan sin forma de juicio, en tanto que al control jurisdiccional corresponde la acción que tiende a determinar de manera definitiva la corrección o incorrección de la gestión y la cuenta respectiva, deduciendo en su caso, las responsabilidades pecuniarias que quepan a los administradores de fondos y bienes públicos. Esta acción no siempre es atribuida a los organismos fiscalizadores, estando encomendada, en diversos países, a los tribunales comunes. Sin embargo, en el caso de nuestra Corte de Cuentas de la Repúbli

ca, sí, se le ha confiado tal acción en virtud de disposiciones de la Constitución Política y de su propia Ley Orgánica. Según esas disposiciones, constitucional y legal mencionadas, a la Corte de Cuentas de la República le corresponde realizar - el control en ambos aspectos, o sea el administrativo y el jurisdiccional, este último por medio del juicio de cuentas. El control jurisdiccional es siempre a posteriori, mientras que el simplemente administrativo puede ser preventivo y a posteriori.-

También debemos hacer la distinción entre control jurídico y control financiero. Por el primero se persigue que el acto administrativo se ajuste a la ley, en tanto que por el - financiero se analizan los resultados económicos o patrimoniales del mismo. Para el control jurídico no importa la mayor - o menor oportunidad o inoportunidad del acto, su mayor o menor conveniencia. Estos factores han de ser justipreciados por los órganos de la administración, quienes además y exclusivamente se responsabilizan de sus resultados. Para el control jurídico, si el acto es legal, debe cursarse.-

Pero también es cierto que está fuera de toda duda - de que el control financiero debe suponer siempre el análisis legal del acto, por cuanto es inconcebible que en un Estado - de Derecho pueda prosperar un acto ilegal, por muy conveniente, oportuno o económico que se le suponga. Es en este sentido que bien puede decirse, que la Corte de Cuentas de la Repú-

blica realiza en parte un control financiero, limitado al aspecto legal de los actos sometidos a su fiscalización. Sin embargo, la distinción es más clara entre ambos controles, cuando al financiero se le atribuye únicamente el análisis de ese mismo acto, circunscrito al aspecto legal.-

La Corte de Cuentas realiza el control en sus diversas modalidades, ya mencionadas anteriormente, o sea preventivo, perceptivo y a posteriori, éste último en sus dos aspectos, administrativo y jurisdiccional, pero su intervención está limitada a determinar el aspecto de la legalidad o ilegalidad de los actos en que interviene. A este respecto, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República es clara y terminante al decir en su artículo 4o.) que "la Corte estará obligada a considerar los actos en que le toque conocer, únicamente desde el punto de vista de la ley".-

El control preventivo se caracteriza porque siempre se antepone a los actos administrativos, como un medio de prevenir o impedir, en cuanto sea posible, que mediante los mismos se contraigan compromisos u obligaciones hacia terceros, al margen de las disposiciones legales que sean aplicables. Responde a la idea de que prevenir o impedir constituyen el medio más eficaz de protección para la Hacienda Pública, pues al evitar que se realicen aquellos actos que adolecen de defectos legales de forma o de fondo, previene de modo efectivo los daños que se derivarían de su consumación. Es evidente que tan

bién previene a tiempo el administrador para que no incurra en las responsabilidades respectivas.-

Por otra parte, la aprobación por la Corte de Cuentas de la República de un acto sometido a su control preventivo, exime al que lo ejecuta de toda responsabilidad fiscal. Es indispensable insistir sobre este particular, en vista de la creencia que existe, de que a pesar de la intervención preventiva de que un acto haya sido objeto, siempre está expuesto el funcionario que lo ejecuta, a que se le deduzcan responsabilidades pecuniarias al practicarse el control a posteriori de su gestión. En realidad, ello no es así. Para el caso puede decirse, que una orden de pago intervenida preventivamente por la Corte de Cuentas de la República, es comprobante de legítimo abono para el Pagador que la cancela. Esto no obsta, desde luego, para que si el Pagador cancela la orden de pago entregando los fondos a persona distinta del titular de la misma orden de pago, incurra en responsabilidad, precisamente por haber efectuado el pago a persona distinta de la legítima acreedora del Gobierno. Igual cosa sucedería, si el Pagador cancela el total de la orden de pago, esto es, su valor nominal, sin hacer los descuentos o deducciones consignados en la misma, o que de conformidad con la ley, dicho Pagador esté en la obligación de descontar o deducir, ya sea que provengan de porcentajes de embargos, de impuestos debidos, etc., a que estuviere sujeto al acreedor respectivo, o sea -

el titular de la orden de pago presentada a cobro.-

Es claro que si la intervención preventiva no produjera el efecto antes indicado, o sea el de eximir de toda responsabilidad fiscal al funcionario ejecutante de un acto sometido a tal intervención preventiva, ella simplemente constituiría un trámite más, sin consecuencias jurídicas de ninguna clase, y, por lo mismo, carecería de objeto. Pero, ello no es así, y como se ha visto en los casos supuestos anteriormente, del Pagador que cancela una orden de pago previamente intervenida, él no incurre en responsabilidad alguna al efectuar el pago. Para el Pagador, la orden de pago intervenida legalmente por la Corte de Cuentas de la República, constituye comprobante de legítimo abono. Y sólo podrá haber responsabilidad para dicho Pagador, por actos que correspondan a su actuación posterior a la intervención preventiva, y que desconozcan o excedan las limitaciones o condiciones de la orden de pago, tal como fué legalizada.-

El campo de aplicación del control preventivo puede extenderse al ingreso y al gasto, pero ordinariamente sólo se realiza con respecto a este último. Como dijera anteriormente, se caracteriza esta forma de intervención porque se antepone a los actos de administración, lo que expresado en términos más concretos significa, que es ejercido tanto antes de contraer los compromisos, como antes de efectuar el pago.-

Dada la circunstancia indicada, sobre el momento en que tal control se efectúa, y con el fin de evitar que entra be la acción administrativa, ocasionando retardos o demoras en la tramitación de los asuntos, es indispensable hacer uso de procedimientos ágiles en su aplicación.-

Como medio de agilizar dicho control, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República 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 y Contadores Fiscales, con facultades suficientes para intervenir documentos de gastos hasta cierta cantidad prudencial, reservándose el propio Presidente de la Corte, la intervención de los que excedan de esa suma prudencial. De esta manera, el trabajo se realiza sin demora alguna, pudiendo decirse que la Corte se mantiene al día, pues por lo general, toda 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.

No obstante la señalada importancia del control preventivo, no resultaría satisfactorio por sí solo, si no está complementado por el control a posteriori. A diferencia del control preventivo, el control a posteriori no impide la ejecución del acto, estando su acción enderezada a establecer la -

verdadera responsabilidad de la gestión administrativa.- }

Aun cuando el control preventivo cubriese todos los actos de gestión, siempre sería necesario el control a posteriori; y tanto más lo es, cuanto que aquel control no se realiza con respecto al ingreso, sino sólo con relación al gasto, sin cubrir la totalidad de su proceso, sino únicamente las etapas que preceden al compromiso y al pago.-

En el ejemplo del Pagador que se diera anteriormente, pudo apreciarse, que los actos propios de ese funcionario, ajenos a la legitimidad de la orden de pago que cancela, y siempre que tales actos sean contrarios al derecho, dan lugar a responsabilidad, que es deducida en el ejercicio del control a posteriori.-

Aun cuando tenga que incurrirse en una repetición, es necesario volver a decir, para seguir el orden de la exposición, que el control a posteriori presenta dos aspectos, o sea, un control a posteriori de tipo administrativo y un control a posteriori de carácter jurisdiccional.-

El primero, el administrativo 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 continua.-

El segundo, o sea el jurisdiccional, tiende a determinar de manera definitiva las responsabilidades pecuniarias que quepa deducir a los administradores de fondos y bienes pú }

blicos, y se efectúa por medio del juicio de cuentas, de manera periódica.-

Como complemento del control preventivo y del control a posteriori de carácter administrativo, y a fin de llenar los vacíos dejados por aquéllos, se efectúa un control perceptivo, denominado así, porque tiende a verificar objetivamente, mediante inspecciones practicadas en las propias oficinas sujetas a control, la integridad de los fondos y bienes a su cuidado.-

Tales vacíos derivan de la naturaleza de aquellas formas de control, mediante el control preventivo se analizan los documentos en que se reflejan los actos cuya legalidad se fiscaliza, y el control a posteriori se verifica con base en las cuentas y sus justificativos o comprobantes, en que han quedado registrados los respectivos actos de gestión fiscal.-

El hecho de que ambos controles se verifican sobre papeles, hace que ninguno de ellos ofrezca seguridad absoluta en sus resultados, porque cabe la posibilidad de que los papeles, por error o por malicia, no correspondan a la realidad de los actos que ellos pretenden reflejar. De ahí 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 de conformidad 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. A todo esto responde el control perceptivo, que tiende a llenar las lagunas dejadas por las otras dos formas de intervención.-

El control perceptivo se verifica por medio de un -- cuerpo de inspectores que se apersonan en las oficinas y locales de los organismos investigados, o en los lugares donde éstos han verificado sus labores, tales como: caminos, construcciones, etc., ofreciendo a la Corte 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 a los pagos efectuados en relación con la obra ejecutada o el servicio prestado, etc.-

ORGANIZACION DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

Dada la circunstancia de que la Corte de Cuentas de -- la República desempeña dos tipos de funciones, de índole administrativa la primera, y de carácter jurisdiccional la segunda, su organización tiene que acoplarse a esa dualidad de funciones.-

De conformidad con los principios sustentados en la -- Constitución Política, que han sido desarrollados por su ley Orgánica, la Corte de Cuentas de la República está formada por -- una Cámara de Segunda Instancia, varias Cámaras de Primera -- Instancia, y los Secretarios, Relatores, Examinadores y demás

funcionarios y empleados que demande el servicio.-

Para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, la Corte está organizada como un organismo colegiado, a la manera de un tribunal judicial, con jurisdicción en todo el territorio de la República. Hay una Cámara de Segunda Instancia, formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, y varias Cámaras de Primera Instancia, formadas por dos Jueces de Cuentas cada una de ellas.-

En cambio, para el ejercicio de las funciones administrativas, la Corte de Cuentas está organizada unipersonalmente. A la cabeza de ella está el Presidente de la Corte, a quien compete originalmente ese ejercicio. No obstante, y en virtud de que el volumen de tales funciones es tan crecido, que resulta materialmente imposible que sean desempeñadas por una sola persona, la Ley faculta al Presidente de la Corte para delegar las parcialmente en los Magistrados de la misma. La ejecución material de los actos de control, está a cargo de diversos Departamentos, subdivididos en Secciones. El Departamento de Secretaría sirve las necesidades de relación de toda la Oficina, y un gran número de otras necesidades diversas.-

El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de tres años, pudiendo ser reelectos. Sólo pueden ser separados de sus cargos si existe causa justa mediante resolución de la propia Asamblea Legislativa. Es digno de atención el he

cho de que, aunque la Constitución de 1939 previó la elección de Magistrados Suplentes en el número que determinase la Ley, para completar en su caso la Cámara Superior, hoy Cámara de Segunda Instancia, inexplicablemente fueron suprimidos esos - Magistrados Suplentes por el Legislador Constituyente de 1950, sin que conste en los documentos respectivos cual fue el motivo o fundamento de la supresión. El Legislador Constituyente de 1962 no enmendó ese error que en cualquier momento puede - plantear dificultades insalvables al funcionamiento correcto y oportuno de la Institución.-

Para ser Presidente o Magistrado de la Corte de Cuentas de la República ~~se~~ requiere ser salvadoreño, mayor de -- treinta años, de honradez y competencia notorias, estar en - pleno ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección.-

El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas responden ante la Asamblea Legislativa, quien los juzga - por los delitos oficiales y comunes que cometan. Las violaciones de las garantías constitucionales en que incurrieren, en el ejercicio de sus funciones, pueden ser reclamados por los afectados, ante la Corte Suprema de Justicia, mediante el Recurso de Amparo.-

Los Jueces de Cuentas integrantes de las Cámaras de Primera Instancia son nombrados por la Cámara de Segunda Instancia. Todos los demás funcionarios y empleados de la Corte,

son nombrados exclusivamente por el Presidente de la misma.-

El Ministerio Público está representado ante la Corte de Cuentas de la República por el Fiscal General de la República, o por el Agente del Ministerio Fiscal que aquel funcionario designe, de manera general, o especial, es parte en todos los juicios de cuentas.-

Para la ejecución material de los actos de control, - la Corte de Cuentas de la República, de conformidad con el Reglamento Administrativo de la misma, en su parte administrativa, comprende los siguientes Departamentos: Departamento de Secretaría y Personal, Departamento de Control Previo del Presupuesto (antes Departamento de Control del Presupuesto), Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes (antes Departamento de Control del Tesoro), Departamento de Auditoría de la Contabilidad Central (antes Departamento de Contabilidad), Departamento de Control de Aduanas, Departamento de Control de Instituciones Descentralizadas (antes Departamento de Control de Instituciones Autónomas), y Departamento de Control Municipal. Actualmente también existe el Departamento de Control Perceptivo sin que aparezca incluido en el Reglamento Administrativo.-

Existen además, bajo la inmediata dependencia del Presidente, los Colaboradores Jurídicos y técnicos que se crean convenientes, y una Sección que se denomina Sección de Servicios Diversos.-

El Departamento de Secretaría actúa a través de dos Secretarios y el personal auxiliar necesario, uno de los Secretarios actúa en todo lo referente a las funciones administrativas de la Corte, y el otro actúa en todo lo referente al aspecto jurisdiccional, esto no obsta para que por instrucciones del Presidente de la Corte, ambos puedan actuar en las dos funciones, o bien por ausencia o impedimento de alguno de ellos, el otro actúa en su defecto.-

Al Departamento de Secretaría corresponde:

- 1o.) Recibir, distribuir entre los Departamentos, - hacer, cursar y archivar la correspondencia.
- 2o.) Cursar las solicitudes de informes y certificaciones.
- 3o.) Tramitar todo lo relativo a las funciones que - tocan al Presidente de la Corte, en materia de control jurisdiccional.
- 4o.) Llevar el control de asistencia del personal.
- 5o.) Tramitar todo lo relativo al nombramiento, licencias y cancelación de nombramientos del personal de la Corte.
- 6o.) En lo general, tramitar todo asunto que no corresponda a los demás Departamentos de la Corte.

El Departamento de Control Previo del Presupuesto tiene a su cargo la intervención que la ley confía a la Corte so-

bre la ejecución del Presupuesto. También le corresponde llevar el Registro de Empleados de la Administración Pública.-

El Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes, tiene a su cargo el control administrativo sobre el manejo de fondos (ingresos y pagos) en las distintas oficinas de la Administración Pública. También le corresponde a este Departamento el control administrativo sobre los liquidadores de ingresos y el control de las existencias en los Almacenes.-

El Departamento de Auditoría de la Contabilidad Central tiene como principal atribución examinar y verificar la contabilidad que por medio de su respectiva dependencia lleva el Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, con el fin de comprobar:

a-) Si las operaciones de dicha contabilidad han sido registradas correctamente, y

b-) Si en los actos que las originan se han cumplido los preceptos legales que rigen la gestión financiera del Estado.

Desde el punto de vista de su organización administrativa, la Corte de Cuentas sólo puede referirse al régimen financiero del Estado, tal y como lo prescribe el literal transcrito en el párrafo anterior, o sea sólo para ver si se han cumplido los preceptos legales que rigen la gestión financiera del Estado. Este literal b) mencionado anteriormente, co-

responde al Art. 15-bis del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas de la República, el cual está vigente.-

ATRIBUCIONES DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

La descripción y comentarios hechos sobre las diversas modalidades del control, dan una idea bastante aproximada de la función que a la Corte le corresponde realizar. No obstante, para que esa idea sea más completa, considero necesario hacer mención de las atribuciones conferidas al organismo de control, y en la forma específica en que la ley se las confiere.

Según el Artículo 128 de la Constitución Política vigente que reafirma lo ya dispuesto en Constituciones anteriores, en el sentido de instituir a la Corte de Cuentas de la República como el organismo que, con independencia del Poder Ejecutivo, tendrá a su cargo la fiscalización de la Hacienda Pública en general, y de la ejecución del Presupuesto en particular; esas atribuciones son las siguientes:

- 1a.) Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.-
- 2a.) Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patri-

monio del Estado, y refrendar los actos y contra
tos relativos a la deuda pública.-

3a.) Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los
funcionarios que manejen fondos o bienes públicos,
conocer de los juicios a que den lugar dichas -
cuentas.

4a.) Fiscalizar la gestión económica de las institu-
ciones y empresas estatales de carácter autónomo
y de las entidades que se costeen con fondos del
Erario o que reciban subvención del mismo. Esta
fiscalización se hará de manera adecuada a la na
turaleza y fines del organismo de que se trate,
de acuerdo con lo que al respecto determine la -
ley.-

5a.) Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Ha
cienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la A-
samblea, e informar a ésta del resultado de su -
examen.

6a.) Dictar los reglamentos necesarios para el cumpli
miento de sus atribuciones.

7a.) Ejercer las demás funciones que las leyes le se
ñalen.

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la Repúbli-
ca, al desarrollar las disposiciones constitucionales citadas,

enumera en su artículo 5o.) las atribuciones de la Corte de --
Cuentas, en términos semejantes; y, siendo tales atribuciones --
susceptibles de ser complementadas, las amplía convenientemen-
te para dar mayor efectividad a las funciones de control. Esas
atribuciones complementarias, enumeradas como si fueran conti-
nuación del Artículo 128 de la Constitución Política, ya cita-
do, son las siguientes:

8a.) Exigir las cauciones a quienes corresponda ren-
dir las para garantizar su actuación, señalar su
cuantía, calificarlas, custodiar los títulos re-
lativos a ellas y cancelarlas cuando proceda.-

9a.) Archivar y conservar los testimonios de escritu-
ras u otros títulos de bienes inmuebles, los do-
cumentos por deudas o créditos a favor de la Na-
ción, y todos los expedientes o títulos de cual-
quier clase que acrediten propiedad, derechos o
acciones del Estado, con excepción de los valo-
res comerciales o fiduciarios, que se hayan de
depositar en la Dirección General de Tesorería
o de aquellos que por ley especial deban ser --
custodiados en otra oficina; testimonios o certi-
ficaciones autorizadas de tales documentos.

10a.) Intervenir en la emisión de documentos de cré-
dito público de cualquier clase que sean, lo -

mismo que en la emisión de especies fiscales valoradas.-

- 11a.) Autorizar la posesión de sus cargos a los empleados sujetos a su fiscalización jurisdiccional, una vez hayan rendido la caución de ley; y suspenderlos cuando la fianza caduque sin oportuna renovación.-
- 12a.) 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 o 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 o efectos valorados.
- 13a.) Emitir Reglamentos e instructivos acerca de la estructura, forma, comprobación y justificación

de las cuentas relativas a bienes del Supremo Go
bierno, así como de las instituciones y corpora-
ciones sujetas a su fiscalización.

- 14a.) Emitir reglamentos e instructivos acerca de la
forma y uso de los formularios para recibos y --
otros documentos relativos a la ~~re~~caudación, cus-
todia, 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.
- 15a.) Dictar las medidas de control que sean neces-
arias, procurando conservar el espíritu que anima
a las establecidas por la ley o los reglamentos
vigentes.-
- 16a.) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglament
os e instrucciones sobre la contabilidad e in--
tervención que le han sido conferidas por la ley.
- 17a.) Imponer multas que se harán efectivas en forma
gubernativa hasta de doscientos colones por fal-
tas cometidas o por negligencia en el cumplimient
o de las leyes o reglamentos que regulen la cont
abilidad, la liquidación de tasas y contribucion
es, la percepción, la custodia, la distribución,
el pago, la entrada y la salidad de/los fondos y -
bienes públicos, de especies valoradas, de títu-

los de crédito y cualesquiera efectos que puedan tener valor comercial; como asimismo por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el numeral 12a.) de este mismo artículo.-

18a.) Gestionar ante el Fiscal General de la República para que se cobren los alcances a favor del Fisco, de los Institutos Autónomos y Municipios establecidos por sentencia ejecutoriada de la propia Corte.-

19a.) Fenecer las cuentas, cuando proceda; y expedir finiquitos.

Además de las atribuciones que anteceden, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República en el numeral 3o.) del artículo 5o.) de su Ley Orgánica tenía la siguiente disposición: "Centralizar las cuentas del Supremo Gobierno, y dictar las instrucciones que fueren necesarias con el fin de obtener la debida uniformidad en el modo de llevarlas". No obstante que fue hasta en 1965 que por Decreto Legislativo No. 213, publicado en el Diario Oficial No. 46, Tomo 206 del 8 de marzo de 1965 que se substituyó el numeral 3o.) en cuestión, fue desde el mes de enero de 1952 que la Corte de Cuentas de la República cesó en su función de organismo "Contador" del Gobierno, habiendo asumido, esa función, el Departamento de Contabilidad -

del Ministerio de Hacienda, hoy Dirección General de Contabilidad Central, y siempre dependiente del Ministerio de Hacienda, organismo al cual se le dió el encargo de llevar la contabilidad del Estado por Decreto Legislativo No. 545 de fecha 7 de enero de 1952, publicado en el Diario Oficial No. 7, del 11 del mismo mes y año,. A cambio de la cesantía como "Organismo Contador del Estado.", la Corte de Cuentas de la República se convirtió, además de las atribuciones ya mencionadas anteriormente, en organismo auditor de la contabilidad gubernamental, de conformidad con la fracción 5a. del artículo 128 de la Constitución Política.-

La misma Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, en su artículo 6o.) señala como deberes de la Institución, los siguientes:

- 1o.) Poner en conocimiento del Poder Legislativo por medio de su informe anual, todos los actos que se sometan a su conocimiento, y que se vea obligada a cursar con reservas.-
- 2o.) Dar cuenta al Poder Ejecutivo, Institutos Autónomos y a los Municipios, sobre toda irregularidad de orden económico que observe en el ejercicio de sus funciones y que de manera directa o indirecta pueda ocasionar perjuicios al patrimonio de dichas Entidades, sugiriendo al propio -

tiempo normas o procedimientos que se puedan poner en práctica para evitar tales perjuicios, - contribuyendo de esta manera a que haya más orden y legalidad en el manejo de los bienes y efectos públicos.-

3o.) Dar cuenta al Ministerio Público de los delitos - que note en el ejercicio de sus funciones.-

4o.) Derogado.

5o.) Mantener un Registro del Personal de la Administración Pública.-

CAPITULO CUARTO

UBICACION DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA DENTRO
DEL DERECHO

Ya quedó expresado en el capítulo anterior que las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República tienen su origen en la Constitución, artículo 128 y siguientes; además, constitucionales aparecen plenamente desarrolladas en su Ley Orgánica, estas atribuciones / en donde, el Control Fiscal que se le ha encomendado a nuestro/máximo organismo de control externo, revisa dos aspectos, uno de tipo administrativo y otro de marcado carácter jurisdiccional. Por el primero, nuestro máximo organismo de control actúa sin formación de juicio, en tanto que en el segundo, o sea el control jurisdiccional, sí, actúa por medio del juicio de cuentas, función eminentemente judicial. El control jurisdiccional es siempre a posteriori, mientras que el simplemente administrativo puede ser preventivo y a posteriori.-

También debemos hacer la distinción entre control jurídico propiamente dicho y control financiero. Por el primero se persigue que el acto administrativo se ajuste a la ley, en tanto que por el financiero se analizan los resultados económicos o patrimoniales del mismo. Para el control jurídico no importa la mayor oportunidad o inoportunidad del acto, su mayor o menor conveniencia. Estos factores han de ser justipreciados por los órganos de la administración, quienes además y exclusi

vamente se responsabilizan de sus resultados. Para el control jurídico, si el acto es legal, debe cursarse.-

El artículo 4o.) de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República dice:

"Art. 4o.- La Corte de Cuentas estará obligada a considerar los actos en que le toque conocer, únicamente desde el punto de vista de la ley.

Esto no obstará para que en otros órdenes, emita parecer o preste su colaboración, cuando lo juzgue conveniente".

Expresado lo anterior, queda claramente establecido que el control fiscal a cargo de la Corte de Cuentas de la República es eminentemente legal; y que en otros órdenes solo emitirá su parecer o prestará su colaboración cuando lo juzgue conveniente o cuando así se lo soliciten los organismos de la administración pública.-

Ahora bien, en cuanto al control financiero, o sea el del análisis de los resultados económicos o patrimoniales de la gestión fiscal, en nuestro medio le toca realizarlos al propio Poder Ejecutivo (Poder Administrador), a través de los controles internos en cada Secretaría de Estado y en cada una de las Unidades Secundarias de Ejecución; y principalmente, a través del Ministerio de Hacienda, llamado por la doctrina moderna el Ministerio del Equilibrio, quien en términos generales realiza el control financiero a través de la Dirección General

del Presupuesto, máximo organismo del control fiscal interno - del Poder Ejecutivo, o dicho de otro modo, del control financiero, artículos 19 y siguientes de la Ley Orgánica de Presupuestos, principalmente el literal b) del artículo 20 de la ley mencionada, que textualmente dice:

Art. 20.) Habrá una Dirección General del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyas principales funciones consistirán en ayudar a dicho Ministerio en:

b-) El control sobre la ejecución de dichos presupuestos desde el punto de vista administrativo, tanto en lo que se refiere a la ejecución financiera como a la de sus resultados en términos de realizaciones físicas y en general sobre todos los aspectos que tengan significación para una permanente evaluación de la ejecución de los distintos programas presupuestarios.

También es oportuno mencionar que también el Consejo Nacional de planificación y Coordinación Económica, dependiente directamente de la Presidencia de la República, realiza importante y decisivo control de la gestión financiera en toda la Administración Pública.-

Expresado lo anterior, lógicamente y doctrinariamente tenemos que concluir:

a) La Corte de Cuentas de la República, al derivar sus atribuciones de la Constitución, participa del Derecho Constitucional;

b) La Corte de Cuentas de la República, al realizar la intervención preventiva y perceptiva que se le ha encomendado aplica, tanto su ley orgánica como todas las demás leyes administrativas aplicables a cada caso que le presentan, por lo tanto, participa también del Derecho Administrativo;

c) La Corte de Cuentas de la República, al realizar la intervención a posteriori que se le ha encomendado aplica, tanto el derecho administrativo como el derecho de marcado - carácter jurisdiccional, y de un eminente procedimiento judicial, pues así se aplica en el juicio de cuentas;-

d) Desde el punto de vista financiero, la Corte de Cuentas de la República solo tiene que ver si el acto es legal, si esto es así, la Corte está en la obligación de cursarlo. Podrá en determinados casos emitir su opinión, dar su parecer o prestar su colaboración, cuando lo juzgue conveniente, pero si el acto es legal no podrá ni deberá obstaculizarlo, simplemente emitirá su opinión o prestará la colaboración necesaria.-

Doctrinariamente hablando, la Corte de Cuentas de la República, desde el punto de vista del "Derecho" es un "Organismo Sui-Géneris", pues colocado dentro del Derecho Público, par

ticipa dentro de éste, de las siguientes subdivisiones:

- a) Derecho Constitucional;
- b) Derecho Administrativo;
- c) Derecho Financiero, de éste, solo desde el punto de vista legal y no desde el punto de vista de sus resultados, ya sean estos económicos o patrimoniales, los cuales están a cargo del Poder Ejecutivo, especialmente, a través de la Dirección General del Presupuesto y del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, tal como se ha expresado anteriormente;
- d) Derecho Jurisdiccional, de marcado procedimiento judicial.

Para finalizar este capítulo, solo he de manifestar que resulta impreciso desde todo punto de vista jurídico, ubicar a la Corte de Cuentas de la República, ya sea dentro del Derecho Administrativo, o menos todavía, dentro del Derecho Financiero, pues solo podremos ubicarnos dentro de estas subdivisiones del Derecho, cuando aisladamente analicemos cada caso en particular, pero jamás nos dará razones suficientes para ubicar en forma absoluta a la Corte de Cuentas de la República dentro de cualquiera de las ramas del Derecho Público arriba mencionadas.-

Ahora bien, refiriéndonos a la intervención preventiva sobre el gasto, tema de esta tesis, necesariamente tenemos

que concluir que la intervención preventiva, sí, es Derecho Administrativo, es eminentemente legal, pues no analiza resultados, ya sean estos económicos o patrimoniales, solamente se - circunscribe al aspecto legal del gasto.-

CAPITULO QUINTO

DE LA INTERVENCIÓN PREVENTIVA

METODO Y PROCEDIMIENTOS PARA EL DESARROLLO DEL CONTROL PREVENTIVO

De la enumeración de las atribuciones conferidas a la Corte de Cuentas de la República, tal como aparecen en el Art. 128 de la Constitución Política, transcrito en el Capítulo anterior, y, tomando en cuenta que los métodos y procedimientos de la Fiscalización Superior, son los instrumentos por medio de los cuales las Entidades encargadas del control fiscal llevan a la práctica las atribuciones de que están investidas. Ya que esos métodos y procedimientos son medios para alcanzar fines determinados, debe estructurárseles en forma tal que el cumplimiento de dichos fines quede asegurado, o sea, que entre las atribuciones, como fines que son, y los métodos y procedimientos, que representan sus medios de ejecución, debe existir la más completa armonía; deducimos que a la Corte de Cuentas de la República le corresponde realizar "Un control preventivo sobre la Administración Centralizada, referida a la ejecución del Presupuesto General, lo mismo que sobre los actos, no canalizados a través del Presupuesto, que afecten al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado. Excepcionalmente ejerce control de esta clase sobre los presupuestos y patrimonios de tres Instituciones Autónomas descentralizadas, por disponerlo

así sus Leyes Orgánicas.-

Los métodos y procedimientos de la Corte, más que todo, se fundamentan en un sistema de intervención centralizado, debido a que la Corte no está autorizada legalmente, como es el caso de otras entidades fiscalizadoras, para disponer, a los fines de su control externo, de los servicios de control interno establecidos en organismos dependientes del Poder Ejecutivo. Esto significa que la Corte de Cuentas realiza su trabajo contando únicamente con su propio personal. La sola excepción a esta regla consiste en la facultad legal otorgada a la Corte para designar interventores de gastos periódicos, tales como sueldos, alquileres, servicios de luz, etc., en personal no dependiente de ella misma, pero esto únicamente para la realización, por parte de dichos interventores, de funciones de control preventivo.-

De conformidad con el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Corte, ésta interviene preventivamente: "Todo acto, cualquiera que sea la forma en que se manifieste, que afecte el patrimonio del Estado, ya como compromiso, obligación, pago o abono, y deberá ser sometido a la Corte de Cuentas, junto con los documentos que lo justifiquen y antes de que pueda tener efecto alguno, para que lo examine, apruebe y registre". Esto significa, que sin la intervención previa de la Corte, los actos de que se trata no producen efecto jurídico alguno.-

El sistema para la realización del control preventivo es centralizado, como ya se manifestó anteriormente, pero esto sólo en las relaciones externas de la Corte de Cuentas con los organismos de la Administración Pública sometida a dicho control. En cambio, internamente, el sistema es descentralizado, ya que para la más expedita atención de los asuntos, el Presidente de la Corte puede designar interventores entre el personal de su dependencia, y delegar en ellos funciones de intervención preventiva. He aquí el procedimiento para esta clase de intervención:

El Interventor que analiza los documentos relativos a gastos públicos, al notar que un acto es contrario a la ley, hace ver la supuesta ilegalidad a quien le hubiere sometido el acto. Si la autoridad actuante insiste en que el acto se tramite, el Interventor eleva el asunto al Jefe del respectivo Departamento. Si a juicio prudencial del Jefe del Departamento no hay ilegalidad en el acto, dicho Jefe ordena al Interventor que le dé curso; en caso contrario, lleva el incidente a conocimiento del señor Presidente de la Corte.-

El Presidente puede ordenar que se dé curso al acto o rechazarlo por medio de nota motivada dirigida al funcionario de quien haya emanado el acto. Este último podrá ceder ante la oposición de la Corte, o elevar el asunto al Ministro correspondiente, el cual podrá ordenar que el acto se revoque o modifi-

que , según el caso, o someterlo al Consejo de Ministros.-

ALCANCES DEL CONTROL PREVENTIVO

Ya dijimos en párrafos anteriores que el control preventivo tiende 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 a un acto de la naturaleza indicada, impide en todo caso y de manera definitiva su ejecución.-

Sobre este particular debo manifestar que las facultades de la Corte de Cuentas de la República en tal sentido no son, ni podían ser, ilimitadamente efectivas, por haberse considerado, por una parte, que las personas que ejercen la función fiscalizadora son susceptibles de cometer errores en su apreciación de la legalidad o ilegalidad de los actos que someten a su conocimiento; y por otra, que, demasiado a menudo, la realidad se revela contra las más cuidadosas previsiones del legislador más prudente, por lo que no siempre la legalidad, la justicia y la conveniencia resultan coincidiendo en una misma situación. Es indudable que, en determinadas circunstancias, la aplicación estricta de la Ley puede llegar a constituir injusticia extrema, según lo expresara el conocido aforismo jurídico: Summum jus, summa injuria.-

Cómo conciliar en tales casos las responsabilidades del Poder Administrador, obligado a realizar lo necesario para

cumplir los fines del Estado, y las del Organismo de Control, encargado de verificar y asegurar la conformidad a la ley de los actos administrativos concernientes a la Hacienda Pública?

Repugnaría a la naturaleza de la Corte de Cuentas de la República, por la clase de control jurídico que se le ha encomendado, y anularía del todo su eficiencia, si se atribuyera al Presidente de la misma, o a sus agentes, la facultad de determinar ad-libitum cuándo ha de cumplirse la ley, y cuándo puede desobedecerse sin consecuencias.-

Semejante facultad sería excesiva para ser ejercida por una sola persona, por lo cual nuestra legislación constitucional resuelve el problema en los términos siguientes:

Art. 129.- Siempre que un acto sometido a conocimiento de la Corte de Cuentas, en el ejercicio de sus funciones legales, viole a su juicio alguna ley o reglamento en vigor, ha de advertirlo así a los funcionarios que se lo comuniquen, y el acto de que se trate quedará en suspenso.-

El ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros y comunicada por escrito al Presidente de la Corte. Tal resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial.-

La ratificación, debidamente comunicada, hará cesar la suspensión del acto, siempre que las observaciones de la Corte de Cuentas no consistan en falta o insuficiencia de crédito presupuesto al cual deba aplicarse un gasto, pues, en tal caso, la suspensión debe mantenerse hasta que la deficiencia de crédito haya sido llenada.

Está fuera de toda duda que un alto cuerpo colegiado, como lo es el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, tiene la suficiente respetabilidad y el necesario espíritu de responsabilidad como para dirimir los conflictos planteados por la disparidad de criterios entre la Administración y la Oficina de Control. La resolución del Consejo de Ministros, ratificando total o parcialmente el acto objetado por la Corte de Cuentas de la República, obliga a ésta a cursarlo, relevándola de responsabilidad. Se exceptúa el caso de que las observaciones consistan en la falta o insuficiencia de crédito presupuesto al cual deba de aplicarse un gasto, pues en tal caso la suspensión del acto deberá mantenerse hasta que se corrija la falta o deficiencia presupuestaria.-

Es de lamentarse, no obstante, que en las Constituciones de 1950 y 1962 se haya desnaturalizado notablemente esta admirable institución, al condicionar la facultad del ejecutivo para ratificar el acto cuestionado con la frase "siempre

que lo considere legal". En efecto, si el Consejo de Ministros sólo puede ratificar el acto "cuando lo considere legal", y es innecesario decir que en ningún caso considerará legal un acto realmente ilegal, en este caso, la intervención del Consejo de Ministros quedaría reducida a la de un simple tribunal de grado, que únicamente resolvería los problemas que creara la falibilidad humana del Presidente de la Corte de Cuentas de la República, que puede equivocarse, naturalmente. Si el Consejo de Ministros estima que el acto es ilegal, deberá abstenerse de cursarlo, cualesquiera que sean las consecuencias que de su omisión pueda derivarse para el Estado.-

A mi juicio, no parece tan reducida, tan estrecha, la intención del legislador constitucional. Para convencerse de ello, basta considerar que si hubiera querido limitar la facultad de ratificación del Ejecutivo en Consejo de Ministros, a los actos inobjetablemente legales, no habría hecho la excepción de los casos de falta o insuficiencia de crédito presupuesto a que aplicar un gasto. La excepción, en efecto, resultaría innecesaria, porque tales casos son tan ilegales como cualquier otro, y más todavía, puesto que contrarían el precepto constitucional que dispone que "ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, sino es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto" (Artículo 125 de nuestra Constitución Política). La amplitud del crite-

rio del legislador sobre este particular está abonada, además, por la historia del aparecimiento y desarrollo de esta institución en nuestro derecho positivo. En 1939, y posteriormente en 1944 y 1945, la disposición que regulaba esta materia aparece redactada así: "El Ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, por medio de resolución tomada en Consejo de - Ministros y publicada en el Diario Oficial".-

De todos los actos que la Corte de Cuentas de la República curse con base en el Decreto del Consejo de Ministros a que me refiero en párrafos anteriores, deberá informarse a la Asamblea Legislativa (Artículos 132- C.P. y 28 L. O.C.C.)

Y, tal como ya se expresó anteriormente, la intervención preventiva no tiene lugar con respecto a la gestión de los Institutos Autónomos, salvo unos pocos que la tienen, por disposición de sus propias leyes orgánicas.-

DISPOSICIONES LEGALES QUE SE REFIEREN A LA INTERVENCION PREVENTIVA

No repetiré aquí, las disposiciones constitucionales **transcritas** y comentadas en Capítulos anteriores, pues considero que los lectores de este trabajo, a la altura de estos párrafos ya las tienen en su mente, por lo tanto, solo repetiré aquellas que considere absolutamente necesarias, a guisa de ejemplo mencionaré las contenidas en el Artículo 128 y siguientes de nuestra Constitución Política, tantas veces mencionados en párrafos anteriores.-

LEY ORGANICA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA:

Art. 2o.- Las atribuciones de intervención preventiva conferidas a la Corte se contraen únicamente al patrimonio del Estado; y sólo por disposición legal expresa se extenderán a los demás patrimonios mencionados en el inciso 2o. del artículo anterior.

Art. 4o.- La Corte estará obligada a considerar los actos en que le toque conocer, únicamente desde el punto de vista de la ley.-

Esto no obstará para que en otros órdenes, emita su parecer o preste su colaboración, cuando lo juzgue conveniente.

Art. 5o.- Número 1-) Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el Tesoro Público o al patrimonio del Estado y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.-

DE LA INTERVENCION PREVENTIVA

GENERALIDADES

Art. 24o. La intervención preventiva de la Corte tiene por principal finalidad que los bienes sujetos

a su vigilancia y fiscalización, sean manejados con estricto apego a la ley y a los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente; pero será permitido al Presidente de la Corte ejercer una razonable discreción en el ejercicio de dicha intervención preventiva, a fin de evitar que su fiscalización demore más allá de lo necesario las atenciones de la administración.-

Usando de la anterior facultad, el Presidente de la Corte podrá pasar inadvertidas aquellas cuestiones de pura forma, que no afecten al fondo de los asuntos de que tiene que conocer y cuya omisión o modificación no reste autoridad a otros funcionarios, ni afecte la finalidad fundamental que tuvo la medida que estatuyó el trámite o la forma que se dispense o modifique; pero en ningún caso podrá el Presidente dispensar un requisito establecido expresamente por disposiciones emanadas del Poder Legislativo.-

Art. 25.- El Presidente de la Corte ejercerá la intervención preventiva:

- a) Directamente;
- b) Por medio de los Departamentos Administrativos que el respectivo Reglamento indique;

c) Por medio de interventores designados por él entre el personal de su dependencia, o entre el personal de otros organismos del Estado; esto último sólo - cuando la ley lo permita expresamente.-

Art. 26.- Cuando un Interventor notare que un acto es contrario a la ley, hará ver la supuesta ilegalidad a quien se lo hubiere sometido y si éste insistiere en que el acto se tramite, el Interventor elevará el asunto al Jefe del respectivo Departamento de la Corte. Si la ilegalidad no existiere, a juicio del Jefe - de Departamento, podrá éste ordenar que se dé curso al acto. En caso contrario, llevará el incidente a conocimiento del Presidente.-

El Presidente, a su vez, podrá ordenar que se le dé curso al acto, o recusarlo por medio de nota motiva da dirigida al funcionario de quien haya emanado.- Si el expeditor fuere un Ministro de Estado, podrá ceder ante la oposición de la Corte o elevar el asunto al Consejo de Ministros, para los fines que después se expresan. Si el funcionario expeditor - no fuere un Ministro de Estado, podrá ceder ante la oposición de la Corte, o elevar el asunto al Ministro correspondiente, el cual podrá ordenar que el - acto se revoque o modifique, según el caso, o some-

terlo al Consejo de Ministros, para los efectos de ley.-

El procedimiento indicado en este artículo no impide que el Presidente de la Corte dé órdenes directas a los interventores.-

Art. 27.- El Poder Ejecutivo en vista de las observaciones de la Corte y de las alegaciones que presenten los funcionarios interesados en que el acto se ejecute, podrá ratificarlo total o parcialmente, siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros. Tal resolución una vez comunicada por escrito al Presidente de la Corte, hará cesar la suspensión del acto y lo obligará a darle el trámite debido, salvo lo dispuesto por el Art. 29.-

Art. 28.- Las resoluciones emitidas de conformidad con el artículo anterior, deberán ser publicadas en el Diario Oficial. El Presidente de la Corte al rendir su informe anual al Poder Legislativo le dará cuenta de los actos cursados en las condiciones indicadas, y especialmente de aquellos en que no se haya cumplido el requisito de publicación en un término prudencial.-

Art. 29.- La recusación de un acto por la Corte será irrevocable.

cable mientras el motivo que la origina no desaparezca, cuando éste consista en falta o insuficiencia de crédito presupuesto al cual deba aplicarse un gasto, pues en tal caso, la suspensión debe mantenerse mientras la deficiencia de crédito no haya sido llenada.

DE LA INTERVENCION PREVENTIVA SOBRE EL INGRESO

Art. 30.- La Corte podrá exigir que todo acto que implique un ingreso, incluso las liquidaciones de impuestos, tasas, precios, etc., se someta a su intervención preventiva.

Para los efectos del inciso anterior, se entenderá que la Corte estima innecesaria su intervención únicamente cuando así lo haga saber expresamente.-

DE LA INTERVENCION PREVENTIVA SOBRE EL GASTO

Art. 31.- Todo acto, cualquiera que sea la forma en que se manifieste, que afecte el patrimonio del Estado, ya como compromiso, obligación, pago o abono, deberá ser sometido a la Corte de Cuentas, junto con los documentos que lo justifiquen y antes de que pueda tener efecto alguno, para que lo examine, apruebe y registre.

Art. 32.- Entre los actos a que se refiere el artículo anterior, se consideran incluidos los siguientes, fuera de los otros que impliquen compromiso, obligación,

pago o abono:

- 1-) Los acuerdos de nombramiento, de promoción, de li
cencia, de pensión, de jubilación de montepío y de
cualquier otro acto que ocasione el pago de estipenu
dios u otras asignaciones; y
- 2-) Los contratos u órdenes para la entrega de merca-
derías, prestación de servicios, o construcción de -
obras.

Art. 33.- Los acuerdos relativos a la destitución, separación
o renuncia de los funcionarios o empleados, o cual-
quier otro acto que extinga relaciones patrimonia-
les o financieras entre el Gobierno y un particular,
serán comunicadas a la Corte para que observe si -
reúnen los requisitos legales.-

DE LA INTERVENCION PREVENTIVA SOBRE EL PAGO

Art. 34.- Ningún mandamiento de pago será de legítimo abono
para los respectivos Pagadores, si no lleva el vi-
sado del Presidente de la Corte o de un Interventor
debidamente autorizado para ello.-

Art. 35.- El Presidente de la Corte, o el Interventor, en su
caso, estarán especialmente obligados a rechazar:

- 1) Los mandamientos que se refieren a gastos que no
persigan fines propios del servicio interesado,
o que no tiendan a satisfacer necesidades de ad-

ministración pública o de interés general; de--
biendo entenderse que la existencia de una partii
da en el presupuesto para determinado gasto, im-
plica el reconocimiento de que llena fines de -
tal calidad.-

- 2) Aquéllos emitidos sin que haya partida a donde -
aplicar correctamente el gasto, o respecto de -
los cuales, aun habiéndola, no exista saldo disu
ponible, no comprometido, suficiente para cubriru
lo.-
- 3) Aquéllos aplicados a una partida distinta de la
que legalmente les está destinada;
- 4) Aquéllos acerca de los cuales no constare en al-
guna forma satisfactoria para los encargados de -
la intervención, que las mercaderías o servicios
a que los mandamientos se refieren, han sido de-
bidamente suministrados, en conformidad con los
actos que hayan dado origen a las respectivas obliu
gaciones;
- 5) Aquéllos que se refieran a negocios que no se huu
bieren ajustado a las normas legales, ya en su -
fondo, ya en su tramitación;
- 6) Aquéllos que en cualquier forma sean consecuen-
cia de actos ilegales;

7) Aquéllos cuya liquidación sea inexacta o manifiestamente injusta.-

El hecho de no haberse rechazado un mandamiento de pago con ocasión de su aprobación o intervención por alguno de los motivos que se mencionan en los numerales del 1) al 7) del presente artículo, no impedirá a la Corte ordenar a la oficina pagadora correspondiente, se abstenga de pagar un mandamiento de pago ya legalizado o un cheque ya emitido, sea éste de transferencia o de pago, cuando con posterioridad a la aprobación o intervención del gasto se comprobare que dicho mandamiento debió haberse rechazado con fundamento en cualquiera de los siete numerales aludidos.-

Art. 36.- La Corte podrá admitir la justificación del mandamiento con posterioridad a su visado, en los siguientes casos, siempre que proceda la respectiva reserva de crédito:

- 1) en los previstos expresamente en la ley;
- 2) en cualquier otro en que el negocio sea materialmente imposible sin la concesión de un anticipo.-

En los casos del numeral dos, no se cursará ningún anticipo por suma mayor de diez mil colones en cada negocio, ni a favor de persona que no haya rendido fianza, salvo dis-

posición contraria de la ley.-

Art. 37.-Cuando la persona que reciba un anticipo -- para hacer pagos por cuenta del Gobierno, de Instituciones autónomas o de empresas - oficiales, no tuviere de manera permanente la calidad de manejador de fondos, adquirirá esa calidad respecto al anticipo que se le otorgue, en cuanto lo recibiere y quedará sujeto a juicio de cuentas, como cualquier otro manejador de fondos.-

Art.38.-Siendo la Corte el organismo al que constitucionalmente corresponde la fiscalización de la gestión de la Hacienda Pública y de la - ejecución del Presupuesto, con independencia del Poder Ejecutivo, a ella misma corresponderá autorizar e intervenir sus gastos y pagos conforme a la ley; pero estará obligada a dar un informe anual al Ministro de Hacienda sobre la ejecución del mismo. Dicho Ministerio dará cuenta a la Asamblea Legislativa, de las observaciones que esa - cuenta mereciera.-

El Presidente de la Corte estará obligado a dar al Ministerio de Hacienda cuantos datos,

documentos e informes le pidiera para el -
cumplimiento de este artículo.-

COMO SE REALIZA EN LA PRACTICA LA APLICACION DE LAS DISPOSICIO
NES LEGALES TRANSCRITAS

El control preventivo que la Constitución Política, -
en la fracción segunda de su Art. 123, confiere a la Corte de
Cuentas, lo realiza por medio del Departamento de Control/del
Presupuesto, principalmente, y comprende dos aspectos de la -
gestión hacendaria: en primer lugar, un control preventivo --
sobre la ejecución del Presupuesto, concepto que corresponde
a la siguiente expresión de la disposición constitucional men
cionada: "Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público,
de acuerdo con el Presupuesto;" y, en segundolugar, un control
también previo sobre la gestión del Tesoro Público y del Patri
monio del Estado, lo que está indicado por la disposición cons
titucional citada, con estas palabras: "intervenir preventiva
mente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte -
al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado, y refrendar los
actos y contratos relativos a la deuda pública".-

Sin embargo, ese control está sujeto a ciertas limita
ciones que establece la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas -
de la República, la que al desarrollar el precepto constitu
cional referido en el párrafo anterior, prescribe en el Art.
2o. transcrito en el subtítulo anterior, que las atribucio--
nes de intervención preventiva conferidas a la Corte se con-

traen únicamente al patrimonio del Estado; y que sólo por disposición legal expresa se extenderán a los demás patrimonios mencionados en el inciso 2o. del artículo anterior, patrimonios que están señalados por esta última disposición como los pertenecientes a los establecimientos públicos, entidades oficiales autónomas y corporaciones de derecho público.-

Por las razones expuestas, es como el control preventivo que la Corte ejerce en materia presupuestal, se refiere únicamente al Presupuesto del Fondo General, por ser tal presupuesto el que corresponde a la Administración Central del Estado, y si bien controla preventivamente los presupuestos especiales de algunos Institutos Autónomos, ello es por excepción y por estar dispuesto así en las respectivas leyes orgánicas de esas Instituciones.-

En lo que se refiere al control preventivo de los actos que afectan al Tesoro Público y al Patrimonio del Estado, la Corte de Cuentas lo ejerce, con las limitaciones ya dichas, en cuanto al patrimonio estatal, que está considerado como el perteneciente a la Administración Central, a través de varios de sus Departamentos. Pero, tal como lo dije anteriormente, primordialmente por medio del Departamento de Control Previo del Presupuesto, pero también otros Departamentos se ocupan de este control, así, el que se refiere a devoluciones de ingresos y a los gastos que afectan a los Fondos de Activida-

des Especiales, está a cargo del Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes; el que recae sobre los actos que afectan al patrimonio, corre a cargo del Departamento de Auditoría; el que trata de la liquidación de los irregtos aduaneros lo desempeña el Departamento de Control Aduanero; y, finalmente, el relativo a aquellas Instituciones Autónomas, cuyas propias leyes de creación las someten al control previo, es de la competencia del Departamento de Control de Instituciones Descentralizadas. Sobre los últimos Departamentos mencionados, más adelante hablaré de la intervención preventiva encomendada a cada uno de ellos, por ahora, continuaré con el Departamento de Control Previo del Presupuesto; no sin antes manifestar que respecto a la distribución del control preventivo entre varios Departamentos de la Corte, que al hacerlo así se han tomado en cuenta las ventajas que resultan de la división del trabajo. Es así que a cada Departamento que está especializado en determinado aspecto del control, se le ha agregado a su labor ordinaria algo más que, por referirse a materias con las que ya está familiarizado, lo desempeña con mayor rapidez y eficacia de lo que lo habría sido si la intervención preventiva toda se hubiere centralizado en un solo Departamento. La realidad ha correspondido a lo previsto, y así todos esos Departamentos cuya función principal consiste en ejercer un control posterior, menos el de Auditoría que

se ocupa de intervenir la contabilidad gubernamental, han desempeñado en forma conveniente la parte a ellos encomendada sobre el control preventivo.-

Después de las breves explicaciones anteriores, - destinadas a precisar los fundamentos y alcances de la inter vención preventiva que corresponde a la Corte de Cuentas de la República, me permito manifestar que, por lo expuesto, el presente subcapítulo se referirá a esa intervención, en lo, - que corresponde al Presupuesto del Fondo General, labor que como ya lo dije antes, está encomendada al Departamento de - Control Previo del Presupuesto.-

La intervención indicada recae sobre los egresos (gastos e inversiones) y comprende, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Corte, el control sobre el gasto y el control so bre el pago, este último ejercido por disposición de la misma ley, únicamente sobre la ordenación del pago. Esto es así - porque el acto material del pago es objeto del control poste rior.-

El control recae sobre toda erogación, desde el - instante mismo en que se concreta en un acto que afecta al - presupuesto. Es lo que en términos fiscales se conoce como la reserva de crédito, mediante la cual, se toma cierta cantidad de una asignación presupuestaria, que será utilizada, después, para el pago de la obligación que está por contraer

se. El control empieza pues, con la constitución de la reserva de crédito y prosigue a medida que se desarrollan los actos que culminan con la ordenación del pago, siendo su objeto el de verificar, por una parte, que la erogación se encuentra dentro de las limitaciones presupuestales, y por otra, que en su proceso se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales que rigen en materia de gastos públicos.-

Ese control que, al parecer es cosa sencilla, ofrece ya en la práctica incontables problemas, que obedecen a los distintos puntos de vista de los encargados del control y de los administradores.-

Naturalmente, es preciso que el personal que ejerce el control tenga la suficiente preparación para que pueda actuar con eficiencia y eficacia. Es solo con esa preparación que puede apreciarse con buen criterio los problemas administrativos y darles la solución debida. Por otra parte hay que tener siempre en mente, que siendo la Administración Pública la responsable de la buena marcha del Estado, debe prestársele toda la cooperación que sea posible. Para ello, los empleados de la Corte de Cuentas necesitan agregar a sus abundantes conocimientos una larga experiencia que solo pueden adquirir en el trabajo. Y sólo entonces estarán en condiciones de rendir una buena labor.-

Otro factor que debe concurrir para la buena mar-

cha del control preventivo está constituido por los Administradores, los que, a su vez, deben conocer los principios administrativos y, más que todo, estar compenetrados de que la gestión a ellos encomendada está subordinada a la ley.-

El Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes, fuera de su función meramente interventora de cuentas (control a posteriori), desempeña otras de fiscalización general. Entre ellas, ejerce control preventivo sobre las devoluciones de ingresos solicitadas por personas que pretenden haber pagado al Fisco más de lo debido; también ejerce esa misma clase de control en relación a los gastos que afectan los Fondos de Actividades Especiales; y, finalmente, conoce de los problemas a que da lugar la recaudación y erogación de fondos de la Administración Central.-

El Departamento de Control Aduanero ejerce control sobre los actos de liquidación de los Impuestos de Importación y Exportación, lo mismo que de las tasas y demás contribuciones con ellos relacionados. Dentro del conjunto de los ingresos que constituyen el valor activo de nuestras finanzas públicas, los impuestos indirectos ocupan el lugar más destacado, figurando entre éstos los derechos aduaneros como los de mayor rendimiento.-

Siendo que los indicados Impuestos de Importación y Exportación representan un porcentaje elevado de los recur

sos del presupuesto, su control debe ser tal, que mediante él, se consiga, hasta donde es posible, hacer afluir al Tesoro Público el producto íntegro de los mismos.-

Esto es lo que la Corte se ha propuesto al disponer que el control a aplicarse a los derechos aduaneros, sería una combinación de los controles previo y posterior. Ese control combinado corresponde a la etapa de la liquidación de los citados impuestos, la que constituye el acto previo a su recaudación, no recayendo sobre esta última, que es controlada a posteriori por el Departamento de Control de Colecturías, Pagadurías y Almacenes, ya mencionado.-

El control previo sobre los actos de liquidación es practicado por los Delegados de la Corte de Cuentas que actúan en las Aduanas y Delegaciones de Aduana, quienes efectúan su intervención por medio de un examen de "visu", que tiende a verificar la corrección de los documentos respectivos, el peso y clase de las mercaderías y su clasificación en la Tarifa de Aforos, sin entrar a comprobar las operaciones aritméticas que son efectuadas únicamente por los Contadores Vistas de la Dirección General de la Renta de Aduanas, y, por los examinadores de la propia Corte pero ya en el control a posteriori.-

Además del control previo sobre los actos de liquidación de los derechos aduaneros, el Departamento de Control

Aduanero, ejerce control de esa misma naturaleza sobre diversas actuaciones de la Dirección General de la Renta de Aduanas, tales como franquicias, devolución de ingresos, asimilación de aforos, notas de pedido, etc.-

El objeto de ese control es el de comprobar si las actuaciones indicadas están ceñidas a la ley. De ser ello así, el Departamento les da su aprobación. Lo contrario sucede al notarse que adolecen de ilegalidades, pues entonces son devueltas a la Dirección General de la Renta de Aduanas, con nota, en la que la Corte señala los motivos de orden legal que le impiden darles su aprobación.-

El Departamento de Control de Instituciones Descentralizadas ejerce intervención preventiva, tal como se ha dicho anteriormente, en tres Instituciones Descentralizadas, tales son: Instituto de Vivienda Urbana, Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel, y el Instituto Regulador de Abastecimientos, respecto de los cuales se ejerce control previo, por disponerlo así sus propias leyes de creación.-

NOMINA de documentos y actuaciones sometidas al Control Previo:

Ordenes de Suministro

Contratos

Resoluciones

Ordenes de Pago

Cartas de Crédito

Tramitación de deudas a favor de personas fallecidas

Autorizaciones varias

Solicitudes de Reintegros

Acuerdos de Nombramientos

Acuerdos de Traslados

Acuerdos de Licencias

Reservas de Crédito

Anticipos

Planillas de sueldos

Planillas para el pago de arrendamientos varios

Transferencias de Créditos

Transferencias de Fondos

Pensiones, Jubilaciones, Montepíos Militares y Ci
viles

Control de firmas de funcionarios y empleados pú-
blicos

Autorizaciones a favor de Instituciones de Crédito

Ajustes de Cuotas presupuestarias

Autorizaciones para firmar y cobrar por cuenta -
ajena

Planillas y Cheques para el pago de Pensiones, Ju
bিলaciones y Montepíos, tanto civiles como militaa
res, etc.-

Además, el Departamento de Auditoría de la Contabii
lidad Central, ejerce funciones de control preventivo, sobre
los actos que, no canalizados por la vía del presupuesto, a-

fectan a la Hacienda Pública, tales como los préstamos de un Fondo a otro, las transferencias de valores entre distintos Fondos, los movimientos de inventario, etc.-

Extrañará a los lectores de esta tesis doctoral - que, en ningún momento he tratado de dar una interpretación exagética a las disposiciones legales referentes a la intervención preventiva ejercida por la Corte de Cuentas de la Re pública, tal como hubiera sido de esperarse, pero ello obedece al propósito fundamental de este mi trabajo, tal es, el - de tratar de demostrar que de conformidad con los conceptos modernos relativos a la concepción del Estado en relación - con el Control Fiscal; y, a lo inconveniente e impráctico - que resulta el actual sistema de clasificación del Control Preventivo realizado por la Corte de Cuentas, es necesario una reforma casi total, por no decir, completa, de las disposiciones legales mencionadas, principalmente, las relativas al control previo sobre los Egresos (Gastos), Título de esta Tesis. A ello va encaminada el siguiente y último Capí tulo.-

CAPITULO SEXTOEL ESTADO MODERNO Y LA FISCALIZACION SUPERIOR

Lo que a fines del siglo pasado y a principios - del presente, parecía solamente una magnificación de las -- funciones contingentes o relativas del Estado, se ha transformado últimamente, como consecuencia no sólo de un nuevo - concepto de su misión social, política y económica, sino de las presiones incontrastables de los problemas característicos de nuestra época, en una sucesiva e incontenible ampliación del hacer estatal, que, independientemente de tal o - cual intención socializante, ha venido invadiendo o se ha - visto constreñido a invadir, nuevos campos de acción que -- antes se creían exclusividad del esfuerzo privado, o, lo que es más, en los que ni siquiera el esfuerzo privado había intentado penetrar.-

Es así como, después de esforzarse por satisfacer mejor ciertas necesidades generales, como la salubridad, la higiene, la instrucción pública, la beneficencia, multiplicando y perfeccionando los organismos y mecanismos destinados a atenderles, el Estado ha pasado a fomentar más y más - ampliamente, la cultura, las industrias, las artes, el comercio, la economía en general, y ha entrado de lleno a desarrollar actividades y cumplir misiones abandonadas antes a la -

iniciativa privada, convirtiéndose virtualmente en industrial, comerciante, financiero. Es constructor y vendedor o arrendador de habitaciones; produce y distribuye energía eléctrica; construye y administra puertos; comercia en abastecimientos; es banquero; es asegurador; importa y exporta mercancías; etc.- El hecho es que el Estado contemporáneo se dedica a una diversidad de actividades que no son original o específicamente estatales, las que realiza de modo directo, por medio de los organismos tradicionales de la Administración Central, o, más generalmente, de modo indirecto, encargando su realización a organismos estatales más o menos autónomos, o a empresas mixtas, o aun privadas. Este fenómeno, que es característico de la época actual y se presenta en Estados de la más disímil organización política, tiende más bien a aumentar que a disminuir.-

Cualquiera que sea la justificación de esta tendencia, es lo cierto que ella obliga a la reflexión y al análisis. En primer lugar, por cuanto exige inversiones más y más cuantiosas, es causa de la hipertrofia de los gastos a cargo del Estado, hasta más allá de límites que ya antes parecían desmesurados. En segundo lugar, y como efecto inmediato de lo anterior, surgen los problemas -algunos de incial e innegable importancia jurídico-administrativa-, de la determinación de la naturaleza de la nueva actividad y de los gastos

para ella necesarios; la posible inclusión de estos últimos - en el Presupuesto del Estado; y, finalmente, el de su fiscalización o control por los órganos que fiscalizan o controlan la Hacienda Pública.-

Es una realidad innegable la de que tales actividades extraestatales gravitan, ya directamente, ya indirectamente, sobre el Patrimonio Público.-

En efecto, para avocarse con posibilidades de eficacia la nueva actividad, el Estado necesita disponer de recursos económicos para invertirlos en ella, sin participación extraña o en colaboración con la empresa privada. En una u - otro caso, se procura los recursos necesarios, ya apartando bienes de la masa común del Patrimonio Público, ya afectando parte de los fondos públicos a aquella actividad, ya creando a su favor, en ejercicio del poder impositivo, contribuciones específicamente destinadas a ella, o ya propiciando la - obtención de los recursos indispensables por medio del crédito público. En cualquiera de esas maneras que proceda, o en cualquera otra en que le sea posible proceder, es indudable que el Estado está haciendo uso de los recursos públicos, y, en consecuencia, está incurriendo en gastos o inversiones públicos.-

Puédese afirmar entonces, que cualquiera que sea la naturaleza de la nueva función estatal, -comercial, in--

dustrial o financiera, en la más amplia significación de esta palabra-, y por muy diferente que en su esencia parezca de las funciones tradicionales del Estado, su realización implica actividad administrativa, con sus características distintivas si se quiere, pero perfectamente asimilable a la actividad administrativa convencional del Estado. Más aún, hasta podría economizarse el analista de la nueva función en busca de su naturaleza íntima, si se considera que siendo ella - realizada por el Estado, la actividad administrativa que ella supone es, pura y simplemente, actividad administrativa estatal.-

Así pues, es necesario investigar si esa actividad administrativa-estatal que se traduce inevitablemente en gastos públicos, debe incluirse en los planes o programas de acción gubernamental, y si, en último término, esos gastos deben figurar en el Presupuesto Nacional y ser sometidos al Control respectivo.-

La sola consideración de que aquellos actos, aunque a menudo no son característicamente estatales, de todos modos son ejecutados por el Estado, o bajo su impulso, parece suficiente para pronunciarse en el sentido de que han de estar sujetos a los principios y procedimientos que rigen el hacer estatal,.Y no sólo debe ser así por razones lógicas, sino además por motivos de la más estricta conveniencia.-

Se impone, pues, la necesidad de integrar todas las actividades del Estado en planes generales de acción, en los que cada grupo de actividades parciales sirva, al propio tiempo que sus objetivos propios, los grandes intereses generales perseguidos por el Estado. Esa planificación de conjunto que tiende a integrar todas las actividades del Estado en planes generales de acción en los que cada grupo de actividades parciales sirva, al propio tiempo que sus objetivos propios, los grandes intereses generales perseguidos por el Estado. Esa planificación de conjunto que tiende a integrar en un plan de acción general los planes de las diversas actividades parciales, tiene una expresión concreta en los presupuestos nacionales. El presupuesto es a la vez un plan financiero y un programa de acción administrativa; pero sobre todo, es un instrumento político, que condiciona y circunscribe el hacer estatal. No se concibe que como plan financiero, programa de acción e instrumento político, quede fuera de su esfera alguna parte de la actividad estatal. No obstante, aunque en teoría esta conclusión es inobjetable, la amplitud con que ella se lleva a la práctica depende absolutamente de la organización jurídica de cada país.-

En los países en que el gasto o el compromiso (reserva de crédito) de fondos públicos está legalmente subordinado a la existencia de un crédito presupuesto aprobado por

el Poder Legislativo, la inclusión de todos los gastos públicos, de cualquier clase que sean, en el Presupuesto Nacional, es ineludible. El problema se reduce en tales países a cuestiones de detalle, y, especialmente, a determinar si debe existir un solo presupuesto (Presupuesto consolidado) para los ingresos y gastos del sector público, comprendiendo tanto las funciones tradicionales del Estado -absolutas y relativas-, como las de extensión con que modernamente promueve y fomenta el desarrollo moral, intelectual y económico del grupo social, o, si por el contrario, amén de figurar globalmente en el Presupuesto del Fondo General las asignaciones destinadas a los objetivos últimamente citados, debe existir un presupuesto especial para cada uno de esos objetivos en detalle.

Difícilmente pueden darse reglas teóricas de aplicación general para resolver ese dilema. Tales reglas parecen depender de las circunstancias de cada país y cada época. Sobre este particular, el presente trabajo se limitará a consignar más adelante la forma en que ha sido resuelto este problema en El Salvador.-

Ahora bien, es únánime la opinión de que las Entidades Fiscalizadoras de la Hacienda Pública deben controlar esas actividades de extensión y fomento del Estado. La razón resulta obvia, pero no solamente por el hecho de que las ta-

les actividades se reflejan o deben reflejarse en el Presupuesto General o en Presupuestos Especiales, sino, esencialmente, por el hecho mismo de que ellas comprometen o afectan en alguna forma directa o indirectamente el Patrimonio Público.-

Las posibles discrepancias surgen más bien cuando se trata de adoptar los sistemas apropiados para llevar a cabo aquella fiscalización. La solución depende en gran parte de la que se dé a otra cuestión previa, la de la determinación de los sistemas de contabilidad que deben adoptarse. - ¿Conviene o es posible un sistema integral de contabilidad para todas las actividades del Estado, incluyendo las financieras, comerciales e industriales? Si se atiende a que algunas de las actividades estatales, la mayoría de ellas, se realizan y deben realizarse sin intención de lucro, pero que otras de ellas, por su naturaleza, persiguen y deben perseguir utilidades, se advertirá lo difícil del problema, ya que una cosa es determinar el costo de los servicios para establecer si se están prestando con economía, y otra cosa es la investigación de los costos, como determinantes de ganancia o pérdida. No cabe duda alguna de que los métodos de contabilización tienen que ser diferentes en uno y otro caso; y aun puede agregarse que esos métodos deben variar de una a otra empresa pública, según las característi-

cas particulares de sus respectivas actividades.-

Por otra parte, aunque sería ideal poder presentar un informe integral de todas las actividades del Estado, parece razonable dudar de si ello es posible e, inclusive, si es conveniente. En efecto, así como la inclusión de los recursos y gastos de las actividades es descentralizadas en el presupuesto general puede hacer de éste un documento confuso y -- complicado, la integración de la contabilidad de todas las - actividades del Estado indistintamente, y, la consolidación de los balances de las actividades descentralizadas en el - balance general de la Hacienda Pública, pueden plantear problemas de orden técnico; muy difíciles de resolver, lo cual proviene de las diferencias sustanciales que existen entre las diversas actividades del Estado. El hecho, por citar o - tro, de que en un gran número de actividades estatales no - pueda haber intención de lucro, y al contrario, en otras - sí deba perseguirse utilidades, es diferencia fundamentalmente suficiente para justificar la adopción de sistemas diferentes de contabilidad y de presentación de los balances.-

Acaso la solución ecléctica ideal sería la de dar a cada uno de los órdenes de actividades el tratamiento contable más acorde, sin perjuicio de que debe intentarse consolidar en el balance general del Estado los balances parciales de los organismos descentralizados, en tal forma que sus

activos y pasivos queden claramente identificados en rubros adecuados, de manera que no se confundan con los que correspondan al Gobierno Central.-

Lo propio puede decirse de los sistemas de control. Evidentemente, los que se adopten para la Administración Central, pueden no ser -y demasiado a menudo no lo son- aplicables a las administraciones descentralizadas, y los que sean convenientes para unas de éstas, posiblemente no lo sean para las otras. No pudiendo en esta materia establecerse un justo medio, lo más prudente e indicado es someter cada actividad a la clase de control que más convenga a su naturaleza, en igual forma que atendiendo a esa naturaleza se decide la clase de administración, centralizada o descentralizada, que deberá tener, y, en su caso, el grado de autonomía que de debe concedérsele.-

Más difícil es a menudo decidir, si el control de las actividades más o menos descentralizadas, debe ser previo o a posteriori. Se ha querido sostener como regla general, que ellas no deben ser sometidas en ningún caso al control previo, ignorando sin duda que en la realidad, esa clase de control ha funcionado y funciona con indudable eficacia y sin mayores inconvenientes, en algunas instituciones autónomas. El valor de esta experiencia movió sin duda al Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras,

celebrado en Caracas en septiembre-octubre de 1963, a aprobar la siguiente recomendación:

CUARTO: "Que el control previo debe ejercerse en los organismos descentralizados plenamente; con las limitaciones y excepciones, que a juicio de las Entidades Fiscalizadoras sean convenientes dadas la naturaleza, localización y objeto del Establecimiento descentralizado, para el más eficaz logro de su misión".-

No puede negarse que ciertas actividades, como las propiamente financieras: Bancos, Instituciones de Crédito, etc., ofrecen particularidades que dificultan el funcionamiento de los sistemas de control convencionales, pues ellas deben de caracterizarse principalmente por su agilidad, rapidez y oportunidad. ¿Pero cómo olvidar que tales instituciones funcionan con dineros públicos? En los institutos de crédito estatales cobra mayor certeza aquella definición humorística de que "los negocios bancarios son los que se hacen con el dinero ajeno", porque aun su propio capital, sus reservas, sus utilidades, son públicos, y por ser públicos no son de persona alguna. Resulta ineludible, por tanto, someterlas a algún género de control que no embarace sus opera

ciones, pero que sea efectivo. Lo mismo puede afirmarse, - aunque en menor grado, de muchas otras actividades comerciales e industriales.-

Bien, he llegado al final de la parte expositiva de mi tesis, ahora vamos a entrar al campo de las conclusiones.-

CAPITULO SEPTIMO

CONCLUSIONES

a-) Reformas Constitucionales:

1a.) La expresión "CONTROL FISCAL" es la que más armoniza con la naturaleza de la materia en estudio y con la terminología jurídica y doctrina latinoamericana; y quizá con la terminología y doctrina universales. Por lo tanto, al presentarse la oportunidad de una reforma constitucional, bien valdría la pena proponer que el primer inciso del Art. 128 de nuestra Constitución Política se reformara así:

Art. 128.- El control fiscal de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones: el resto del artículo continuaría sin modificaciones.

2a.) Como las facultades conferidas a la Corte de Cuentas de la República no son, ni podían ser, ilimitadamente efectivas, al presentarse la oportunidad de una reforma constitucional, tal como lo he manifestado en el numeral anterior, sería conveniente aclarar

el Art. 129 C.P. pero solo en lo referente al inciso 2o. el cual debería redactarse así:

Art. 129, inciso 2o. El Ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros y comunicada por escrito al Presidente de la Corte. Tal resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial. El resto del artículo continuaría sin modificación.-

b) Reformas a la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República: A través de la lectura de los Capítulos que integran este trabajo, el lector ya habrá advertido que no se ha podido demarcar con meridiana claridad el campo por donde comienza la intervención preventiva sobre el gasto, ni donde comienza la intervención preventiva sobre el pago, esto es en lo que se refiere a la práctica de la intervención realizada por la Corte, pues bien, la verdad es que tal como ha quedado demostrado, sobre el pago no hay intervención preventiva, tal como también sucede con el ingreso, por lo tanto, los capítulos referentes a la Intervención Preventiva conferida a la Corte, no sólo son imprácticos sino inconvenientes, por lo tanto sugiero que el Título II de la Ley Orgánica de la Corte se redacte así:

TITULO II

DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Capítulo I

DE LA INTERVENCION PREVENTIVA

Art. - La intervención preventiva tiene por objeto prevenir --
y evitar que se realicen operaciones en exceso de --
las autorizaciones contenidas en el Presupuesto o --
cualquier acto ilegal de orden financiero, que de ma
nera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o
al Patrimonio del Estado.-

Corresponde al Presidente de la Corte ejercer
las funciones de intervención preventiva, directa-
mente o por medio de interventores designados en-
tre el personal de su dependencia, o de otros or-
ganismos del Estado cuando la ley lo permita.

En el ejercicio de las funciones mencionadas el Pre
sidente puede hacer uso de una razonable discreción,
procurando que el control no demore más allá de lo --
necesario el normal desenvolvimiento de las activi-
dades de la Administración Pública. En consecuencia,
queda facultado para dispensar requisitos de forma --
que no contraríen disposiciones expresas de la Ley.

Art.- Cuando un acto sometido a intervención preventiva, estime la Corte que no se cibe a las disposiciones de la ley, hará las observaciones del caso y las comunicará al funcionario ordenador del mismo. El acto quedará en suspenso y si las observaciones de la Corte son atendidas, no se cursará a menos que se subsane el motivo de la suspensión. Si el funcionario ordenador del acto insistiere en que éste se tramite y la Corte no está de acuerdo con sus alegaciones, dicho funcionario puede elevar el asunto a la consideración del Poder Ejecutivo, y se procederá en la forma prescrita en el artículo siguiente.-

Art.- El Poder Ejecutivo, en vista de las observaciones de la Corte y de las alegaciones que se presentan a efecto de que el acto se ejecute, podrá ratificarlo total o parcialmente, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros. Tal resolución debidamente comunicada por escrito al Presidente de la Corte, hará cesar la suspensión del acto y lo obligará a ordenar su tramitación, salvo lo dispuesto en el inciso tercero de este artículo.-

Las resoluciones emitidas de conformidad con este artículo, serán publicadas en el Diario Oficial y el Presidente de la Corte dará cuenta al

Poder Legislativo, al rendir su informe anual, de los actos cursados en las condiciones indicadas.-

La recusación de un acto por la Corte será irrevocable mientras el motivo que la origine no desaparezca, cuando éste consista en falta o insuficiencia de crédito presupuesto al cual deba -- aplicarse un gasto, pues en tal caso, la suspensión debe mantenerse mientras la deficiencia de crédito no haya sido llenada.-

CAPITULO II

DE LA FISCALIZACION DE GASTOS

Art.- Ningún acto que implique gasto o desembolso del Tesoro Público podrá efectuarse sin la previa autorización de la Corte de Cuentas. A tal efecto, cualquier documento o expediente que tenga por finalidad contraer un compromiso u obligación, o que tienda a - efectuar un abono o pago con cargo a los fondos públicos, deberá ser sometido al control de la Corte para que lo examine, registre y apruebe si fuere - procedente.-

Art.- Entre los actos a que se refiere el artículo anterior, quedan comprendidos:

a-) Los acuerdos y disposiciones relativos al movimiento del personal de la Administración Pública, mediante los cuales se reconozca el pago de sueldos, jubilaciones, pensiones, montepíos y cualquier otra clase de estipendios; lo mismo que los acuerdos, actos u órdenes mediante los cuales se extingan obligaciones provenientes de servicios personales prestados al Estado; y

b-) Los acuerdos, actos, contratos y órdenes relativos al suministro y entrega de mercaderías, adquisición o transferencia de bienes de toda clase, prestación de servicios o construcción de obras.-

Art.- La Corte está obligada a rechazar los mandamientos u órdenes de pago referente a:

1-) Los gastos que no persigan fines propios del servicio interesado o que no tiendan a satisfacer necesidades de administración o de interés público; debiendo entenderse que la existencia de un crédito específicamente determinado en el Presupuesto o en sus detalles o subdivisiones legalmente válidas, para determinada erogación, implica el reconocimiento de que llena fines de tal calidad;

2-) Los gastos aplicados a un crédito presupuesto que carezca de saldo suficiente para cubrirlo, o que

sea distinto del que legalmente le corresponde;

3-) Los pagos de mercaderías o servicios respecto de los cuales no haya constancia de que han sido debidamente suministrados y recibidos de conformidad con las estipulaciones consignadas en las respectivas disposiciones contractuales o administrativas;

4-) Los negocios que no se hubieren ajustado a las normas legales, tanto en su fondo como en su tramentación; lo mismo que aquellos que sean consecuencia de actos ilegales o cuya liquidación sea inexacta.-

Art.- De manera general, los documentos a que se refiere el Art. (el primero de este Capítulo) deberán presentarse acompañados de los atestados correspondientes, pudiendo la Corte admitir la justificación del gasto, con posterioridad a la autorización que otorgue, siempre que preceda reserva de crédito, en los siguientes casos:

- a) en los previstos por la ley; y
- b) cuando el negocio de que se trate sea materialmente imposible llevar a cabo sin la concesión de un anticipo.-

La Ley de Presupuesto determinará la cuantía y con-

diciones en que pueden concederse los anticipos, quedando obligada la Corte a exigir caución suficiente a la persona, o funcionarios a cuyo favor se haya concedido, quien deberá rendir cuenta de su inversión dentro del plazo que la Corte le señale.-

CAPITULO III

DE LA FISCALIZACION DE LOS INGRESOS

Art.- La intervención fiscal sobre los actos que impliquen ingresos y sobre operaciones relacionadas con éstos será de carácter previo. La Corte ejercerá dicho control siempre que disponga de elementos suficientes para efectuarlo eficazmente y sin suspender la normal recaudación de las rentas públicas. Cuando esto no sea posible, la Corte fiscalizará los actos aludidos por todos los medios a su alcance, en el momento mismo de su realización o con posterioridad a ellos.-

Art.- La fiscalización de los ingresos recaerá de modo principal sobre la liquidación de los mismos. Los encargados de practicarla concretarán su cuidado a investigar y comprobar todo aquello que pueda irrogar pérdidas al Fisco, debido a operaciones incorrectas; tendrán acceso a las oficinas que liquiden o recau-

den ingresos públicos, las cuales estarán obligadas a poner a su disposición los documentos e informes necesarios para que puedan llevar a cabo su misión.

Cuando apareciere que se han liquidado o recaudado contribuciones inferiores a lo debido, la Corte puede dirigirse a la dependencia gubernamental respectiva a efecto de que exija al contribuyente el pago del ingreso dejado de percibir.-

Lo anterior no obsta para que la Corte mediante la glosa de cuentas deduzca las responsabilidades a que haya lugar.-

Art.- La Corte también fiscalizará el ingreso de las rentas públicas por medio de los formularios oficiales en que deberán consignarse los datos relativos a la percepción de impuestos, derechos, tasas, y contribuciones de cualquier naturaleza que sean, a cuyo efecto se estará a lo dispuesto en el numeral 14 del Artículo 5.-

Sólo cuando estas reformas que ahora recomiendo se hayan llevado a la realidad, será también cuando hayamos actualizado, tanto con la doctrina moderna relativa al control Fiscal, como con el concepto evolucionado del Estado, las anacrónicas disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, que dicho sea de paso, no solo necesita de las reformas aquí planteadas, sino de una reforma integral a su Ley Orgánica, tantas veces mencionada.-