

17
342.088
N945
1971
F.J. YCS
EJ: 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES



ALGUNAS CONSIDERACIONES
SOBRE EL JUICIO DE CUENTAS

TESIS

PRESENTADA POR

MANUEL ALFREDO NOVOA FLORES

PREVIA OPCION AL TITULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ABRIL DE 1971

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

Dr. RAFAEL MENJIVAR

SECRETARIO GENERAL

Dr. MIGUEL ANGEL SAENZ VARELA



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS
SOCIALES

DECANO

Dr. NAPOLEON RODRIGUEZ RUIZ

SECRETARIO

Dr. MAURICIO ALFREDO CLARA

Factores/12-13/7/41278



TRIBUNALES EXAMINADORES

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION
Y LEGISLACION LABORAL".-

PRESIDENTE: Dr. Miguel Angel Parada

PRIMER VOCAL: Lic. Roberto Góchez

SEGUNDO VOCAL: Dr. Carlos Ferrufino

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMI-
NISTRATIVAS".-



PRESIDENTE: Dr. Napoleón Rodríguez Ruiz

PRIMER VOCAL: Dr. Julio César Oliva

SEGUNDO VOCAL: Dr. José Antonio Morales Ehrlich

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCAN-
TILES".-

PRESIDENTE: Dr. Gabriel Gallegos Valdés

PRIMER VOCAL: Dr. Roberto López Munguía

SEGUNDO VOCAL: Dr. Ricardo Romero Guzmán

ASESOR DE TESIS

Dr. Miguel Angel Gómez

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

PRESIDENTE: *Dr. Carlos Ferrufino*

PRIMER VOCAL: *Dr. Gabriel Gallegos Valdés*

SEGUNDO VOCAL: *Dr. Elías Herrera Rubio*

DEDICATORIA

A mis padres:

Pedro Novoa y Rosaura Flores de Novoa,

A mi esposa:

Hilda Mercedes Pacheco Castro,

A Manuel Alfredo y Flor de María,

con el amor infinito de su padre,

A mis hermanos:

María Isabel, Carmelina, Ricardo, Mariano

y José,

A Familiares, Maestros y Amigos.

I N D I C E G E N E R A L

| | Pág. |
|--------------------------|------|
| <i>Introducción.....</i> | 1 |

CAPITULO I

PODERES Y FUNCIONES DEL ESTADO

| | |
|--|----|
| <i>Nociones Generales de la doctrina clásica sobre la división de los Poderes.....</i> | 4 |
| <i>Nociones sobre las Funciones del Estado.....</i> | 10 |
| <i>Estado actual de la doctrina sobre los Poderes.....</i> | 17 |

CAPITULO II

LA FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

| | |
|---|----|
| <i>La Fiscalización Interna o Autocontrol del Ejecutivo.....</i> | 24 |
| <i>La Fiscalización Parlamentaria o Legislativa.....</i> | 31 |
| <i>La Fiscalización Externa ejercida por la Corte de Cuentas de la República.....</i> | 36 |
| <i>Enumeración de las diversas modalidades de Fiscalización ejercida por la Corte de Cuentas de la República.....</i> | 44 |

CAPITULO III

GENERALIDADES SOBRE EL JUICIO DE CUENTAS

| | |
|---|----|
| <i>Referencias Históricas constitucionales y legales.....</i> | 50 |
|---|----|

| | pág. |
|--|------|
| <i>Naturaleza de la Función que se realiza en el Juicio de Cuentas.....</i> | 57 |
| <i>Funcionarios que pueden ser sometidos al Juicio de Cuentas.....</i> | 85 |
| <i>Naturaleza de la Responsabilidad que se deduce en el Juicio de Cuentas.....</i> | 100 |
| <i>Organismos competentes para conocer en el Juicio de Cuentas.....</i> | 120 |

CAPITULO IV

DESENVOLVIMIENTO DEL JUICIO DE CUENTAS

| | |
|--|-----|
| <i>Del Pliego de Reparos.....</i> | 135 |
| <i>De los Defensores de Oficio.....</i> | 142 |
| <i>Plazo para la contestación del Pliego de Reparos.....</i> | 143 |
| <i>De las Pruebas y el Término Probatorio.....</i> | 146 |
| <i>De la Sentencia en Primera Instancia.....</i> | 148 |

CAPITULO V

MEDIOS DE IMPUGNACION DE LAS SENTENCIAS

PRONUNCIADAS EN EL JUICIO DE CUENTAS.

| | |
|------------------------------|-----|
| <i>De la Aclaración.....</i> | 158 |
| <i>De la Apelación.....</i> | 160 |
| <i>De la Revisión.....</i> | 172 |

Pág.

El Amparo Constitucional y el Juicio de Cuentas..... 181

CAPITULO VI

Conclusiones..... 185

I N T R O D U C C I O N

La tesis doctoral, anhelo acariciado largamente, requisito imprescindible para optar al grado Académico o talvez, la única oportunidad para dejar alguna huella de nuestro paso por las aulas universitarias. Quizás tenga una dosis de todo eso, mas lo cierto es, que puestos en la alternativa de optar por algún tema de profundo contenido científico, aún cuando tuviese mucho de un mero ejercicio escolástico, o por otro, que sin mostrar esas características, pudiera ser de alguna utilidad para la generalidad, hemos optado por escribir sobre un punto que estimamos si bien no es la quintaesencia del Derecho, es de índole práctica, y se orienta a la divulgación de ciertos procedimientos que tienen por objeto dilucidar la responsabilidad pecuniaria de aquellos funcionarios y empleados que manejan el patrimonio estatal y municipal, comprendiendo respecto al primero, tanto los que intervienen en la Administración central como en las Instituciones descentralizadas.

Motiva este propósito el haber observado con cierta frecuencia dos cuestiones fundamentales: la primera es que incluso algunos profesionales del Derecho, desconocen los aspectos esenciales del llamado Juicio de Cuentas; dicho lo anterior sin pretender menoscabar la dignidad profesional, más bien aludiendo a esta verdad incontrovertible: las actividades del ser humano en cuanto se relacio-

na con otros, están generalmente regidas, en algún sentido, por el Derecho, por consiguiente los ordenamientos jurídicos son tantos, — que a estas alturas, acaso algunos pocos podrían pretender dominar todas las especialidades jurídicas. La segunda es que los cuentadantes por razones de control del patrimonio público, es decir todos — aquellos sujetos obligados por mandato legal a rendir cuentas de su gestión administrativa, fiscal o municipal, solamente adquieren plena conciencia de su responsabilidad hasta que el Ministerio Público los requiere para el pago de condenas impuestas en su contra, perdiendo así, por no intervenir en el Juicio respectivo, valiosas oportunidades para desvanecer los pliegos de reparos que se les formulan.

Al estudiar el Juicio de Cuentas, tuvimos que considerar también la Corte de Cuentas de la República como Institución estatal, pues mal podríamos abordar la función y desestimar el órgano que la realiza. Tal institución, de raigambre constitucional en nuestro medio, muestra una fisonomía peculiar: fiscaliza administrativamente — la gestión hacendaria de la Administración Pública y además juzga la actuación de los encargados de tal gestión y les deduce algunas veces, cierta responsabilidad de naturaleza sui-genéris.

Debemos advertir que sobre el núcleo del presente trabajo, la bibliografía es prácticamente inexistente, de manera que el resultado puede considerarse como un estudio inicial, creemos que en el — futuro, cuando en la Universidad de El Salvador se establezca la Es-

cuela de Administración Pública, el estudio del Juicio de Cuentas - podrá ser objeto de verdadera sistematización, con todas sus implicaciones; puesto que el pronunciamiento de sentencias que condenan al pago del valor de reparos o alcances, como mejor debieran designarse, es cuestión que afecta tanto al patrimonio de los Entes Públicos como al de los funcionarios o empleados reparados.

C A P I T U L O IPODERES Y FUNCIONES DEL ESTADO.NOCIONES GENERALES DE LA DOCTRINA CLASICA SOBRELA DIVISION DE LOS PODERES.-

Al iniciar el análisis y estudio del Código Fundamental, encontramos entre sus primeras disposiciones, las siguientes: Art.4 "El Gobierno se compone de tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actuarán independientemente dentro de sus facultades, las cuales son indelegables y colaborarán en el ejercicio de las funciones públicas." Art. 9 "Ninguno de los Poderes constituidos podrá celebrar o aprobar tratados o convenciones en que de alguna manera se altere la forma de gobierno establecida, o se menoscabe la integridad del territorio o la soberanía del Estado."

Más adelante, el Título IV se refiere a los Poderes Públicos, y contiene los capítulos relativos al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, y al Poder Judicial.

Nos estamos refiriendo a la Constitución Política decretada en el año 1962, que es prácticamente la misma del 50, surgida por la necesidad de retornar al orden constitucional, roto por el golpe de estado del 25 de enero de 1961 que abrogó la Constitución de mil novecientos cincuenta.

Hacemos esa digresión, para que cuando tengamos que aludir a los antecedentes históricos de la Constitución vigente, se en

tienda como tales, la Constitución del 50.

Agregamos que disposiciones similares a las transcritas — se encuentran en las Constituciones vigentes en numerosos estados. Por ejemplo, el Art. 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, decretada el 7 de noviembre de 1949 dice: "El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias". (1)

Tal pareciera, conforme al tenor literal de las citas anteriores que el ente socio-jurídico-político que nominamos Estado, — tiene entre sus elementos constitutivos, la existencia de varios Poderes.

Partiendo de la definición del Estado del insigne Publicista francés, Raymond Carré de Malberg, quien dice que es: "Una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando

(1).— Zeledón, Marco Tulio. *Digesto Constitucional Centroamericano, Organización de Estados Centroamericanos, Imprenta Nacional, San Salvador 1962, pág. 276.*—

y de coerción." (1), podemos afirmar que son tres los elementos del Estado: a) Una comunidad de hombres: el pueblo; b) Un territorio propio y c) la potestad pública: el poder.

Es decir que, como queda puntualizado, no figuran como integrantes del Estado, varios Poderes. Es más, al señalarse las características de ese Poder estatal se afirma que tiene las siguientes: "a) Capacidad de auto-organización, b) indivisibilidad, c) soberanía, d) Monopolio de la coercibilidad." (2)

De tal manera, que si el Poder del Estado es indivisible, es uno, y no varios.

Sin embargo, la terminología se conserva en los textos constitucionales de los Estados que siguen el patrón del Estado de Derecho liberal burgués, pues no se concibe una constitución que no contenga los capítulos pertinentes a lo que se conoce como "La parte Orgánica", una de cuyas finalidades es asegurar que no habrá posibilidad de entronizamiento de una dictadura, por el predominio de uno de los llamados Poderes del Estado, sobre los otros.

Usualmente se considera como autor de la doctrina de la División de los Poderes, a Carlos de Secondat, Barón de la Brede y de—

(1). Carré de Malberg, Raymond. "Teoría General del Estado" Fondo de Cultura Económica, México, D. F. año 1948, pág. 26.

(2). Galindo Pohl, Reynaldo, "Teoría General del Estado", Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de El Salvador, pág. 72.-

Montesquieu, quien en el capítulo VI del Libro XI de su obra "El Espíritu de las Leyes" (1748), afirma: "En todos los Estados hay tres especies de Poder Público: El poder Legislativo, el ejecutivo para asuntos exteriores y el ejecutivo para la política interna. Por el primero, el príncipe o autoridad emite nuevas leyes para un cierto tiempo o para siempre y mejora o deroga las viejas. Por el segundo declara la paz o la guerra, envía embajadas y las recibe, vela por la seguridad y previene los ataques del enemigo. Por el tercero castiga los crímenes y dirime los pleitos civiles. El último es el Poder Judicial!" (1)

A tal formulación llegó Montesquieu después de haber observado el funcionamiento de la Monarquía inglesa. Como antecedente doctrinario de sus enseñanzas podemos citar a: Cromwell, quien, en el "Instrument of Government", ofrece uno de los primeros intentos prácticos de establecer la división de los Poderes; Harrington en su obra "Oceana" trató de planear un complicado sistema de frenos y controles recíprocos; Locke en "Treatise on Government" distingue la facultad legislativa del Poder Ejecutivo.

Hay otro escritor inglés, de quien Carl Schmitt afirma: — "El autor efectivo de la doctrina teórico constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio".

(1). Montesquieu, citado por Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución" Editora Nacional, S.A. México, D.F. año 1952, pág. 214.—

librio y control recíproco solo en escritos políticos de carácter - polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática. Las expresiones empleadas por el son: frenos recíprocos, controles recíprocos, retenciones y reservas recíprocas, etc.- De especial significación para las construcciones ideales de la Constitución Inglesa es su pensamiento del triple contrapeso y del equilibrium of powers, de donde resulta el Gobierno libre o liberal....." (1)

Si hurgamos más en el incesante devenir de los procesos - de la civilización, encontraremos con anterioridad a tales expresiones o formas del gobierno de la Monarquía Inglesa, que en la antigüedad se hicieron distinciones en el ejercicio del Poder estatal. "Ya Aristóteles decía que en las ciudades estados de Grecia funcionaban una Asamblea, un cuerpo de Magistrados ejecutivos y un cuerpo Judicial." (2)

Lo cierto es que la teoría de la división de los poderes, igual que cuanto acontece en el universo, no surge bruscamente, en forma instantánea; por el contrario, su aparición es fruto de una necesidad del Estado; a medida que éste se vuelve más complejo, como una manifestación de la ley social de la división del trabajo, requiere más elemento humano y más órganos, para cumplir sus finalidades.

(1). Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, S.A., México, D.F., 1952 pág. 213.

(2). Galindo Pohl, Reynaldo. "Teoría del Estado", Facultad de Derecho Universidad de El Salvador, 2a. parte pág. 69.-

Por otra parte, no debemos perder de vista que el énfasis y sistematización que alcanza en Montesquieu no obedece simplemente a una necesidad técnica, sino más bien política, y mejor aún, humana. El hombre ha colocado como uno de los valores supremos, la libertad, y se esfuerza siempre, con altibajos en diversas épocas y lugares, por rodearla de todo el aparato que pueda servir para garantizarla, para darle efectividad; sin importarle haber fracasado, una y mil veces — ha insistido, y mientras aliente en su ser, un mínimo de inteligencia y voluntad, habrá de colocar a la justicia y a la libertad, en la cima de los valores.

De esa otra manera podemos considerar la teoría de que nos ocupamos. Conviene al respecto, recordar estos pensamientos del autor del "Espíritu de las Leyes": "La libertad política, solo se encuentra en los gobiernos moderados. Pero no siempre está en los gobiernos moderados; existe en ellos solo cuando no se abusa del poder. Más es una eterna experiencia el que todo hombre que tiene poder se inclina a abusar de él; llega hasta donde encuentra límites. Quien lo creyera: la misma virtud necesita límites. Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder." (1)

Tales proposiciones, sin mucho rigor científico, pero ple-

(1). Montesquieu, citado por Dabin, Jean. "Doctrina General del Estado". Editorial Jus. 2a. edic. 1955, pág. 271.—

nas de honda preocupación por el mantenimiento de la libertad, enfi-
ladas a la consecución de un equilibrio, que eliminase el abuso del
predominio de alguna autoridad sobre otra, son la base de la doctri-
na de los frenos y contrapesos. El poder no radica en un titular úni-
co, reside en una pluralidad, para, de esa manera, evitar su concen-
tración en un autócrata todopoderoso. El poder compartido por varios
organismos, frenándose mutuamente, evitando así el despeñarse en los
abismos de una dictadura.

La división de los Poderes como principio rector en la or-
ganización estatal es recogida en primer lugar en la "Declaración de
los Derechos del hombre y del Ciudadano" (1779), la Constitución fe-
deral de los Estados Unidos de América (1787), y la Constitución fran-
cesa de 1791. Después al influjo del Corso Genial, se divulga por do-
quiera, aceptándose como una especie de dogma político jurídico, sin
alcanzar plena realización, ya que resultó imposible la existencia -
de "poderes" aislados, sin vinculación alguna entre sí; no cabe una
separación tajante entre los tres, por imperiosa e ineludible necesi-
dad se impuso, por el contrario, un sistema de colaboración entre to-
dos.

NOCIONES SOBRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Aceptado como es, el principio de la unidad del Poder esta-
tal y enunciada por otra parte la doctrina de la división triparti-
ta de los Poderes Públicos, precisa aclarar esta expresión, pues no

obstante su impropiedad, aún persiste su uso. Realmente no existen esos tres "poderes" independientes entre sí; el término no es nada feliz, pues lo que realmente existen son "órganos", los de más alta jerarquía en la estructura gubernamental.

Jean Dabin, se expresa así: "El Poder es único, y cuyas operaciones pasan todas por el proceso indivisible de la deliberación y la decisión ejecutiva; por otro lado, hay funciones y hay órganos. Las funciones constituyen los diferentes modos de actividad del poder en cuanto tal. Los órganos son las instituciones o personas por quienes se desempeñan las funciones del poder. Por ende, debe eliminarse la noción de "poderes" en plural: ora se expone a perjudicar la idea de poder en singular, ora sin utilidad, más no sin riesgo de confusión, está a horcajadas sobre las nociones de función y órgano!"

(1)

No solamente los especialistas del Derecho Público aclaran la cuestión, también los jusfilósofos arrojan luz sobre ese punto; - veamos lo que al respecto, manifiesta el maestro Del Vecchio: "abs— tractamente considerado, el poder público es uno; lo cual, empero, no impide que deba y pueda dividirse su ejercicio entre varios órganos. La pluralidad de los órganos no destruye la unidad del Estado, sino que es más bien, una condición para que esta unidad pueda desplegar—

(1). Dabin, Jean. "Doctrina General del Estado". editorial Jus, México, D. F. 2a. edición año 1955, pág. 321.-

se y organizarse propiamente." (1)

Sabido es que difícilmente puede eliminarse la terminología tradicionalmente empleada. Aún cuando se conoce su inexactitud, se continúa usando, tanto en la doctrina como en los textos legales. Sin embargo, lentamente se inicia la rectificación. Sobre la materia que nos ocupa, es interesante referirse a la Constitución Política de Guatemala del año 1956, en cuyo artículo 2 se expresa que "el sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo y el Poder es ejercido por los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación. Las funciones y atribuciones de los órganos del Estado están regulados por esta Constitución y los funcionarios no son dueños sino depositarios de la autoridad, responsables de su conducta oficial, sujetos y jamás superiores a la ley." (2)

Estamos ya aproximándonos a la realidad del Estado. Podríamos afirmar que la doctrina de la división de los poderes nos permite otear en el horizonte una figura de contenido más preciso; lo que dejamos atrás es el preámbulo para penetrar en el meollo de la naturaleza dinámica del poder del Estado, en tanto configura el instrumento de que se vale para realizar los fines a que obedece su existencia, fines que pueden sintetizarse en la realización del bien común.

(1). Del Vecchio, Giorgio. "Filosofía del Derecho". Edit. Bosch, Barcelona, 7a. edic. año 1960, pág. 410.

(2). Zeledón, Marco Tulio. Obra citada, pág. 18.-

Nos referimos a las llamadas funciones del Estado; con mayor precisión en el lenguaje, funciones del Poder, que son, como se dijo antes, los diferentes modos de actividad de éste, en cuanto tal. Aquí también se habla de una división tripartita.

Desde el punto de vista material, considerada en sentido-objetivo, esa tripartición de funciones se conoce como Legislación, Jurisdicción y Administración. Formalmente, es decir, desde un plano subjetivo, se afirma que cada una de esas funciones le corresponde —realizarla a un órgano específico; así, la función legislativa es la que realiza el órgano legislativo, la jurisdiccional es la desarrollada por el órgano judicial y la ejecutiva o administrativa por el órgano ejecutivo.

Sabemos que esa coincidencia no es plena ni nunca lo ha sido, pues en la práctica observamos—a título de ejemplo— como en la —función legislativa, intervienen dos y a veces hasta los tres órganos fundamentales del Estado. Bástenos recordar al efecto, algunas fases del proceso en la elaboración de la Ley, puntualizado en la Constitución Política vigente: pueden hacer uso de la iniciativa de ley,—bien los Diputados a la Asamblea Legislativa —Órgano Legislativo—, —bien el Presidente de la República, por medio de sus Ministros —Órgano Ejecutivo—, o la Corte Suprema de Justicia —cabeza del Órgano Judicial—, Art. 50 C. P.

El Órgano Ejecutivo interviene en otra fase de esa elabora-

ción, mediante la respectiva sanción al proyecto del Legislativo, -
Art. 51 C. P.

La Corte Suprema de Justicia, debe ser consultada, cuando un proyecto de ley que no proceda de su iniciativa, tenga por objeto interpretar, reformar o derogar disposiciones de los Códigos de la República, Art. 61 C. P., consultada, que no obedezca, es decir, debe ilustrar, opinar al respecto.

La identificación de las funciones a través del órgano que las realiza, es esfuerzo parcialmente fallido; por consiguiente precisa enunciar el contenido material u objetivo de cada una. La explicación será breve, a muy grandes rasgos, pues no es éste el tema central de la Tesis.

Jorge Jellinek dice así: "la legislación establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos o un hecho individual. La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones e intereses jurídicos. La administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, o dentro de los límites de ésta, valiéndose de medios que ante una investigación honda aparecen como un sistema complejo." (1)

(1). Jellinek, Jorge. "Teoría General del Estado", Compañía Editora Continental, S. A., México D. F., 2a. edición, 1958, pág. 497.-

De modo que por Legislación se entiende la actividad del Estado que crea, que produce la norma jurídica; es el establecimiento positivo del Derecho Objetivo. No desestimamos el hecho de que existen Estados en donde esa producción se realiza por la vía consuetudinaria, pero en verdad, actualmente, es el resorte legislativo — el instrumento más eficaz con que se cuenta para dotar a la comunidad de normas jurídicas generales que regulen toda la actividad pública y privada, sea prescribiendo en forma imperativa ciertas formas de conducta, prohibiendo otras o permitiendo las demás.

La Jurisdicción se dice, es la aplicación de la norma general al caso concreto; pero también el órgano administrativo (ejecutivo) cuando realiza las tareas concretas de la administración aplica la norma general al caso concreto. Aún en los casos en que se desenvuelve en el ámbito de sus facultades discrecionales, está actuando conforme a derecho, pues es la norma general que regula su gestión, la que le permite o faculta para esa actuación discrecional. Tanto es así, que para algunos, no existe diferencia esencial entre la jurisdicción y la administración. Por eso se quiere identificar la primera en cuanto que resuelve una contención entre partes, establece la regla de derecho aplicable en aquellos casos en que se controversia sobre lo pertinente. Mediante la sentencia —culminación de la actividad jurisdiccional— se da contenido concreto a la norma abstracta y general, se aplica, se individualiza ésta.

Veamos ahora en que consiste la Administración, sólo así podrá apreciarse su naturaleza, para realmente distinguirla de la jurisdicción.

Bielsa en su obra "Derecho Administrativo" se expresa de la manera siguiente: "la legislación y la jurisdicción no alcanzan a integrar la actividad jurídica del Estado. El solo establecimiento de la norma y su aplicación en la esfera jurisdiccional no bastan.

El Estado debe realizar una actividad continua, previniendo, ordenando, manteniendo, en suma el orden jurídico y social, y ésta es la actividad que ejerce la Administración. Por eso, a diferencia de la actividad legislativa y de la judicial, que son más o menos intermitentes, la actividad administrativa es continua y ejecutoria.

El Estado no sólo realiza funciones jurídicas, sino de bienestar general que no son legislativas ni judiciales; se trata de la acción administrativa. La ley crea un servicio público y la Administración Pública lo realiza." (1)

El ámbito de las instituciones de índole administrativa es amplísimo; abarca una variada gama de actividades, unas relativas a la seguridad del Estado, tanto externa como internamente, otras hacen referencia al campo educacional, al económico, a la salud públi-

(1). Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", "La Ley" Sociedad Anónima, Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964 6a. edic. Tomo I, pág. 206.-

ca, a la asistencia social, al trabajo, a la dirección de las finanzas públicas, etc. La actividad de la Administración Pública se realiza grandemente a través de los servicios públicos, que siendo tantos exigen que "el poder ejecutivo" se estructure en otras dependencias que se designan Ministerios. Por otra parte, algunas veces se confía la gestión del servicio público a los particulares, mediante la concesión.

Quedan pues, deslindadas, las funciones legislativa, jurisdiccional y la administrativa o ejecutiva, que se realizan, por órganos específicos: el legislativo, judicial y ejecutivo, con las limitaciones que se dejan apuntadas.

ESTADO ACTUAL DE LA DOCTRINA SOBRE LOS

PODERES DEL ESTADO

Sobre este tópico, conviene relacionar algunas enseñanzas que puntualizó en su cátedra de Teoría del Estado, el doctor Reynaldo Galindo Pohl. Refiriéndose a nuevas doctrinas sobre la División — de los Poderes, cita como autor que introduce nuevas direcciones sobre ese tema, a Maurice Hauriou, quien niega categoría de "Poder" al Judicial, y lo considera como un Órgano técnico, aduciendo como argumento que carece de decisión política a nivel estatal, carente de facultad creadora, incapaz de crear un impacto nacional.

Tal pareciera que el Poder Judicial no tiene la envergadura necesaria para configurarse como tal; sin embargo, sostiene Hauri-

ou que debe conservar su independencia frente a los otros. Pensamos que Hauriou desestima inúltimente la enorme trascendencia que en la vida nacional tiene el Poder Judicial. ¿Cómo podría cumplir con el alto cometido de administrar justicia, si hubiese de estar supeditado a otros organismos del Estado?, si solamente fuese una mera dependencia del Poder Ejecutivo, por ejemplo: ¿acaso, no le está confiada la suprema tarea de sostener la constitucionalidad del ordenamiento estatal?. Sabemos bien cuan intensa ha sido la lucha para que se respete su jerarquía. Cuan inútil también, pero ello no es razón suficiente para desnaturalizarlo y reducirlo a un apéndice de los otros poderes estatales.

Hauriou incluye como uno de los poderes, el llamado Poder del Sufragio, constituido por el cuerpo electoral, que es el conjunto de ciudadanos con derecho al voto. Contemporáneamente es indudable que su importancia es muy grande, pues sirve para la escogitación de ciertos funcionarios, que integran el elemento humano de uno o más de los otros poderes. El cuerpo electoral se limita a elegir, pero la tarea de escogitar a aquellos que han de ocupar las altas magistraturas es importantísima aún cuando no es una función de carácter permamente, sino periódica. Conserva Hauriou una división tripartita de poderes, descarta al Judicial y considerando de mayor trascendencia la función electoral, inserta como Poder, el del Sufragio.

Cuando estudiamos las lecciones del doctor Galindo Pohl, --

encontramos otra cuestión interesante. Plantea, sin profundizar en el tema, el problema de definir la categoría de ciertos organismos del Estado, que dada su situación de independencia, frente a otros organismos del mismo, pudieran asumir la estatura de los tradicionalmente considerados como Poderes. A esos organismos se les llama pseudo poderes, cuasi poderes, falsos poderes. Concluye la breve referencia expresando que en El Salvador el problema puede plantearse respecto de la Corte de Cuentas de la República y el Consejo Central de Elecciones. (1)

Refiriéndonos concretamente a la Corte de Cuentas de la República, agregaríamos que no es la nota de independencia la causa de su alta categoría, sino su consecuencia, ya que es la enorme trascendencia que tiene para la marcha eficiente y normal de la vida financiera del país, lo que obliga a liberarla de sujeciones.

Precisamente ese planteamiento, fue lo que nos impulsó a incluir en esta tesis el presente capítulo, pues la tramitación y resolución del Juicio de Cuentas compete a ciertos tribunales que integran un sector muy importante de la Corte de Cuentas de la República. En capítulos posteriores procuraremos mostrar los lineamientos de esta Institución, su naturaleza, sus atribuciones, como está inte-

(1). Galindo Pohl, Reynaldo. "Teoría General del Estado", Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2a. parte, pág. 73.-

grada, y el papel que juega en la Administración Pública, todo lo cual nos dará algunas pautas o criterios para ubicarlas en el cuadro general de los organismos estatales.

Para completar la exposición de este apartado, vamos a enunciar lo que a ese respecto expone Mario Bernaschina González, Profesor de la Universidad de Chile, en su Manual de Derecho Constitucional. Descarta en primer lugar que los llamados "poder constituyente", "poder electoral" "poder municipal" y "poder real o moderador", tengan tal categoría. Referente al primero, se pronuncia en el sentido de que no es más que un órgano legislativo, pues está encargado de formular la Constitución, norma general abstracta. Efectivamente la Constitución es una ley, la fundamental desde luego, la que sustenta todo el andamiaje jurídico - legal del estado.

Bernaschina considera que el poder electoral, es decir la ciudadanía, facultada y obligada a emitir su voto para la elección de ciertos funcionarios, no es un órgano en sí; más bien las elecciones son fórmula para que el pueblo se pronuncie cada cierto tiempo, sobre quienes deben integrar los organismos de primer orden.

Cuando se habla del poder municipal, se trata de enfatizar la tendencia marcadamente democrática, de mantener vigente el principio de la autonomía municipal frente al Estado. Mas no es el mero hecho de crear una expresión lo que afianzará esa justa aspiración de-



obtener para los municipios, en el ámbito de competencia en donde puede disponer de la actividad local sin sujeción al poder central.

Poder real o moderador es la facultad del Jefe del Estado en las Monarquías Constitucionales para resolver los conflictos que surjan entre los poderes ejecutivo y legislativo, disolviendo la cámara popular. En Inglaterra se le llama prerrogativa del Rey. Siendo una prerrogativa del Rey, no cabe duda que no se trata de un poder, no es más que una de las facultades del monarca.

Finalmente el autor citado, trae a consideración, el llamado "PODER CONTRALOR O FISCALIZADOR". Lo distingue de los anteriores, su actitud ya no es de rechazo, pues estima que frente a tal, - estamos en presencia de un Organó de primera categoría. La fiscalización puede entenderse tanto respecto a la constitucionalidad de las leyes como sobre la actividad ejecutiva, esencialmente en el manejo de los fondos públicos; en su primer aspecto ejercida por Tribunales constitucionales, específicamente creados con esa finalidad, o por el Supremo Tribunal de Justicia; en lo que atañe a la gestión del Ejecutivo, mediante la actividad que desarrollan los Tribunales de Cuentas y otros cuerpos inspectivos y fiscalizadores.

Bernaschina González en su Manual de Derecho Constitucional se expresa así: "el afianzamiento del sistema democrático permitió el desarrollo definitivo del llamado órgano contralor o fiscalizador - Contraloría General de la República es el nombre más difundido

do-, al cual se entregó la función fiscalizadora contable y jurídica, como función independiente de los órganos administrativos y legislativo; además para fiscalizar la constitucionalidad de las leyes se crean tribunales constitucionales, o se entrega esa función al Tribunal Supremo.....

Por lo demás, cualquiera que sea la objeción que la teoría clásica haga a la existencia del poder contralor, ella queda desvirtuada en Chile por la Constitución Política, que ha creado el órgano superior llamado Contraloría General de la República y le ha conferido una competencia superior, en el sentido de que puede crear normas jurídicas —las resoluciones o dictámenes de la Contraloría— a las cuales deben quedar subordinadas las normas administrativas dictadas por el llamado poder ejecutivo." (1)

Con lo transcrito, cabe ya meditar sobre una Institución Jurídica Salvadoreña: la Corte de Cuentas de la República. ¿Podemos acaso afirmar que en El Salvador contamos con una división tetracéfala del Poder Estatal? ¿Cuál tipo de funciones realiza ese Órgano? En capítulos posteriores trataremos de formular respuestas a estas—interrogantes.

(1). Bernaschina González, Mario. "Manual de Derecho Constitucional", Departamento de Publicaciones, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, pág. 88.—

C A P I T U L O I ILA FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

Una de las funciones esenciales del Estado es dotar de ciertos bienes y servicios a sus habitantes; para ello necesita recursos, los cuales los obtiene mediante ingresos contractuales y extracontractuales; pero cualquiera que sea la fuente de donde provengan, está obligado a percibirlos y aplicarlos con apego a principios de justicia; además, es preciso que aquellos funcionarios y empleados que intervengan en su percepción y gasto, procedan con honestidad, legalmente, y conforme a sanos principios de administración que permitan obtener la máxima utilidad de los mismos, en provecho de la comunidad; sobre todo si consideramos que en la actualidad es generalmente aceptado que el ingreso y el gasto público inciden en gran medida en la orientación socio-económica del Estado.

Superado definitivamente el sistema del individualismo liberal que permitió la máxima explotación del hombre por el hombre, vemos como el mundo se transforma e inexorablemente en menor o mayor medida, el Estado adopta una forma de vida socialista. El pasado no puede desandarse, así observamos como se incorporan en los textos constitucionales, disposiciones que permiten a aquél, asumir muchas tareas que antaño se consideraba debían ser desarrolladas por la llamada iniciativa privada.

Cualquiera que sea la postura política que adoptemos, es innegable que el Estado deviene contemporaneamente, por lo menos, — en estado intervencionista; por consiguiente, sus atribuciones crecen día a día, lo cual significa que surgirán otros organismos, otras instituciones públicas, lo que implica más inversiones y desde luego funcionarios y empleados que deben manejarlas; de manera que el campo de acción de los organismos a quienes compete la función fiscalizadora, crecerá, y si ya en el pasado era de trascendencia el establecimiento de tales contralorías, en la actualidad y en el futuro, su importancia es y será cada vez mayor.

Desgraciadamente, a veces, por un exceso de formalismo, lejos de favorecer una marcha eficiente de los negocios públicos, y desfigurando la finalidad básica de su creación, entorpecen el dinamismo de las entidades públicas sobre las cuales ejercen su función fiscalizadora.

No basta el mero establecimiento de tales organismos, cuenta y grandemente, su eficacia, pues deben estar estructurados en tal forma, que no sean obstáculos para una buena administración.

LA FISCALIZACION INTERNA O AUTOCONTROL DEL EJECUTIVO

Existen diversos tipos de control de la Hacienda Pública: en primer lugar es la propia Administración Pública, la llamada a — ejercer fiscalización de la forma en que los Ministerios e Institu-

ciones Autónomas cumplen con los programas que le son encomendados, desde luego que son realizados con fondos públicos; por eso, el Ejecutivo ejerce internamente ese control y cuenta para llevarlo a cabo con organismos que usualmente dependen del Ministerio de Hacienda o su equivalente; entre tales organismos podemos citar a la Dirección General o Negociado del Presupuesto, también está la oficina de Contabilidad Pública, conocida en nuestro país como Dirección General de Contabilidad Central.

Veamos como opera una Dirección o Negociado del Presupuesto como instrumento de control financiero. Debemos tomar como punto de partida, el conocimiento de lo que es el presupuesto del Estado.

El doctor Juan Ernesto Vásquez, uno de los contados juristas salvadoreños que ha espigado en el campo de las Finanzas Públicas, se expresa así en su obra "Ciencia de la Hacienda Pública": "conforme a nuestro Derecho Financiero el Presupuesto del Estado es un acto jurídico que contiene el cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos y la autorización de efectuar estos últimos, para un período determinado." (1)

La naturaleza del Presupuesto es eminentemente administrativa-financiera, aún cuando requiera de una especie de sanción o apro

(1). Vásquez, Juan Ernesto. "Ciencia de la Hacienda Pública", Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador, año 1943, Tomo—lo. pág. 15.—

bación legislativa que tiene suma importancia en nuestro medio en lo relativo a los gastos. Efectivamente su preparación y su estructuración, es realizada por el Organó Ejecutivo, quien por la misma índole de sus atribuciones, por tener a su cargo la prestación de los servicios públicos, está dotado de la capacidad técnica necesaria que se requiere para ello; si se somete al conocimiento y aprobación de parte del Legislativo es porque generalmente se considera que la Asamblea es la representante por excelencia de la voluntad nacional — y teniendo el presupuesto significación política, desde luego que es un instrumento apropiado para plasmar un programa determinado de gobierno, es lógico que se someta a la aprobación parlamentaria o legislativa.

Sabido es que respecto a los ingresos carece de relevancia jurídica; los ingresos son percibidos no en razón del cálculo anticipado que de los mismos se hace en el presupuesto, sino en virtud de leyes que crean diversas cargas tributarias. En cuanto a los gastos, si tiene gran trascendencia su inclusión en aquel, pues no puede realizarse gasto alguno, no puede comprometerse ni abonarse ninguna suma con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto, artículo 125 C. P.

También prescribe la Constitución Política vigente en su artículo 122 inciso final que una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas —

de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto de un nuevo ejercicio.

Esa ley especial es la llamada "Ley Orgánica de Presupuestos". De conformidad a la misma, artículo 19, literal a), corresponde al Ministerio de Hacienda, la preparación del Presupuesto General y Presupuestos Especiales y el control administrativo sobre su ejecución.

Por cuestión de organización y métodos, las Unidades Primarias de la Administración se ramifican. En materia presupuestaria el Ministerio de Hacienda cuenta con una Dirección General del Presupuesto; entre las funciones principales de esta dependencia, están: dar colaboración a ese Ministerio en el estudio, preparación, impresión y distribución de los presupuestos regidos por la Ley arriba mencionada; así como en 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 los distintos programas presupuestarios. Literales a) y b) del Art. 20 de la Ley Orgánica de Presupuestos.

Creemos encontrar en las disposiciones constitucionales y legales relacionadas, argumentos para afirmar que la Dirección Gene-

ral de Presupuestos es dependencia que puede y efectivamente se emplea para ejercer una especie de control de la Hacienda Pública, — puesto que al asignarse a cada unidad partidas presupuestarias para determinadas actividades, cuando se concreta en el presupuesto los fondos que han de emplearse en inversiones públicas específicas, se está ejerciendo control financiero administrativo, puesto que los — funcionarios encargados de su gestión no podrán apartarse de esos — lineamientos, no podrán escapar de las directrices señaladas.

Tanto es así que es un deber de la Dirección General del Presupuesto, de acuerdo al artículo 43 de la Ley que estamos comentando, hacer observaciones sobre la inversión de fondos públicos en bienes o servicios que a su juicio no se ajusten en el Programa Presupuestario a que correspondan o cuando no esté de acuerdo con la — cuantía, naturaleza o condiciones del gasto o compromiso en relación con dichos fines.

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

Por medio de tal oficina, el Ejecutivo conoce prontamente

y con claridad aquellos datos referentes a la situación financiera del país, y a las actividades de esa naturaleza, datos que son indispensables para una buena administración pública.

En El Salvador, esta Contabilidad pública está a cargo de la Dirección General de Contabilidad Central. Efectivamente, por Decreto Legislativo No. 545 de fecha siete de enero de mil novecientos cincuenta y dos, publicado en el Diario Oficial No. 7 del once del mismo mes y año, se dió la "Ley de Contabilidad Central"; de conformidad a su artículo primero se crea un Departamento de Contabilidad, dependiente del Ministerio de Hacienda, encargado de llevar la Contabilidad del Estado. Posteriormente, dada su importancia, tal Departamento fue elevado a la categoría de Dirección General.

En el artículo 3 del citado cuerpo legal se estatuye que "el Departamento de Contabilidad mantendrá un sistema centralizado de cuentas, mediante el cual el Ministerio de Hacienda estará en capacidad de conocer en toda oportunidad: a) El estado de ejecución y el resultado de liquidación de los presupuestos; y b) la situación del Tesoro y de la Hacienda Pública en general".

Para poder cumplir con los fines a que obedeció su creación, fueron señalados a ese Departamento —ahora Dirección General— en el artículo 4 de la ley respectiva, diversas atribuciones y facultades, de las cuales puntualizamos a continuación, las que nos parece confirman nuestro aserto inicial:

"a) Llevar las cuentas principales y subsidiarias, que — sean necesarias para registrar la ejecución de los presupuestos. Con este objeto todo expediente o documento que autorice un compromiso de gasto, o un desembolso contra el Tesoro Público, se enviará previamente al Departamento de Contabilidad a fin de que éste registre el compromiso o el gasto y haga constar en su contabilidad, que hay saldo suficiente no comprometido, en la asignación o partida presupuestada correspondiente".

Puede apreciarse en este literal con toda nitidez, una especie de control fiscal preventiva sobre el compromiso y el gasto.

"b) Registrar los cambios, que como una consecuencia de — la ejecución de los presupuestos, o por cualquier otra circunstancia ocurran en el Patrimonio Fiscal y en el Tesoro Público".

"c) Rendir informes periódicos acerca de los ingresos y — egresos presupuestables, en la forma y plazo determinados por el Ministro de Hacienda, a fin de que éste conozca en toda oportunidad, el estado de ejecución de los presupuestos".

"f) Informar, al Ministro de Hacienda, periódicamente y al final de cada año fiscal, de la situación financiera del Estado, y de la situación de las asignaciones y cuotas presupuestas correspondientes a los distintos organismos del Gobierno, instituciones y fondos".

"g) Preparar, a la terminación de cada mes, estados demostrativos de la situación del Tesoro Público".

Finalmente, conviene citar que de conformidad al artículo 6 de la Ley de Contabilidad Central, la actual Dirección General de ese ramo, certifica diariamente los saldos disponibles en cada cuota de asignación presupuesta. También certifica, que se han hecho las reservas de crédito o las imputaciones necesarias en las cuentas respectivas, en relación con los compromisos o gastos a efectuarse.

LA FISCALIZACION PARLAMENTARIA O LEGISLATIVA

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

Por esas razones, surgen diversas formas de control fiscal externo. De inmediato podemos señalar que el legislativo, es al

menos teóricamente, un Órgano capacitado para realizarlo; se preguntará como es ello posible si las Asambleas o parlamentos no están — integrados exclusivamente de abogados y contadores, expertos en materia financiera: en primer lugar ese control puede tener cierto carácter político, en el sentido de provocar en casos extremos, la caída de un gabinete o de un ministro, a raíz de una interpelación, o mejor aún, de una improbación de cuentas de parte de la Asamblea, después que una comisión de su seno ha realizado el examen respectivo; en segundo lugar si se quiere darle una orientación eminentemente técnica, libre de ingerencias partidistas que pudieran deformarla, solicitando para ello el Legislativo cuando lo estimare pertinente, el concurso de expertos, o estando dotado permanentemente de organismos auxiliares encargados de realizar por él, esa función. Es decir, contando en su seno —no como miembro de ese "poder"— de una dependencia — que efectúe ese control fiscal.

El control parlamentario de la Hacienda Pública no es desconocido en otros países: Vázquez en su obra citada expresa lo siguiente: "la vigilancia del compromiso de gastos pertenece en ITALIA, de una parte a los servicios de contabilidad de cada Ministerio, controlados éstos por la Contabilidad General del Estado; de otra parte a la Corte de Cuentas..." Cuando se trata de órdenes u ordenamientos — de gastos presupuestos, el rehuso del visto bueno por la Corte de Cuentas es prohibitivo y la orden queda anulada". Aclara que algunas ve-

ces ese rehusó del visto bueno da lugar a la insistencia del Ministro a quien se le niega, quien lleva el asunto a Consejo de Ministros; cuando éste decide se continúe adelante, la Corte de Cuentas, que estima improcedente la tramitación, se ve obligada a dar el visto bueno, pero lo hace con reservas.

Añade el autor citado ésto: "los decretos visados con reserva son comunicados cada quince días, a los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, quienes lo hacen examinar por Comisiones especiales. El Parlamento es llamado a resolver en última instancia". (1)

Y continúa Vázquez refiriéndose al mismo tema; "En Inglaterra no existe un Tribunal de Cuentas al estilo francés; pero si existe una Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes que goza de gran prestigio y que se encarga de examinar todos los informes que le son enviados por El Contralor y Auditor General, y de interrogar a los funcionarios que le son descubiertas irregularidades. También está encargada dicha Comisión de hacer informes y publicarlos, con respecto a sus atribuciones". (2)

(1). Vázquez, Juan Ernesto. Obra citada Tomo 1o. pág. 102, 103.—

(2). Vázquez, Juan Ernesto. Obra citada, Tomo 1o. pág. 105.—

¿ Cabe la posibilidad de un control parlamentario de la Hacienda Pública en El Salvador?.

La Hacienda Pública cobra vida, se dinamiza a través del Presupuesto, y si éste pese a ser esencialmente un acto jurídico administrativo, requiere de la aprobación del Legislativo, a tenor de lo estatuido en el literal 17 del Art. 47 C. P. que señala como atribución de la Asamblea Legislativa "Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, en el cual deberá disponer la inversión de las rentas de modo que sean atendidas de preferencia la cultura, la salud pública y asistencia social, la administración de justicia y la policía", tenemos ya un argumento para responder afirmativamente, pues eso significa que desde su formación, aún antes de que se ponga a ejecución, se están señalando pautas a seguir, se está controlando el presupuesto, al distribuir los posibles ingresos señalando determinados créditos -presupuestos para las diferentes Unidades y Programas.

Pero donde mejor se aprecia ese control del Legislativo es en lo dispuesto en el numeral 9o. del artículo constitucional citado, que señala a la Asamblea Legislativa la atribución de "Recibir la — cuenta detallada y documentada que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros y aprobarla o desaprobala."

La disposición correlativa la encontramos en el numeral 4o..

del Art. 78 C. P. que señala la obligación que tiene el Ejecutivo -- de presentar por conducto de los Ministros, al Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, relación circunstanciada y cuenta documentada de la Administración Pública en el año transcurrido. Particularmente está obligado el Ministro de Hacienda a presentar dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta -- general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal".

Formalmente se da cumplimiento a tales mandatos legales, pero no recordamos que una Asamblea Legislativa en alguna ocasión -- haya rechazado o desaprobado una rendición de cuentas ministerial. Eso no significa que esta República se haya caracterizado a través de su existencia por contar entre sus administradores, con solo individuos probos y competentes; lo que realmente ha ocurrido es que las Asambleas no le dan beligerancia alguna a tales asuntos, se llena la formalidad y basta. Talvz la explicación se encuentre en la circunstancia de que hasta hace algunos años, las Asambleas fueron unipartidistas, perteneciendo los Diputados al partido o grupo dominante en todas las otras esferas gubernamentales.

Lo afirmado en el párrafo anterior no entraña de parte -- nuestra, la proposición de privar al Cuerpo Legislativo de esa atribución fiscalizadora de la Hacienda Pública. Por el contrario, pen-

samos que debe mantenerse en el texto constitucional, ya que habrá de llegar un tiempo en el cual se dará real cumplimiento a tan importante función.

LA FISCALIZACION EXTERNA EJERCIDA POR LA CORTE DE
CUENTAS DE LA REPUBLICA.

Con anterioridad afirmamos que no es suficiente, que no — satisface las exigencias del conglomerado social sobre el correcto manejo de la Hacienda Pública, el auto-control que ejerce el Ejecutivo sobre su gestión hacendaria; esbozamos algunas objeciones que se hacen respecto al control externo ejercido por los Parlamentos o Asamblea Legislativa. Todo lo cual llevó a los Estados a establecer otro tipo de Control Fiscal: el ejercido por ciertos Organismos que gozan de independencia frente al Ejecutivo, y que algunos estiman — también la tiene con relación al Legislativo; a tales "Entidades Fiscalizadores" y "Organos de Control Externo" les compete la función de fiscalizar la gestión de la Hacienda Pública, con énfasis en la cuestión presupuestaria; deben estar dotados de una alta jerarquía, de manera que no puedan ser manoseados por ningún ente público ni — menos por los particulares, equipados con el mejor elemento humano disponible, en número suficiente para no entorpecer su labor con dilaciones perjudiciales, además su personal debe gozar de inamovilidad, reuniendo las condiciones que debe ostentar un ente técnico y — jurídicamente capacitado para satisfacer la aspiración popular de —

exigir que toda la enorme carga tributaria soportada por los contribuyentes se traduzca efectivamente en sanas inversiones que aseguren la eficiente prestación de los servicios públicos, o por lo menos — que exista un control que evite despilfarros o filtración de fondos públicos a los bolsillos de los funcionarios encargados de su manejo.

Tales órganos de Fiscalización Externa se conocen con diversos nombres, siendo uno de los más difundidos el de "Contraloría General" a cargo de un funcionario llamado "Contralor General" o — "Contralor-Auditor"; otro es el llamado "Corte de Cuentas", encabezado por un cuerpo Colegiado. Argumentan los partidarios del primer sistema que es más fácil exigir responsabilidad a un individuo, aducen los otros, que es tan delicada la función a realizar que resulta preferible confiarla a un ente pluripersonal, donde concurren forzosamente varias inteligencias que garantizan mejor la rectitud de sus actuaciones y fallos.

En Chile, ese organismo se denomina "Contraloría General de la República". (1)

En Costa Rica también se designa con ese nombre a la entidad fiscalizadora, así lo establece el artículo 183 de su Constitución

(1). Ley No. 10366. Texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Editorial — Universitaria, S. A. Santiago de Chile, 1964.—

Política. (1)

En El Salvador contamos para ese fin con una institución nominada "CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA".

El basamento constitucional de esa entidad es el artículo 128 de nuestro Código Fundamental, que a la letra 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 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 patrimonio del Estado, y reprimir los actos y contratos relativos a la deuda pública.*
- 3a. Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos, y cono*

(1). Zeledón, Marco Tulio. Obra citada, pág. 310.-

cer 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 trate, 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 les señalen".

Como puede apreciarse por esa lectura, la función fiscalizadora de la institución en estudio, se dibuja con bastante claridad.

En la Constitución del cincuenta aparece disposición idéntica, incluso le corresponde el mismo número dentro del articulado. Pero no fue en ese Cuerpo Legal, que en otros aspectos si marca hitos para una nueva orientación del Estado, donde cobró vida la llamada Corte de Cuentas de la República. Esta institución fue establecida en virtud del artículo 158 de la Constitución decretada en enero

del año 1939, y tuvo efectividad a partir del 7 de enero del año siguiente, ya que su Ley Orgánica se decretó hasta el día 29 de diciembre de 1939, para darle cumplimiento al inciso final del artículo — 159 de la Constitución últimamente citada, en el cual se prescribió que "La organización y funcionamiento de la Corte de Cuentas serán objeto de una ley especial, pero en todo caso, las funciones de carácter administrativo corresponderán al Presidente de la misma, quien podrá delegarlas en los otros Magistrados".

Con anterioridad al establecimiento de la Corte de Cuentas de la República existían tres organismos a quienes les estaban encomendadas las funciones que en lo sucesivo realizaría aquélla; éstos eran el Tribunal Superior de Cuentas, la Auditoría General de la República y la Contaduría Municipal. (1)

Vamos ahora a intentar dilucidar la interrogación que dejamos planteada al final del capítulo anterior: nos preguntábamos si en El Salvador existe una variante en la división tradicional de los Organos Fundamentales del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, modalidad que estriba en considerar a la Corte de Cuentas como un cuarto poder.

Sabida la alta Jerarquía y trascendencia que ostenta la en

(1). Rivas Chávez, Mario. *La Corte de Cuentas de la República y la intervención preventiva sobre el gasto*. Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1970, pág. 20.-

tividad que en Chile se designa Contraloría General de la República y en nuestro país como se deja dicho, se ha querido colocar a esta Institución en el mismo plano de aquellos. Consideramos errónea tal tendencia; en El Salvador se ha hecho incapie, se ha dejado establecido claramente que dicho Organismo es independiente del Poder Ejecutivo, y nada más; pues en nuestro concepto la Corte de Cuentas es una agencia o dependencia del Poder Legislativo, como trataremos de demostrar a continuación.

El tenor literal del inciso primero del Art. 128 de la — Constitución Política vigente, que ya transcribimos, es categórico en ese sentido. El mismo artículo señala como una de las atribuciones de la Corte (Atr. 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." De manera pues, que además — de desarrollar cierta función jurisdiccional, audita por cuenta de — la Asamblea, la contabilidad gubernamental; esto es así porque el Organo Legislativo como un ente político necesita de esa Agencia que — pueda eficazmente desempeñar tal función.

Además, otras disposiciones de nuestra Carta Magna dejan — ver que la Corte de Cuentas actúa por delegación del Legislativo; — así, el artículo 132 establece que el Presidente de ella rendirá — anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de los labores de dicho ente.

También en la Ley Orgánica nominada anteriormente, figura entre los deberes de la Corte 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, Art. 6 No. 1; y el Art. 38 de esa misma ley, establece que siendo esa 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.

Para reforzar nuestra afirmación de que la Corte de Cuentas actúa por delegación de la Asamblea Legislativa, de la cual no es más que una dependencia, acudiremos a informaciones doctrinarias históricas. Dejamos establecido anteriormente que la expresada Corte se incorporó al conjunto de Instituciones Jurídicas Salvadoreñas, por mandato de la Constitución de 1939. Previamente, el 6 de mayo de 1935, se nombró una "Comisión de Reformas a la Administración Financiera del Estado", integrada por los señores Julio Rozeville, Manuel Enrique Hinds y Juan Ernesto Vásquez. (1)

Dicha comisión formuló un informe intitulado "Contribución

(1). Aguilar, José Fernando. La Corte de Cuentas. Breve Bosquejo, Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1966, pág. 16.-

al Ante Proyecto de Constitución Política en sus aspectos económico-financieros. Estudio presentado al Poder Ejecutivo por la Comisión de Reformas a la Administración Financiera, el año 1935".

Dicho estudio contiene afirmaciones como ésta: "En la organización del control independiente, surgen varios problemas que hay que considerar. Primero está el de la naturaleza del órgano que ha de ejercer dicho control como agencia del Congreso". (1)

El doctor Juan Ernesto Vásquez, integrante de la expresada Comisión, en su obra "Ciencia de la Hacienda Pública", refiriéndose a la reforma financiera administrativa de la Constitución del 39, se pronuncia así: "por medio de esta reforma la Auditoría y el Tribunal Superior de Cuentas se fusionaron en un solo organismo independiente del Ejecutivo y denominado Corte de Cuentas de la República....." (2)

Para concluir fijemos la atención en el siguiente párrafo del Informe rendido por el Presidente de esa Entidad, a la Asamblea Legislativa, correspondiente al año de labores 1969-1970: "tal como se ha hecho notar a Vos en otras oportunidades tanto por mí como por anteriores Presidentes de la Corte de Cuentas, el informe que Os presentamos, no obstante contener, con la prolijidad que exige un documento de esta clase, todos los datos relativos al trabajo de la Ins-

(1). Aguilar, José Fernando. Obra citada, pág. 26.

(2). Vásquez, Juan Ernesto. Obra citada, pág. 123.-

titución en los diversos aspectos que le confiere la ley, no es un documento tan exhaustivo que no pueda ser objeto de complementación, y por consiguiente me es grato expresar a la Honorable Representación Nacional a que me dirijo, y especialmente a la Comisión de su seno a la que corresponderá el estudio de este informe, que cualesquiera datos adicionales o explicativos que demandare, así como los documentos indispensables para su inteligencia y análisis, están a la orden de vuestra superior disposición, ya que la Corte se ha considerado siempre, en todo el transcurso de su existencia, como un apéndice especializado del Poder Legislativo, encargado constitucionalmente del ejercicio de la fiscalización técnico legal de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular". (1)

ENUMERACION DE LAS DIVERSAS MODALIDADES DE FISCALIZACION

EJERCIDA POR LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.

Para poder cumplir acertadamente la finalidad a que obedece su presencia dentro del cuadro de instituciones estatales, la Corte de Cuentas adopta diversas formas de control.

Establecida la premisa de que todo funcionario o empleado que recauda, custodia o emplea dineros públicos es responsable del destino adecuado de los mismos; que un receptor de tales dineros de-

(1).- Informe del Presidente de la Corte de Cuentas de la República a la Asamblea Legislativa (Período 1969-1970), Introducción I. Publicaciones de la Corte de Cuentas, San Salvador, El Salvador.-

be comprobar que su recaudación estaba autorizada por la ley y fundada en correcta documentación; que un funcionario encargado de realizar pagos debe demostrar que los hechos fueron autorizados legalmente, comprobados con documentación fehaciente, realizados con exactitud y todas las formalidades pertinentes, se concluirá fácilmente — que no es posible llevar a cabo la fiscalización idónea de todos esos actos, siguiendo moldes rígidos. Por eso se ha legislado facultando a la Corte de Cuentas para que pueda intervenirlos, bien sea en forma preventiva o con posterioridad a su realización.

Conviene aclarar que la intervención de la Corte no va encaminada a pronunciarse sobre la eficiencia de los servicios públicos, para ello cuenta el Estado con organismos de Planificación, obligados a examinar los aspectos de conveniencia y eficiencia; la misión de aquélla es analizar los actos que le correspondan intervenir sobre un plano de legalidad o ilegalidad.

Por otra parte no actúa en idéntica forma respecto a los Organismos de la Administración Central y a los Entes Autónomos. En lo que atañe a éstos, por lo general, solamente ejerce control a posteriori; actualmente por facultad expresa de las leyes respectivas, ejerce intervención preventiva en el Instituto de Vivienda Urbana, Instituto Regulador de Abastecimientos y Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel. (1)

(1). Informe de labores de la Corte de Cuentas de la República a la Asamblea Legislativa (período 1969-1970), pág. 59.-

La fiscalización ejercida por la agencia del Congreso que conocemos por Corte de Cuentas de la República, adopta bien la forma administrativa o la jurisdiccional; en la primera cabe tanto la preventiva o a priori como la aposteriori; la segunda se realiza siempre con posterioridad a la ejecución de los actos que motivan una rendición de cuentas, y no podría ser de otra manera, ya que no se puede juzgar a nadie —en este campo— por actos que aún no se han realizado.

"El control preventivo se caracteriza porque siempre se antepone a los actos de la administración, como un medio de prevenir o impedir, en cuanto sea posible, que mediante los mismos se contraigan compromisos u obligaciones hacia terceros, al margen de las disposiciones legales que sean aplicables. Responde a la idea de que —prevenir o impedir constituye el medio más eficaz de protección para la Hacienda Pública, pues al evitar que se realicen aquellos actos— que adolecen de defectos legales de forma o de fondo, previene de modo efectivo los daños que se derivarían de su consumación. Es evidente que también previene a tiempo que el administrador incurra en las responsabilidades respectivas". (1)

En nuestro medio, la dependencia encargada de la Fiscalización Superior, está capacitada legalmente para ejercitar la intervención preventiva tanto en lo que se refiere al Ingreso como al Gasto

(1). "Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25o. Aniversario República de El Salvador, C. A., Revista, pág. 15.-"

Público. Respecto al primero, hasta la actualidad, prácticamente no alcanza un desarrollo adecuado; tal pareciera que existe una especie de "tabú" que inhibe una profunda actuación de control en ese rubro, acaso porque tendrían que afectarse poderosos intereses que pesan — demasiado en la vida nacional; aún cuando podría argumentarse para justificar tal inoperancia que al pretender practicarse ese tipo de control, se causarían retrasos enormes en la percepción del Ingreso con el consiguiente perjuicio para la fluidez en la gestión administrativa, cuando no se considerase como interferencia impropia e ilegal en las actividades de las oficinas a quienes les está encomendada la tasación de los impuestos y demás contribuciones.

En lo atinente al Gasto Público, el resultado ha sido más satisfactorio, sobre todo si se considera que esa intervención preventiva subsana machísimos errores que de consumarse podrían acarrear — para el responsable un daño muy grande, consistente en pago de multas o reparos. Por otra parte, es importante puntualizar que la aprobación por la Corte de Cuentas de un acto que se somete a ese control preventivo tiene una consecuencia muy valiosa para el agente de la administración obligado a rendir cuentas, pues al ejecutarlo en esa forma, — queda liberado de responsabilidad ulterior, de conformidad al artículo 121 de su Ley Orgánica, en virtud del cual si un manejador de fondos y valores, procede de acuerdo a la opinión externada por la Corte, en consulta a ésta sobre tal manejo, no será responsable por el repa-

ro que pudiera resultarle, si los funcionarios encargados de la glosa no sustentan el mismo criterio. Conviene aclarar que tal exención no es absoluta, pues solo procede cuando no hay clara violación de disposiciones legales expresas.

La Intervención a posteriori puede ser administrativa o jurisdiccional, y se efectúa después que han sido ejecutoriados los actos a que se refiere.

La Intervención a posteriori administrativa que se efectúa en forma continua y cuyo ejercicio le corresponde al Presidente de la Corte de Cuentas, quien puede llevarla a cabo directamente, por medio de diversos Departamentos o por Interventores, esta encaminada a depurar y completar las cuentas que rinde toda persona que tiene a su cargo la recaudación, custodia o pago de dineros públicos, o que tiene a su cargo la guarda o distribución de bienes del Estado, así como la liquidación de impuestos. Con ella se cumple un doble papel: en primer lugar, las irregularidades que se descubren por su medio, pueden ser corregidas de inmediato; en segundo lugar, como paso previo al sometimiento de esas cuentas a la intervención jurisdiccional.

La Intervención a posteriori jurisdiccional, se practica en forma periódica, semestral, anual o según la duración del ejercicio del cuentadante; adopta la forma de un juicio, el llamado Juicio de Cuentas. Su finalidad es determinar en forma definitiva la responsabilidad pecuniaria que procede deducir a todo aquél que esté sujeto

a esa intervención.

El cumplimiento de la función jurisdiccional no es de la competencia del Presidente de la Corte, para este fin la entidad opera como un Tribunal pluripersonal, habiendo para el conocimiento en primer grado del juicio dicho, las llamadas Cámaras de Primera Instancia, compuestas cada una, por dos Jueces de Cuentas. En grado superior conoce la Cámara de Segunda Instancia integrada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados. Adelante insistiremos en esta función.

Finalmente, para completar la enumeración de las diversas modalidades del control fiscal que desempeña la Corte de Cuentas de la República, tenemos que incluir el llamado control perceptivo, de carácter administrativo, que puede llevarse a cabo en las oficinas de los funcionarios y empleados sujetos al control de esa Corte, y que consiste en la verificación objetiva de la integridad de los bienes y fondos que están a su cuidado.

C A P I T U L O I I IGENERALIDADES SOBRE EL JUICIO DE CUENTASREFERENCIAS HISTORICAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Afirmamos en el preámbulo de este trabajo que una de las razones que nos impulsaron a desarrollarlo fue, el poco conocimiento que se tiene del Juicio de Cuentas, aún dentro del ámbito de los llamados a conocer mejor las instituciones jurídicas del país, como serían los profesionales del derecho; y por otra parte, tampoco conocen sus alcances, aquellos a quienes les afecta directamente: los funcionarios y empleados de la Administración Pública, que pese a estar sometidos al control de la Corte de Cuentas de la República, desconocen las consecuencias que pueden derivarse en su contra, en virtud de esa fiscalización.

Refiriéndonos concretamente al Juicio de Cuentas es oportuno interrogarse sobre la causa de tal desconocimiento. ¿Será que tal Instituto Jurídico es de nuevo cuño en nuestro medio?, ¿Acaso ha sido un exótico trasplante recién importado de legislaciones foráneas? O es que como tantas otras cuestiones atingentes al Derecho Administrativo y Financiero, a la Administración Pública y Ciencia de las Finanzas, ha sido visto con cierto menosprecio?

Buscando respuestas, consideramos necesario ubicar históricamente la institución en estudio:

"Durante la colonia, el control fiscal en las provincias de Centro América era ejercida por la Contaduría Mayor del Reino - Español, habiendo sido el objeto principal de tal control, el de fiscalizar la percepción de los tributos o impuestos.

Para fines de orden fiscal y de control, existían en las provincias citadas los llamados encomendadores o recaudadores de impuestos, quienes rendían cuentas de sus actividades a Super Intendentes Generales, los que a su vez, informaban al Intendente General. De su parte, el Intendente General rendía informe al Capitán General, quien lo hacía llegar al conocimiento del Tribunal de Cuentas, Organismo que fungía adscrito al Ministerio de Hacienda del Reino Español". (1)

Fundados en tal dato, podemos afirmar que Tribunales de - Cuentas existen desde la época colonial; no son entonces, ninguna - novedad en nuestro medio. Pero continuemos con la evolución de la entidad. Decretada la independencia de las provincias de Centro América, refiriéndonos específicamente a El Salvador, diremos que por Reglamento del Poder Ejecutivo, del 31 de agosto de 1832, quaió es establecido que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la Super Intenti-

(1). "Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25o. Aniversario" revista, pág. 3.-

dencia de la Hacienda Pública. (1)

Disponía en su artículo 48 lo siguiente: "Hará que la — Contaduría de Cuentas vise, glose y fenezca todas las cuentas que — rindan los empleados en el año inmediato, y se exijan los alcances por quienes correspondan a la mayor brevedad posible".

Posteriormente se dictó el Decreto del Gobierno del 20 — de abril de 1841, reglamentando la Dirección y Administración de — la Hacienda Pública. (2)

En su capítulo 30. Sección 1a., referente a la CONTADU— RIA MAYOR DE CUENTAS, se expresa que se compondrá de un Contador — Mayor y un Oficial Primero (Art. 32). Ese Contador Mayor formará — Tribunal, y el Oficial Primero hará de Secretario (Art. 37).

Las funciones de esa Contaduría Mayor consistían en examinar todas las cuentas de los caudales públicos, hacer cargos sobre ellas, expedir finiquitos y compeler a que rindieran cuentas — todos los obligados a darlas, siendo éstos, toda persona, corporación o individuo que recauda o reciba fondos pertenecientes a la — Hacienda Pública.

En virtud del Art. 38 se disponía que el Tribunal de Cuen— tas no otorgase el recurso de apelación sin que antes se enterase —

(1). Menéndez, Isidro. "Recopilación de las leyes del Salvador en Cen— tro América", Secretaría de Información de la Presidencia de la República, San Salvador, El Salvador, 2a. edic. Libro I Título 3, pág. 44.

(2). Menéndez, Isidro. Obra citada. Libro VIII, título 9, pág. 211.

en arcas la cantidad a que ascendía el pliego de resultas. Además — se estableció que el Juzgado de Hacienda era competente para hacer efectivos sus fallos, teniendo éstos fuerza ejecutiva.

Aseverábamos en capítulo anterior que la actual Corte de Cuentas de la República es una Agencia del Organo Legislativo. Es interesante conocer como su mediato predecesor, Contaduría Mayor — de Cuentas, también lo era —al menos funcionalmente— desde aquella época. El último decreto mencionado, contenía un capítulo relativo a "DEL ALTO TRIBUNAL DE REVISION". Disponían los artículos pertinentes, lo siguiente: "Art. 48. El artículo 18 de la ley del 30 de abril de 1825, designa y señala a la Cámara de Diputados para la —revisión de las cuentas fenecidas. El Poder Legislativo dispondrá, según le parezca, los miembros de que deba componerse la Comisión de examen de cuentas". "Art. 49. A esta Comisión presentará la Contaduría Mayor, en los primeros cinco días de las sesiones del Poder Legislativo, el resultado de todas las cuentas del año próximo anterior, de que haya dado finiquito, acompañando los estados generales y particulares que debe formar, y las observaciones convenientes, para que, si lo tuviese a bien, pase a revisarlas al local de la Contaduría donde se presentan numeradas con sus respectivos comprobantes".

Vemos así, como desde mediados del siglo pasado ya existía un Organismo que juzgaba las cuentas de los agentes de la Admi-

nistración, contemplándose en el procedimiento seguido, recursos como el de apelación, esa especie de revisión ante la Cámara de Diputados, fallos con fuerza ejecutiva, Tribunales del Poder Judicial ante los cuales se demandaba ejecutivamente la efectividad de las sentencias de ese Tribunal o Contaduría Mayor de Cuentas.

Pero la categoría constitucional es alcanzada por ese Tribunal, hasta el año 1872. (1)

Efectivamente, en la Constitución Política decretada ese año, Título VIII, Sección 2a. aparece bajo el número 117, el artículo que a la letra dice: "para la administración de los fondos públicos habrá una sola Tesorería jeneral, recaudadora y pagadora, y un Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, que glosará todas las de los que administren intereses del erario público". Al incluir en el texto constitucional en forma expresa la existencia de un organismo de esa naturaleza, no dejándolo supeditado a la mera declaración de la ley secundaria, se está reconociendo como principio, que tal institución es un organismo de importancia vital para la vida jurídica del país.

Debemos puntualizar también, que el día 27 de marzo de 1901 se promulgó un Decreto Legislativo, instituyendo al Tribunal Superior de Cuentas, como un ORGANISMO INDEPENDIENTE DEL PODER EJE-

(1). Vázquez, Juan Ernesto. Obra citada. pág. 107.-

CUTIVO, encargado de vigilar el escrupuloso manejo de los caudales públicos y el cumplimiento de las leyes Fiscales. Correspondiendo al manejo de los caudales públicos a la Administración, mal podría confiársele a la misma, la escrupulosa vigilancia de su propia gestión, explicándose así la necesidad de ese decreto. Pero un organismo, para su buena marcha, requiere del instrumento legal que haga viable el cumplimiento de sus atribuciones. Por eso fue que, el 15 de julio de 1919, enfatizando siempre la nota de independencia frente al Ejecutivo, se dictó 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 Tribunal debía calificar la legalidad o ilegalidad de las órdenes de pago que en efectivo, especies fiscales o en bonos expidiera el Poder Ejecutivo". (1)

Como Organismo de Control Fiscal, la gestión realizada - por ese Tribunal era muy limitada, pues básicamente el control ejercido, era a posteriori; su misión consistía en enjuiciar a los responsables del manejo de fondos públicos; sancionaba, pero no preve-

(1). "Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25o. Aniversario" Revista, pág. 6.-

nia errores ni evitaba la comisión de actos indebidos.

Relaciona Vásquez en su obra citada, que el año 1928, el Ministerio de Hacienda contrató los servicios de la casa inglesa de Contadores "Leyton-Bennett, Chiene and Tait", para que hiciera un estudio de la Contabilidad Pública del país y propusiera los medios de corregir deficiencias.

Fruto de esos estudios, fue la creación de la Auditoría General de Hacienda. Primitivamente fue dependencia del Ministerio de Hacienda, lo cual era un contrasentido, que se corrigió por decreto Legislativo del 21 de mayo de 1930, que la transformó en organismo independiente del Ejecutivo, cuya finalidad era controlar preventivamente la ejecución del presupuesto.

Se expresa en la Revista de la Corte de Cuentas ya citada que, "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 solo requerían de la decisión del Tribunal para convertirse en reparos". (1)

Se contaba pues, a la altura de la década de los años —

(1). "Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25o. Aniversario". Revista, pág. 9.-

30, con dos organismos de fiscalización de la Hacienda Pública, los dos, independientes del ejecutivo, complementando sus funciones, — la Auditoría General de la República y el Tribunal Superior de — Cuentas; después de la gestión administrativa de la primera, sur— gía el ejercicio de la función jurisdiccional del segundo.

Anteriormente hemos visto, como la Constitución del 39, — fusiona esos entes y surge el organismo que aún hoy se conoce bajo la designación de Corte de Cuentas de la República.

NATURALEZA DE LA FUNCION QUE SE REALIZA EN EL JUICIO DE CUENTAS.—

Dijimos en párrafo anterior de esta tesis, citando a Jean Dabin, que el Poder estatal es único, que hay funciones y órganos; que las funciones constituyen los diferentes modos de actividad del poder, y los órganos son las instituciones o personas por quienes se desempeñan las funciones del Poder.

Hemos considerado como funciones esenciales del poder, — desde un punto de vista material, la legislación, la administra— ción y la jurisdicción; se pretende que cada una de ellas sea rea— lizada por un órgano específico; órgano legislativo, administrador o ejecutivo y el judicial, respectivamente. No insistiremos en la circunstancia de que en la práctica no haya correspondencia plena entre función y órgano.

Creemos haber demostrado que la Corte de Cuentas de la República es una agencia del Organismo Legislativo. Y sin embargo, no tiene por cometido legislar. El control fiscal preventivo o a priori y el a posteriori administrativo caen dentro del ámbito, dentro del rol de la función administrativa. Se afirma en su Ley Orgánica, que ejerce además control de naturaleza jurisdiccional. Efectivamente, en el Título III, capítulo 3o. de esa Ley, bajo el acápite "Intervención a posteriori de carácter jurisdiccional", Arts. 55 y siguientes, existe toda una regulación pormenorizada del llamado Juicio de Cuentas.

Procuraremos aclarar si efectivamente la actividad regulada en esas disposiciones, constituye o no, función jurisdiccional.

En primer lugar, aún cuando en páginas anteriores hemos apuntado un concepto de jurisdicción, vamos a insistir un poco más sobre el mismo. Cabanellas en su "Diccionario de Derecho Usual" nos dice que la palabra jurisdicción se forma de jus y dicere, aplicar o declarar el derecho, por lo que se dice jurisdictio o jure dicendo. Y consiste en la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza según las disposiciones legales o el arbitrio concedido. Añade que a toda jurisdicción va agregado el mando o el imperio, con objeto de que tengan cumplido efecto sus prescripciones, pues sin él serían únicamente fórmulas o disposicio-

nes vanas y sin eficacia las determinaciones de la justicia. (1)

Si bien el concepto no está completamente depurado, hay - ciertas notas del mismo que debemos recordar: esa potestad de conocimiento y de fallo deviene de la ley, que es manifiestación de la voluntad estatal; recae sobre materias de diversa índole; se puede ejercer jurisdicción sobre diversas esferas.

Mario I. Chichizola, en su opúsculo "El concepto de Juris- dicción" se expresa así: "El Estado moderno ha tomado a su cargo la función jurisdiccional que se caracteriza como una función pública, unitaria e indelegable, emanada de la soberanía y que, por tanto - solo puede ser ejercida por el Estado, por intermedio de sus órga- nos jurisdiccionales, que actúan sobre los conflictos de intereses, para componerlos, declarando cual es la voluntad de la ley con rela- ción a un caso concreto y haciendo cumplir esa voluntad, lo que, — en última instancia, implica decir cual es el derecho subjetivo de las partes en conflicto, mediante la actuación del derecho objetivo, creando una norma jurídica individual para resolver el caso plantea- do". (2)

(1). Cabanellas, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual", Editorial Viracocha, Edic. Arayu, Buenos Aires, 1953, Tomo II, pág. 469.

(2). Chichizola, Mario I. "El concepto de Jurisdicción". En *aequi- tas*, Revista de la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad del Salvador, año V, No. 5, Buenos Aires, 1964. En *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo 22; pág. 494.-

En el concepto transcrito, nos parece encontrar como notas esenciales de la jurisdicción, las siguientes:

- 1a.) Es función realizada por el Estado,
- 2a.) Tiene por objeto resolver un conflicto de intereses,
- 3a.) El conflicto es relativo a la aplicación de la ley a casos concretos,
- 4a.) Que se resuelva ese conflicto, creando una norma jurídica individual, es decir pronunciando una sentencia, y
- 5a.) Que esa sentencia tenga la posibilidad de hacerse efectiva.

Intencionalmente hemos dejado fuera la afirmación que hace Chichizola, de que la función jurisdiccional es la realizada por órganos jurisdiccionales, pues no es el órgano quien califica la función, por el contrario es la naturaleza de la función realizada la que califica al órgano. Aclarando ese aspecto, añade ese autor: "la jurisdicción, que juntamente con la legislación y la Administración integra las tres funciones más importantes del Estado, es ejercida por intermedio de sus órganos jurisdiccionales, que constituyen el Poder Judicial, aunque en casos excepcionales esa potestad jurisdiccional es encomendada a órganos que forman parte del Poder Ejecutivo (justicia administrativa, militar, etc) o del Poder legislativo (juicio político, imposición de sanciones a sus empleados, etc)".

Quando se afirma que la función jurisdiccional es la rea-

lizada por el Poder Judicial, se dice una verdad a medias; lo cierto es que no compete exclusivamente a ese órgano el ejercicio de — aquella, Jurisdiccional es el género, judicial es la especie. Por — otra parte, imponer sanciones disciplinarias no es función jurisdiccional, es actividad administrativa.

Expresa el insigne maestro uruguayo Eduardo J. Couture en sus "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", que en los países latinoamericanos el vocablo "jurisdicción" tiene por lo menos cuatro acepciones, uno de los cuales, el tónico, consiste en la función pública de hacer justicia. Al referirse a éste, con ese lenguaje sobrio y claro que caracteriza toda su obra, da conceptos que van a — sernos útiles para dilucidar la interrogante que hemos propuesto sobre la posible función jurisdiccional de la Corte de Cuentas.

"En una primera aproximación al concepto de función jurisdiccional debemos reconocer que existe una cierta sinonimia entre — función judicial y función jurisdiccional. No toda la función propia del Poder Judicial es función jurisdiccional. No lo es, por ejemplo, la llamada jurisdicción voluntaria. Tampoco toda función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial. Existen como se verá, funciones jurisdiccionales a cargo de otros órganos que no son el Poder Judicial. Sin embargo en términos generales, normalmente la función jurisdiccional coincide con la función judicial".(1)

(1). Couture, Eduardo J. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil" — Roque Depalma, Editor, Buenos Aires, 1958, 3a. edic. pág. 30.

Identificar con acierto la naturaleza jurisdiccional de un acto, es posible. Para ello habrá que examinar su forma, contenido y función. ¿Qué debe entenderse por cada uno de estos elementos? El maestro uruguayo nos da la respuesta: "por forma, o elementos externos del acto jurisdiccional, se entiende la presencia de partes, de jueces y de procedimientos establecidos en la ley.

Por contenido se considera la existencia de un conflicto, controversia o diferendo de relevancia jurídica, que debe ser dirimido por los agentes de la Jurisdicción, mediante una decisión que pasa en cosa juzgada.

Por función se entienda el cometido, o sea asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos, mediante la aplicación, eventualmente coercible, del derecho". (1)

Partiendo de ~~esos~~ elementos de forma, contenido y función, Couture nos legó este concepto de Jurisdicción: "Función pública, - realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución."

(2).-

(1). Couture, Eduardo J., Obra citada pág. 33-34

(2). Couture, Eduardo J., Obra citada pág. 40.-

En ese concepto se destaca como elemento fundamental "la Cosa Juzgada". Será éste el camino adecuado, la vía a recorrer para dilucidar el quid de la cuestión? Recordemos que para algunos estudiosos del Derecho, Kelsen entre otros, Jurisdicción y Administración no configuran funciones distintas, en ambas hay individualización o concreción de normas generales.

A este respecto cabe mencionar que algunos procedimientos administrativos revisten la forma del acto jurisdiccional, culminan con una especie de fallo o sentencia que afecta derechos o intereses de los administrados. Cuentan asimismo con los llamados recursos de reconsideración y jerárquico, que se ventilan ante la misma autoridad administrativa resolutora o el superior jerárquico, respectivamente.

Un sector no desdeñable de la doctrina, sostiene que "el objeto propio de la jurisdicción es la cosa juzgada. Este contenido no pertenece ni a la función legislativa ni a la función administrativa. Los actos administrativos irrevisibles para la administración pueden ser siempre revisados en la verificación jurisdiccional de los actos de ella."

La cosa juzgada es, en este orden de elementos, la piedra de toque del acto jurisdiccional. Donde hay cosa juzgada hay jurisdicción y donde no hay cosa juzgada no existe función jurisdiccional"

(1)

Ugo Rocco, en su "Teoría General del Proceso Civil", al referirse a la cosa juzgada, se expresa de esta manera: "negarla significa alterar la naturaleza de la función jurisdiccional, ya que ésta en tal caso, se reduciría a una actividad puramente consultiva, siendo así que la autoridad judicial no ha de externar pareceres, sino admitir decisiones obligatorias y ejecutivas. Además se frustraría el fin de la misma actividad jurisdiccional, ya que de ese modo el procedimiento de declaración se reduciría a una pura, inútil y vana declaración de derechos, puesto que la parte que perdería jamás quedaría satisfecha con la declaración pronunciada, repitiendo indefinidamente su petición sobre una nueva". (2)

¿Pero, qué es la Cosa Juzgada? En una primera aproximación lógico gramatical, parodiando al maestro Couture, se diría que es la cosa que ha sido objeto de un juicio.

"Según Manresa se da este nombre a toda cuestión que ha sido resuelta en juicio contradictorio por sentencia firme de los tribunales de justicia. Para Escriche se denomina así lo que se ha decidido en juicio contradictorio, por una sentencia válida de que no haya o no puede haber apelación, sea porque la apelación no es admi-

(1) Couture, Eduardo J. obra citada, pág. 43.-

(2) Rocco, Ugo. "Teoría General del Proceso Civil", Edit. Porrúa, S. A. México, 1959, pág. 527.-

sible, o se ha consentido la sentencia; sea porque la apelación no se ha interpuesto dentro del término prescrito por la ley; o habiéndose interpuesto, se ha declarado por desierta.

*La cosa juzgada tiene cierto caracter irrevocable, y frente a la resolución definitiva no cabe ya a las partes, probar lo contrario. Surge la excepción de cosa juzgada cuando se pretende re-
vir un asunto ya fallado en forma definitiva; por cuanto se presume que el fallo se basa en situaciones verdaderas, ya no controvertibles; pues de lo contrario la justicia carecería de eficacia". (1)*

*De manera que tiene la cosa juzgada sentido teleológico: la certeza en las relaciones jurídicas; eliminar la incertidumbre que tendrían las sentencias si no pudiesen alcanzar estabilidad; - a través de la cosa juzgada gravita la necesidad de dotar de cierta seguridad a las sentencias de los Tribunales. Por eso se dice - que caracteriza a lo resuelto con autoridad de cosa juzgada, por - una parte, la imposibilidad de ser modificado mediante recursos or-
dinarios, y por otra, el ser susceptible de imposición coercitiva.*

*Para los fines perseguidos -afirmar o rechazar la natura-
leza jurisdiccional de lo actuado en el juicio de cuentas- conside-
ramos innecesario abordar cuestiones como la necesidad de que se -*

(1). Cabanellas, Guillermo. Obra citada, Tomo I pág. 539.-

llenen los requisitos de triple identidad, para que opere procesalmente como una excepción perentoria, la llamada "exceptio rei iudicata".

A estas alturas, podemos afirmar con certeza que la función jurisdiccional no es ejercida exclusivamente por los Tribunales del Organo Judicial, al cual compete únicamente el conocimiento y fallo de aquellas materias que el Orden Jurídico Estatal —el Estado mismo— le asigna en forma específica, aún cuando en determinados ordenamientos como el nuestro, el texto constitucional —sopor te de toda la estructura jurídica— deje abierta la posibilidad de —agregar otras, a las que ya deja señaladas.

Siendo así, cabe preguntarse que otra autoridad, que no —sea la judicial, realiza funciones de tipo jurisdiccional?

Ya antes, quedó enunciado ese tema; algunas veces, el Organo Legislativo las efectúa, y más frecuentemente, se configura la llamada Jurisdicción Administrativa.

Debemos aclarar que para nosotros lo que caracteriza a —tal Jurisdicción administrativa, no es solamente la índole de la materia, la naturaleza del objeto controvertido sobre la cual recae —la actividad jurisdiccional, pues bien puede ocurrir que materias —de naturaleza administrativa sean del conocimiento de Tribunales del Poder Judicial; así resulta cuando el llamado contencioso administrativo

tivo (en sentido estricto) es del conocimiento de tribunales dependientes del Poder Judicial; la materia es por su naturaleza atinente a la administración, pero los juzgadores son del fuero judicial. Por ello, además de la materia, debe considerarse al órgano; y así, llamamos Jurisdicción Administrativa a la función jurisdiccional desarrollada por órganos pertenecientes a la Administración, cuando el objeto de la controversia es un acto de naturaleza administrativa. No tendría sentido confiar el conocimiento y fallo de asuntos que no fuesen de ese rubro a órganos de la Administración, siendo que se pretende justificar la creación y existencia de tribunales administrativos por razones de especialización, por presumirse que dichos tribunales están integrados por personal calificado en materia administrativa, y por consiguiente esa circunstancia permitirá que sus resoluciones sean más apegadas a la justicia. No obstante lo cual, debemos admitir que se ha discutido mucho sobre las bondades y defectos de los sistemas judicialistas y administrativistas. La tendencia actual (Italia, Argentina, México), rechaza aquella argumentación, y afirma que perfectamente pueden crearse dentro del Poder Judicial, tribunales que conozcan en materia administrativa, servidos por Jueces y Magistrados, especializados en Derecho y Legislación Administrativa.

Volviendo a la Jurisdicción Administrativa, para reafirmar lo dicho sobre su existencia, se nos permitió insertar en nues

tro trabajo, conceptos de autores de mucho prestigio que han externado opinión sobre esta materia.

Chichizola en párrafo ya mencionado manifiesta que excepcionalmente la potestad jurisdiccional es encomendada a órganos que forman parte del Poder Ejecutivo o del Poder legislativo.

Rocco sostiene, refiriéndose al sistema imperante en Italia, que: "la distinción entre jurisdicción civil, en sentido estricto, y jurisdicción administrativa, ha perdido gran parte de su importancia, por cuanto los jueces ordinarios son competentes para conocer aún en materia de derechos que incumben al ciudadano frente a la administración pública, y esto por efecto de la ley que abolió lo contencioso administrativo.

La distinción, empero, ha conservado cierta importancia en razón de que existen todavía algunas jurisdicciones especiales administrativas, como la Corte de Cuentas en materia de pensiones o en materia de responsabilidad civil y contable; muchas jurisdicciones especiales en materia tributaria; algunas comisiones u órganos arbitrales para cuestiones particulares." (1)

En nuestra América, el gran jurista de nacionalidad argentina, Rafael Bielsa, se expresa de la siguiente manera:

(1). Rocco, Ugo. Obra citada, páginas, 76-77.-

"cuando se dice que una jurisdicción es administrativa, no es solamente por que la materia sea administrativa, sino porque esa jurisdicción pertenece al Poder Administrador. Cuando se dice que una jurisdicción es judicial, es porque los órganos que la ejercen pertenecen al Poder Judicial. Cuando se dice que una jurisdicción es militar es porque el tribunal o tribunales pertenecen a las fuerzas armadas. Cuando se trata de cuentas que deben rendirse a la Administración, la jurisdicción se atribuye a un "tribunal de cuentas", o a un órgano de la Administración con función jurisdiccional (como la Contaduría General de la Nación, antes del régimen vigente). Si se trata de contribuciones fiscales la jurisdicción se atribuye a un tribunal fiscal u órgano con función jurisdiccional". (1)

En posterior párrafo, añade el autor últimamente citado, - lo que sigue: "así concebida la jurisdicción administrativa, es decir, considerada facultad jurisdiccional del Poder Administrador, - ella no es una desmembración de la jurisdicción judicial, sino que es, por su naturaleza, una jurisdicción en sentido técnico y formal del concepto.

Los tribunales administrativos deciden como los judiciales (aunque solamente son jurisdiccionales), y por ellos el Poder Ejecutivo impone dentro de la administración activa el respeto del dere-

(1). Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", La Ley Sociedad Anónima, Editora e Impresora, Buenos Aires, 1966, Tomo V pág. 109.-

cho". (1)

Dejemos ya — al menos por ahora — las referencias doctrinarias, y veamos como está regulada la función jurisdiccional en la República de El Salvador, circunscribiéndonos al tema que desarrollamos como punto de tesis.

El texto de la Constitución Política vigente, expresa en su artículo 81 que "El Poder Judicial será ejercido por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias. Corresponde a este Poder la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil y laboral, así como en las otras que determine la ley".

Puntualiza esa disposición, las materias que son del resorte del Organismo Judicial, pero no emplea una fórmula cerrada, pues con su expresión final plantea la posibilidad de asignarle otras a su campo de acción, lo cual tampoco significa que sean de su incumbencia todas las materias, objeto del conocimiento de organismos jurisdiccionales.

Efectivamente, el artículo 128 de esa misma Constitución, señala como una de las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República, vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funciona

(1). Bielsa, Rafael. Obra citada, Tomo V. pág. 123.—

rios que manejen fondos o bienes públicos, y CONOCER DE LOS JUICIOS A QUE DEN LUGAR DICHAS CUENTAS. (atribución 3a.)

Este principio constitucional está desarrollado en la — Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, la cual contiene disposiciones como las siguientes: "Art. 1o. la Corte de Cuentas está instituída para fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la gestión de la Hacienda Pública, en general, y la ejecución del Presupuesto en particular.

Le corresponde fiscalizar la administración del patrimonio del Estado, de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas y corporaciones 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".

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

También es pertinente transcribir el inciso tercero del Art. 40 de esa Ley, que dice así: "la intervención a posteriori de caracter jurisdiccional se efectúa de manera periódica, por medio del juicio de cuentas, y tiene por finalidad determinar de manera definitiva las responsabilidades pecuniarias que quepa deducir a los sujetos a tal intervención".

Y volviendo a la fuente primigenia de todo orden legal, en el inciso primero del Art. 130 de la Carta Magna se establece que "La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia cuyo número establezca la ley."

Resulta así, que en El Salvador, los juicios a que da lugar la rendición de cuentas de los Agentes de la Administración Pública, bien lo sean de la administración central o de la descentralizada, son del conocimiento de un Tribunal que no pertenece al Ramo Judicial ni al Ejecutivo, sino que es dependencia de la rama Legislativa del gobierno.

Al asignar el legislador constituyente, el conocimiento de los juicios sobre esa materia, a la Corte de Cuentas de la República, la configura como un organismo jurisdiccional. Naturalmente que esa función jurisdiccional que desarrolla a través del juicio -

expresado, es de naturaleza especial, realizada específicamente para resolver el conflicto que surge con motivo de la rendición de — cuentas de todos aquellos que han manejado fondos del Erario Público.

Como pudiera objetarse que tal afirmación es fundada en — la pura letra de los textos legales, examinémosla a la luz de los — principios doctrinarios expuestos con anterioridad.

En primer lugar — como mero punto de partida— no cabe duda alguna respecto a que la Corte de Cuentas es una institución estatal, a la que corresponde una tarea de mucha importancia, dentro de la figura contemporánea del Estado, cual es el control fiscal de la Hacienda Pública y de la ejecución del presupuesto. Cuando adopta, como un modo de cumplir tal cometido, el someter a "juicio" (séanos permitido el uso tentativo de ese término), las cuentas de todos aquellos que manejan fondos públicos, lo hace porque está facultado para ello por el ordenamiento jurídico vigente, de manera que es un organismo público, que tiene competencia para realizarlo.

Analicemos ese acto, veámos su forma, su contenido, su función. Solamente así, estaremos en capacidad de pronunciarnos sobre su auténtica naturaleza.

Sin perjuicio de hacerlo, y con mayor detenimiento, en pá-ginas posteriores, fijemos la atención en sus elementos externos. —

En el "juicio" de cuentas, las partes son: como ACTOR, el Estado, representado por el funcionario a quien compete procurar en su nombre, el Fiscal General de la República; la parte REO o DEMANDADA, — es toda aquella persona responsable del manejo de fondos públicos; completando la tríada procesal, revisten la investidura del JUEZ, las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas.

Existe además, todo un procedimiento, minuciosamente regulado en la Ley Orgánica de esa Corte; procedimiento que tiene todas las características de un juicio, en él se dan todos los períodos o etapas necesarias para configurar un proceso, tales como demanda, defensa, instrucción, sentencia, impugnación de la sentencia, ejecución del fallo. De manera que formalmente, es un juicio, pero además está decir que no es idéntico ni al juicio civil ni tampoco — al penal (citando los más conocidos), pues obviamente, tiene que revestir aquellas modalidades que le imponga la naturaleza misma del objeto sobre que recae.

Respecto a su contenido, diremos que el conflicto, la controversia de relevancia jurídica que se ventila, que se decide por su medio, versa sobre las cuentas a que se aludió anteriormente, — vistas no con criterio de conveniencia u oportunidad de la gestión realizada, sino en su ajuste a la legislación respectiva, fallando en la sentencia que se pronuncie, que se confirman o se tienen por desvanecidos los reparos formulados en las cuentas presentadas; cuán

do la sentencia es adversa a los cuentadantes, se les condena a pagar el valor de las cantidades reparadas, es decir, a pagar el valor de las cuentas rechazadas que se consideran ilegales. El conflicto — como se ve, es de relevancia jurídica.

Ahora bien, las sentencias pronunciadas por las Cámaras — de Primera Instancia de la Corte de Cuentas, admiten varios recursos: los de apelación y revisión ante la Cámara de Segunda Instancia de esa misma Corte; además dan lugar a promover juicio de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

Sabemos que la Apelación es un recurso ordinario, se interpone para ante el tribunal superior y da lugar a una nueva discusión del caso, en razón de considerarse agraviada por la sentencia de primera instancia, la parte que lo interpone; quien lo hace, con el fin de obtener en la segunda instancia, una revocación o rectificación de la sentencia pronunciada por el tribunal inferior.

En "el juicio" que se ventila en la Corte de Cuentas, por su naturaleza de recurso ordinario, la apelación interpuesta contra las sentencias dictadas por las Cámaras de Primera Instancia no destruye la unidad del proceso; abre una nueva etapa en el procedimiento para permitir que el tribunal superior examine con toda extensión el fallo impugnado, y se pronuncie revocándolo, rectificándolo o — confirmándolo. Si es confirmado, o si no es admitida la apelación, la sentencia de primera instancia queda firme, causa estado y da —

lugar a que se exija su cumplimiento cuando es condenatoria; teniendo fuerza ejecutiva.

En ese orden de cosas, el fallo ya no puede ser modificado, cabe la posibilidad de que se haga cumplir aún contra la voluntad del reparado, acudiendo para ello ante el Juzgado General de Hacienda, en donde puede promoverse el juicio ejecutivo correspondiente. Estamos pues, en presencia de la cosa juzgada.

Y sin embargo, contra las sentencias de las Cámaras de Primera Instancia de la Corte de Cuentas que no fueren apeladas dentro del término legal y por consiguiente, declaradas ejecutoriadas, y contra las pronunciadas en segunda instancia, procede el recurso de revisión.

Pero ese recurso de revisión, es de naturaleza extraordinaria, que por razones especiales —básicamente el evitar graves errores de los organismos jurisdiccionales— se admite, no obstante se haya dictado sentencia firme, porque si bien es cierto que es importante la certeza en las relaciones jurídicas, excepcionalmente, en aras de mejor justicia, se permite pasar por encima de la cosa juzgada.

Las sentencias definitivas pronunciadas en el "juicio" de cuentas también pueden ser impugnadas si se promueve juicio de amparo, por violación de derechos constitucionales en el procedimiento seguido, pero eso no destruye su calidad.

Procede el amparo porque ya no es posible subsanar dentro del proceso de cuentas, ese vicio de inconstitucionalidad.

La violación de derechos constitucionales constituye un vicio que no se sana ni se convalida por el paso del tiempo, de manera que no obstante haber sentencia firme en el "juicio" de cuentas, siempre es posible acudir a la Corte Suprema de Justicia en demanda de amparo.

Finalmente, si se considera que la función realizada por medio del tantas veces expresado "juicio", tiene por finalidad última, garantizar al pueblo que sus aportes al patrimonio público, se han manejado con apego a las leyes, y que cuando la rendición de cuentas de los administradores resulta ilícita, se impone a los responsables una condena, existe la posibilidad de afirmar que tal función se encamina a establecer justicia y paz social.

Con los aportes doctrinarios insertados, las consideraciones sobre el orden legal imperante y después de ese sucinto análisis, es posible el uso con mayor propiedad de la expresión "JUICIO DE CUENTAS", puesto que realmente es un juicio.

La función realizada por su medio es de naturaleza jurisdiccional, y así diremos, salvo desde luego, opinión más certera, que en El Salvador, la Corte de Cuentas de la República, organismo de control fiscal, independiente del Ejecutivo, es una dependencia

de la Asamblea Legislativa, que por tener facultades enajenadas de la Constitución Política para conocer de los juicios de cuentas, pronunciando sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada, ejerce funciones jurisdiccionales, que versan específicamente sobre la aprobación de las cuentas de las personas que, por razón de su cargo, por comisión temporal o especial o de hecho recauden, custodien, eroguen o manejen en cualquier forma, dineros, valores o cualesquiera otros bienes que pertenezcan al Estado, a los establecimientos públicos, o a las entidades autónomas y corporaciones de Derecho Público, así como los fondos, valores u otros bienes, que siendo ajenos, estén a cargo del gobierno o de las entidades o corporaciones mencionadas.

Como corolario de la formulación conceptual anterior, también es preciso aclarar que en El Salvador, esa función jurisdiccional mediante la cual, se juzgan las cuentas de los administradores del patrimonio público, no encaja en lo que se nomina Jurisdicción Administrativa; la materia, el objeto sobre que recae, es obviamente de naturaleza administrativa, especificándola aún más, se diría que versa sobre la administración de la Hacienda Pública, calificándola, con las consecuencias pertinentes, de legal o ilegal. Pero — falta para que se de la exacta figura de esa Jurisdicción, el elemento formal, ya que la Corte de Cuentas no es dependencia del Ejecutivo; tampoco se puede afirmar que materialmente dicha Corte es un órgano administrativo, no pertenece a la Administración activa,

está por encima de esa Administración, para poder controlarla mejor, para fiscalizarla adecuadamente, y en lo que se refiere concretamente al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, es un tribunal, tan tribunal como cualquiera de los que operan en el Ramo Judicial.

Por otra parte, jamás afirmaremos que por el hecho de ser la Corte de Cuentas, una dependencia del Legislativo, le da al juzgamiento de cuentas, característica de acto legislativo, eso sería simplemente un disparate.

Para nosotros, esa función jurisdiccional es de contenido administrativo —financiero, realizada por un organismo de control— fiscal, que es dependencia del Legislativo.

Otros Estados tienen una organización diferente, en la cual, juzgar esa materia si constituye Jurisdicción Administrativa, porque los tribunales competentes pertenecen al Ejecutivo, aún cuando ejercen una típica función jurisdiccional.

Así ocurre en la República Argentina; veamos el siguiente párrafo: "Tribunal de Cuentas, la Ley 428, de 1870, al organizar la Contaduría General de la Nación le atribuyó funciones de dos órdenes: a) de Organo Técnico y Administrativo, encargado de operaciones generales de liquidación y contabilidad; b) de tribunal de cuentas, en cuya virtud la Contaduría debía ejercer funciones superiores de contralor y de jurisdicción en materia de cuentas; la Ley

12961 de 1947 mantuvo esa estructura y división de funciones, y la amplió en la esfera jurisdiccional con el juicio de responsabilidad.

En 1956 por decreto -ley 23354 se reformó la ley anterior, separándose las funciones de la Contaduría General de la Nación, como órgano contralor puramente administrativo de las de índole jurisdiccional, o sea de las que aquella realizaba como Tribunal de Cuentas, creándose un órgano así denominado, claro está dentro del sistema anterior, o sea como órgano administrativo en la Orbita del Poder Ejecutivo, pues no puede pertenecer al Poder Judicial." (1)

Finalmente podemos mencionar una tercera posición, en la cual el Organismo de Control Fiscal si tiene en verdad, auténtica estatuta, ya que no es dependencia de ninguno de los clásicos "poderes", tanto que para Bernaschina González, como lo hemos puntualizado antes, configura "un cuarto poder". Nos referimos a Chile; efectivamente, el inciso segundo del Art. 21 de su Constitución Política, a la letra dice: "un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficiencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de

(1). Bielsa, Rafael. Obra citada, Tomo V, pág. 506.-

esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley. Se exceptúan — las cuentas del Congreso Nacional, que serán juzgadas de acuerdo con sus reglamentos."

Ese principio constitucional está desarrollado en la "Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República"; se lee en el Art. 10. de esa Ley lo siguiente: "la Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficiencia Pública y de los otros Servicios que — determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de — los servicios correspondientes;..."

¿Esa jurisdicción especial que ejerce la Corte de Cuentas de la República, cae dentro de la esfera de lo contencioso-administrativo?

En primer lugar, debemos insistir en que esa Corte única mente tiene funciones jurisdiccionales en materia de cuentas, tal como se ha procurado explicar en anteriores párrafos.

Jurisdicción contencioso-administrativa es la realizada

por tribunales facultados para *revertir*, fuera de la vía jerárquica, - los acuerdos definitivos de la Administración Pública; dichos tribunales pueden estar incorporados al Ramo Judicial o ser independientes de éste, constituyendo Tribunales Administrativos.

Cabanellas afirma que Juicio Contencioso Administrativo - es: "aquél en que uno de los litigantes es la Administración Pública (sea el Estado, una provincia, municipio u otra corporación similar) y el otro un particular o una autoridad que reclama contra las resoluciones definitivas de aquella, que causan estado, dictadas — en uso de las facultades regladas y que vulneran un derecho o un interés de carácter administrativo, establecido o fundado en ley, decreto, reglamento u otra disposición preexistente". (1)

El autor mexicano Gabino Fraga nos dice: "desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última". (2)

Jorge Eduardo Tenorio, en su tesis doctoral "El contencioso Administrativo en El Salvador", señala que los elementos de la - materia contencioso-administrativa son: a) Un conflicto de carácter

(1). Cabanellas, Guillermo. Obra citada, Tomo II, pág. 453.

(2). Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S. A., México 1962, Novena Edición, pág. 472.-

jurídico; b) Un acto de autoridad administrativa; c) Infracción por parte de la autoridad administrativa de la norma legal que regla su actividad y a la vez protege los derechos subjetivos o los intereses legítimos vulnerados con aquel acto; d) que los derechos subjetivos o intereses legítimos vulnerados, lo sean de un particular — o de una entidad autárquica o ente descentralizado del Estado y e) que la controversia se suscite precisamente entre la administración pública y los particulares o el ente autárquico afectado por el acto que aquella realizó." (1)

Con esa sucinta exposición sobre lo contencioso-administrativo, se pueden señalar algunas diferencias que permiten distinguirlo del juicio de cuentas.

En lo contencioso-administrativo, el acto que puede generar la contienda, es decir el acto sobre que versa el juicio respectivo, es el realizado por la Administración Pública o por un ente descentralizado del Estado, dentro de los linderos de su gestión administrativa; quien demanda es el particular o una entidad descentralizada, que se considera agraviado por ese acto de la Administración, el cual ya no puede ser objeto de vista por los canales administrativos, agotada previamente esa vía administrativa; la parte

(1). Tenorio, Jorge Eduardo. "El Contencioso-Administrativo en El Salvador", Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1970 pág. No. 2.-

demandada es la Administración; el Juez competente para conocer del conflicto, puede configurarse en un organismo Judicial o en un Tribunal Administrativo.

En el juicio de cuentas, su objeto, la materia sobre que recae, está constituida por la cuenta que sobre la gestión o manejo del patrimonio público han de rendir quienes lo administren; el que demanda es el Estado —aquí siempre es actor— y el demandado es aquel a quien le fue confiado el manejo de fondos públicos; el tribunal —competente no puede ser más que uno: la Corte de Cuentas de la República.

Nuestra opinión —en el sentido de que son distintos, lo contencioso-administrativo y el Juicio de Cuentas— es confirmada —por Tenorio, quien en su obra dicha, expresa: "un organismo, por cierto autónomo del Poder Ejecutivo, tiene por disposición constitucional ciertas funciones jurisdiccionales. Se trata de la llamada Corte de Cuentas, es indudable que la misma en ejercicio de su poder fiscalizador y como contralor estatal que es, conoce de verdaderos juicios de cuentas, pero su caracter jurisdiccional no es desde luego el de un contencioso administrativo y por ello y por ser demasiado amplias sus funciones, no trataremos en este capítulo —con amplitud esas funciones, ya que nos desviaría indudablemente de nuestro propósito." (1)

(1) Tenorio, Jorge Eduardo. Obra citada, pág. 96.—

FUNCIONARIOS QUE PUEDEN SER SOMETIDOS AL JUICIO DE CUENTAS ✓

Hemos dicho anteriormente que el juicio de que nos ocupamos versa sobre cuentas, siendo ése el objeto sobre que recae, pero no debemos perder de vista que la administración financiera de donde proviene, es realizada por individuos, de manera que no es posible pasarlos inadvertidos.

En este apartado, vamos a señalar genéricamente, quienes pueden ser demandados contablemente.

La Constitución Política que nos rige en la actualidad, — en el numeral 3o. del Art. 128 que ya hemos transcrito, expresa que es atribución de la Corte de Cuentas de la República, vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas.

¿Cuál es el sentido, la extensión que debe darse al término "funcionarios", utilizado en ese numeral?

Hemos buscado alguna orientación en los "Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950"; pero el resultado ha sido negativo, no encontramos discusión alguna sobre el uso del término ni aparece que alguien haya ilustrado al respecto.

Siendo imposible abordar el problema por esa vía, hay —

que recurrir al análisis de algunas disposiciones legales y a la doctrina.

En primer lugar, pensamos que tal numeral no se refiere únicamente a los que la doctrina clásica designa como "funcionarios públicos" porque en el mismo título de la Constitución Política — (VIII De la Hacienda Pública) en que figura ese artículo 128, aparece otro, el 133, en el cual se puntualiza que ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo podrán dispensar del pago de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados que manejen fondos fiscales o municipales, ni de las deudas a favor del fisco o del municipio.

Esas cantidades reparadas a que se refiere tal disposición, se fijan en las sentencias recaídas en el juicio de cuentas, lo cual significa que también los llamados "empleados públicos" — pueden ser sometidos a dicho juicio.

En el Título VI (Régimen Administrativo) del Código Fundamental, capítulo II, se establece "el Servicio Civil". Se afirma allí que los funcionarios y empleados están al servicio del Estado. Pero también se emplea (Art. 109) la expresión "servidores públicos" referidos a uno y otros, lo cual nos parece una tendencia a utilizar un término que no ofrezca las dificultades que entrañan aquellas.

La misma doctrina discrepa grandemente en este tema. Unos propugnan por el mantenimiento de la distinción entre "funcionario —

público" y "empleado público"; otros pretenden restarle importancia y buscan un concepto genérico y el uso correlativo de un término único.

En el sector que llamaremos clásico o tradicionalista, se encuentra Bielsa, Fraga, Duguit, Hauriou, Jéze, etc.

Bielsa en su tratado de Derecho Administrativo, expresa: "en concepto nuestro es funcionario público el que, en virtud de — designación especial y legal (sea por decreto ejecutivo, sea por — elección), y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, contribuye o concurre a "constituir" y a "expresar o ejecutar" la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, — ya sea actividad jurídica o actividad social." (1)

Más adelante, señalando criterios de distinción entre funcionario y empleado público, adopta como tal, que la institución de funcionario público se ejerce por un encargo especial que se confiere a persona determinada. Sostiene que el funcionario público representa al Estado; solamente es funcionario, el que, por designación legal, expresa la voluntad del Estado ante los ciudadanos, administrados, contribuyentes, etc.

(1). Bielsa, Rafael. Obra citada, Tomo III pág. 4.—

En uno de sus párrafos se lee: "la diferencia esencial entre función y empleo está en lo siguiente: la función supone un encargo especial, una delegación, transmitida en principio por la ley; el servicio solo concurre a formar la función pública. Respecto del empleado solo hay un vínculo interno con el Estado; la del funcionario es una relación externa, que atribuye a éste cierto carácter representativo, por poco que signifique la representación que ejerza." (1)

Fraga enumera ciertos criterios que se han señalado para distinguir entre funcionario y empleado público; descarta entre otros, los relativos a duración del empleo, retribución, el de la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado, pero acepta el de la representatividad. Se expresa así: "por nuestra parte, consideramos que el último de los criterios sustentados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales, de tal manera que examinando cada uno de los funcionarios enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter de representatividad que los coloca como intermedios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la Admi-

(1). Bielsa, Rafael. Obra citada. Tomo III pág. 34.-

nistración que solo guardan relación interna con el servicio, necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades." (1)

Contra esa corriente, ha surgido otra tendencia que pugna por borrar la distinción entre funcionario y empleado público. Entre sus representantes podemos citar a Manuel María Díez, Sayagués Lazo, y Bascuñán Valdés.

El primero, al referirse, en su obra "Derecho Administrativo", a la noción de funcionarios públicos, comienza por expresar que es un concepto de los más imprecisos que se usan en la doctrina jurídica administrativa, debido por una parte, a la discrepancia — entre el sentido vulgar y a la diversidad de criterios con que se emplea en el derecho positivo. Hace referencia a la doctrina que señala como funcionarios a los que tiene derecho de mando, de iniciativa y de decisión, que son los que ocupan los grados más altos de la jerarquía, y como empleados a los que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que están en los grados más bajos de la jerarquía. Añade que tal doctrina, entiende que el signo específico del funcionario es su carácter representativo.

Pero su posición personal la encontramos en expresiones —

(1). Fraga, Gabino. Obra citada, pág. 131.—

como éstas: "del examen de nuestra legislación y jurisprudencia resulta ser que se emplean en forma indistinta las expresiones funcionario y empleado público, dándole un significado análogo. Parece lógico, en consecuencia, que no se debe distinguir donde el derecho no distingue, además de que doctrinariamente no existen motivos para hacerlo..... Conviene, pues, utilizar una expresión única y nos parece preferible emplear la expresión funcionario público que está incorporada al léxico jurídico del derecho positivo, señalándose en derecho público moderno una marcada tendencia a su generalización. De allí que pueda decirse que es funcionario público todo aquel que presta una actividad remunerada en organismos del Estado en virtud de un nombramiento de autoridad competente." (1)

Para Sayagués Iazo. juspublicista uruguayo (citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, pág. 1046)., las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. El conjunto de personas físicas al servicio de las entidades estatales constituyen el funcionario público.

Para dicho autor, algunas de esas personas actúan como titulares de los órganos y otros simplemente realizan tareas materiales, técnicas, etc.; pueden individualizarse los que ejercen funcio-

(1). Diez, Manuel María. "Derecho Administrativo" Bibliográfica Omeba, Editores-Libreros, Buenos Aires 1967, Tomo III, Pág. 341-342.-

nes políticas y los que no tienen tales funciones; los que tienen - cargos permanentes y los de carácter transitorio; retribuidos u honorarios; los que ejercen funciones de autoridad pública y otras tareas de carácter industrial y comercial; hay quienes se dedican con exclusividad a la función pública, pero otros además de ésa, se dedican a sus actividades particulares.

Bascuñán Valdés, de nacionalidad chilena, considera que - la distinción entre funcionario y empleado público está superada. Apunta que la doctrina francesa, inspiración de la literatura jurídica-administrativa de América Latina, abandona a los maestros de - otrora, Duguit, Hauriou, Jeze y busca una nomenclatura y conceptualización unitaria del "funcionario público" o "servidor del Estado". No solo encuentra apoyo en las nuevas tendencias francesas, pues también nos dice: "...b) la doctrina y la legislación hispana, basamentos históricos de nuestra organización administrativa, no han aceptado sino distinciones menores bajo la denominación única y genérica de "funcionario público", la persona que, designada por autoridad competente, ejerce "funciones públicas"; c) el derecho mundial y particularmente, el derecho hispanoamericano comparado no solo no acusan en su gran mayoría, la distinción entre empleado público y funcionario público, sino que expresamente idéntifican ambos términos, en forma reiterada (lo ha hecho Chile en sus sucesivos Estatutos Administrativos, 1953 y 1960, o lo sustituyen por un califica-

tivo aún más genérico: "trabajador" cual es el caso de Colombia). (1)

Hemos relacionado las anteriores corrientes doctrinarias para poner en evidencia que no existe unanimidad sobre el alcance de la expresión "funcionario público", pero al paso que llenamos tal propósito, también queda perfilada, la tendencia actual, de dar mayor extensión al concepto, incluyendo en él, al "empleado público", sin que, en realidad, aparezca claramente, el argumento que borre — lo que podría designarse como la representatividad que ostenta el funcionario público (en estricto sentido) y que lo distingue de otros agentes de la administración.

Mas bien se diría que en la actualidad, se le da menor beligerancia a tal distinción y se estima de mayor trascendencia el agrupar a unos y otros, en una categoría genérica, comprensiva de todos los servidores públicos. Se da paso a otra corriente en la cual se tiende a aglutinar en un solo bloque a todos aquellos individuos que integran el elemento humano de la administración, aún cuando quepa hacer dentro del mismo diversas distinciones y categorías específicas, que en nada afectan su denominador común: elemento humano por cuyo medio se dinamiza la administración pública.

Finalmente diremos también, que las doctrinas más recien-

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliografica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1954, Tomo XII, pág. 1047.—

tes reflejan un hecho real: los trabajadores del Estado, lo sean intelectuales o manuales, lentamente cobran conciencia de que pertenecen a una misma categoría, y, al considerarlo así, en más de un cuerpo de leyes, se evidencia el reconocimiento que el Estado hace de — tal situación.

Volvamos ahora a la legislación salvadoreña.

Concluimos anteriormente que la Constitución Política de— 1962, idéntica a la de 1950, en materia relativa al Control fiscal, comprende en la expresión "funcionarios" a los "empleados públicos", puesto que, al afirmar que no pueden dispensarse de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados públicos (Art. 133), está diciendo que también estos últimos pueden ser sometidos al juicio — de cuentas.

Cuando se hace referencia a "cantidades reparadas", hay — una alusión directa al juicio de cuentas, porque como más adelante se expondrá, "el pliego de reparos" es la base de dicho juicio, por lo tanto, "cantidades reparadas" significa valores que habiendo constituido reparos, son confirmados en la sentencia correspondiente como deudas a favor del fisco.

Si se examina la Constitución de 1939, creadora de la Corte de Cuentas, se verá como en su artículo 158 se expresa que, es — función de esa corte, inspeccionar y glosar las cuentas de los fun—

cionarios que manejen fondos públicos, así como lo relativo a cualesquiera otros bienes del Estado; y fallar sobre ellos.

En esa Constitución aparece otro artículo, el 164, en donde se dice que ni el Legislativo ni el Ejecutivo, podrán dispensar — el pago de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados — que manejen fondos nacionales o comunales.

Pero en el texto de 1939, la cuestión terminológica resulta aún más confusa, pues en el inciso cuarto del artículo 159, se dice que, "Los Jueces de las Cámaras inferiores serán nombrados por la Cámara Superior. Los demás empleados de la Corte de Cuentas serán — nombrados por el Presidente de la misma".

Al decir los demás empleados, significa que los Jueces de las Cámaras inferiores, también lo son. De modo que allí, el término usado genéricamente es "empleado", pues no es posible poner en duda que los Jueces de Cuentas son funcionarios que ostentan la representación del Estado; piénsese únicamente que en las sentencias que pronuncian, fallan "a nombre de la República de El Salvador".

Tenemos una ley secundaria, el Código Penal, en donde el alcance que se da al término "funcionario Público" es realmente amplio.

Si se analiza su título VII, que para comenzar lleva por rama, "DE LOS DELITOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN EL EJERCICIO .

DE SUS CARGOS", se verá como, en primer lugar, los conceptos "funcionario público" y "empleado público" son usados en forma sinónima, en segundo lugar (Arts. 285 Nos. 3 y 4, 290, 297, 343, etc) que no solamente aquellos quedan considerados como sujeto activo de esa clase de delitos, sino también otras personas que no obstante carecen en forma permanente de aquellas categorías participan, (ejercen) en forma accidental y en alguna medida, de actividades propias del funcionario público o, como en el caso de los abogados, tiene su ministerio trascendencia tal, que desborda los límites de la esfera meramente privada y reviste cierta categoría pública.

Es más, tratando de evitar que escapen de la responsabilidad penal, por falta de adecuación a la categoría de sujeto activo: funcionario público, se estatuye en el art. 353, lo siguiente: "para los efectos de este título y de los anteriores del presente Libro, se reputará funcionario público todo el que, por disposición de la ley, por elección popular, o por nombramiento de autoridad competente, participe de funciones públicas".

No pensamos que sea modelo de técnica legislativa ese Título VII del Código Penal, pero al soslayar cualquier disquisición teórica sobre el uso adecuado de los terminos "funcionario y empleado público", y dar grandísima amplitud al de "funcionario público", puede apreciarse el propósito del legislador de proclamar que, para los efectos de responsabilidad penal, no es de gran importancia y re

sulta *supérflua*, la distinción que pueda hacerse entre aquellos términos y su significación.

Algo similar ocurre en materia de responsabilidad contable; vimos ya, como la Constitución, desde el principio, en el título respectivo, abarca en la voz "funcionario" tanto al funcionario como al empleado público. Asimismo que la doctrina (Sayagués Iazo) considera como funcionario público al conjunto de personas físicas al servicio— de las entidades estatales, sin importar que lo sean por remuneración o a título honorario, permanente o temporalmente, etc.

Solo nos queda, para poder afirmar que la voz "funcionario" usada en el Art. 128 numeral 3o. de la Constitución vigente, es de— enorme amplitud, examinar la ley secundaria en donde se desarrollan los principios constitucionales sobre el control fiscal externo ejercido por la Corte de Cuentas, lo cual también nos permitirá señalar, quienes pueden ser demandados en juicio de Cuentas.

De conformidad al artículo 1o. inc. 2o. de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, le corresponde a ésta, fiscalizar: la administración del patrimonio del Estado, de los establecimientos públicos, de las entidades oficiales autónomas, de las corporaciones de Derecho Público; también los fondos, valores y otros — bienes que, siendo ajenos, estén a cargo del gobierno, o de las entidades o corporaciones recién mencionadas.

Además, le corresponde fiscalizar a esa Corte, la gestión económica de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo, según el art. 128 atribución 4a., C. P.

Enseguida veamos el artículo 5o. de la Ley Orgánica expresada: "son atribuciones y facultades de la Corte....5) Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas relativas a la gestión de los funcionarios que manejen dineros y otros bienes de los patrimonios sujetos a la fiscalización de la propia Corte, lo mismo que las referentes a la gestión de los liquidadores o interventores de ingresos, gastos o pagos, y en lo general, determinar si tales gestiones se han realizado de conformidad con la ley, iniciando y tramitando los respectivos juicios de cuentas."

Sabemos ya cuales son los patrimonios sujetos a la fiscalización de la Corte, de modo que los manejadores de los fondos que integran aquellos, pueden ser sometidos al juicio de cuentas respectivo, resultando así que incluso podrán ser demandados en ese proceso, funcionarios de entidades privadas, bastando para tal efecto, — que éstas reciban subvención del Estado, y no constituye requisito indispensable que sean funcionarios, permanentes o remunerados, de la administración pública; para el efecto dicho, quedan asimilados a éstos. El fundamento se halla en que, si de la totalidad de los fondos públicos se destina una parte a incrementar otros patrimo-

nios, es lógico que se ejerza algún control sobre el destino de dicha asignación y consecuentemente sobre quienes los administren.

Adelante, en el artículo 41, dicha Ley expresa (como borrando las dudas al respecto): "toda persona que tenga a su cargo, la recaudación, la custodia o el pago de dineros públicos o la guarda o distribución de bienes del Estado, está en la obligación de — rendir cuentas ante la Corte, en los términos y forma establecidos por la ley, los reglamentos o las instrucciones emanadas de la propia Corte. Los liquidadores de impuestos, derechos, etc. estarán su jetos igualmente a presentar las cuentas de sus liquidaciones, salvo que la Corte expresamente lo estime innecesario."

En este artículo, ya ni siquiera empleó el Legislador el término "funcionario", lo cambió por "toda persona", para eliminar cualquier discusión que pudiera suscitarse por el hecho de no ser algún manejador de fondos públicos, funcionario o empleado "de planta" de la administración pública. Se borra así, una posible ineptitud, tal circunstancia ya no queda abierta como vía de escape de la responsabilidad contable que pudiera deducirsele a quien, si bien — es cierto no configura, al que la doctrina clásica designa como "funcionario público", ni siquiera al "empleado público", participa indudablemente en la gestión del manejo de fondos públicos.

Aun más, el artículo 55 de la misma ley, comienza por de-

cir: "la Corte de Cuentas juzgará de oficio, las cuentas de las personas que, por razón de su cargo, por comisión temporal o de hecho - recauden, custodien, eroguen o manejen en cualquier forma, dineros, valores o cualesquiera otros bienes que pertenezcan al Estado...."

Puede decirse entonces en forma amplia, genérica, que al juicio de cuentas pueden ser sometidos, todos aquellos individuos - que formando parte o no, de los cuadros burocráticos, manejen fondos o bienes públicos, pertenezcan al patrimonio del Estado, al de los entes descentralizados del mismo e incluso al de entidades que recibían subvención estatal, considerándose para tal fin, como fondos públicos, los ajenos que estén a cargo de una entidad pública, ya que ésta es responsable de los mismos.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD QUE SE DEDUCE EN EL JUICIO DE CUENTAS.-

La relación jurídica que nace entre la Administración pública y sus agentes, da lugar a que surjan para éstos, una serie de derechos, deberes, prohibiciones. Cuando hay violación de parte del funcionario o empleado, de los deberes que le impone su cargo, tal conducta incorrecta lleva aparejada sanciones de diversa índole, - pues su actuación indebida lo hace incurrir en responsabilidad, no importa para ello, la jerarquía del individuo dentro de la organización; tan obligado está a responder por sus actos, el presidente de la República, como el oficinista de más baja categoría en la burocracia. Claro está que los organismos competentes para conocer de las respectivas actuaciones, son distintos; tanto, por la naturaleza de la responsabilidad deducida, como por la clase del cargo o empleo - desempeñado; pero eso no destruye en modo alguno, el principio de la responsabilidad, como tampoco lo desconoce, la circunstancia de que para algunos funcionarios del Estado, cierta forma de responsabilidad no pueda serles deducida en forma inmediata, no por consideraciones de índole personal; sino por estimarse que de hacerlo así, podría originarse entorpecimiento en la prosecución normal de la máxima dirección del Estado.

El tratadista argentino Manuel María Díez en su "Derecho Adminis

trativo" se expresa sobre este punto de la manera siguiente: "el funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza el aparato administrativo,— al orden y la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad. En — otros casos, la actividad del Funcionario puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría entonces de la responsabilidad civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede representar una figura delictiva definida por el— derecho penal. En este caso existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicársele sanciones penales. Puede existir un cuarto tipo de responsabilidad. La responsabilidad política, que es la — que alcanza al número limitado de funcionarios que son los gobernantes. Su estudio corresponde al derecho constitucional." (1)

Significa lo anterior que, si por la infracción de ciertos deberes del funcionario, se impone a éste, una sanción disciplinaria, ¿ya no puede ser sometido a un juicio penal por los mismos hechos que motivaron aquélla?; o qué, si esa falta es fundamento de responsabilidad civil, por lesión de un patrimonio, ¿ya no puede ser procesado penalmente?; si un funcionario administrador del patrimonio público

(1). Díez, Manuel María. "Obra citada— tomo III, pág. 428.—

es llevado al juicio de cuentas y condenado a pagar el valor de algunos reparos, ¿está exento de responsabilidad penal aunque su conducta tipifique alguna figura delictiva?

Villegas Basavilbaso, eminente jurista de nacionalidad argentina, se pronuncia en estos términos: "la transgresión de un deber de la función o empleo no tiene siempre efectos unívocos; puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias; o puede causar un daño patrimonial a la administración pública o puede configurar un delito del derecho penal. Esta multiplicidad de efectos determina las distintas clases de responsabilidad: la disciplinaria, la civil y la penal, que corresponden a las tres clases de sanciones: la disciplinaria o administrativa, la civil o patrimonial y la penal.

Estas responsabilidades no son excluyentes, un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del agente público puede generar las tres clases de responsabilidad, y por lo tanto tres clases de sanciones. El principio "non bis in idem" o, en su caso, "non ter in idem" es inaplicable. Se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con un dominio propio. Las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles. El clásico principio sería violado solo en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie." (1)

(1). Villegas Basavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo" tipográfica editora Argentina, Buenos Aires, 1951-tomo III, pág. 526.-

El apotegma "nom bis in idem", a que se refiere este autor, es un principio jurídico cuyo alcance consiste en que una persona no puede ser juzgada dos veces por un mismo hecho.

En cuanto a la forma de proceder, Villegas Basavilbaso nos aclara: "los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad, aún en el caso de ser concurrentes, conservan una relativa autonomía, autonomía que se aplica en virtud de la diversidad de normas jurídicas que lo regulan. En efecto, la responsabilidad penal tiene su fuente principal en el Código de la materia represiva y en leyes especiales, pudiendo afirmarse, en general, la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores. La responsabilidad civil o patrimonial está disciplinada con un menor rigor sistemático, por cuanto además de las disposiciones pertinentes del Código Civil, rigen a esos fines las leyes orgánicas de los tribunales de cuentas del Estado. En cambio la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistematización." (1)

Ejemplo típico de que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico de un agente público puede generar diversas clases de responsabilidad, se encuentra algunas veces al examinar determinada gestión administrativa del patrimonio público; la forma en que se

(1). Villegas Basavilbaso, Benjamín. Obra citada, Tomo III, pág. - 528.-

realizó puede contener : a) ciertos vicios que acarream multa, san
ción disciplinaria impuesta como tal dentro del juicio de cuentas;
 b) irregularidades que provocan responsabilidad contable —para al-
 gunos, especie de responsabilidad civil— deducida en ese mismo ju-
 cio; c) también, conducta delictiva que configura una malversación
 de caudales públicos, delito penal perseguible ante un juez del —
 fuero penal.

Además, sanciones disciplinarias le pueden ser impuestas
 al agente público transgresor de normas que procuran la marcha óp-
 tima de la administración pública, conforme a estatutos administra-
 tivos, en nuestro medio la "Ley de Servicio Civil", que viene a ser
 una colección metódica de preceptos legales, reguladora de los de-
 rechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos (lato
 sensu), ordenamiento que garantiza al menos teóricamente, la pro-
 tección de los servidores públicos y por otra parte la eficacia de
 la administración.

En dicha ley se expresa (Art. 41) que sin perjuicio de —
 las penas a que sean acreedores de conformidad con las leyes, los
 funcionarios y empleados que no cumplan debidamente con sus obliga-
 ciones, quedaran sujetos a las sanciones disciplinarias siguientes:
 a) amonestación oral privada; b) amonestación escrita; c) multa;
 d) suspensión sin goce de sueldo; e) postergación hasta por dos a-
 ños en el derecho a ascenso; f) rebaja de categoría dentro del mis

mo cargo; g) despido o destitución del cargo o empleo.

No habremos de ocuparnos "in extenso" de esta responsabilidad disciplinaria, bástenos puntualizar que las sanciones correspondientes tienen por finalidad afianzar o garantizar el normal y eficiente desenvolvimiento de la actividad gubernamental.

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

En la "Exposición de Motivos, en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de la Corte de Cuentas", al referirse a la intervención de carácter jurisdiccional, se expresa lo siguiente: "una innovación importante por las proyecciones que de ella pueden derivar, — es la de que la intervención se ejecutará sobre la cuenta, la cual será el fundamento y objeto del juicio. Actualmente se enjuicia mas bien al cuentadante., en la fórmula propuesta se criticará la cuenta como una unidad, y el juicio será uno mismo para todos los que — resulten responsables en la propia cuenta. Este criterio que traerá indudablemente ciertas ventajas a la Corte, para el mejor desempeño de su cometido, aparece sustentado igualmente en la Ley Española —

de 1934". (1)

Veamos en concreto lo que prescribe la ley de la materia. En efecto, el art. 55 establece que "La Corte de Cuentas juzgará de oficio las cuentas de las personas que, por razón de su cargo, por comisión temporal o especial, o de hecho, recauden, custodien, eroguen o manejen en cualquier forma dineros, valores o cualesquiera - otros bienes que pertenezcan al Estado....."

El art. 56 a la letra dice: "en el juicio de cuentas se - determinará si ha de aprobarse o no la cuenta que ha sido rendida - o que ha debido rendirse. En él se ~~repararán~~ repararán las incorrecciones habidas en la gestión a que la cuenta se refiera, y se proseguirá la investigación hasta el establecimiento definitiva de las responsabilidades pecuñarias que puedan caber a las personas encargadas de aquella gestión.

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

La responsabilidad a que el juicio de cuentas se refiere,

(1).- "Revista de la Corte de Cuentas", No. 1, Tomo I, enero 1940
pág. 136.-

puede perseguirse sin que para ello haya de esperarse la resolución de los asuntos civiles o penales que pudieran tener relación con — las cuentas, valores o liquidaciones que hubieren estado a cargo de los responsables. Para la prosecución del juicio de cuentas, no tiene aplicación al Art. 45 I."

Puede afirmarse entonces, que en este proceso se hace abstracción de la conducta de quienes están obligados a rendirlas, tal parece que para los efectos de este juicio, no juega papel determinante ni el dolo ni la culpa del agente, como tampoco si efectivamente se ha producido un daño real al patrimonio público, basta cualquiera irregularidad en la cuenta presentada, para que se formule — el reparo respectivo. Solamente entendiendo de esta manera los elementos de esa especial responsabilidad, podría encontrarse alguna — distinción con la responsabilidad civil. Estimamos que esa responsabilidad contable que se persigue en el juicio de cuentas, efectivamente es distinta a la responsabilidad civil que pudiera tener el — agente administrador, bien sea para con los particulares o con el — Estado mismo, por las razones que adelante expondremos y no solo — porque así lo establezca la ley respectiva, que categóricamente formuló el principio en la última disposición citada, ni tampoco por — la circunstancia de que una vez establecida tal responsabilidad (que es por otra parte de contenido pecuniario, es decir que sujeta al condenado a pagar ciertas cantidades de dinero), no necesita poste-

riormente, promover juicio civil alguno que declare esa obligación; podrá el Ministerio Público acudir a los tribunales del fuero común a solicitar la ejecución de la sentencia firme, recaída en el juicio de cuentas, pero ya no se instaura por esa responsabilidad contable un nuevo juicio.

En materia de responsabilidad civil, la opinión aún dominante, señala como requisitos para su configuración, estos elementos: a) daño; b) dolo o culpa; c) relación de causalidad entre la conducta observada y el resultado dañoso producido.

Alvaro Pérez Vives en su "Teoría General de las Obligaciones", se expresa de esta manera: "tres han sido las condiciones tradicionalmente exigidas para que se comprometa la responsabilidad civil de una persona; un daño, una culpa y una relación de causalidad entre ésta y aquél. Ya desde el derecho romano la culpa era uno de los requisitos para que existiera "damnum injuria datum". Empero, — las exigencias creadas por el adelanto de la técnica y de la economía han producido, hoy como siempre, lo que un jurista llama: "la revuelta de los hechos contra el Código Civil". Y en esta revuelta se han conmovido los viejos pilares sobre los cuales asentaba su señorío de siglos el antiguo aforismo de la Lex Aquilia. El combate — ha sido duro, pero no obstante la furia de sus enemigos, la culpa — continúa siendo el fundamento de la responsabilidad civil, aunque — su noción se haya ampliado y se haya tornado dúctil su conteni—

do." (1)

Así las cosas, en el campo del Derecho Privado, resulta - que no es posible prescindir de la comprobación del dolo, o al menos de la culpa, para señalar a un individuo como responsable. Si se piensa que la materia de cuentas es de Derecho Público y que la finalidad última que se persigue es el saneamiento en la administración - financiera del Estado, considerando además que el interés de la comunidad prevalece sobre el interés individual, ¿por qué no es posible concebir, una responsabilidad que no se ajuste a los cánones establecidos secularmente para la responsabilidad civil?. Es decir, - que se prescindiera en aquélla, de la obligatoriedad de comprobar en - forma específica la malicia o negligencia del agente y sustituirla por una presunción general de culpa, siempre que exista irregularidad en las cuentas presentadas, o en las que debieron presentarse - (esa no presentación ya es bastante irregularidad).

La idea no es extraña, ni siquiera en el campo de la responsabilidad civil. Veamos estos párrafos: "de modo, pues, que por regla general nadie es responsable del daño inferido a otro, sino - en cuanto se le acredita culpa al causarlo. La carga de la prueba corresponde al que afirma la existencia de los tres elementos nece-

(1). Pérez Vives, Alvaro. "Teoría General de las Obligaciones" - Editorial Temis, Bogotá 1954, 2a. edic. Vol. II, pág. 57.-

sarios para que el demandado deba indemnizar: una culpa, un daño y un vínculo de causa a efecto entre aquellas y éste. Este fue el criterio de la comisión, contrariamente a lo dispuesto en otras legislaciones V. gr., la soviética, que establece una presunción general de culpa por todo el daño que se cause a otro (Art. 403)." (1)

En el juicio de cuentas, formulado el pliego de reparos, se notifica al responsable para que tenga oportunidad de desvanecerlos, si no contesta dentro del termino señalado, es declarado rebelde; al no aportar prueba alguna en su descargo, si la Cámara no provee de oficio o a petición del Ministerio Público, la práctica de nuevas diligencias que den mérito para considerar desvanecidos los reparos, tiene lugar sentencia condenatoria para el responsable; es decir se presume su culpa, vista la irregularidad de las cuentas — objetadas, irregularidad que puede estimarse como daño a la administración.

Aún más, podría considerarse la responsabilidad deducida en juicio de cuentas, como una responsabilidad objetiva y en la que se prescinde del elemento doloso o culposo.

Tampoco esa teoría es extraña al Derecho Civil, Pérez Vives en su obra citada, refiriéndose al proyecto de reformas al Código Civil (Colombia) cuando aborda el tema "De la responsabilidad de

(1).— Pérez Vives, Alvaro. Obra citada, Vol. II, pág. 436.—

los Amos, Patronos o Empresarios", trae a cuentas la legislación Italiana: "el Código Italiano dijo sobre el particular: los patronos o comitentes son responsables de los daños causados por el hecho ilícito de sus servidores....." Barassi estima que se responde del hecho del dependiente, aunque este no hubiere cometido culpa, bastando la existencia de un daño para que haya responsabilidad del patrono o comitente. Es una responsabilidad objetiva." (1)

Cabanellas, al referirse a la responsabilidad extracontractual nos explica que es, "La exigible por culpa de terceros, cuando medie dolo o culpa, y aún por declaración legal sin acto ilícito ni negligencia del declarado responsable. Fundándose en un criterio de relación de causalidad, la responsabilidad extracontractual va evolucionando del criterio antiguo subjetivo (de auténtica responsabilidad por culpa) al moderno sistema objetivo, aún sin culpa, sin mas que el hecho de ser autor del daño o perjuicio." (2)

Si enlazamos estos planteamientos con los hechos en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, que ya hemos relacionado, tenemos ya, mayor fundamento para comprender porque se afirma en la ley respectiva, que la responsabilidad deducida en el juicio de cuentas no es responsabilidad civil, y menos -

(1). Pérez Vives, Alvaro. Ob. citada. Vol. II, pág. 457.

(2). Cabanellas, Guillermo. Ob. citada, Tomo III, pág. 436.-

penal.

Aclaremos un poco más la afirmación: para la responsabilidad civil no es posible prescindir de los tres elementos ya dichos, en cambio para la contable, o no cuenta el dolo o culpa del agente —responsabilidad objetiva— o se prescinde de la prueba de la culpabilidad, no hay carga procesal, en ese sentido, para el Estado, y se establece una presunción legal de culpabilidad contra el agente cuyas cuentas son irregulares.

En cuanto al daño no precisa que sea real, puede estimarse que se da, por el mero hecho de la irregularidad, de no encuadrar — las cuentas con los preceptos legales que regulan la gestión administrativa correspondiente.

A primera vista, resulta un tanto difícil aceptar las ideas, de que son las cuentas las juzgadas, que basta su irregularidad para dar lugar a una sentencia condenatoria; pero efectivamente así ocurre, porque este juicio es eminentemente formalista. Por esa característica, algunas veces basta la falta de una firma en una planilla de pagos, para repararla, esa omisión impide considerar justificada la inversión hecha; la falta del visto bueno de ciertos funcionarios, la falta de la razón "pagada" o "cancelada", es motivo suficiente — para emitir reparos. Pero debe hacerse cierta aclaración: previamente a la prosecución del juicio de cuentas, cuando se practica la ll

made glosa administrativa, el funcionario responsable tiene oportunidad de subsanar esos errores u omisiones, ya que le son puestos en su conocimiento por medio del "pliego de observaciones", si no los subsanan dentro de cierto plazo, llegan al conocimiento de la Cámara de Primera Instancia competente, la que, si los considera pertinente, formula definitivamente un "pliego de reparos" e inicia la consecuente tramitación del juicio respectivo.

Es cierto pues, que este juicio es formalista; pero no es el único en nuestra legislación, piénsese que incluso se deduce responsabilidad penal por la llamada "malversación impropia" —eso implica la pérdida de la libertad personal—, en la cual, el agente de la administración no se apropia de los caudales o efectos que administra sino que, los destina a una inversión pública, distinta a la que presupuestariamente estaban asignados; no obstante que a veces no se causa daño o entorpecimiento al servicio a que debían aplicarse, siempre ha lugar a promover en su contra, un juicio penal (Art. 341 Pn).

Así hemos tratado de formular alguna explicación sobre la modalidad salvadoreña. Insistimos aquí, más que en otro lugar, — nuestro trabajo es como una aproximación al tema.

Para la doctrina —extranjera— pues nacional no conocemos la responsabilidad deducida en el juicio de cuentas, aunque de nu-

turalidad especial, es una especie dentro del género responsabilidad civil.

Bielsa, refiriéndose al sistema argentino explica: "sustancialmente, las atribuciones propias del Tribunal de Cuentas son las determinadas en los incisos b, c, d, e, i, del art. 84, o sea el examen y juicio de legalidad (no de oportunidad y conveniencia), de las cuentas que deben presentar o rendir los obligados por la ley (que ésta llama responsables), y el examen de hechos o actos que, como se dijo, por su irregularidad o ilicitud sean perjudiciales al Estado, o más propiamente al patrimonio de él. La ilicitud debe resultar de la ejecución directa del hecho o acto. Es una especie de responsabilidad civil de naturaleza extracontractual por principio, sea causada por hechos o por omisiones. Con todo, debe establecerse un criterio determinante de esta responsabilidad, que no resulta claramente de la ley." (1)

Zanobini, jurista italiano, se pronuncia en esta forma: "de la responsabilidad civil en sentido lato debe distinguirse la particular responsabilidad que se llama contable y a la cual están sujetos todos aquellos que, sea empleados (ejem. procuradores de registro, cajeros de correos y similares), sea como concesionarios

(1). Bielsa, Rafael. Obra citada, Tomo V, pág. 506.-

(recaudadores y tesoreros), tienen manejo de dinero o de valores — pertenecientes a los entes públicos, en cuanto encargados de la — recaudación, de la conservación y de los pagos. Tales personas dí— cense contadores, porque están obligados a rendir cuentas de los — valores a ellos confiados. A los contadores de derecho están equi— parados, para tales obligaciones y por la responsabilidad relativa, los contadores de hecho, o sea todos aquellos que, como órganos de la administración o como extraños, sin autorización legal, se mez— clan en el manejo del dinero público, la responsabilidad contable — prescinde del daño real, bastando para determinarla cualquier irre— gularidad, por la cual el agente no puede rendir cuentas de una par— te de los valores a él confiados. Un pago exigido al deudor sin man— dato regular, un ingreso no registrado debidamente, puede ser sufi— ciente para originar responsabilidad. Para su determinación existe el instituto de rendición de cuentas a que están obligados todos — los contadores al final de cada ejercicio financiero. El procedimien— to respectivo, salvo los casos que se resuelven en el orden adminis— trativo, tienen un desenvolvimiento ante la jurisdicción administra— tiva especial y principalmente ante el Tribunal de Cuentas." (1)

(1). Zanobini, Guido "Curso de Derecho Administrativo", Ediciones — Arayu, Buenos Aires, 1954, Vol. I, pág. 446. Traducción de la 5a. edición italiana (1949) por Héctor Masnata y actualizada — con la 6a. (1950) por Francisco Humberto Ponce.—

En cuanto a la responsabilidad penal, ya se explicó antes que un mismo hecho violatorio de un deber del agente de la administración, puede originar distintas clases de responsabilidad; algunas veces al examinar las cuentas de un administrador patrimonial del Estado, se advierte que no solamente cabe responsabilidad contable, sino también que puede perfilarse un delito penal, estando en tal caso obligada la Corte de Cuentas a ponerlo en conocimiento de la Fiscalía General de la República, para que ésta, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, ejerza la acción penal correspondiente; desde luego, la sanción penal sobrevendrá si la aparente figura delictiva está incluida en el catálogo de delitos enumerados en el Código Penal.

Al referirse a la responsabilidad penal, Manuel María Diez, en su obra citada, nos dice: "incurren en responsabilidad penal, los funcionarios que en el ejercicio de su cargo, realizan actos u omisiones que constituyan delito previsto y penado por las leyes. Habrá en consecuencia: a) infracción de un deber por el funcionario en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión; b) la intervención de dolo o culpa; c) la previsión del delito y de la pena por las leyes. El primer elemento es genérico porque se encuentra en todos los casos de responsabilidad. El segundo elemento es indispensable, ya que si no hay dolo o culpa, no es posible imputar delito alguno al funcionario. La tercera condición es también

indispensable y se funda en el principio clásico según el cual no puede imponerse pena que no se halle establecida por la ley, de acuerdo con el adagio "nulla poena sine lege" (1)

Finalmente en lo que se refiere a los puntos conexos a cata responsabilidad penal conviene destacar que en nuestro sistema, conforme al art. 56 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, que ya hemos citado, no se plantea como cuestión previa para la prosecución del juicio penal, el pronunciamiento anticipado de la sentencia que haya de dictarse en el juicio de cuentas, ni tampoco la posición inversa, lo cual puede provocar sentencias contradictorias, ya que podría darse el caso en que una persona fuese condenada en uno de los juicios y absuelto en el otro; pero ésta contradicción es más aparente que real, por tratarse de juicios de distinta naturaleza y sobre todo de responsabilidades diferentes; no obstante lo dicho puede surgir un caso, que da motivos para dudar de una solución simplista como la apuntada: al practicarse la glosa administrativa que precede al inicio de un juicio de cuentas, se observan anomalías que permiten sospechar la comisión de un delito de malversación de caudales públicos; la Corte de Cuentas lo hace del conocimiento del Ministerio Público, y mientras tanto se inicia la tramitación del juicio de cuentas respectivo; el Ministerio Público por su parte, ejerce la acción penal respectiva y

(1). Díez, Manuel María. Obra citada, Vol. III, pág. 429.-

comienza a tramitarse un juicio penal con fundamento en las anomalías denunciadas. Se ventilan, por separado y al mismo tiempo, los dos juicios; cuando se pronuncia la sentencia por la responsabilidad contable, se declaran desvanecidos los reparos formulados, se absuelve al cuentadante y se expide a su favor el finiquito correspondiente, es decir el atestado con que acredita su probidad. El juicio penal ha continuado tramitándose, al final sobreviene sentencia condenatoria en contra del procesado, la misma persona sometida al juicio de cuentas, en el cual ya se declaró que las rendidas, son correctas, lo cual significa que su gestión fue ilícita, que ni siquiera había irregularidades en su administración, y sin embargo hay una sentencia penal en su contra.....

Se podrá objetar que el caso propuesto no se da realmente; respondemos, tal como está la legislación respectiva, podría darse y debemos recordar siempre que la libertad es un bien inapreciable y debe estar siempre, garantizada.

Por eso pensamos que lo correcto sería establecer como principio fundamental que, cuando los mismos hechos den base para deducir responsabilidad contable y penal, no puede incoarse juicio penal, sin que preceda sentencia condenatoria en juicio de cuentas.

A continuación insertamos un cuadro que muestra un paralelo entre las sentencias que pueden darse en los dos juicios que

hemos relacionado.

| <i>En el juicio de cuentas la sentencia es:</i> | <i>En el juicio penal la sentencia es:</i> | <i>Consecuencia contradictoria:</i> |
|---|--|---|
| a) <i>Condenatoria</i> | a) <i>Condenatoria</i> | a) <i>ninguna</i> |
| b) <i>Condenatoria</i> | b) <i>Absolutoria</i> | b) <i>ninguna, pues podría ocurrir que no se tipifique el delito penal, o se dicta veredicto absolutorio.</i> |
| c) <i>Absolutoria</i> | c) <i>Absolutoria</i> | c) <i>ninguna</i> |
| d) <i>Absolutoria</i> | d) <i>Condenatoria</i> | d) <i>Aquí surge el problema que ya hemos propuesto.</i> |

ORGANISMOS COMPETENTES PARA CONOCER EN EL JUICIO DE CUENTAS

El Juicio de Cuentas se desenvuelve en dos instancias. — En la primera su conocimiento corresponde a un tribunal que se designa por "Cámara Primera (o Segunda o Tercera, etc) de Primera — Instancia de la Corte de Cuentas de la República."

Cada Cámara está integrada por dos Jueces de Cuentas y — depende de la cantidad de plazas de éstos que aparezcan en la Ley — de Salarios, el número de aquellas; sobre esa circunstancia conviene hacer la siguiente observación: un gobierno interesado en mini— mizar la función jurisdiccional de la Corte de Cuentas, puede lograr — lo, esgrimiendo la posibilidad que tiene, a través del presupuesto y la Ley de Salarios, de reducir el número de plazas de Jueces de — cuentas, lo que puede considerarse como una lesión a la independen— cia de esa Corte frente al Ejecutivo.

Dentro de la organización actual, existen cinco cáma — ras de primera instancia. De conformidad al Art. 15 de la Ley Or— gánica de la Corte de Cuentas, corresponde al Presidente de esa ins— titución, señalarles competencia, en razón de la oficina o depen— dencia a que esté adscrita la persona cuyas cuentas se juzgan; en — la actualidad, la distribución es la siguiente: a la Cámara Prime— ra le corresponde conocer en las cuentas de las Instituciones des— centralizadas y en las de Almacenes y Bodegas de la administración

central, excepto las de Aduanas y Licores; a la Segunda les compete las cuentas de las Aduanas; a la Tercera, la que se refiere a las cuentas de las Colecturías, Pagadurías y Almacenes de Licores; finalmente la Cuarta y Quinta tienen el conocimiento de las que toca rendir a las Municipalidades.

Los Jueces de Cuentas son nombrados por la Cámara de Segunda Instancia de esa Corte, según atribución que le confiere el art. 130 de la Constitución. Los requisitos que deben llenar están señalados en el art. 13 de la Ley Orgánica de ese instituto de Control fiscal y son los siguientes:

- a) Ser salvadoreño;
- b) Mayor de treinta años de edad;
- c) Estar en pleno ejercicio de los derechos de ciudadanos;
- d) Ser de reconocida honorabilidad; y
- e) Ser o haber sido empleado de la Corte de Cuentas, de la Auditoría, del Tribunal Superior de Cuentas o de la Contaduría Municipal, del Servicio de Tesorería o de Aduanas, con no menos de dos años de servicio para lo cual se tomarán en cuenta únicamente los empleos que requieren la aplicación de conocimientos adecuados.

Para ser Juez —en cualquier materia— es decir para juzgar, para administrar justicia, se requiere idoneidad, capacidad, —competencia, la cual fundamentalmente solo puede obtenerse, del es—

tudio y la experiencia; ésta, sólo, sin haber realizado aquellos estudios que ilustren suficientemente a quien habrá de llevar a cabo la noble tarea de imponer justicia, resulta diminuta.

Tal parece que al legislador salvadoreño le bastó para — encontrar esa condición "sine qua non", en lo que se refiere a los Jueces de Cuentas, lo señalado bajo el literal e) del artículo recién citado, lo cual a estas alturas nos parece insuficiente, ya — que no establece como requisito ni ser abogado ni contador público, profesionales entre los cuales, pudiera encontrarse elementos aptos para esa judicatura.

Cuando se dictó la ley respectiva —año 1939— se estimó su suficiente una experiencia mínima de dos años de trabajo en materias afines, para escoger al elemento humano que habría de asumir esa — delicada función de administrar justicia.

¿Abogado o Contador Público para ser Juez de Cuentas?.

Si bien es cierto como hemos visto, que en nuestra patria, no hay exigencia legal en uno u otro sentido, consideráramos pertinente formular tal interrogación.

En otras legislaciones si hay exigencia al respecto. En Argentina para ser JUEZ DE CUENTAS (se llama Vocal del Tribunal — de Cuentas) se requiere llenar entre otros requisitos, el de poseer el título de Contador Público, expedido por Universidad Nacio—

nal. (1)

En Chile, la posición adoptada es distinta: el juzgamiento de cuentas corresponde a la Contraloría General de la República, la cual esta a cargo del Contralor General de la República, habiendo también un Subcontralor.

Para el desempeño de ambos cargos se requiere título de abogado (art. 2o. de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República).

Para el conocimiento del Juicio de Cuentas, actúa como Juez de Primera Instancia, el Subcontralor; en apelación y revisión, el Contralor General.

Los chilenos ponen tanto énfasis en que es necesario ser abogado para juzgar en esa materia que, en el art. 122 de la ley expresada, figura este inciso: "en los casos de implicancia, recusación, ausencia u otra inhabilidad temporal, el Subcontralor será reemplazado, para los efectos de las disposiciones de este Título, por el Jefe titular del Departamento Jurídico y, a falta de éste, por el Subjefe de dicho Departamento y, en subsidio, por el abogado que lo siga en el orden del escalafón dentro de dicho Departa-

(1), Art. 78 de la "Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación" Buenos Aires, Rep. Argentina, Imprenta del Palacio del Congreso de la Nación, año 1967, pág. 91.-

mento." (1)

No pretendemos hacer una apología del abogado; ni siquiera esbozar a grandes rasgos la romántica imagen de un caballero que tiene por arma el Derecho, que luce cual fuerte armadura una honestedad intachable y va por esos senderos de la vida, "desfaciendo en tuertos", imponiendo justicia por doquiera, con sus actuaciones; pe ro al menos hay que admitir que por su formación académica, por pasar varios años consagrado al estudio del derecho en sus diversas - manifestaciones, sea en el campo doctrinario, en el estudio de leyes y reglamentos o cuando lo busca en su posible trascendencia universal, está mejor capacitado que otros, para administrar justicia; sin que nuestra afirmación implique en modo alguno, menosprecio para el profesional contabilista -quien desde luego - dentro del quehacer - de la administración pública, y concretamente referido al campo del control fiscal, desempeña papel muy importante, tanto que la inicia ción del juicio de Cuentas está precedida generalmente, de un pronun ciamiento administrativo que versa entre otros, sobre el aspecto con table de la materia que ha de ser objeto del juicio. Cabe aclarar - que este dictámen no es de forzoso acatamiento para el tribunal.

A nuestro planteamiento anterior se puede formular esta -

(1) "Texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República", Editorial Universitaria S. A., Santiago de Chile, 1964, pág. 109.-

objeción: si las cámaras estuvieran integradas solo con abogados, — que por más capaces que fuesen, no tendrían dominio suficiente de — la ciencia contable, sería peligroso para una sana administración — de justicia, que estuviesen supeditados, de hecho por lo menos, a — la opinión de algún departamento administrativo, sobre los aspectos contables y aritméticos de la Cuenta.

Entonces, lo más conveniente es una solución ecléctica: — las cámaras deben estar integradas por un abogado y un contador pú- blico; con un tribunal mixto, formado de esa manera, desaparecen en principio, las objeciones propuestas.

Decimos en principio, porque ni los conocimientos jurídi- cos y contables son suficientes para una auténtica administración — de justicia. Para que los fallos de un tribunal sean respetados, y no meramente cumplidos, se requiere algo más; deben ser emitidos — por tribunales independientes, exentos de partidismos políticos y — de compadrazgos, ello solo es posible si los Jueces gozan de inamo- vilidad y están dotados de un salario justo.

Al referirnos a continuación, a la Segunda Instancia, ve- remos con mayor claridad, como el criterio nuestro sobre la exigen- cia de estar integrados los tribunales de cuentas por abogados y — contadores públicos, ha sido rechazado por el legislador salvadore- ño. Expresa el art. 130 de la Constitución Política que la Corte de

Cuentas, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se divide en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia cuyo número establezca la ley; la Cámara de Segunda Instancia está formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número puede ser aumentado por la ley. Estos funcionarios son elegidos para un período de tres años, pueden ser reelegidos, - no pueden ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa.

Puntualizamos inmediatamente, los requisitos para ser - Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República.

- a) Ser salvadoreño;
- b) Ser mayor de treinta años;
- c) Ser de honradez y competencia notorias;
- d) Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadanos y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección.

Tales exigencias están señaladas en el Art. 131 de la Constitución vigente: idéntico número le correspondía en la - del 50.

Es muy interesante recordar la discusión que sobre estos requisitos se planteó en el seno de la Asamblea Constituyente que - dictó la Constitución del 50: "con respecto al artículo 131, que - fue puesto en discusión, R. Castaneda Dueñas hizo moción para que -

se le agregara entre los requisitos para ser presidente de la Corte el de ser Contador. Esta moción fue apoyada por los representantes Alas y Dr. Escalante Arce. El R. Dr. Mario Héctor Salázar mocionó porque se estableciera que uno de los magistrados de la Corte debía de ser abogado. La moción fue apoyada por los doctores Cordero Rosales y Munguía y el señor Zepeda. El R. Dr. Másferrer fue de opinión que se deje el artículo tal como está en el proyecto de la comisión. Apoyaron al Dr. Másferrer los doctores Tenorio, Romero Hernández, Galindo Pohl, Guandique y Don Rodolfo Rubio. Puesto a discusión fue aprobado el artículo tal como aparece en el proyecto...." (1)

Escueta y formalista la versión oficial. Más humana y — real la versión taquigráfica y particular del señor Horacio Rivas, que también figura en "Los documentos históricos", de la que entre-sacamos estos párrafos (págs. 164—165): "Castañeda Dueñas dice que el mismo nombre está explicando que la Corte de Cuentas es organismo contable y que por eso debía de ser Contador el Presidente, y que la cuestión jurídica, aunque interesante, era secundario"...El Dr. Salázar dijo, que estuvo cuatro años al frente de la Corte, por lo que puede afirmar que ambas funciones, la jurídica y la contable, — son importantes, Ambas son, pues, necesarias y agregó, que el Presidente no lleva la Contabilidad, sino que es como un Ministro que se entiende con los jefes de Departamentos. La glosa de Cuentas la hacen los Jueces de Primera Instancia y en ello no intervienen en ab

(1). Documentos Históricos de la Const. Polit. Salv. 1950 Imprenta Nac., San Salvador, El Salvador, pág. 156—157.—

soluto el Presidente sino como Magistrado superior, así pues, que sus funciones casi son puramente administrativas, pero terminó diciendo que era conveniente que en la Cámara Superior hubiere un abogado y un contador." El Dr. Tenorio expresó: que ha sido asesor jurídico de la Dirección General de Aduanas, y en esa virtud, podía afirmar que la mayor traba que existía, en ciertos asuntos, era precisamente que los Contadores de la Corte de Cuentas les falta criterio jurídico y, a veces, traspasan la ley para poner su criterio contable en una forma ilegal. Le parece aberración que el Presidente de la Corte sea contador, porque el aspecto contable se une al jurídico. Se pronunció porque se dejara en libertad a la Asamblea para elegir. Agregó que, en la Facultad de Economía, no sólo hay contadores, sino también bachilleres, profesores, etc. y éstos, cuando se doctoren pueden llegar a ocupar los cargos, puesto que reunirán suficientes conocimientos para ello."

Galindo Pajón defendió la tesis de la Comisión y en términos generales dijo: que aún cuando en la Corte Suprema de Justicia no cabe duda que el Presidente debe ser Abogado, en la Corte de Cuentas, se dice que la persona debe reunir la preparación necesaria, porque allí puede llegar un contador, un abogado, y hasta persona que no tenga un título, puede muy bien desempeñar ese cargo aunque su profesión no se relacione con el puesto, por ejemplo: Ingenieros Comerciales "... Es preferible dijo, dejar una disposición am-

plia que permita contadores, abogados, doctores en ciencias económicas, ingenieros comerciales y todas aquellas otras personas que tengan la capacidad necesaria y así, el precepto debe quedar elástico - y la Ley Orgánica calificará y determinará los medios de probar esa competencia...."

Elástica quedó la disposición, pero nada dice la ley secundaria sobre los medios idóneos para calificar la competencia de los miembros de la Cámara de Segunda Instancia de la Corte.

Además de las atribuciones de índole administrativa de nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones de los Jueces de Cuentas, y de dictar las disposiciones reglamentarias que sean menester para el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales de la Corte, en lo que se refiere al conocimiento del juicio de cuentas, compete a la Cámara de Segunda Instancia, conocer en apelación, de la sentencia definitiva de las Cámaras de Primera Instancia, de la solicitud de aclaración, de las sentencias de segunda instancia pronunciadas por ella misma y conocer en revisión de la sentencia ejecutoriada cuando tal recurso extraordinario fuese procedente.

C A P I T U L O I VDESENVOLVIMIENTO DEL JUICIO DE CUENTAS

En este capítulo, haremos una labor fundamentalmente divulgativa sobre como se desenvuelve el juicio en estudio. Es sobre todo, información para mostrar los lineamientos generales del proceso, sin llegar a una casuística que estimamos no se acoplaría a la tónica generalizadora que informa al conjunto de esta tesis.

Al referirnos a la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, la designaremos como la Ley, y los artículos que mencionaremos corresponden, salvo excepción que se indicará en cada caso, a dicho ordenamiento legal. Además, cuando digamos la Corte, debe entenderse que estamos refiriéndonos a la Corte de Cuentas de la República.

Hemos dicho antes que el control fiscal ejercido por la Corte puede ser preventivo o a posteriori. Este, se desarrolla en una fase administrativa y otra jurisdiccional.

La fase administrativa tiene como objetivo primordial, depurar y completar las cuentas rendidas, como paso previo al sometimiento de las mismas a la intervención jurisdiccional; por otra parte, el cuentadante puede en esa etapa, subsanar, remediar, algunas irregularidades encontradas, ya que después de haber sido examinadas las cuentas recibidas, si hubiere observaciones a las mis-

mas, se comunican al responsable para que formule las explicaciones que estimare pertinentes o corrija las deficiencias puntualizadas, dentro de un plazo prudencial que señalará el departamento administrativo correspondiente (de control de Colecturías, de Aduanas, de Control Municipal, etc) Art. 49 inciso tercero.

Repetimos aquí, que el control ejercido por la Corte es - de legalidad, no de conveniencia ni de oportunidad. Consideramos pertinente insertar, la disposición que señala básicamente como se analizan los actos realizados, a que se refiere una cuenta presentada, para determinar su legalidad o irregularidad.

"Art. 53 .- El examinador encargado de la verificación de una cuenta estará especialmente obligado:

- a) A examinar la autenticidad y exactitud matemática de la cuenta;
- b) A verificar la corrección de los cálculos relativos a las operaciones asentadas, particularmente en cuanto a la aplicación de las leyes tributarias;
- c) A confrontar las partidas con sus justificativos y comprobantes, cerciorándose de la autenticidad de éstos;
- d) A ver si la cuenta y los justificativos y comprobantes se ajustan en su forma y fondo a la legislación aplicable;

- e) A cerciorarse de si se han liquidado correctamente todos los impuestos causados;
- f) A ver si las cantidades cobradas corresponden a las cantidades legalmente liquidadas;
- g) A determinar si las exenciones obedecen a autorizaciones legalmente tramitadas;
- h) A ver si se ha dado cuenta de todo lo ingresado conforme a los comprobantes respectivos y datos legítimos que le constaren;
- i) A observar si han sido aplicadas las penas a las contravenciones comprobadas;
- j) A convencerse de si todos los pagos han sido hechos en virtud de mandamientos emitidos o intervenidos legalmente;
- k) A ver si se ha puesto la razón de "pagado" o "cancelado" en los documentos de descargo presentados; y
- l) En lo general, a observar si en las operaciones a que el examen se refiera, se han respetado todas las disposiciones aplicables a ella."

En resumen, se ve que las cuentas son sometidas a una —
verificación de caracter formal, legal, contable, numérico y documenu

tal.

¿Pero qué ocurre si una persona obligada a rendir cuentas no lo hace?. El Presidente de la Corte le previene lo haga en un plazo que no excederá de treinta días. Si pasado ese término, persiste en su negativa, vendrán a suplir su inacción, uno o más de departamentos administrativos, que la formarán con los datos que obtengan de distintas oficinas públicas, incluida la misma Corte.

Si concluído el plazo prudencial que se concedió al responsable para desvanecer las observaciones hechas a sus cuentas, no lo hace o son desestimadas sus explicaciones, ó formadas las cuentas en la forma supletoria indicada, y aunque se hayan formulado observaciones, los expedientes pasan al conocimiento de la Cámara de Primera Instancia competente, penetrando así en la esfera de lo jurisdiccional.

A nuestro parecer cuando los departamentos administrativos no hagan observaciones a las cuentas objeto de su glosa preliminar o cuando esas observaciones sean desvanecidas ante sus oficios, carece de sentido llevarlas al conocimiento de las Cámaras de Primera Instancia.

Es como si se sometiera a un juicio penal a una persona contra la cual no existe el menor asomo de prueba de que haya cometido algún delito.

Más conveniente sería que en esas situaciones, tales departamentos tuviesen facultades para declarar la solvencia de los cuentadantes.

Sobre la forma de iniciar un proceso, juega papel muy importante, la naturaleza del derecho o interés controvertido. Si solamente están en juego intereses privados, tiene lugar el llamado principio de disposición, en virtud del cual se deja al criterio de las partes, la disponibilidad del proceso, pero si está en juego un interés predominantemente público, ya no queda al arbitrio de aquellos, la inicial actividad de los órganos jurisdiccionales.

Por eso se dice que el proceso civil se inicia a instancia de parte interesada —"nemo iudex sine actore"— en cambio el proceso penal se inicia algunas veces de oficio, otras por denuncia, finalmente por acusación; y se sigue de oficio, o por acusación.

Cuando se deduce responsabilidad contable, no cabe la menor duda que hay un interés público en la palestra; la sanidad de la administración patrimonial y financiera del Estado; y además el interés particular del presunto responsable, que puede resultar afectado, al final del juicio, de recaer sentencia condenatoria en su contra. Visto aquel interés público, fácil es comprender porque el proceso respectivo se inicia de oficio. Efectivamente el art.55, que ya ha sido mencionado en capítulo anterior, expresa que este —

juicio se ventila de oficio.

Antes de continuar, estimamos conveniente puntualizar que el juicio de cuentas se tramita en papel simple. Así lo establece el artículo 116 de la ley, pero hay que aclarar que las certificaciones de partidas de registro civil, testimonios de escrituras, las certificaciones de todo o parte del juicio, se presentarán o expedirán en el papel del sello correspondiente; sin embargo, el finiquito otorgado a un cuentadante, así como la ejecutoria que servirá de fundamento al Ministerio Público, concretamente a la Fiscalía General de la República, para solicitar en caso procedente, la ejecución de la sentencia, se expiden en papel simple.

Hecha la referencia a la expedición de finiquitos a favor de un cuentadante, aclaremos también que finiquito en general, es la certificación expedida por una persona al administrador de sus bienes, cuando éste le rinde cuentas, y en la cual se dá por satisfecho de la gestión y del alcance resultante de ella. En nuestro caso, se expide por el Estado, por intermedio del Presidente de la Corte (art. 86), sea porque las cuentas presentadas, resultan correctas o porque, de confirmarse cargos contra el cuentadante, son pagados por éste.

DEL PLIEGO DE REPAROS

Quando la Cámara de Primera Instancia competente recibe el

expediente que proviene del departamento administrativo que realizó la glosa preliminar, reexamina la cuenta, pudiendo hacerlo, exhaustiva o parcialmente, según lo considere necesario; también está facultada para formular expediente, cuando no ha precedido intervención a posteriori de carácter administrativo. Si la Cámara estima, — después de haber practicado alguna de esas operaciones, que no procede formular reparos, aprueba las cuentas y declara solvente al — cuentadante (arts. 72 y 73).

La resolución que se pronuncia declarando solvente a — una persona, viene a ser una especie de sobreseimiento que se dicta dentro del proceso, el cual ha comenzado desde que una Cámara — de Primera Instancia se hace cargo de los elementos que forman la cuenta (art. 57). Tales elementos están contenidos dentro del expediente que ha recibido el tribunal, del departamento administrativo que practicó la glosa preliminar, o recabados por el mismo tribunal, tal como se ha dicho en el párrafo anterior.

La Ley no dice que el auto o fallo de solvencia es un sobreseimiento, pero a nuestro entender, puede considerársele como — tal, porque al aprobarse las cuentas en esa fase inicial del juicio, cesa el procedimiento o curso de la causa, por estimarse que no hay mérito para entablar una contienda judicial, y en verdad, no lo hay, desde luego que, mediante esa resolución se está expresando por el

órgano jurisdiccional que las cuentas que han sido objeto de su estudio, se ajustan a la ley, son correctas, por consiguiente se aprueban y se declara libre de responsabilidad a la persona a cuya gestión administrativa corresponden.

La solvencia se hace constar en el finiquito respectivo, atestado de gran utilidad, pues acredita la probidad de la persona a cuyo favor se expide, respecto al período y cargo que se relacione en el mismo; es de obligatoria presentación para optar a cargos de elección popular.

Pero puede ocurrir que al analizar las cuentas, la Cámara considere que presentan anomalías, irregularidades, entonces las objeta, las rechaza y formula lo que se conoce como "pliego de reparos." (art. 74)

El pliego de reparos es, desde el punto de vista formal, el documento expedido por una Cámara de la Corte de Cuentas, en el cual se pormenorizan las cuentas correspondientes a gestiones de administración del patrimonio público que son objetadas por ese tribunal, el cual las enumera, indicando quienes son las personas que considera responsables de las mismas, el cargo y período a que corresponden, las razones por las cuales se estima merecen ser rechazadas, expresando su monto y señalando a los responsables un plazo determinado para que lo contesten.

Dicho pliego, enumerado, fechado y autorizado por la Cámara que está conociendo del juicio, es puesto en conocimiento de los responsables, (o de sus herederos o fiadores) y del Ministerio Público, mediante la entrega de copias autorizadas del mismo.

Se pone en conocimiento de los responsables, por que éstos son los demandados en el juicio; se comunica al Ministerio Público, porque éste, en representación del Estado, ocupará la posición de actor.

En el juicio de Cuentas, el pliego de reparos configura una especie de demanda, porque es un acto de declaración de voluntad que conlleva una postulación, en cuanto se estima que, por las anomalías o irregularidades encontradas en su gestión, un cuentadante ha causado daños al patrimonio público, por lo cual el Estado viene a ejercitar un derecho de acción y pretende que el responsable satisfaga pecuniariamente las supuestas fallas encontradas.

Se aparta de la concepción procesal civilista de la demanda, por que, como se establece en la ley, el proceso se inicia de oficio. No se requiere para dar comienzo a la tramitación, la formal presentación de una demanda, como ocurre en un juicio civil; en el Juicio de Cuentas, la emisión de un pliego de reparos, no es el primer acto procesal; el artículo 57 expresa que aquel comienza desde que una Cámara de Primera Instancia se hace cargo de los elementos

que integran la cuenta, o en caso de que ésta no se haya rendido, — desde que inicia su investigación. Algo más todavía, el actor en el juicio, que es el Ministerio Público, en representación del Estado, interviene en los procedimientos, con ulterioridad a la emisión del pliego. Se le considera parte, a partir del momento en que le es entregada al funcionario competente, copia autorizada del pliego (art. 74 inciso 2o.) El funcionario competente es el Fiscal General de la República o el Agente de la Fiscalía que designe, según lo prescribe al artículo 18 de la Ley, con fundamento en la Constitución Política (art. 99), que señala como atribución del Fiscal General, defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios.

La entrega del pliego de reparos al cuentadante es de gran trascendencia, pues viene a ser un emplazamiento para que concurra a manifestar su defensa.

Todo proceso debe estar conformado de tal manera, que se garantice a las personas, que han de tener "una razonable oportunidad para hacer valer sus derechos."

Esa garantía evita la inconstitucionalidad que resultaría al vulnerarse el principio universalmente aceptado, de que "ninguna persona puede ser privada de su vida, de su libertad, ni de su propiedad o posesión, sin ser previamente oída y vencida en juicio, con

arreglo a las leyes", como lo establece nuestra Constitución en su artículo 164.

En el juicio de cuentas, se procura garantizar, que el demandado tenga noticia del proceso, y consecuentemente, oportunidad para defenderse. La forma en que se regula la entrega de los pliegos de reparos, es la siguiente:

a) Deberá ser hecha a los interesados en persona, pudiendo ser habidos. Se hará en la ciudad de San Salvador, capital del Estado, por el Secretario de Actuaciones o por el Secretario Notificador de las Cámaras de la Corte; fuera de San Salvador, por medio del Alcalde o Secretario Municipal de la población, donde el interesado tenga su domicilio o residencia.

Si el reparado o su fiador, son miembros de una Municipalidad en funciones, la entrega es hecha por el Gobernador Departamental o por uno de los Jueces de Paz del lugar. (Art. 59).

b) Si el reparado o su fiador residen fuera de la República y se conoce su paradero, se hará por medio de funcionarios del Servicio exterior. (art. 62)

c) Si se ignora el paradero, dentro o fuera de la República, de la persona a quien deba entregarse un pliego de reparos, se publica, por tres veces alternativa-

mente, un edicto en el Diario Oficial, que contiene el llamamiento al interesado o sus representantes para que concurran al tribunal a mostrarse parte y a manifestar su defensa. (art. 63 inciso primero)

Hay que aclarar, que en ese edicto no se incluye el texto del pliego, solamente se menciona el cargo, período servido a que — corresponde la glosa y el monto total de los reparos.

d) Puede ocurrir que las personas cuyas cuentas se enjuician, o sus fiadores, hayan muerto, el juicio entonces habrá de iniciarse o seguirse, contra sus herederos, — pues la responsabilidad contable no se extingue por la muerte de los funcionarios responsables. Si esos presuntos herederos son desconocidos o no se han apersonado en el juicio que se inicia o se encuentra en trámite, también procede la publicación de edictos, con las características relacionadas en el literal anterior. Así lo prescribe el inciso segundo del art. 63. Tanto para este caso como para el referente al cuentadante cuyo — paradero se ignora, la publicación del edicto en la forma dicha, crea para los llamados por ese medio, la obligación de concurrir al tribunal para recibir el pliego o mostrarse parte en el juicio, tomándolo en el estado en que se encuentre, dentro de los cinco días siguientes

al de la última publicación.

Pero si concluye ese término sin que nadie concurra a mostrarse parte en el proceso o es improcedente tener a quien se mostraré, por tal, se nombra un defensor especial al cuentadante, que tendrá la representación de éste, dentro del juicio. Art. 63 inc. último.

DE LOS DEFENSORES DE OFICIO

Al defensor especial que se designa en los casos ya expresados, se le conoce como "defensor de oficio"; tiene por característica su gratuidad y obligatoriedad. Es una especie de curador "ad-litem", nombrado por la Cámara que está conociendo; su designación procede para los ausentes, y no para los declarados rebeldes.

Pueden ser llamados para servir ese cargo, empleados de gobierno, de preferencia Contadores o personas con capacidad técnica suficiente; también, estudiantes de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, sin señalarse el curso o materia que deban tener aprobado; el art. 64 que reglamenta la defensoría de oficio, en general, solamente exige que las personas a nombrar sean mayores de edad y con capacidad legal para ser curador.

Indudablemente, el propósito del legislador ha sido evitar que los responsables cuyo paradero se ignora o los presuntos y desconocidos herederos de un cuentadante ya fallecido, queden descam

parados frente a los cargos formulados en su contra, cargos que pueden motivar ulterior condena. Es otra garantía procesal.

Tal parece que a través de los siglos, llegara hasta el legislador salvadoreño, el eco milenario del genio romano que grita: "parti non habenti advocatum, ego dabo."

Desgraciadamente, esa garantía es más teórica que real y lo que debiera ser fiel trasunto de ese noble principio del derecho ancestral, deviene burda caricatura, porque jamás hemos visto una sentencia de las Cámaras de la Corte de Cuentas, en la que se relacione alguna manifestación hecha en juicio por un defensor de oficio; en todas se expresa que ha sido declarado rebelde. Se cumple formalmente un requisito procesal, y nada más.

PLAZO PARA LA CONTESTACION DEL PLIEGO DE REPAROS

Hemos dicho que la entrega del pliego de reparos formulados, es un emplazamiento para que los cuentadantes lo contesten, pero, ¿cuál es el término en que deben hacerlo?

El plazo para contestar dicho pliego, es fijado por la Cámara que conoce del juicio; lo señala, cuando aquél se formula. Así lo establece el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas. Este ordenamiento legal no determina la duración del plazo, lo deja al prudente criterio de la Cámara y puede verse en ello, cierta manifestación de arbitrio judicial. Sin pronunciarse en sentido

absoluto sobre las ventajas y peligros que entraña esa institución, es posible aceptar como adecuado el sistema, en este campo; ya que pueden señalarse diversas circunstancias que indican que un plazo único no es lo más justo: a) no siempre es idéntica la naturaleza de las cuentas rendidas, algunas son sencillas, otras por la misma índole de la gestión realizada, son complejas, por consiguiente, en esos casos no será fácil elaborar una defensa, su preparación requiere mayor estudio y por ende más tiempo para emitir una contestación a los cargos que se imputan al demandado; b) la situación para quien se encuentra fuera del país, no es similar a la de quien se halla en el interior de la república. Obviamente será más dificultoso para aquel, hacer llegar al tribunal alguna contestación, sea que lo haga en forma directa o que constituya procurador que lo represente; c) en lo que se refiere a las cuentas que corresponden a la gestión de las Municipalidades, no es posible emplear el mismo rasero para todas, recuérdese que en la mayoría de Municipalidades de las pequeñas poblaciones del interior de la república, figuran pequeños agricultores e incluso jornaleros, que viven en el campo, para ellos concurrir o hacer llegar a las Cámaras que residen en la ciudad capital, una respuesta al pliego de reparos, resulta en verdad dificultoso. Lo que acontece generalmente en estos casos, es que ni siquiera contestan los cargos, son declarados rebeldes y puede ser que en la sentencia definitiva, se confirmen los reparos y sobrevenga una

condena en su contra.

Ya que abordamos el tema de los cuentadantes que residen fuera de la capital, es conveniente recalcar que cuando algún interesado contesta un pliego de reparos o se apersona en cualquier momento en el juicio de cuentas, debe señalar casa en la capital para oír notificaciones, pues de lo contrario, las providencias que se ordenen, se les comunica por medio de edicto fijado en el tablero de la oficina de la Corte (art. 61)

Es frecuente que los interesados que residen fuera de San Salvador, tengan la creencia errónea, de que por esa circunstancia, las diligencias a practicarse después de la entrega y contestación del pliego, se les notificarán siempre en su domicilio o residencia,

Para concluir este apartado, diremos que si transcurre el término fijado en el pliego, para su contestación, sin que ésta se produzca, sobreviene la declaratoria de rebeldía, la cual se pronuncia por la Cámara, de oficio o a petición del Ministerio Público — (art. 77). En el primer caso, hay caducidad del término procesal sin necesidad de acuse de rebeldía.

Presenta como variante en relación al proceso civil, esta declaratoria de rebeldía, que no se le notifica realmente al declarado como tal, se entiende hecha esa notificación desde que se hace al funcionario de la Fiscalía General de la República, apersonado —

en el juicio, art. 60.

También debe tenerse presente que, como el Código de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria en esta materia, — ya que así lo manda el art. 113, contenido en el título IV de la Ley (disposiciones Generales y Transitorias), el día en que se entrega el pliego de reparos, no se computa dentro de la duración del plazo otorgado para la contestación, pues no hay precepto especial al respecto.

DE LAS PRUEBAS Y EL TERMINO PROBATORIO

Cuando el demandado estima pertinente aportar algún elemento probatorio que desvirtúe los cargos formulados en su contra, puede al contestar el pliego recibido, adjuntar la documentación respectiva y solicitar que se practique alguna diligencia que pudie-
ra abonar su defensa.

¿Qué clase de pruebas son pertinentes en este juicio?

Naturalmente tendrá gran utilidad la prueba documental — para justificar ingresos e inversiones realizados, pero también — puede ser de aplicación la prueba pericial, cabe así mismo la de inspección; en fin, la ley no ha circunscrito el tipo de prueba a introducir y se recibe aún sin necesidad de apertura a pruebas. Art. 75.

Pero si se trata de prueba testimonial, entonces tiene —

lugar un término probatorio de diez días, según lo dispuesto en el artículo 76.

Con relación a esta prueba testimonial, debe advertirse - que no es apropiada para la comprobación de cualquier extremo; solamente es admitida para establecer circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. Art. 68.

En cuanto al mérito o valor que se asigna a los distintos elementos probatorios introducidos, no hay regulación especial, de tal manera que tendrán aplicación, las prescripciones que al respecto hace el Código de Procedimientos Civiles.

¿Qué puede establecer en su descargo un cuentadante?.

Si tuviera que darse una respuesta, en solo una frase, se diría: todo aquello que venga a demostrar que no aparece irregularidad ninguna en las cuentas glosadas.

A vía de ejemplo, podría decirse que mediante un peritaje puede comprobarse algún error aritmético y contable en la glosa administrativa y en el posterior examen de la Cámara que instruye el proceso.

En la contestación del pliego de repuros, puede perfectamente el cuentadante presentar un alegato encaminado a evidenciar que sus cuentas son correctas y que no es procedente dictar fallo condenatorio en su contra; puede aducir errores del tribunal en la

aplicación o interpretación de leyes impositivas, y en general de todas las leyes aplicables a las gestiones de administración realizadas.

Es cierto que esa contestación no constituye en si ninguna clase de prueba—puede aportarse alguna sobre lo sostenido en ella—pero siempre es conveniente presentarla, máxime que generalmente — (nos referimos a *El Salvador*), los Jueces de Cuentas son legos en derecho, puede muy bien una contestación elaborada con claridad e ilustración, servir para que aquéllos conozcan un criterio distinto al que previamente se han formado, obligándolos de esa manera, a estudiar más a fondo todas las circunstancias atinentes a las cuentas discutidas.

DE LA SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA

Enseña el maestro Couture que: "el vocablo sentencia sirve para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en que él se consigna.

Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida." (1)

(1). Couture, Eduardo J. Obra citada, pág. 277.

Tales principios también son aplicables a las sentencias de los tribunales de cuentas.

Efectivamente, de conformidad al art. 78 inc. 1o. después de recibida la contestación del pliego de reparos, recabada la prueba ofrecida por las partes o la que de oficio, estimó procedente recoger la Cámara de Primera Instancia, cuando antes por diez días al Ministerio Público, el proceso ha recorrido el trayecto indispensable para su culminación.

Nos parece injusto que, en virtud de ese mandato legal, únicamente se mande oír al Ministerio Público, pues con ello se rompe el principio de la bilateralidad de la audiencia.

Bien podría el cuantadante demandado, que ha intervenido en la instancia (contestando el pliego de reparos y que ha presentado alguna prueba en su descargo, enterándose asimismo de la opinión fiscal), cuando se le mandara oír, formular una exposición de conclusiones. Pensamos que cuando el demandado ha intervenido, no existe razón alguna para negarle tal derecho, habida consideración que esa audiencia dentro del término de diez días, sustituye al traslado para alegar de bien probado, traslado que como es sabido tiene que conferirse no solo al actor sino también a la parte demandada.

Pero así está estructurado el proceso. Hecha esa disgresión, continuemos adelante. Obran en poder de la Cámara los elemen-

tos necesarios para que tenga lugar la decisión mediante la cual, habrá de rechazar o confirmar los cargos formulados en el pliego de reparos, base del juicio.

Habida consideración de las razones alegadas en la contestación, en las expuestas a su turno, por la Fiscalía General o en unas y otras, y en las diversas pruebas recogidas, puede resolver que los reparos quedan desvanecidos o que merecen su ratificación y pronuncia el fallo pertinente, absolviendo o condenando al cuentadante al pago del valor de los reparos.

He allí el acto jurídico procesal.

En cuanto a documento, las sentencias de las Cámaras de la Corte se consignan por escrito y en ellas se puntualiza:

- 1o.) La designación de la Cámara sentenciadora;
- 2o.) El lugar, hora y fecha en que se pronuncia la sentencia;
- 3o.) La designación del cuentadante, especificando su nombre y apellido, el cargo y período a que corresponden las cuentas glosadas;
- 4o.) La designación del funcionario de la Fiscalía General de la República, que ha intervenido en el juicio;
- 5o.) Los considerandos en que se puntualizan: a) el número y la fecha de emisión del pliego, especificando el número y monto total de los reparos que contiene;

b) el plazo otorgado al cuentadante para responderlo, y se sintetiza la respuesta dada, cuando hubiere alguna, o se manifiesta que el responsable fue declarado rebelde. Cuando procediere, la expresión de que, ignorado su paradero o el de sus herederos si fuere fallecido, se le nombró defensor de oficio; y la conocida declaración de que el designado, no hizo uso de sus derechos y fue declarado rebelde. Demás está decir que si alguna vez, un defensor de oficio actuare en alguna forma, se consignaría su intervención;

c) se sintetiza asimismo lo expresado por el funcionario de la Fiscalía, apersonado en el juicio; d) la expresión de que con fundamento en las razones alegadas y pruebas ofrecidas, se confirman o rechazan los reparos contenidos en el pliego, pero en este punto, a nuestro parecer las sentencias de primera instancia adolecen de un vacío, porque no se razona suficientemente sobre el fundamento legal de esa confirmación o rechazo. Siendo como es, que el control fiscal ejercido por la Corte de Cuentas es un control de legalidad, lo menos que podría exigirse es que las sentencias pronunciadas fuesen explícitas en cuanto a las leyes vulneradas por los cuentadantes. Lamentablemen-

te no es así, aunque por excepción, hay cámaras que alguna vez lo hacen.

6o.) Finalmente se expresa en las sentencias que: a nombre de la República de El Salvador y con base en el art. 78 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, — la Cámara falla; a continuación figuran las distintas partes de dicho fallo.

Ese es el formato que presentan las sentencias que hemos tenido oportunidad de ver en más de una ocasión. Nos parece correcto aclarar que la Ley Orgánica citada no ha previsto como debe ser la redacción de esas sentencias, de modo que cabe la aplicación subsidiaria del Código de Procedimientos Civiles.

Tampoco reguló el plazo en que debe pronunciarse dicha sentencia, una vez que se han llenado todos los trámites previos.

Podría afirmarse que siendo, dentro de la jurisdicción especial que ejercen las Cámaras de la Corte de Cuentas, un juicio ordinario, debe dictarse la sentencia de primera instancia dentro de doce días contados desde la última diligencia del proceso.

Es ocioso decir que en la práctica, igual que en los procesos civiles, con harta frecuencia, ese plazo es ampliamente excedido. Con ello ni siquiera insinuamos que tal práctica sea correcta, por el contrario pensamos que en materia de cuentas y en cual-

quier otro, la justicia para que sea tal, ha de ser pronta. Ahora - bien, si se considera que las Cámaras de la Corte de Cuentas tienen jurisdicción en toda la República, resulta que el término de doce - días, es muy exiguo, más adecuado sería señalar un plazo de treinta días para el pronunciamiento de la sentencia.

Cuando la sentencia de primera instancia es absolutoria, el cuentadante es declarado libre de responsabilidad. Si no es ape- lada ni se solicita su aclaración oportunamente, se declara ejecu- toriada y puesta en conocimiento del Presidente de la Corte para que este funcionario expida el finiquito respectivo. (art. 85)

Cuando es condenatoria y no se alza en tiempo ninguna de las partes, ni se pide su aclaración, también es declarada ejecu- toriada. Art. 85. Se ordena, el libramiento de la ejecutoria corres- pondiente por el Presidente de la Institución, y es remitida por - éste, al Fiscal General de la República para que proceda a pedir - su cumplimiento, ante el Juez respectivo; art. 86 inciso segundo.

De conformidad a tal disposición, se aplica el artículo 450 pr., que en su inciso primero estatuye: "presentado el victorio- so con la ejecutoria correspondiente, se decretará el embargo de - bienes y se omitirán los trámites de citación de remate, término del encargado y la sentencia de remate, practicándose todos los demás - del juicio ejecutivo."

Puede considerarse entonces que la ejecutoria expedida por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República, es un instrumento que trae aparejada ejecución, perteneciente a la cuarta clase de las contempladas en el artículo 587 Pr., específicamente - señalada en el número primero del art. 591 Pr., en donde entre otras, figura: "las ejecutorias de las sentencias de los Tribunales."

Estimamos impertinente repetir los argumentos que ya fueron expuestos en capítulos anteriores y que, según nuestro entender, abonan nuestra tesis, en el sentido de considerar como tribunales de la República, a las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas.

¿Ante que juzgado, solicita la ejecución de la sentencia, el Fiscal General de la República o el funcionario de la Fiscalía General comisionado por aquél?

Cuando las cantidades reparadas corresponden a fondos de la administración central se presenta con la ejecutoria ante el Juzgado General de Hacienda; si corresponden a Municipalidades y a otros entes descentralizados, ocurre ante el Juzgado de Primera Instancia Competente. Naturalmente, en este caso, una vez satisfecha la obligación, queda obligado a gestionar, que en definitiva, se de ingreso a las cantidades pagadas al fondo respectivo; si son municipales, a la Tesorería de la Municipalidad correspondiente, si pertenecen a una Institución Autónoma, a su Tesorería.

*¿Culmina siempre la Primera Instancia en el Juicio de —
Cuentas, con la sentencia, absolutoria o condenatoria, referida?*

*Algunas veces el proceso no llega a tal extremo, por que
puede ocurrir que durante la tramitación, mediantes el pago de la —
suma reparada; cuando se produce dicho evento, siendo una forma de
extinguir las obligaciones, procede declarar la solvencia del de—
mandado, (art. 78 inc. 6o.)*

*Pensamos que esa declaratoria de solvencia, es una espe—
cie de sobreseimiento, con alguna similitud, al contemplado en el
artículo 645 inc. 2o. del Código de Procedimientos Civiles.*

C A P I T U L O VMEDIOS DE IMPUGNACION DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADASEN EL JUICIO DE CUENTAS.

Se ha repetido hasta la saciedad, que los Jueces dada su condición de humanos, son falibles, Sus resoluciones, por honestos y capaces que sean, pueden estar fundadas en error, sea éste, el llamado "error in iudicando" o el conocido por "error in procedendo"; incurren en el primero, cuando su equívoco es de fondo, cuando estriba en el derecho discutido, incurren en el segundo, cuando no cumplen con los preceptos reguladores de los procedimientos.

Previstas como están, semejantes situaciones, se pretende remediarlas, permitiendo a las partes y por extensión a otros interesados en un proceso, impugnar aquellos actos procesales que consideren les causen agravios. Los medios de que están dotadas las partes para rechazar las resoluciones de los Jueces y Tribunales, se conocen con el nombre de recursos.

Cabanellas al referirse al término recurso, nos dice "... Por antonomasia, en lo procesal, la reclamación que, concedida por ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado — por la providencia de un Juez o Tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque." (1)

(1). Cabanellas, Guillermo. Obra citada, Tomo III, pág. 342.

Couture, a su vez nos explica: "Recurso quiere decir, literalmente, regreso al punto de partida. Es un re-correr, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso."

(1)

Generalmente, en toda forma de manifestarse la función jurisdiccional, cabe algún tipo de recurso. Así los hay, en la jurisdicción civil, en la penal, laboral, contencioso administrativa, — etc.

En la Jurisdicción especial a cargo de las Cámaras de la Corte de Cuentas de la República, también se contemplan algunos recursos, tales como el de aclaración, apelación, revisión.

Las ventajas y objeciones de su presencia en el proceso, son las mismas que tienen en juicios de otra naturaleza. Las primeras se sintetizan en la mayor posibilidad de justicia en las sentencias de los tribunales, cuando son del conocimiento del mayor número posible de jueces; las segundas en que los fallos de los tribunales requieren certeza y prontitud, y los recursos son medios dilatorios que la entorpecen. Si se considera la primera posición como una tesis, la segunda como una antítesis, la síntesis ven

(1). Couture, Eduardo J. Obra citada, pág. 340.

dría a ser, dotar a cada proceso, según su naturaleza, únicamente con aquellos recursos que sin inhibir por largo tiempo a las sentencias de la firmeza necesaria, permitan que al menos, las sentencias definitivas, las interlocutorias con fuerza de definitivas o las que produzcan daño irreparable o de difícil reparación, sean objeto de nuevo examen por el tribunal superior.

Al abordar en concreto, los recursos en el juicio de cuentas, seremos breves tanto porque en páginas anteriores ya hemos hecho alguna referencia a la apelación, revisión y amparo constitucional (que ya no es en nuestra legislación un mero recurso, pues ha sido estructurado bajo la forma de un proceso autónomo), como por el hecho de constituir cada uno de los distintos recursos, tema suficiente para una disertación especial.

DE LA ACLARACION

Antes de referirnos específicamente a la apelación, a la revisión y al amparo constitucional, es necesario advertir que — también de las sentencias definitivas que pronuncian las Cámaras de Primera Instancia de la Corte de Cuentas, puede solicitarse aclaración de conformidad al artículo 80 de la Ley, que a la letra dice: "Los interesados y el Ministerio Público, pueden pedir aclaración de la sentencia definitiva, como lo previene el Art. 436 Pr.; pero tendrán cinco días hábiles a partir del siguiente al de la no-

tificación para hacerlo. En lo demás se seguirán en lo aplicable, las normas de aquella disposición."

El Art. 436 Pr. se refiere a los recursos de explicación y reformas o condenaciones en daños y perjuicios, costas, intereses y frutos.

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas se refiere específicamente al de explicación, bajo el término "aclaración."

Conceptualmente, el recurso de aclaración es: "el que se interpone ante el mismo Juez o Tribunal que ha dictado una resolución que se estima oscura, insuficiente o errónea, sin que signifique una revisión del caso, sino concretada a la aclaración de lo dudos, al complemento de los aspectos omitidos, a la resolución de lo contradictorio y a la corrección de faltas de cálculo u otras materiales." (1)

El trámite del recurso de aclaración de las sentencias definitivas de Primera Instancia, es el que sigue: a) Dentro de los cinco días hábiles contados desde el siguiente al de la notificación respectiva, es presentada la solicitud de aclaración; b) De conformidad al Art. 1270 Pr., se manda oír a la parte contraria en la siguiente audiencia; c) con lo que exprese o en su rebeldía, tiene la Cámara de Primera Instancia, tres días para hacer o negar la

(1). Cabanellas, Guillermo. Obra citada, Tomo III, p.ºg. 342.

aclaración solicitada.

¿ Qué ocurre si notificada la sentencia definitiva de Primera Instancia, una de las partes solicita aclaración y la otra apela?

La interrogante ha surgido por la aparente contradicción— entre los Arts. 436 y 990 Pr.

En la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas no cabe la polémica sobre si es atentatorio, admitir y tramitar la solicitud de aclaración si la otra parte apela, por que el Art. 81 no permite discusiones al respecto, ya que dice: "si alguna de las partes hubiere presentado solicitud de aclaración y otra hubiere apelado, se resolverá previamente sobre la aclaración. Notificada que sea la resolución sobre ésta y pasado el nuevo término de apelar, se resolverá lo que procede sobre cualquier apelación pendiente."

En realidad, no tenemos noticias de que en materia de responsabilidad contable, se haga uso de esta facultad de pedir aclaración de la sentencia definitiva, pero desde luego tiene existencia legal y puede solicitarse, no solo de la sentencia definitiva de primera instancia, como hemos visto, sino también de la definitiva pronunciada en segunda instancia, en la misma forma y en los mismos términos (art. 93).

DE LA APELACION

Como sabemos, la apelación o alzada, es el recurso ordina-

rio que concede la ley a todo litigante cuando estima haber recibido agravio por la sentencia del Juez inferior, para reclamar de ella ante el Tribunal Superior.

Tal concepto es enunciado en el Código de Procedimientos Civiles, pero es aplicable a la jurisdicción penal y a cualquier otra, donde no esté prohibida.

En el Juicio de Cuentas, dicho recurso está expresamente contemplado. Efectivamente, el Art. 79 de la ley expresa: "dentro— de los ocho días hábiles siguientes a las respectivas notificaciones hechas a las partes y al Ministerio Público, podrá cualquiera de ellos apelar de la sentencia definitiva, única resolución apelable."

Tal recurso, presenta en la jurisdicción contable, las siguientes características: 1a.) La única resolución apelable es la sentencia definitiva pronunciada por las Cámaras de Primera Instancia (Art. 79).

2a.) Cuando es admitido, procede siempre en ambos efectos (Art. 83).

3a.) El término para apelar es dentro de los ocho días hábiles siguientes al de la respectiva notificación (art. 79).

4a.) Cuando fuere procedente la apertura a pruebas en segunda Instancia, la duración del término probatorio es de diez días

(Art. 90 último inciso).

5a.) Es de amplio conocimiento, pues la Cámara de Segunda Instancia, al pronunciar la sentencia respectiva puede pronunciarse aun sobre los puntos no apelados (Art. 92). Nos parece que este criterio está fundado en el interés público que se discute en el proceso.

¿Cómo se ventila la apelación en el Juicio de Cuentas?

Notificada la sentencia definitiva de Primera Instancia, dentro de los ocho días hábiles siguientes, pueden las partes interponer ese recurso, ante la Cámara sentenciadora, Art. 79.

Si no se interpone solicitud de aclaración, tal como se ha dicho, cuando la Cámara expresada admite la apelación interpuesta, emplaza a las partes en la misma resolución, para que dentro de tres días comparezcan a la Cámara de Segunda Instancia a ejercitar sus derechos, Art. 83.

Una vez que la Cámara de Segunda Instancia recibe el proceso, antes que otra cosa, sin que haya solicitud de parte, es decir, de oficio, se pronuncia sobre la procedencia o improcedencia de la alzada. Si considera procedente el recurso, manda conceder audiencia dentro de tercero día, al apelante y al apelado, en ese orden, por el término de quince días hábiles a cada uno, para que hagan uso de su derecho, expresando o contestando agravios, Art.

88. Aquí no hay traslado, se manda oír a las partes, el término — señalado es de días hábiles.

El Art. 97, en su inciso primero expresa que: "la deserción de la Instancia Segunda tendrá efectos contra el apelante en los casos en que no hubiere expresado agravios dentro del término concedido para ello."

Ese es el único caso que hay de deserción en el juicio de cuentas. Las consecuencias de su declaratoria son, de conformidad al inciso segundo del Art. 470 Pr., que la sentencia recurrida — queda irrevocable y pasada en autoridad de cosa juzgada.

Si el apelado, en su contestación de agravios, expresa a su vez, que la sentencia apelada, le ha causado alguno y se adhiere a la apelación, se tiene que mandar a oír a la otra parte, en un nuevo término de quince días hábiles para que a su vez conteste, Art. 89.

Cabe la posibilidad de que el apelado se conforme con la sentencia recurrida y que la apelación interpuesta por la otra parte, se limite a puntos concretos, no obstante lo cual la Cámara de Segunda Instancia en la sentencia definitiva puede pronunciarse — con toda amplitud, aún sobre aquellas materias que no fueron objeto de apelación, Arts. 89 y 92. Las razones que fundamentan tal criterio nos parecen que son: la naturaleza del interés público que tiene

nen las cuentas glosadas y el hecho de que este juicio se ventila de -
oficio; de manera que podría encontrarse allí, el motivo por el cual,
la Cámara de Segunda Instancia tiene amplias facultades para pronunciarse
sobre todos los aspectos que estime pertinentes.

Por la peculiar regulación de las pruebas en Segunda Ins-
tancia, transcribimos esta disposición: "Art. 90.- En segunda instancia
habrá apertura a pruebas para recibir deposiciones de testigos, cuando
siendo procedente esta clase de prueba, no hubiere sido propuesta en -
la primera, o cuando habiéndolo sido, se hubiere rechazado o no se hu-
biere recibido por causas independientes de la voluntad del interesado.

También podrá abrirse a pruebas en segunda instancia cuan-
do habiéndose emitido en ésta nuevos pliegos o ampliados los existen-
tes, procediere respecto de alguno o algunos de los reparos la prueba-
testimonial.

En todos los casos apuntados, el término de pruebas será
de diez días."

Lo primero en llamar la atención es que la prueba testimo-
nial, cuando es procedente, se admite aunque no se haya propuesto en -
Primera Instancia.

En segundo lugar, también cabe la apertura a pruebas, cuan-
do en esta instancia se emitan nuevos pliegos de reparos o se amplíen
los emitidos en la Primera. Efectivamente, de conformidad al artículo

58 inciso segundo, pueden emitirse nuevos pliegos de reparos, durante la tramitación de los recursos.

De modo que eso significa prácticamente, que la demanda — pueda ampliarse aún cuando ya se ha pronunciado sentencia definitiva en primera instancia. Es cierto que, como la apelación se admite siempre en ambos efectos, aquella queda en suspenso, no hay ejecución y por otra parte, no ha causado estado; sin embargo el principio del — proceso civil consistente en que contestada la demanda no puede variarse ni modificarse bajo concepto alguno, desaparece en este proceso contable.

En lo civil, recuérdese que en segunda instancia pueden — las partes ampliar sus peticiones en lo accesorio, alegar nuevas excepciones y probarlas (naturalmente, las perentorias, pues las dilatorias solo pueden proponerse en el término para la contestación de la demanda), reforzar con documentos los hechos alegados en la primera, pero no puede el actor alegar nuevos hechos, ni hacer cosa alguna que pueda alterar la naturaleza de la causa principal.

En el proceso civil, la apertura a pruebas tiene lugar en segunda instancia, cuando se han presentado en ella, peticiones sobre lo accesorio, alegado nuevas excepciones, si se ha promovido incidente de falsedad de las escrituras presentadas en segunda instancia, cuando se ha pedido verificación de las que hubiesen sido negadas o desconocidas en esa instancia, para probar hechos que propues-

tos en la primera, no fueron admitidos o para examinar testigos que no pudieron rendir su deposición en la primera, por causa ajenas a la voluntad de la parte que los propuso (Art. 1019 Pr.).

Claramente puede apreciarse la profunda discrepancia en cuanto al alcance, a la extensión del recurso de apelación en los procesos civil y contable.

En el primero, es de conocimiento restringido, en cambio en el contable es de una amplitud asombrosa.

La Exposición de Motivos de la Ley, nada dice en concreto a ese respecto, por lo cual para interpretar el sentido de la modificación, hay que especular fundándose en la naturaleza del proceso de cuentas. Aunque quizás haya alguna explicación con cierto sentido histórico: la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, tuvo entre otros modelos, la italiana vigente en los años treinta, y no debemos perder de vista que aún en el Derecho Procesal Civil europeo de aquella época, (Italia, Alemania, Francia), la apelación era un recurso de amplio conocimiento. Mas, como todo deviene y nada permanece estático, huelga decir que esa corriente procesal ha sufrido mutaciones y en la actualidad la tendencia es a configurar la apelación como recurso de conocimiento restringido, posición que no constituye en modo alguno, ninguna novedad en el sistema español, fuente del Código de Procedimientos Civiles salvadoreño.

Refiriéndose a la apelación, el maestro español D. José María Manresa y Navarro, nos dice: "...el remedio procesal que estudiamos no puede considerarse, como algunos procesalistas pretenden, como una nueva revisión total del proceso, al que se pudiera aportar por los litigantes, sin restricción alguna, nuevos elementos probatorios y presentar peticiones diferentes y contra-puestas a las fijadas en el período constructivo, al igual que en otras legislaciones extranjeras se daba, como por ejemplo, en la alemana e italiana, aunque ya posteriormente en ambas se hayan disminuído tales facultades, viniendo, en este sentido, a tener una mayor semejanza con nuestro vigente Código adjetivo procesal, en el que no es dable en la segunda instancia, en la que la apelación se desarrolla y resuelve, modificar las peticiones fundamentales que quedaron concretadas en la primera y sobre las que se asentaron los fundamentos legales de la sentencia cuya revocación se solicita;....." (1)

Insistiendo en el punto sobre la naturaleza del proceso de cuentas, cabe traer de nuevo a consideración, que en este juicio no se ventilan intereses puramente privados, lo esencial en él, es el interés público perseguido por el Estado, que exige, a quienes han administrado el patrimonio público, corrección en las cuentas correspondientes a la gestión llevada a cabo y procura se fijen sanciones pecu-

(1) Manresa y Navarro, José María. "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil", Instituto Editorial Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones S.A. Madrid, 1955, Séptima edición, Tomo IV, pág. 301.-

niarias a quienes no la rindan en esa forma; de allí proviene también el que este juicio, se ventile, se tramite de oficio. Bajo ese supuesto, podría explicarse el porqué de la emisión de nuevos pliegos o la ampliación de los anteriores, en la segunda instancia.

Desde luego, en tales casos habrá que conceder nuevo término a los cuentadantes, para su contestación.

El Art. 92 de la Ley a la letra dice: "La sentencia que — pronuncie la Cámara de Segunda Instancia podrá confirmar, reformar, — revocar o ampliar la de primera instancia. Deberá verse especialmente sobre los puntos a que se contrae la apelación, pero esto no obstará para que en ella se resuelva sobre los puntos no apelados.

La sentencia condenatoria pronunciada por la Cámara de Segunda Instancia, en la que se confirma la de primera, contendrá la — condena del o los reparados apelantes, al pago de las costas de la — instancia."

Puede apreciarse de su lectura, que la apelación en el juicio de cuentas es un recurso de amplio conocimiento. No se limita a resolver los puntos apelados, va más allá; prácticamente da lugar a una revisión de todo el material contenido en el proceso. Ya hemos visto que incluso pueden emitirse nuevos pliegos de reparos, es decir hay nuevas pretensiones y por consiguiente nueva defensa y nuevas — pruebas.

Ese sistema ya ha sido superado en el proceso civil; que se mantenga en el juicio de cuentas, únicamente se explica por la tendencia que todavía perdura, de que en los juicios donde hay intereses — patrimoniales públicos, el Estado procura a toda costa, defenderlos— y hacer llegar a las arcas del Erario, aquellos fondos que le corresponden.

No defendemos el sistema, tratamos de explicarlo. Por el— contrario nuestra opinión es que el administrador del patrimonio público no tiene porque soportar la negligencia o impericia de los llamados a practicar la glosa administrativa preliminar de sus cuentas, máxime que, como hemos visto, también los jueces que integran las Cámaras de Primera Instancia examinan aquélla y están facultados además, para completarla y para proceder a un examen exhaustivo de las cuentas presentadas o de las formuladas, en defecto de su presentación, por distintos organismos de la Corte de Cuentas.

Otra grave consecuencia acarrea el hecho de que en segunda instancia puedan emitirse nuevos pliegos de reparos, cual es, que en ese caso, la Cámara de Segunda Instancia conoce como si fuera tribunal de primera.

En tales circunstancias, ¿ante quien puede alzarse el vencido en la sentencia definitiva que se pronuncia?

¿ Ante la Asamblea Legislativa, de la cual es dependencia

la Corte? ¿o acaso el vencido se verá privado de recursos?

Nada dice al respecto, la Ley. Prácticamente— en ese supuesto— el juicio se vuelve de única instancia.

Una ventaja presenta el sistema que, para la apelación, mantiene el proceso contable, y es el siguiente: si los manejos incorrectos de algunos administradores del patrimonio público no le son descubiertos de inmediato, cabe la posibilidad de que ese hecho ocurra con posterioridad y estando el juicio respectivo en conocimiento del tribunal superior, pueda todavía perseguirse la sanción pecuniaria respectiva y con ello se estará defendiendo el patrimonio fiscal, patrimonio del pueblo.

No consideramos imprescindible formular mayores comentarios sobre el Art. 93 que expresa: "La sentencia definitiva contendrá siempre la declaratoria de que queda ejecutoriada, debiendo ordenarse que se emita la correspondiente ejecutoria y que se envíe al Ministerio— Público, si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella. Sin embargo, podrá pedirse aclaración, como se establece para la primera instancia y en los mismos términos."

DEL RECURSO DE HECHO

Vamos únicamente a señalar aquellas variantes que presente en relación con el proceso civil.

Si se niega la apelación por la Cámara de Primera Instan-

cia respectiva, cuando la debió haber admitido, el apelante puede — presentarse a la de Segunda Instancia, dentro de los ocho días hábiles siguientes al de la notificación de la negativa, en recurso de hecho, Art. 98.

Como se ve, el término para recurrir de hecho en este juicio, es más amplio que el señalado en el Código de Procedimientos Civiles, que fija tres días más el término de la distancia.

En el Art. 99 se expresa que la Cámara de Segunda Instancia en vista del escrito, ordena la remisión de los autos, a menos — que de la simple lectura de la solicitud aparezca que la apelación — es inadmisibile y añade " o que el recurso de hecho se hubiere presentado extemporáneamente. "Este agregado es lógico, pues no debe permitirse la prolongación de los procesos, cuando las partes no están — prontas a hacer uso de sus derechos.

En el Art. 100 se manifiesta, que cuando es cierto que se negó la apelación, la Cámara de Primera Instancia remite el proceso a la de Segunda, dentro de veinticuatro horas. Ello es así porque todas las Cámaras de Primera Instancia de la Corte, residen en el mismo lugar en que tiene su asiento la de Segunda.

Cuando la Cámara de Segunda Instancia recibe los autos y resuelve que el recurso es improcedente, ordena la devolución del — juicio a la Cámara de Primera Instancia, para que continúe la tramita-

ción respectiva, certificándole lo resuelto en el incidente, Art. 101. Por el contrario si estima que la apelación, es procedente, ordena — que los autos pasen a la Secretaría para la sustanciación del incidente, emplazando a las partes para que ocurran a estar a derecho, Art— 102.

DE LA REVISION

Ya todo, al parecer, ha concluído en el juicio de cuentas. Corrida y recorrida la instancia, si hay condenación para el cuenta-dante, librada que sea la ejecutoria para el Fiscal General de la República, es inminente la ejecución respectiva y en apariencia ya nada puede hacer aquél, por librarse de ésta.

Pero eso, no es siempre cierto, aunque lo ignoren los responsables y más grave aún, lo desconozcan u olviden los litigantes;— todavía cabe echar mano de otro recurso, para impugnar algunas sen— tencias firmes pronunciadas en el juicio de cuentas. Es cierto que — es extraordinario y que, por consiguiente, como lo veremos, solamente procede por ciertas causas, enunciadas taxativamente en la Ley. — Pero está allí y no obstante que pueda haber sentencia ejecutoriada en contra de algún responsable, no obstante la cosa juzgada y que inclusive pueda haber ejecución ya iniciada en su contra, es posible — esgrimirlo durante algún tiempo. Se trata del recurso extraordinario

de revisión.

En la búsqueda de documentos históricos sobre la creación y establecimiento de la Corte de Cuentas de la República, tropezamos con la exposición de motivos del proyecto de la Ley Orgánica respectiva. Realmente el material utilizable que contiene sobre el juicio de cuentas, es bastante limitado. Sin embargo, respecto al recurso de que nos ocupamos, sí contiene párrafos muy interesantes, por ello y porque también en el mismo, se da a entender que el proyecto presentado se fundaba entre otras, en la legislación italiana de esa época, lo transcribimos a continuación. "Nos referiremos en último término a la innovación importantísima, considerada en el capítulo que trata de la revisión. La experiencia demuestra que en esta clase de asuntos, puede ocurrir un error involuntario. La revisión se impone como algo muy justo. Pero para que no sea elemento de desorden debe de ser limitada a ciertos y determinados casos, como queda expuesto en el proyecto.

La legislación italiana de la materia, moderna y científica, no ha desechado esta institución legal, pues la ha estimado sumamente necesaria.

En la nuestra se encuentra establecida para asuntos del orden penal.

Para que no parezca un doble juzgamiento por la misma cau-

sa, aclara la situación el Art. 57, en su parte final, cuando refiriéndose al juicio de cuentas dice: "termina al pronunciarse sentencia que cause ejecutoria, salvo en cuanto a las cuestiones que puedan dar lugar a una revisión legalmente admisible, pues en tal caso y para ese solo efecto, se estimará que queda abierto por el término que esta misma ley determina."

Así hay perfecta armonía entre las disposiciones que al respecto se relacionan y puede afirmarse sin lugar a dudas, que es la revisión únicamente un trámite más en el juicio de cuentas, y nunca una reapertura del mismo." (1)

No compartimos algunos de los criterios sustentados en los párrafos transcritos, porque no es cierto que la revisión sea un trámite más en el juicio de cuentas, ni tampoco lo es, que por establecerse ese recurso se vulnere el principio "Non bis in idem", lo que ocurre es que la revisión se da contra sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada. La certeza que proviene de ésta tiene a veces, en circunstancias extraordinarias, que ceder ante una necesidad más imperiosa: la justicia. Un derecho sin justicia es un derecho hueco, y cuando la injusticia es notoria, algo debe hacerse para remediarla.

Cuando se comprueba un grave error, se impone la búsqueda de una solución que sea paliativo del mismo. Ese es el fundamento de (1). Exposición de Motivos, en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, en Revista de la Corte de Cuentas, No. 1 Tomo I, enero 1940 pág. 138.

la revisión, pero el instituir la en algunos procesos no significa — que éstos no hayan concluído. Pensamos que por tal motivo no prosperó la redacción propuesta del artículo 57 del proyecto expresado, — la cual dentro del texto vigente es la que sigue: "Art. 57o.— El — juicio de cuentas comienza desde que una Cámara de Primera Instancia se hace cargo de los elementos que integran la cuenta, o en caso de que ésta no haya sido rendida, desde que inicia su investigación para hacer la glosa al tanteo, y termina al pronunciarse sentencia firme."

Cabanellas, al referirse al recurso de revisión expresa: "en realidad, con el recurso de revisión, se destruye la llamada santidad de la cosa juzgada (que la ley proclama verdad.....mientras no se pruebe lo contrario con este recurso), ya que el mismo, se da contra sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; pues, — de no ser definitiva, de haber algún otro recurso, ese ha de utilizarse primero." (1)

CASOS EN QUE PROCEDE LA REVISION

El Art. 103 de la Ley, contiene una enumeración de los casos en que es procedente la revisión. A la letra dice: "Art. 103. — Las sentencias definitivas ejecutoriadas pronunciadas en los juicios

(1). Cabanellas, Guillermo. Ob. citada, Tomo III, pág. 353.

de cuentas, inclusive los fallos de solvencia de que hablan el Art. 73 y el inciso final del Art. 78, pueden ser objeto de revisión.

- 1) Cuando en la decisión haya habido error de cálculo, — de nombre, de cargo o de período de actuación.
- 2) Cuando después de haber recaído la decisión hubiere obtenido un interesado nuevos documentos que de manera — evidente y legítima desvirtúen los reparos, siempre que se exprese clara y satisfactoriamente, a juicio de la autoridad que conozca de la revisión, el motivo o razón por la que no se presentaron en su oportunidad tales do cumentos;
- 3) Cuando se descubra con posterioridad a la sentencia que se trata de revisar, que se fundó en documentos de clarados falsos;
- 4) Cuando dos o más personas haya sido condenadas en virtud de sentencias contradictorias por una misma cantidad o por una misma causa, que no pueda haber sido re- parada legítimamente sino en una sola cuenta;
- 5) Cuando por el examen de otra cuenta se descubra en la que haya sido objeto de la decisión definitiva, errores trascendentales, omisiones de cargo, dobles da tas o fa l sas aplicaciones de los fondos p ú b l i c o s;

6) Cuando habiéndose fundado la sentencia en el método de tanteo, el cuentadante presentare posteriormente la — cuenta completa que estaba obligado a rendir, o comprobantes legítimamente admisibles de las partes de aquella que tuvieron base conjetural."

Nos parece que la enumeración anterior es taxativa porque dada la naturaleza extraordinaria del recurso, que viene como se ha explicado, a destruir la cosa juzgada, es lógico pensar que si fuese meramente enunciativa, al menos se hubiera expresado al final — del artículo, que el recurso procedería además en otros casos semejantes, y porque no existe ninguna otra disposición en la Ley, que señale otros casos.

¿Cuál ha sido la razón para hacer extensiva la procedencia del recurso, inclusive a los fallos de solvencia que se pronuncian con fundamento en los Arts. 73 y 78 inc. final?

Hemos dicho que según nuestro entender (págs. 136 y 155¹), tales fallos configuran una especie de sobreseimiento en el juicio, pero como, de conformidad al Art. 79, la única resolución apelable en el proceso, es la sentencia definitiva, resulta que tales fallos de solvencia no pueden ser impugnados mediante **recurso** ordinario, — motivo por el cual artificiosamente a nuestro parecer, se incluyen como resoluciones impugnables mediante la revisión, cuando lo apro-

piado sería que tales resoluciones fuesen atacadas dentro del juicio, mediante recurso de apelación.

La revisión puede iniciarse: 1) de oficio; 2) a petición de un interesado (responsables de las cuentas); 3) a solicitud del Ministerio Público.

El organismo competente para conocer del recurso es la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas, Art. 104.

La revisión puede iniciarse dentro de los dos años siguientes a la sentencia que causó ejecutoria, para cuyo efecto se contará tal plazo desde el día siguiente a aquél en que quedó ejecutoriada, Art. 112.

Y de los fallos de solvencia, ¿en que tiempo puede interponerse la revisión? Olvidó el legislador pronunciarse concretamente sobre tal punto; por analogía, es posible afirmar que el plazo permisible es de dos años contados desde el día siguiente al de la notificación respectiva.

El recurso se tramita de la manera siguiente:

a) Se presenta la solicitud respectiva ante la Cámara de Segunda Instancia. (Art. 105).

b) En tal caso o cuando se realiza de oficio, se pronuncia resolución ordenando la suspensión provisoria de la ejecución, si queda todavía esa posibilidad, y se manda oír por ocho días co-

munas a las partes, para que expongan lo que estimen pertinente — (tendrá que ser sobre la procedencia o improcedencia del recurso y la suspensión ordenada), con lo que digan o en su rebeldía, se procede a continuación, como lo explicaremos, según la naturaleza de — la causal invocada, Art. 105;

c) Si se aduce como fundamento que en la decisión (sentencia definitiva o fallo de solvencia), hay errores de cálculo, de — nombre, período de actuación, que tiene el interesado documentos — desvirtuadores de los reparos y que por justo impedimento no se presentaron durante la tramitación del juicio, o que la sentencia impugnada se fundó en documentación cuya falsedad se ha establecido legalmente, la Cámara comprueba esos extremos y se pronuncia consecuentemente, Art. 106;

d) Cuando se han pronunciado sentencias contradictorias, por haberse condenado en cada una de ellas a distintas personas, por reparos que no podrían imputarse más que a una sola persona, en la sentencia de revisión la Cámara de Segunda Instancia, declara si — existe o no, la contradicción señalada. Si se pronuncia por la afirmativa, anula las sentencias y ordena que pasen los juicios a la Cámara de Primera Instancia que designe, para que los tramite, Art. 107;

e) Si al examinarse otra cuenta por los organismos respec

tivos de la Corte, se comprueba que en las sentenciadas definitivamente, hay errores trascendentales, omisiones de cargos, dobles datas o falsas aplicaciones, tales hechos son informados a la Cámara de Segunda Instancia, la cual de oficio tramita la revisión, dando intervención en el incidente a las personas que resulten involucradas en razón de los errores descubiertos. Si concluye que efectivamente existen tales errores y que pueden dar motivo a reparos, ordena se tramite el juicio respectivo, Art. 108;

f) Cuando la sentencia definitiva se dictó con base en un método de tanteo - y por consiguiente presuncional - si el cuentadante presenta con posterioridad (en el incidente), todas sus cuentas, y la Cámara de Segunda Instancia considera que son admisibles, anula la sentencia y remite toda la información al Presidente de la Corte para que éste ordene la visación de cuentas, Art. 109.

Expuesta esquemáticamente la forma de tramitarse el recurso, es muy útil recordar que, cuando no obstante resultar victorioso el cuentadante en la revisión, si la sentencia recurrida ya se ha cumplido, surge para el Estado la obligación de proceder a devolver al perjudicado aquellas cantidades que enteró indebidamente, pero sin indemnización alguna, Art. 111. Nos parece injusto que se limite de esa manera la responsabilidad del Estado, lo correcto sería que tuviese lugar la indemnización por daños y perjuicios, por otra parte consideramos que el Fisco podría repetir contra el o los fun-

cionarios responsables.

EL AMPARO CONSTITUCIONAL Y EL JUICIO DE CUENTAS

El amparo constitucional está concebido como una institución que protege a las personas -individuales y jurídicas- de la conculcación de los derechos que les otorga la Constitución Política y procede contra toda clase de acciones u omisiones de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus organismos descentralizados.

Excepcionalmente no procede en asuntos judiciales puramente civiles, comerciales o laborales y respecto de sentencias definitivas ejecutoriadas en materia penal. Excepción que aparece consignada en el Art. 13 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, reguladora de la materia.

Esta ley no afirma en modo alguno que el amparo únicamente procede contra actuaciones u omisiones de índole administrativa. Ciertamente es, que en gran número de casos son actuaciones de funcionarios de la administración las atacadas en el juicio de amparo, pero también cabe contra algunas actuaciones jurisdiccionales. ¿Cuáles?, aquellas que no sean dictadas en juicio civil, comercial, laboral o sentencia definitiva ejecutoriada en lo penal.

Dejamos establecido con anterioridad -salvo desde luego -

opinión más certera— que la función realizada por las Cámaras de — la Corte de Cuentas en el juicio tema de nuestro estudio, es fun— ción jurisdiccional, y como las actuaciones de los funcionarios — que integran dichos tribunales, no están contempladas entre las — excepciones que señala el Art. 13 de la Ley de Procedimientos Cons— titucionales, concluimos que aquellas actuaciones u omisiones de — los Jueces, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas que ten— gan lugar en el juicio ya dicho, pueden ser impugnadas en el juicio de amparo constitucional.

Naturalmente que no todas las actuaciones u omisiones de tales funcionarios pueden ser atacadas mediante la acción de amparo, lo serán únicamente aquellas que violen derechos constitucionales, siempre que ya no sea posible subsanarlas dentro de la secuela del juicio de cuentas, es decir agotados todos los recursos que la Ley — Orgánica de la Corte de Cuentas franquea para su impugnación.

Como los vicios de inconstitucionalidad no se sanean ni — convalidan por el paso del tiempo, es procedente el amparo aún cuando las sentencias definitivas, condenatorias y ejecutoriadas, de los tribunales de la Corte de Cuentas se hayan cumplido. En tal caso habría lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el o los funcionarios personalmente responsables y en forma — subsidiaria contra el Estado, de acuerdo al inciso primero del Art.

35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

Demás está decir que el amparo constitucional, no constituye de ninguna manera un recurso más en el juicio de cuentas. Es uno de los procesos constitucionales, cuyo conocimiento y fallo corresponde a la Sala de Amparos de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad al Art. 3 de la Ley últimamente citada.

Vimos antes que en el juicio de cuentas, la tríada procesal está integrada en esta forma: como Actor, el Estado; como Demandado, aquella persona que ha manejado fondos públicos y como Juez, las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas.

Cuando esa persona administradora del patrimonio público considera que en el juicio incoado en su contra, sus derechos constitucionales han sido vulnerados, tiene abierto el camino para luchar por su restauración, por la vía del amparo; en este juicio, — aquella tríada está constituida de otra manera: como Actor, la persona manejadora de fondos públicos; como Demandado, las Cámaras de Primera y/o la de Segunda Instancia de aquel organismo de Control — Fiscal; y como Juez, la Sala de Amparos del Tribunal Supremo.

Para concluir diremos que el objeto de la controversia en ese proceso constitucional no está configurado por las cuentas a que se ha hecho referencia tantas veces, ni tampoco se discute si los — pliegos de reparos respectivos han sido formulados con apego a las

normas legales o si la sentencia pronunciada es justa o injusta; — la controversia de relevancia jurídica que se plantea en el juicio de amparo, versa sobre si existe o no, violación de derechos constitucionales en la tramitación de un juicio de cuentas determinado.

C A P I T U L O V IC O N C L U S I O N E S

Pretender adoptar poses magistrales cuando se carece de los atributos para ello, resulta un verdadero contrasentido.

Por esa razón y también porque nos parece un atrevimiento afirmar que se expondrán conclusiones, al final de un trabajo, que desde sus inicios fue calificado por su autor como una aproximación al tema, lo que diremos a continuación, más que conclusiones, será una breve recapitulación de algunos de los puntos expuestos con anterioridad.

1) La fiscalización externa de la gestión hacendaria de la Administración Pública en El Salvador, es realizada por una institución que se denomina Corte de Cuentas de la República.

Dicho organismo tiene categoría constitucional y por consiguiente al legislador secundario no puede, sin atropellar la Constitución, hacerla desaparecer; pero no configura "un cuarto Poder" porque es una dependencia de la Asamblea Legislativa. Se ha insistido bastante en su independencia frente al Ejecutivo, pero realmente nos parece que es la condición mínima que debe llenar, desde luego que ha sido instituida como Contralor de la Administración y mal po-

dría desempeñar adecuadamente ese cometido si formase parte del — "Poder" que tiene a su cargo la función administrativa.

II) El sistema establecido para el control fiscal externo que ejerce la Corte de Cuentas, es dual: En una primera modalidad, es llevado a cabo mediante procedimientos de naturaleza administrativa y puede ser preventivo o a priori y a posteriori; en la segunda adopta la forma del acto jurisdiccional y es siempre a posteriori.

La función jurisdiccional asignada a esa Corte se desarrolla mediante "EL JUICIO DE CUENTAS" y los tribunales competentes son las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de esa entidad.

III) a) Si afirmamos que esas Cámaras llevan a cabo una — función jurisdiccional, cuando señalan la responsabilidad pecuniaria en que incurren los administradores del patrimonio público o — cuando los declaran libres de esa responsabilidad, es porque el proceso que culmina en alguno de esos sentidos, reviste la forma, tiene el contenido y la finalidad que caracterizan al acto jurisdiccional.

b) Esa jurisdicción se designa más brevemente como Jurisdicción Contable.

c) La jurisdicción ejercida por las expresadas Cámaras es de naturaleza especial, tanto por su contenido que se refiere exclusivamente a la rendición de cuentas de la administración del patri-

monio público, como por el hecho de no pertenecer esos tribunales — al Organó Judicial ni al Ejecutivo, sino que son dependencia del Legislativo.

IV) Pensamos que las Cámaras de la Corte de Cuentas deberían estar integradas por personal calificado; concretamente tendrían que ser tribunales mixtos formados por abogados y contadores públicos. La falta de ese personal calificado en la integración de dichos tribunales trae aparejada una consecuencia negativa, cual es que, sobre todo en las sentencias de primera instancia, no hay amplitud de razonamientos jurídicos en los considerandos que motivan el fallo — respectivo. Pretender a más de treinta años de establecida la Corte de Cuentas de la República, que basta cierta práctica en cuestiones conexas al control fiscal, como requisitos de idoneidad para la integración de esos tribunales, resulta francamente argumento muy frágil.

V) Cuando se instituyó la Corte de Cuentas, desaparecieron, la Auditoría General de la República, la Contaduría Municipal y el Tribunal Superior de Cuentas; el nuevo organismo asumió las — funciones de esas entidades. Se supuso que con su establecimiento, se lograría un alto nivel en el ejercicio de la fiscalización de la gestión hacendaria pública.

Algo se ha logrado en ese sentido, sobre todo en lo que

se refiere al control preventivo y el a posteriori administrativo, pero el aspecto jurisdiccional no muestra un desarrollo paralelo al de los otros.

La función jurisdiccional vino a ser una más de las atribuciones señaladas a la Corte de Cuentas y como sus Magistrados y Presidente desempeñan otras funciones que no les permiten atender con exclusividad la función jurisdiccional, se provoca inexorablemente retardo en la administración de justicia.

Para atenuar tal estado de cosas, una solución aplicable sería aumentar el número de Magistrados de esa Corte, con el objeto de que algunos se dedicasen exclusivamente a la atención de la función jurisdiccional.

Ello es posible, porque la necesidad de tal aumento ya está prevista en la Constitución Política que faculta la designación de más de dos Magistrados, Art. 130 inciso segundo.

VI) La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, instrumento legal que enmarca la función jurisdiccional que ejercen las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de esa Institución, adolece de numerosas fallas que dan base para sugerir se proceda por los organismos estatales competentes, a un estudio que conduzca a una adecuada reestructuración del sistema.

Entre las bases a tomar en consideración, sugerimos las-

siguientes:

a) El pliego de Reparos que es practicamente, la demanda en el Juicio de Cuentas, debiera ser propuesto por el Ministerio Público; para ello cada Cámara de la Corte de Cuentas debería tener adscrito un fiscal, naturalmente un abogado especializado en la materia;

b) Las garantías procesales deben mantenerse y estructurarse de tal manera, que el cuentadante tenga auténtico conocimiento de la demanda planteada en su contra; cuando no fuese posible proceder a la entrega del pliego de reparos respectivo, debe dársele verdadera oportunidad de enterarse que se inicia un juicio en su contra y no basta la publicación de edictos en el Diario Oficial, ya es tiempo que tales publicaciones se hagan en periódicos de gran circulación en el país;

c) No debe permitirse que los pliegos de reparos sean ampliados o que se emitan otros en Segunda Instancia, lo cual es posible en la actualidad, pues con ello se despoja de recursos al cuentadante, a quien solo le queda oportunidad de solicitar aclaración de la sentencia recaída en esa instancia, y no puede argumentarse que todavía cabe promover Juicio de Amparo, porque éste no es una nueva vista del caso;

d) Debe abandonarse el formalismo excesivo en la rendi-

ción de cuentas, su no cumplimiento. motiva que a veces se formulen reparos que más tarde se confirman y dan mérito a sentencias condenatorias verdaderamente injustas contra los cuentadantes; y

e) Digámoslo una vez más, los tribunales contables deben integrarse con abogados y contadores públicos, idóneos en la materia.

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

- AGUILAR, José Fernando. "La Corte de Cuentas. Breve Bosquejo", Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1966.
- BERNASCHINI GONZALEZ, Mario. "Manual de Derecho Constitucional", - Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo", La Ley, Sociedad Anónima, Editora e Impresora, Buenos Aires, 6a. Edición, 1964.
- CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual", Editorial Viracocha, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1953.
- CARRE DE MALBERG, Raymond. "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1948.
- Constituciones de la República de El Salvador.
- "Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25o. Aniversario" - (Revista).
- COUTURE, Eduardo J., "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", Roque Depalma, Editor,, Buenos Aires, 3a. Edición, 1958.
- DABIN, Jean. "Doctrina General del Estado", Editorial Jus, México, D. F., 2a. Edición, 1955.
- DEL VECCHIO, Giorgio. "Filosofía del Derecho", Editorial - Bosch, Barcelona, 7a. Edición, 1960.
- DIEZ, Manuel María. "Derecho Administrativo", Bibliográfica Omeba, Editores Libreros, Buenos Aires, 1967.
- Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de - 1950 Imprenta Nacional, San Salvador, El Salvador.
- GALINDO POHL, Reynaldo. "Teoría General del Estado", Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.-

Enciclopedia Jurídica Omeba; Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., Buenos Aires -Argentina, 1954.

FRAGA, Gabino.

"Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S. A. México, D. F. 9a. Edición, 1962.

Informe de labores del Presidente de la Corte de Cuentas de la República a la Asamblea Legislativa (período 1969-1970, República de El Salvador).

JELLINEK, Jorge.

"Teoría General del Estado", Compañía Editora Continental S. A. México, D.F., 2a. Edición 1958.

Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.

Ley No. 10366.

Texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Editorial Universitaria S. A. Santiago de Chile, — 1964.

Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación, Buenos Aires-República Argentina, Imprenta del Palacio del Congreso de la Nación, 1967.

Manresa y Navarro, José María. "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil", Instituto Editorial Reus, — Centro de Enseñanzas y Publicaciones S. A. Madrid, 7a. Edición, 1955.

MENENDEZ, Isidro.

"Recopilación de las Leyes del Salvador en Centro América", Secretaría de Información de la Presidencia de la República, San Salvador, 2a. Edición.

PEREZ VIVES, Alvaro.

"Teoría General de las Obligaciones", — Editorial Temis, Bogotá, 2a. Edición, 1954.

RIVAS CHAVEZ, Mario.

"La Corte de Cuentas de la República y la Intervención Preventiva sobre el gasto", Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1970.

- ROCCO, Ugo. "Teoría General del Proceso Civil", -
Editorial Porrúa, S. A., México, D. F.
1959.
- Revistas de la Corte de Cuentas de la República, San Salvador, El
Salvador.
- SCHMITT, Carl. "Teoría de la Constitución", Editora -
Nacional S. A., México, D. F. 1952.
- TENORIO, Jorge Eduardo "El Contencioso Administrativo en El -
Salvador, Tesis Doctoral, Universidad
de El Salvador, 1970.
- VASQUEZ, Juan Ernesto. "Ciencia de la Hacienda Pública", Pu-
blicaciones del Banco Hipotecario de El
Salvador, 1943.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. "Derecho Administrativo", Tipográfi-
ca Editora Argentina, Buenos Aires, 1951.
- ZANOBINI, Guido. "Curso de Derecho Administrativo", Edi-
ciones Arayu, Buenos Aires. 1954.
- ZELEDON, Marco Tulio. "Digesto Constitucional Centroamericano",
Organización de Estados Centroamericanos,
San Salvador, 1962.