

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES SEMINARIO**  
**DE GRADUACION EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2006.**  
**PLAN DE ESTUDIOS 1993.**



**LA GARANTIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA**  
**EN EL NUEVO JUICIO DE CUENTAS**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

***PRESENTAN:***  
**MARTIR ARNOLDO MARIN VILLANUEVA**  
**SANTIAGO ANIVAL OSEGUEDA RAMIREZ**  
**RONALD ANTONIO PORTILLO**

**ASESOR METODOLÓGICO**  
**LIC. FRANCISCO ELISEO ORTIZ RUIZ**

**ASESOR DE CONTENIDO**  
**LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE DE 2006.**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA  
DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ

VICERRECTOR ACADÉMICO  
ING. JOAQUÍN ORLANDO MACHUCA GÓMEZ

VICERRECTORA ADMINISTRATIVO  
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRÍGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL  
LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS

FISCAL GENERAL  
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DECANA  
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

VICEDECANO  
LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO  
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN  
LICDA. BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA

DIRECTOR DE SEMINARIO  
LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ.

## **DEDICATORIA.**

**Con mucho agradecimiento y estima dedico esta tesis a:**

- Dios todopoderoso por haberme dado la vida y las fuerzas necesarias para iniciar y finalizar con éxito tan importante carrera, por medio de la cual podré servir a la sociedad.
- Mi madre: Elvira de la Luz Villanueva Viuda de Marín, porque siempre con sus oraciones me dio fortaleza.
- Mi Esposa: Juana Isolina Alas de Marín, quien siempre estuvo a la par ayudándome, dándome ánimo para que siguiera adelante, pero más que todo agradecerle esa comprensión que me brindo.
- Mis Hijos: José Edgardo Marín Alas y Mónica Elizabeth Marín Alas, por haberles quitado momentos valiosos de compartimiento.
- Mis compañeros de tesis: Santiago Aníbal Osegueda Ramírez y Ronald Antonio Portillo, quienes me dieron muestras de compañerismo, amistad y solidaridad de lo cual aprendí mucho.
- Los Catedráticos de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales quienes fueron siempre una luz en el camino, principalmente a los Asesores de la Tesis. Lic. Francisco Eliseo Ortiz y Lic. Jesús Ernesto Peña.
- Finalmente agradezco a la Licda. Carmen Rosario de Osegueda por todo el apoyo logístico brindado.

**Muchas Gracias a Todos.**

**Mártir Arnoldo Marín Villanueva.**

## DEDICATORIA

Dedico este triunfo a:

Dios: El supremo creador del universo, mi fuente de fe y esperanza.

Mi Hijo: Aníbal Alejandro, quien es el motivo de mi superación.

Mis compañeros: Lic. Mártir Arnoldo Marín, ejemplo de humildad y superación, excelente profesional y político.

Ronald Antonio Portillo, excelente compañero y amigo.

Mi esposa: De manera especial a mi queridísima esposa, Carmen Rosario, por creer en mí y apoyarme para hacer realidad el sueño de ser un profesional de la UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

Santiago Aníbal Osegueda Ramírez

## DEDICATORIA

A MI DIOS SEÑOR JESUCRISTO

Por haberme llevado al final de esta meta, y me guió en este camino iluminándome paso a paso.

A MI MADRE

Gloria Alicia Portillo, por haberme apoyado durante todo este camino.

A MIS COMPAÑEROS DEL SEMINARIO  
DE GRADUACION

Lic. Mártir Arnoldo Marín Villanueva  
y Santiago Aníbal Osegueda  
Ramírez, por su enorme esfuerzo  
realizado.

Ronald Antonio Portillo.

## INDICE

|                    |   |
|--------------------|---|
| INTRODUCCIÓN ..... | i |
|--------------------|---|

### CAPITULO I

#### EVOLUCION JURÍDICA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.

|   |   |
|---|---|
| 1.1. Los Antecedentes Históricos.....                                       | 1 |
| 1.2. La Tendencia Modernizadora de la Corte de Cuentas de la República..... | 4 |

### CAPITULO II

#### ANÁLISIS DEL JUICIO DE CUENTAS.

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Los Antecedentes Históricos y Jurídicos del Juicio de Cuentas .....           | 6  |
| 2.1.1. El Control Fiscal en la Época de la Colonia .....                           | 6  |
| 2.1.2. La Auditoría General de la República y el Tribunal Superior de Cuentas..... | 9  |
| 2.1.3. El Juicio de Cuentas en 1939 .....  | 9  |
| 2.1.3.1. El Control Preventivo y El Control a Posteriori.....                      | 11 |
| 2.1.4. El Objeto del Juicio de Cuentas. ....                                       | 13 |
| 2.2. Los Antecedentes Doctrinarios del Juicio de Cuentas.....                      | 14 |
| 2.2.1. El Concepto del Juicio de Cuentas. ....                                     | 14 |
| 2.2.2. Los Sujetos e Instituciones Participantes en el Juicio de Cuentas.....      | 15 |
| 2.2.2.1. La Fiscalía General de la República como Sujeto Activo .....              | 15 |
| 2.2.2.2. El Cuentadante como Sujeto Pasivo.....                                    | 16 |
| 2.2.2.3. Las Cámaras de Primera Instancia. ....                                    | 17 |
| 2.2.3. Las Características del Juicio de Cuentas. ....                             | 18 |
| 2.2.3.1. La forma de Constitución de las Cámaras. ....                             | 18 |
| 2.2.3.2. La Demanda en el Juicio de Cuentas. ....                                  | 19 |
| 2.2.3.3. La Vinculación del Proceso Penal en el Proceso Administrativo.....        | 20 |
| 2.2.3.4. Del Carácter Inquisitivo .....  | 21 |
| 2.2.3.5. De la Ejecución de la Sentencia.....                                      | 21 |
| 2.2.4. La Naturaleza del Juicio de Cuentas.....                                    | 22 |
| 2.2.5. Los Principios del Debido Proceso en el Juicio de Cuentas.....              | 23 |
| 2.3. Los Productos del Juicio de Cuentas.....                                      | 40 |
| 2.3.1. Los Aspectos Coyunturales .....   | 40 |
| 2.3.2. Los Resultados de la Gestión 2002/05 de Primera y Segunda Instancia. ....   | 42 |
| 2.3.2.1. Los Alcances al Cierre del Ejercicio Fiscal 2002.....                     | 42 |
| 2.3.2.2. Los Logros Jurisdiccionales del Año 2003. ....                            | 46 |
| 2.3.2.3. Los Resultados Específicos de la Gestión 2004 .....                       | 49 |

|   |    |
|---|----|
| 2.3.2.4. Los Logros Obtenidos Durante la Gestión 2005 ..... | 50 |
|---|----|

### **CAPITULO III**

#### **PROBLEMÁTICA DEL JUICIO DE CUENTAS.**

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Los Problemas del Juicio de Cuentas.....                               | 55 |
| 3.1.1. La Base Administrativa y Origen del Juicio de Cuentas.....           | 58 |
| 3.1.2. El Análisis Jurídico del Informe de Auditoría.....                   | 60 |
| 3.1.3. Los Ilícitos Penales .....   | 61 |
| 3.1.4. Los Hallazgos Administrativos y Patrimoniales.....                   | 62 |
| 3.1.5. Los Problemas Específicos del Juicio de Cuentas.....                 | 63 |
| 3.1.5.1. La Caducidad.....  | 63 |
| 3.1.5.2. La Doble Función de las Cámaras de Primera<br>Instancia.....       | 64 |
| 3.1.5.3. Las Diferencias entre las Cámaras de Cuentas.....                  | 65 |
| 3.1.5.4. Las Deficiencias en el Procedimiento del Juicio<br>de Cuentas..... | 66 |
| 3.1.5.5. Las Interrogantes Sobre el Juicio de Cuentas.....                  | 67 |
| 3.1.5.6. Las Hipótesis Generales .....                                      | 68 |
| 3.1.5.7. Hipótesis Específica.....  | 68 |
| 3.2. Las Ventajas del Juicio de Cuentas.....                                | 68 |

### **CAPITULO IV**

#### **LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL DEBIDO PROCESO EN EL JUICIO DE CUENTAS.**

|  |    |
|--|----|
| 4.1. La Garantía de la Seguridad Jurídica en el Juicio de Cuentas.....                               | 70 |
| 4.2. La Seguridad Jurídica como Garantía Individual .....  | 71 |
| 4.3. La Seguridad Jurídica como Obligación del Estado.....   | 73 |
| 4.4. El Debido Proceso y sus Fases de Construcción .....   | 75 |
| 4.4.1. El Valor y Efecto Constitucional del Debido Proceso .....                                     | 75 |
| 4.4.2. La Garantía Constitucional del Debido Proceso .....   | 77 |
| 4.4.3. El Principio de Razonabilidad de las Leyes .....  | 78 |
| 4.4.4. El Debido Proceso en la Constitución y la Ley de la Corte<br>de Cuentas de la República ..... | 80 |
| 4.5. El Análisis de los Principios Relativos al Debido Proceso<br>en el Juicio de Cuentas.....       | 83 |
| 4.5.1. El Derecho General a la Justicia.....   | 83 |
| 4.5.2. El Derecho General a la Legalidad. ....   | 87 |
| 4.5.3. Los Derechos al Procedimiento .....   | 90 |
| 4.5.4. El Principio de la Doble Instancia.....   | 95 |
| 4.5.5. El Derecho a la Eficacia Material de la Sentencia.....  | 96 |

## **CAPITULO V**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. La Metodología de la Investigación.....                                 | 98  |
| 5.2. La Exposición de Resultados.....  | 103 |
| 5.2.1. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Jueces de<br>Cuentas.....    | 103 |
| 5.2.2. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Fiscales.....                | 111 |
| 5.2.3. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Cuentadantes.....            | 116 |
| 5.2.4. La Interpretación de los Resultados de las Entrevistas.....           | 121 |
| 5.3. La Interpretación de Resultados .....                                   | 124 |
| 5.3.1. Las Conclusiones con Relación a la Hipótesis.....                     | 124 |
| 5.3.1.1. Las Conclusiones con Respecto a los Factores<br>Internos .....      | 126 |
| 5.3.1.2. Las Conclusiones con Respecto a los Factores<br>Externos.....       | 127 |
| 5.3.2. La Interpretación de Resultados con Relación a los<br>Objetivos ..... | 128 |

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

|  |     |
|--|-----|
| 6.1. Las Conclusiones Finales .....    | 130 |
| 6.2. Las Recomendaciones Finales ..... | 132 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> ..... | 135 |
| <b>ANEXOS.</b>            |     |



## **INTRODUCCIÓN**

La investigación versa sobre la garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas, en el contexto de la nueva Ley de la Corte de Cuentas de la República que entró en vigencia desde 1995, y sus reformas de 2002. En la presentación del contenido cuando se dice Corte, se refiere a la Corte de Cuentas de la República.

La investigación tuvo como objetivo principal, probar en qué medida los operadores del sistema jurisdiccional en el desarrollo de sus funciones, violentan o no la seguridad jurídica de las partes procesales, entendidas en la primera como la Representación Fiscal, cuyos agentes auxiliares representan los intereses del Estado de El Salvador y los cuentadantes que hayan manejados bienes municipales y bienes del Estado.

El resultado del trabajo de investigación se hizo en seis capítulos, de los cuales se presenta la idea principal de cada uno.

Capítulo I, recoge el historial de la evolución que ha tenido a través de los tiempos la Corte de Cuentas de la República, como ente contralor de la Hacienda Pública, la reseña histórica recoge más que todo la evolución jurídica y la metamorfosis que ha tenido la Institución, desde la época colonial hasta el inicio del siglo XXI.

El capítulo II, enmarca un análisis de los antecedentes históricos del Juicio de Cuentas, destacando los cambios que ha sufrido a consecuencia que la Corte de la Cuentas de la República es elevada a rango constitucional, la aprobación de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República de 1939, la derogación de la Ley Orgánica en 1995 y la creación de la Ley de la Corte de Cuentas de la República en ese mismo año y las reformas del año 2002, son hechos que han modificado el procedimiento del Juicio de Cuentas, las cuales en ocasiones han producido efectos positivos y en lo contrario ha sufrido retrocesos.

Capítulo III, se presenta la problemática que se genera en este proceso administrativo, tanto por las Cámaras como aplicadoras del juicio, como del mismo procedimiento establecido en la Ley, lo cual deja un claro atropello al debido proceso que violenta la seguridad jurídica de los cuentadantes. Por ello el problema planteado dice “¿en qué medida el juicio de cuentas garantiza la seguridad jurídica de los cuentadantes?, ¿Qué factores inciden en esa garantía? Y como respuesta se planteó la hipótesis “Comprobar en qué medida el Juicio de Cuentas vulnera la garantía de la seguridad jurídica de los cuentadantes, en la aplicación de la Ley de 1995”. La cual se comprobó como cierta.

El Capítulo IV, conceptualiza y desarrolla cómo se entiende y aplica el debido proceso como garantía de la seguridad jurídica en el proceso del Juicio de Cuentas; asimismo, destaca qué principios son aplicados en este proceso.

Capítulo V, comprende la metodología utilizada para realizar la investigación. Además recoge los resultados obtenidos dejando en claro que factores como: el mal uso por parte de los jueces de la independencia, la aplicación de la discrecionalidad, el desconocimiento de la ley por parte de los cuentadantes, la aplicación de criterios diferentes por los jueces a la hora de emitir su juicio de valor sobre los casos sometidos a su conocimiento, la influencia política y otros, son los que generan la inseguridad jurídica en el Juicio de Cuentas.

En el Capítulo VI, se plasma las conclusiones y recomendaciones finales de la investigación, comprobando que el procedimiento del juicio de cuentas y la forma en que éste es aplicado violenta la seguridad jurídica de los cuentadantes enjuiciados, ante esto se propone una serie de recomendaciones que según la investigación romperían con los vicios señalados.

Finalmente, se señala la bibliografía consultada, el diseño de la entrevista que se realizó a los funcionarios y un glosario que define todos aquellos conceptos importantes en la investigación.

## **ABREVIATURAS.**

|            |  |
|------------|--|
| LCCR:      | Ley de la Corte de Cuentas de la República.                  |
| LOCCR:     | Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.         |
| FGR:       | Fiscalía General de la República.                            |
| CCR:       | Corte de Cuentas de la República.                            |
| NAG:       | Normas de Auditoria Gubernamental.                           |
| URDIA:     | Unidad de Recepción y Distribución de Informes de Auditoría. |
| Resp.p.:   | Responsabilidad Patrimonial.                                 |
| Resp. Pn:  | Responsabilidad Penal.                                       |
| Resp. Ad.: | Responsabilidad Administrativa.                              |
| DJCCR:     | Dirección Jurídica de la Corte de Cuentas de la República.   |

## **CAPITULO I**

### **EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.**

#### **1.1. Los Antecedentes Históricos.**

Para estudiar la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas, es indispensable hacer un recorrido histórico del proceso evolutivo que ha sufrido la Corte de Cuentas de la República en el transcurso del tiempo.

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

Fue hasta el año 1872, que se creó el Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, con el cometido de glosar todas las cuentas de los que administraran intereses del Estado. De esta manera, ése Organismo creado por Reglamento Ejecutivo de fecha 31 de agosto de 1832, adquirió rango constitucional, pero siempre dependiente de ese órgano. Posteriormente, por Decreto Legislativo de fecha 27 de mayo de 1901, el expresado ente obtuvo la categoría de institución independiente del Poder Ejecutivo; independencia reafirmada a través de Decreto Legislativo de fecha 15 de Junio de 1919, al

emitirse la Primera Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. En la referida ley se le otorgaban facultades como: glosar las cuentas de todas las personas y corporaciones que tuvieran a su cargo el manejo de bienes del Estado sin excepción alguna.

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

El resultado de las recomendaciones formuladas por la firma inglesa, ya que éstos aportaron la separación entre lo jurisdiccional y lo administrativo, se consolidó con la emisión del decreto de fecha 7 de noviembre de 1929, en virtud del cual, se creó la Auditoría General de Hacienda anexa al Ministerio de Trabajo con el fin de cubrir el área administrativa del control. En

consecuencia, se dictó la Ley de Auditoría General de la República, por Decreto Legislativo número 70 del 21 de mayo de 1930, publicado en el Diario Oficial número 138 del 19 de junio del mismo año.

Lo anterior, constituyó base indispensable en la evolución del sistema fiscalizador. Ya que el control Administrativo realizado por medio de la Auditoría General, facilitó el control jurisdiccional que estaba a cargo del Tribunal Superior de Cuentas. El Tribunal al proceder a la glosa, (parte jurisdiccional) aprovechaba el resultado de la auditoría (parte administrativa) que únicamente requería de su decisión para convertirse en reparo.

A partir de esa fecha, el control de la administración fiscal salvadoreña fue fortalecido, pues tuvo como base el entendimiento y el esfuerzo entre ambos organismos; luego, las actividades fiscales tendieron a consolidarse en una sola institución. En ese contexto, se concibió la idea de que las funciones que a esa fecha habían sido encomendadas al Tribunal Superior de Cuentas, a la Auditoría General de la República y a la Contaduría Mayor, se pudieran concentrar en un solo ente; para ello, el Gobierno de la República creó una nueva comisión responsable de realizar nuevas reformas a la administración financiera, encabezadas por don Manuel Enrique Hinds, quien luego habría de ser el Primer Presidente de la nueva organización; el Dr. Juan Ernesto Vásquez, Auditor General en Funciones y don Julio Roseville, Segundo Jefe

del Departamento de Contabilidad Fiscal de la Auditoría General de la República; quienes propusieron las disposiciones que a su juicio, fueran convenientes a introducir al proyecto de constitución que se estaba preparando en lo relativo a la Hacienda Pública.

La referida comisión propuso en su informe, la conveniencia de adoptar o bien el patrón inglés de una Contraloría y Auditoría General o el de estilo francés, consistente en la creación de una Corte de Cuentas.

Con base a dicho dictamen, fue la Honorable Asamblea Legislativa quien decidió adoptar el tipo de organización. Optando por el clásico estilo francés, por tener un organismo colegiado de control fiscal, modelo al que se le hizo las modificaciones respectivas para que respondiera a las necesidades imperantes de esa época<sup>1</sup>.

## **1.2. La Tendencia Modernizadora de la Corte de Cuentas de la República.**

En la actualidad se enfrenta un debate serio con intereses de diversas instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, tendientes a convertir a la Corte de Cuentas de la República en Contraloría General; es decir,

---

<sup>1</sup> J. Hillebrandt, Olimpia Principios de buen Gobierno: Un Efectivo Control Anticorrupción, Corte de Cuentas de la República y la Universidad de Utrecht, los Países Bajos, mayo 2004



separar las funciones jurisdiccionales de la parte operativa o administrativa que se ejerce a través de las siete direcciones de auditoría. Argumentan las referidas entidades que ésta manera de fiscalizar convierte a la Corte de Cuentas de la República en Juez y Parte<sup>2</sup>. Por su parte otra tendencia sostiene que debe trasladarse la función jurisdiccional al poder judicial. En cambio otras dicen que es necesario crear un organismo independiente que se encargue del juzgamiento de las cuentas en materia de control. En todo caso, cualquier reforma o cambio a la institución en análisis ameritará reforma constitucional, lo que hace visualizar que es un debate a largo plazo.

---

<sup>2</sup> Revista Análisis, Universidad Nueva San Salvador, año VII, Junio-Julio 1995, número 42.

## **CAPITULO II**

### **ANALISIS DEL JUICIO DE CUENTAS.**

#### **2.1. Los Antecedentes Históricos y Jurídicos del Juicio de Cuentas.**

##### **2.1.1. El Control Fiscal en la Época de la Colonia.**

En la época colonial, el control fiscal en las provincias de Centro América era ejercido por la Contaduría Mayor del Reino Español, quien tenía como objeto principal fiscalizar la captación de los tributos e impuestos.

Para cumplir con el cometido, existían en las provincias los llamados encomendadores o recaudadores de impuestos, quienes rendían cuentas de sus actividades a los Super-Intendentes Generales, los que a su vez, informaban al Intendente General y éste rendía informe al Capitán General, quien lo hacía llegar al conocimiento del Tribunal de Cuentas, organismo adscrito al Ministerio de Hacienda del Reino Español.<sup>3</sup>

Estos hechos confirman que los Tribunales de Cuentas existen desde la época colonial; con la independencia de El Salvador, por Reglamento del Poder Ejecutivo del 31 de agosto de 1832, quedando establecido que el

---

<sup>3</sup> Corte de Cuentas de la República, 1940-1965, 25º. Aniversario "revista, pág. 3.

poder Ejecutivo tiene a su cargo la Superintendencia de la Hacienda Pública.<sup>4</sup>

El Reglamento en referencia decía en su artículo cuarenta y ocho: 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. Años después el Decreto Ejecutivo del 20 de abril de 1841, reglamentó la Dirección y Administración de la Hacienda Pública.<sup>5</sup> Este decreto en su capítulo III Sección 1ª., creó la CONTADURIA MAYOR DE CUENTAS, conformada por un Contador Mayor y un Oficial Primero (Art. 32); el Contador Mayor formó parte del Tribunal, y el Oficial Primero actuó como Secretario (Art. 37).

Las funciones de la Contaduría Mayor consistían: 1) Examinar todas las cuentas de los caudales públicos; 2) Determinar cargos sobre ellas; 3) Expedir finiquitos; y 4) Forzar a que rindieran cuentas todos los obligados a darlas. Por ejemplo los obligados a rendir cuentas eran: toda persona, corporación o individuo que recauda o reciba fondos pertenecientes a la Hacienda Pública.

---

<sup>4</sup> Menéndez, Isidro. "Recopilación de las leyes del Salvador en Centro América", Secretaría de Información de la Presidencia de la República, San Salvador, El Salvador, 2ª. edic. Libro I Título 3, pág. 44.

<sup>5</sup> Menéndez, Isidro. Obra citada. Libro VIII, título 9, pág. 211.

Por disposición del Art. 38 del Reglamento, se determinó que el Tribunal de Cuentas no otorgase el recurso de apelación, sin que antes se integrara 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.

El decreto contenía además un capítulo titulado “DEL ALTO TRIBUNAL DE REVISION”, y al hacer referencia a éste el Art. 48 citaba “El artículo 18 de la ley del 30 de abril de 1825, la cual designaba y señalaba a la Cámara de Diputados para que hiciera la revisión de las cuentas fenecidas. El Poder Legislativo dispondría, según le pareciera, los miembros de que deba componerse la comisión de examen de cuentas”. “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” (Art. 49). Es así, que desde mediados del siglo XIX ya existía un Organismo que Juzgaba las cuentas de los agentes de la Administración Pública. Pero es de aclarar, la categoría constitucional es alcanzada por ése Tribunal, hasta el año 1872.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vásquez, Juan Ernesto. Obra citada. pág. 107.

### **2.1.2. La Auditoría General de la República y el Tribunal Superior de Cuentas.**

En la década de los años treinta, se contaba con dos organismos de fiscalización de la Hacienda Pública: La Auditoría General de la República y el Tribunal Superior de Cuentas, ambos independientes del Órgano Ejecutivo y tenían funciones completamente distintas, pero vinculantes una de la otra. Es decir, una auditaba y otra juzgaba; después de la gestión administrativa de la primera, surgía el ejercicio de la función jurisdiccional de la segunda. El control administrativo, facilitaba al control jurisdiccional la materia prima que se llamaba glosa y era el tribunal quien determinaba los reparos.

### **2.1.3. El Juicio de Cuentas en 1939.**

En 1939, la Constitución crea la Corte de Cuentas de la República, y fusiona la Auditoría General y al Tribunal Superior de Cuentas, ésta disposición constitucional ordena se decrete la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, que se aprobó en 1939.

En cuanto a las atribuciones la Corte de Cuentas de la República ha desempeñado una doble función, fiscalizar la gestión de la Hacienda Pública en general y la verificación de la ejecución del Presupuesto en particular. A partir de la reforma del ordenamiento jurídico de esa época, la Corte de

Cuentas de la República desarrolla en dos fases su actividad, por una parte lo operativo y por otra lo jurisdiccional, entendidas así:

- **Fase Operativa:**

Conforme lo dispuesto en el Artículo 42 y siguientes de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, *es la actividad técnica* que en el ejercicio de la fiscalización realiza la Corte de Cuentas de la República, a través de las siete Direcciones de Auditoría. Es decir, que en esta fase se realizan las auditorías que la ley ordena a cada institución pública y municipal, dejando como resultado final el informe de auditoría, el cual se convierte en la base fundamental para iniciar el Juicio de Cuentas. (Art. 64 Ley de la Corte de Cuentas de la República.)

- **Fase Jurisdiccional.**

Es la actividad que ejerce la Corte de Cuentas de la República, en el ejercicio de la fiscalización posterior de la Hacienda Pública, a través de cinco Cámaras de Primera Instancia y de la Cámara de Segunda Instancia.

El Juicio de Cuentas se inicia según lo prescrito por el Art. 66 Ley de la Corte de Cuentas de la República, el cual dice así: “Recibido el Informe de Auditoría, por las Cámaras de Primera Instancia, procederá de oficio al Juicio de Cuentas, a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial de los

funcionarios, empleados y terceros a que se refiere esta ley, así como la responsabilidad administrativa de los dos primeros.

La resolución que ordena proceder al Juicio de Cuentas será notificada al Fiscal General de la República, a fin de que se muestre parte en dicho Juicio.”

Si el cuentadante no está conforme con la Sentencia, puede recurrir a la Segunda Instancia, Art. 70 Ley de la Corte de Cuentas de la República. Si la Sentencia emitida por las cámaras de Primera Instancia, son recurridas por cualquiera de las partes, entra a conocer la Cámara de Segunda Instancia, como lo establece el Art. 72 Ley de la Corte de Cuentas de la República, que literalmente dice: “Introducido el Proceso a la Cámara de Segunda Instancia, si ésta estimare procedente el recurso, se correrá traslado al apelante para que exprese agravio. Se correrá traslado al apelado para que conteste la expresión de agravios”.... Estas son reseñas de las fases de control, lo cual será ampliamente desarrollada.

#### **2.1.3.1. El Control Preventivo y el Control a Posteriori.**

La actividad operativa de la Corte de Cuentas de la República era desarrollada a través de dos modalidades de control, así: La Intervención Preventiva y la Intervención a Posteriori. El control preventivo conocido

también como control previo, se ejercía en dos direcciones, una sobre el ingreso y otra sobre el gasto.

Esta actividad se basaba en una tendencia de la teoría moderna que tiende a aumentar el control previo; por considerar que siempre resulta mejor prevenir que sancionar. Este control evitaba que se realizaran actos viciados, Protegiendo así La Hacienda Pública y por consiguiente, evitaba que los funcionarios y empleados públicos cometieran faltas que permitieran se les entablara Juicios de Cuentas en su contra.

La intervención a Posteriori, se realiza a través de dos formas: La Intervención Administrativa y la Intervención Jurisdiccional.

La Intervención a Posteriori Administrativa tenía como finalidad, que las cuentas rendidas fueran depuradas y completadas antes de ser sometidas a la intervención jurisdiccional. Esta función de la Corte de Cuentas de la República era realizada por auditores especializados en examinar cuentas y redactar informes de auditoría, si dichos informes contenían hallazgos de tipo administrativo o patrimonial, pasaban a la fase jurisdiccional, para que ésta determinara si procedía el Juicio de Cuentas.

La Ley ordenaba que cada cuentadante debiera rendir cuentas o resultados dentro de los plazos establecidos en el Art. 58 de la Ley de Tesorería, cuando se trataba de materia fiscal y cumplir con lo dispuesto en el



Instructivo No. 1 de fecha 10 de febrero de 1973, cuando versaba sobre asuntos municipales. Es de aclarar que dicho instructivo era aprobado por la Corte de Cuentas de la República.

La Intervención a Posteriori Jurisdiccional, se efectuaba por medio del juicio de cuentas, el cual se entablaba contra aquella persona que por ley estaba obligada a rendir cuentas de su gestión administrativa y que a falta de haber cumplido la ley era merecedor de un juzgamiento que le garantizara demostrar su culpabilidad o su inocencia en el manejo de la Hacienda Pública.

#### **2.1.4. El Objeto del Juicio de Cuentas.**

Con los antecedentes referidos, se estima que el objeto del juicio de cuentas es juzgar la gestión por las pérdidas ocasionadas al Tesoro Público, al Patrimonio del Estado o de cualquiera otra Institución o Empresa sujeta a la fiscalización de la Corte de Cuentas. Además, establecer las responsabilidades deducidas al cuentadante, por las referidas pérdidas.

El Juicio de Cuentas en la Sentencia ordena reintegrar los faltantes o determina las multas a cancelar a favor del Estado por la inobservancia de la Ley, cometidas por el cuentadante. También tiene por objeto, aprobar las cuentas impugnadas, cuando así proceda en virtud de las pruebas de

descargo aportadas, y a consecuencia declara solvente y libre de responsabilidad a los implicados, en cuanto a los cargos y períodos respectivos.

## **2.2. Los Antecedentes Doctrinarios del Juicio de Cuentas.**

### **2.2.1. El Concepto de Juicio de Cuentas.**

Corresponde en este apartado, determinar doctrinaria y etimológicamente el origen del vocablo juicio de cuentas.

La palabra juicio es derivada del latín “judicium” que a su vez viene del verbo “judicare”, compuesto de “jus” derecho y “dicere” que significa, dar, declarar o aplicar el derecho.

Según el diccionario Jurídico de Escriche, “Juicio” es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por Juez competente; o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante Juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva.<sup>7</sup>

En El Salvador, el Juicio de Cuentas es el proceso en el que se ventila la controversia entre los cuentadantes y el Estado, con el objeto de determinar

---

<sup>7</sup> Diccionario Razonado de Jurisprudencia y Legislación. Joaquín Escriche. Pág. 955. Librería de la vda. De Ch. Bouret. París 1931.

la responsabilidad patrimonial y/o administrativa, con estricto apego al debido proceso.

### **2.2.2. Los Sujetos e Instituciones que Participan en el Juicio de Cuentas.**

Los sujetos que intervienen el Juicio de Cuentas son: Los cuentadantes de manera personal o por medio de sus representantes legales, procuradores o abogados particulares, los terceros involucrados, la Fiscalía General de la República. La Procuraduría General de la República participa por medio de los Defensores Públicos y las empresas aseguradoras. Los Juicio de Cuentas son sustanciados por las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República en resumen se puede decir que en el Juicio de Cuentas, las partes las constituyen el cuentadante o los cuentadantes y la Fiscalía General de la República; el Tribunal que dirige el proceso son las Cámaras de Primera y Segunda Instancia.

#### **2.2.2.1. La Fiscalía General de la República como Sujeto Activo.**

En el Juicio de Cuentas, el sujeto activo está representado por la Fiscalía General de la República, quien una vez elaborado el Pliego de Reparos, es notificada del mismo para que se muestre parte en el juicio en representación del Estado. Esta modalidad ha sido criticada por diversos procesalistas, ya que en la práctica es inconcebible que las Cámaras de Primera Instancia,

con el informe de Auditoría provisto por las Direcciones de Auditoría, elaboren el pliego de reparos que en términos procesales y para mejor entendimiento es el equivalente a la Demanda en el fuero común. Es decir, aquí se genera un problema de fondo, porque la Corte de Cuentas de la República audita, demanda y juzga, situaciones que riñen con el Debido Proceso y la Seguridad Jurídica de los Cuentadantes.

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

#### **2.2.2.2. El Cuentadante como Sujeto Pasivo.**

En este proceso administrativo sancionatorio como lo es el Juicio de Cuentas, el Sujeto Pasivo está determinado por los funcionarios, empleados públicos y municipales que han cometido faltas de ley en el desempeño de sus funciones, a quienes en la técnica procesal se les llama Cuentadantes. Alcanza también este concepto a todas las compañías fiadoras que en un momento determinado han afianzado la gestión de los mismos, por ejemplo los Tesoreros Municipales, los pagadores institucionales, ordenadores de pagos y otros que están obligados a rendir fianza al Estado. Finalmente se incluyen a los terceros que en un momento determinado sin ser parte de la

Administración Pública, han recibido fondos o asignaciones presupuestarias. Con la aclaración que en este caso, la jurisdicción de la Corte abarca únicamente el monto recibido por parte de la Administración Pública. La Procuraduría General de la República, como responsable de la Defensoría Pública tiene participación en los Juicios de Cuentas, a través de sus defensores que asigna a los cuentadantes. En este caso la Corte de Cuentas de la República, no está obligada a notificar a la Procuraduría de la apertura de un Juicio, si no que el Cuentadante deberá solicitar la asignación de un Defensor Público, para que se muestre parte en su representación.

#### **2.2.2.3. Las Cámaras de Primera Instancia.**

El área jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República está integrada por cinco Cámaras de Primera Instancia y una Cámara Superior en grado denominada Cámara de Segunda Instancia.

Las Cámaras de Primera Instancia están integradas por dos Jueces y un Secretario de Actuaciones. Su función como Tribunal es juzgar en Primera Instancia por medio del Juicio de Cuentas, a los cuentadantes que han manejado fondos públicos. La Cámara de Segunda Instancia está integrada por el Magistrado Presidente, el Primer magistrado y el Segundo Magistrado, acompañado de un Secretario de actuaciones. Esta Cámara es la responsable de conocer y resolver los recursos interpuestos por los

cuentadantes en contra de las Sentencias pronunciadas por las Cámaras de Primera Instancia. Es importante destacar que ambas Cámaras son independientes entre si y de los tres órganos fundamentales del Estado en cuanto a emitir sus sentencias.

### **2.2.3. Las Características del Juicio de Cuentas.**

#### **2.2.3.1. La Forma de Constitución de las Cámaras.**

Una característica que llama la atención radica en la estructura organizacional de las Cámaras. Tal es el caso que en la técnica procesal el término “Cámara”, se infiere a que los funcionarios que las integran son Magistrados, en la Corte de Cuentas, son llamados Jueces y por ley deben ser Abogados de la República. La Ley de 1995 puso fin al empirismo del pasado cuando no era indispensable el requisito del grado académico. Otro aspecto importante, es que la Ley Orgánica de 1939, por razón de tipo procesal en la sustanciación, denominaba Juez Primero y Juez Segundo, esto se ha tratado de abolir en la actualidad. Sin embargo, en algunas Cámaras todavía se mantiene.

Por otra parte, con el nuevo Reglamento Orgánico Funcional de la Corte de Cuentas de la República, se creó el cargo de Coordinador General de lo Jurisdiccional, cuyo objetivo básico es coordinar las funciones administrativas de los Jueces, no obstante esta actividad ha sido criticada por algunos

sectores, los cuales aducen que dicha ingerencia sobre la actividad jurisdiccional, puede en algún momento reñir con la independencia jurisdiccional, ya que los jueces están sometidos en el ejercicio de su función únicamente a la Constitución y a las leyes de la República; no obstante lo anterior se considera que en el aspecto puramente administrativo esta función es necesaria.

#### **2.2.3.2. La Demanda en el Juicio de Cuentas.**

Todo proceso civil inicia con una demanda, que contiene la pretensión del demandante, figura procesal que hace efectivo el derecho de acción, es a través de esta que todo ciudadano pone en movimiento al órgano Jurisdiccional del Estado para la solución de sus controversias. En el caso del Juicio de Cuentas, la demanda no es más que el equivalente al Pliego de Reparos, el que de manera inapropiada es elaborado por la misma Cámara que ha de conocerlo. La modalidad estriba además en que una vez elaborado éste es notificado a la Fiscalía General de la República para que se muestre parte en el proceso, actividad ejercida como representante de los intereses del Estado y de la Sociedad; por ello ésta constituye el sujeto activo hasta la emisión de la Sentencia correspondiente.

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

### **2.2.3.3. La Vinculación del Proceso Penal con el Proceso Administrativo.**

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

Por el contrario, tal como lo afirma el Doctor José Raúl Méndez Castro, connotado experto en el Juicio de Cuentas, un Tribunal de lo Penal puede condenar y la Cámara puede absolver o viceversa.



La lógica de lo expuesto es obvio, puesto que los Tribunales Penales juzgan la conducta y en el Juicio de Cuentas, si bien es cierto se juzga la conducta dolosa o culposa del funcionario, lo que en definitiva interesa es la pronta y cumplida administración de justicia para resarcir una disminución patrimonial en contra del Estado.

#### **2.2.3.4. Del Carácter Inquisitivo.**

Se reconoce que el Juicio de Cuentas ha desarrollado algunos aspectos importantes que han permitido mejorar la tutela de las garantías constitucionales, no es menos cierto que aún persisten manifestaciones muy inquisitivas que ponen en riesgo la igualdad de parte que debe existir en todo proceso administrativo. Tal es el caso que en la práctica existen mayores ventajas para la Fiscalía General de la República, que para los Reparados como ya se dijo el Carácter Inquisitivo puede en algún momento determinado violentar garantías constitucionales.

#### **2.2.3.5. De la Ejecución de la Sentencia.**

La Corte de Cuentas de la República posee una característica muy especial en cuanto a la forma de ejercer su superioridad. Es el caso que el Señor Presidente de la Corte ostenta una doble función, como Presidente de la misma y como Magistrado Presidente, entonces cuando se emite una sentencia la que posteriormente es declarada ejecutoriada ya sea en

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

#### **2.2.4. La Naturaleza del Juicio de Cuentas.**

La naturaleza del Juicio de Cuentas es sui géneris, reviste características propias que lo diferencian de los juicios civiles, penales y de otras ramas del derecho, ventilados en el fuero común. En tal sentido, es pertinente hacer referencia a los siguientes aspectos: 1º) Que el Juicio Civil se origina por la controversia entre particulares, siendo sus pretensiones fundamentadas en derechos eminentemente privados; 2º) Que el Juicio Penal es la manifestación expresa del ius puniendi del Estado, encaminado a sancionar las manifestaciones de conducta desviadas de los individuos y 3º) Que el Juicio que nos ocupa, constituye una instancia en la cual tiene como protagonista al manejador de los fondos públicos, cuya característica

principal es su categoría de funcionario o servidor público y el Estado cuyo objeto se funda en el detrimento patrimonial.

El detrimento económico entonces, constituye la esencia de la controversia, la cual deberá ser dirimida por Jueces con especialidad en esa particular materia, garantizando desde luego, el estricto cumplimiento de todas las fases procesales y garantías constitucionales que rigen el susodicho proceso legal.

#### **2.2.5. Los Principios del Debido Proceso en el Juicio de Cuentas.**

En éste apartado se procederá al establecimiento de principios generales del debido proceso. Tomando en consideración las Sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Honorable Corte Suprema de Justicia. Que por ser una materia que se ventila con iguales características al Juicio de Cuentas, se considera un referente importante por haber juzgado actuaciones de los administrados frente al poder del Estado. A continuación se abordarán los referidos principios.

- **El Principio de Culpabilidad.**

Sobre este Principio, Citando a Pérez Royo, expone "La cuestión relativa a la determinación del elemento subjetivo requerido para la subsistencia de la infracción tributaria, con la consiguiente aplicación de la sanción

representada, como es sabido, uno de los temas clásicos en la consideración de estas instituciones; por lo que desde el punto de vista teórico como de las opciones de política legislativa representa uno de los temas claves en la regulación y análisis de las infracciones tributarias y administrativas en general, constituyendo, en cierta medida, la piedra de toque de la aplicación de los principios penales a este sector del ordenamiento represivo...”

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

Doctrinariamente, el requisito del dolo o culpa viene reclamado como una derivación del planteamiento teórico-científico hoy dominante entre los especialistas, que exige como línea de análisis del derecho represivo vigente y como línea de política legislativa, el acercamiento de la disciplina de las infracciones administrativas a los principios del derecho penal común. En

este t3pico, S3inz de Bujanda- en su “Sistema de Derecho Financiero”- refiri3ndose al sistema espa3ol, aduce que debe desterrarse “la responsabilidad objetiva y todas sus manifestaciones, as3 como la de asentar el llamado principio de culpabilidad, y si bien es cierto que en sentido formal las infracciones tributarias no est3n insertas en el ordenamiento punitivo- salvo el llamado delito fiscal- no es menos evidente que al ser aplicables multas- que son materialmente penas- el principio de culpabilidad no puede en modo alguno ser irrelevante”.

Al respecto, en las conclusiones de las Jornadas Luso-Hispano-Americanas de Estudios Financieros y Fiscales, se afirma: “analizando con especial atenci3n y detenimiento el elemento de la culpabilidad, se juzga que 3ste constituye, en cualquier caso, una nota definidora de la infracci3n a la que se asocia una sanci3n punitiva”.

Sobre el particular, y siguiendo la l3nea de razonamiento de Alemania, Italia y Espa3a, la Sala de lo Contencioso Administrativa tiene la plena convicci3n que la garant3a b3sica de la presunci3n de inocencia es plenamente aplicable -enti3ndase de obligatoria observancia -en el campo de las infracciones administrativas. La anterior acotaci3n significa la actualizaci3n de la norma fundamental -Enrique Alonso Garc3a en “La Interpretaci3n de la Constituci3n”, sostiene que la subsunci3n de un supuesto de hecho en un

precepto constitucional supone una auténtica creación de un sistema de normas subconstitucionales por el ente encargado del control constitucional que se justifica en aras del contenido teleológico de la normativa constitucional y de una efectiva vigencia de los principios constitucionales especialmente de la maximización de los derechos y garantías fundamentales.

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

En conclusión, la Sala de lo Contencioso Administrativa comparte el criterio de la Sala de lo Constitucional, en el sentido que en materia administrativa sancionatoria rige el principio de culpabilidad, que supone la imputación al administrado de dolo o culpa en la conducta sancionable y bajo tal perspectiva, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de las mismas y a quienes se compruebe dicho vínculo de culpabilidad no siendo aceptable la potestad sancionatoria basada en el mero incumplimiento de la norma.

- **El Principio de Especificidad.**

En virtud del principio de especificidad, la circunstancia que puede acarrear la invalidez debe aparecer expresamente señalada por la Ley y en cuanto a la prueba testimonial, ésta determina que el vicio que puede producir nulidad es la falta de citación de las partes ya que si se omitiera tal cita, o no se verificare conforme a los requisitos de ley, se estaría privando a las partes de una oportunidad procesal de defensa.

Al respecto el artículo 221 del Código de Procedimientos Civiles, dispone que “la falta de citación, emplazamiento y notificaciones para los actos en que la ley los requiere expresamente, produce nulidad respecto de la parte que no ha sido citada, emplazada o notificada”. En cuyo mérito, la Ley de la Corte de Cuentas de la República considera que la falta de citación de las partes o la citación viciada puede producir la invalidez de un acto.

- **El Principio de Igualdad.**

Según este principio las dos partes procesales deben disponer de las mismas oportunidades, para formular sus cargos y pruebas de descargo así como los derechos dirigidos a demostrarlos.

Existe tal igualdad cuando el demandante formula en la demanda su pretensión y luego el demandado se pronuncia frente a ella. Así como

sucede en el término probatorio en el cual se practican las pruebas solicitadas en la demanda y contestación.

Este principio que está estrechamente relacionado al de contradicción, significa que debe haber igualdad de armas para ambas partes en un proceso. Además del trato igual que debe recibir de parte del funcionario jurisdiccional. Como bien ha determinado la jurisprudencia constitucional que igualdad significa tratar igual a los iguales y desiguales, lo que justifica que el legislador pueda crear un trato diferenciado para personas diferentes. Por ejemplo, algunos beneficios de personas de la tercera edad, menores de edad, discapacitados y otros.

En el proceso ha de ser un duelo con igualdad de armas, en donde actor y demandado, acusador y defensor han de tener las mismas posibilidades y carga de alegación, prueba e impugnación.

El Principio de Igualdad no significa que en el proceso haya de existir una identidad absoluta entre las facultades de las partes, Como por ejemplo en los procesos en rebeldía o con allanamiento del demandado, donde la voluntad del demandado puede aparecer propuesta.

Se violenta el Principio de Igualdad cuando hay circunstancias preexistentes determinantes de una igualdad real y el legislador decide un trato diferenciado. Cosa diferente pasa cuando existen circunstancias que



determinan la existencia de una desigualdad real y el legislador decide un trato igualitario con lo que se comete conducta arbitraria.

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

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

- **El Principio de Interpretación de las Normas Conforme a la Constitución.**

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

Es decir, de existir posibilidades de interpretar la norma, se escoja aquella que sea conforme a la Constitución y se rechaza la que sea contraria a ésta. Este principio tiene su fundamento, en el principio de unidad del ordenamiento jurídico, el cual debe encajar con los preceptos, principios y valores constitucionales. Situación que constituye un imperativo derivado del principio de supremacía constitucional, según su Art. 246. La Constitución fundamenta la validez de todo el ordenamiento jurídico, las normas no pueden contradecirse entre sí.

- **El Principio de Legalidad Relacionado con el Principio de Vinculación Positiva.**

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

En todo Estado de Derecho, la Administración Pública actúa conforme a las potestades que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga. El administrado,

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

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

- **La Doctrina de la Vinculación Positiva (positive bindung).**

Superadas concepciones que sostenían la libre determinación de la Administración, en virtud de las cuales ésta podía realizar cualquier accionar no prohibido por la ley- sistema que doctrinariamente se denominó doctrina de la vinculación negativa- en la actualidad impera la concepción en virtud de la cual, las actuaciones de la Administración se sujetan al principio de la positive bindung o vinculación positiva, en base a la cual el Derecho no es ya para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición- quedando ésta en su terreno habilitada ha actuar con su sola libertad y arbitrio- sino por el contrario, el Derecho es la cobertura que

legítima toda su actuación. La conexión entre el Derecho y el despliegue de las actuaciones de la Administración, se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la Administración a desplegar sus actos.

Como afirma Eduardo García de Enterría , “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente...” “Si la Administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de esa legalidad de forma que la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba”.

El principio de legalidad en su manifestación de vinculación positiva se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico constitucional. Es así que su artículo 86 inciso final señala que: “los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo, y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

El reconocimiento de este principio implica, que la Administración Pública en el país puede ejecutar sólo aquellos actos que el bloque jurídico le permite, y en la forma que el mismo se regule; es decir, solo pueden dictarse actos con el respaldo de una previa potestad.

El principio de legalidad aplicado a la Administración Pública ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia por la Sala de lo Contencioso, sosteniéndose que en virtud del mismo, la Administración sólo puede actuar cuando la ley la faculte, ya que toda acción administrativa se nos presenta como un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido.

- **El Principio del Formalismo Procesal.**

De acuerdo al principio del formalismo procesal, el proceso se encuentra sometido a las formalidades, algunas de carácter general y otras especiales para cada caso en particular. Las especiales deben ser observadas cabalmente, tal como se encuentran establecidas en la ley, ya que su incumplimiento se encuentra sancionado con nulidad y como consecuencia priva de sus efectos al acto en el que no se han guardado; no obstante lo anterior, si ese formalismo obedece a un fin trascendente, es necesario en cuanto cumple la finalidad para lo cual ha sido establecido para un caso en particular; por lo que, no obstante falte alguna de esas formas si con ellas el acto alcanza su finalidad, su ausencia en ese acto no genera nulidad.

- **El Principio de Oficialidad.**

En virtud del Principio de Oficialidad propio de la Administración Pública, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la

práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la situación cuestionada. Lo anterior, debido a que la actividad de ésta no solo satisface un interés individual sino el propio interés público. Sin embargo, el hecho, que este deber de la Administración resulta del principio de oficiosidad de la prueba, no excluye en absoluto, la posibilidad de que el administrado pueda aportar pruebas o proponer la práctica de cuantas considere necesarias.

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

- **La Garantía del Procedimiento Administrativo.**

Se presume que los órganos de la Administración Pública, actúan en el ejercicio de potestades que les confiere la ley al resolver peticiones o establecer obligaciones a cargo de los particulares; sin embargo, en algunos

casos les vulneran a éstos derechos e intereses y es por ello que los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sostienen: "el procedimiento administrativo constituye una garantía de los particulares", ya que se convierte en un instrumento a fin de detectar posibles ilegalidades. Esta aseveración es de aceptación y aplicación general por cuanto el procedimiento administrativo constituye una serie de actos en los que interviniendo la Administración Pública y los administrados, se forma una decisión administrativa que tiende a conseguir un fin público preestablecido en la ley, el cual puede ser explícito o implícito. Además la Administración debe cumplimiento a cada una de las etapas que lo conforman y que asegure al particular el conocimiento de los hechos que se le atribuyen u obligan a efecto de que éste tenga conocimiento de los mismos y pueda dentro del mismo procedimiento ejercer las acciones que tenga a disposición, ya sea manifestando tácita o expresamente su conformidad con el contenido de lo que se le atribuye u obliga; o por el contrario, objetar a través de las pruebas que considere a su favor para desvanecer los puntos que lo afecten.

La Administración tiene la oportunidad de analizar aspectos no previstos en sus decisiones preliminares, hacer las valoraciones que conforme a la ley corresponden para luego fundamentar la decisión administrativa que garantice el interés público y los derechos e intereses del administrado. Con

el procedimiento administrativo se pretende conseguir un doble objetivo: la garantía de los derechos e intereses de los particulares y la garantía del interés público, asegurando de esta manera un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa.

En conclusión, el Procedimiento Administrativo es la primera de esas garantías que tiene el particular, en tanto que supone que la actividad de la Administración tiende a canalizarse obligadamente a través de requisitos mínimos para que pueda ser calificada de actividad legítima. Es decir, no es más que un medio para que la Administración pueda conformar su voluntad, o adoptar una decisión que externamente se materializará en el acto administrativo resolutorio o final. Ello en concordancia con la garantía del debido proceso, que rige nuestro sistema constitucional.

- **La Seguridad Jurídica en el Proceso del Juicio de Cuentas.**

Doctrinariamente, la Seguridad Jurídica implica, la expectativa de que el marco legal será confiable, estable y predecible. El vocablo seguridad proviene del latín *securitas*. El cual a su vez deriva del adjetivo *securus* que significa estar libre de cuidados. En sentido amplio o lato la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En igual sentido véase: Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, México Porrúa/UNAM, 2001.



En nuestro sistema legal, el principio de seguridad jurídica está plasmado en el Art. 2 de la Constitución, al disponer: “Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se establece la indemnización conforme a la ley, por daños de carácter moral.”

Conforme la jurisprudencia constitucional, la Seguridad Jurídica comprende “(...) la certeza que el individuo posee confianza que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente.”<sup>9</sup> Así, Sánchez Viamonte afirma: La seguridad jurídica crea el clima que permite al hombre vivir como hombre, sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes a su calidad y condición de tal; es decir, la seguridad Jurídica es la característica ecológica fundamental del Estado de Derecho (...)”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional, pronunciada a las diez horas del día catorce de enero de mil novecientos noventa y siete. Ref. 38-S-93

<sup>10</sup> Ibidem.

- **El Debido Proceso Contra el Juicio de Cuentas.**

Primeramente, es preciso aclarar que no existe un criterio uniforme conducente a esta figura jurídica. Así, Couture, expresa que este vocablo “consiste en último término, en no ser privado de la vida, libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley, y de una ley dotada de todas las garantías del proceso parlamentario, pues de lo contrario, el proceso como instrumento de la justicia se habría desnaturalizado.”

Para el sistema legal salvadoreño, el debido proceso comprende otros principios o garantías, entre los cuales tenemos: “a) Que la persona sea juzgada por un juez natural; b) derecho a ser oído; c) duración razonable del proceso; d) publicidad del proceso y e) prohibición del doble juzgamiento”<sup>11</sup>.

Por otra parte, cabe destacar que para poder considerar que existe un debido proceso, es imprescindible que éste sea sustanciado conforme a la Constitución y además que se respete íntegramente el derecho de audiencia, ya que dicho derecho es un elemento esencial para la protección de los

---

<sup>11</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativa, pronunciada a las nueve horas del día veintiuno de agosto del año dos mil uno. Ref. 117-R-99.

derechos constitucionales.<sup>12</sup> Asimismo, la Sala de lo Constitucional, manifestó en su sentencia del 19 de noviembre de 2001, referencia 714-1999, que “el debido proceso o proceso constitucionalmente configurado es una categoría jurídica constitucional que no puede analizarse en forma aislada respecto de ciertos derechos de naturaleza procesal.

Bajo esa óptica, el Art. 2 de la Constitución establece derechos fundamentales para la existencia humana, comprendiéndose no en forma cerrada sino abierta; por lo que el debido proceso se encuentra estipulado, como el derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de las categorías jurídicas subjetivas instauradas a favor de toda persona. Concluimos por consiguiente, que el proceso como realizador del derecho a la protección jurisdiccional es el único instrumento a través del cual se puede, si éste es conducido en todos sus estadios o fases con apego a la Constitución, privar a alguien de un derecho consagrado a su favor.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> En igual sentido véase: Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional 2001, Centro de Documentación Judicial, Corte Suprema de Justicia, Pág. 26, 1ª Edición 2003.

<sup>13</sup> *Ididem*.

## **2.3. Los Productos del Juicio de Cuentas.**

### **2.3.1. Los Aspectos Coyunturales.**

Con la sentencia de la honorable Corte Suprema de Justicia, pronunciada por la Sala de lo Constitucional, a las once horas con cincuenta minutos del día 16 de julio del 2002, se declaran inconstitucionales los artículos 8, numeral 6 y 64 inciso 4° de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, propiciando con ello bases para nuevas reformas, viéndose reflejadas el día 26 de septiembre del 2002.<sup>14</sup>

Estas últimas reformas establecen indubitablemente, un nuevo marco jurídico a través del cual la Corte de Cuentas de la República ejercerá la jurisdicción en el doble aspecto ya mencionado.

A la fecha, la Corte de Cuentas de la República, a través del Programa 3 del Plan Estratégico Quinquenal 2003-2007, pretende alcanzar el fortalecimiento y modernización del Control Jurisdiccional, teniendo como objetivo lograr una mayor efectividad en los procesos que en esa importante área se realizan y, en consecuencia fortalecer las relaciones y aportes con los usuarios internos y externos, para coadyuvar hacia una efectiva, diligente y oportuna administración de justicia.

---

<sup>14</sup> Diario Oficial 239, Tomo 357 del 18 de diciembre del año 2002.

La Coordinación General Jurisdiccional de esa institución está impulsando la actualización del “Reglamento para el Cumplimiento de la Función Jurisdiccional”, como una necesidad de readecuar el ordenamiento jurídico, ante la exigencia de los nuevos tiempos en materia de fiscalización.

Como ya quedó establecido, desde 1939 la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, desarrolló lo relativo a la función jurisdiccional a través de su Reglamento; el cual estaba orientado a regular los procedimientos del Juicio de Cuentas.

Con la vigencia de la nueva Ley en 1995, de igual modo surgió la necesidad de crear una herramienta jurídica de carácter procesal que respondiera a la nueva modalidad del Juicio de Cuentas. Ese Reglamento tuvo una efímera vida jurídica ya que pronto surgió la necesidad de sustituirlo por el Nuevo Reglamento para el Cumplimiento de la Función Jurisdiccional, instrumento que es aplicado en la actualidad por las Cámaras de Primera y Segunda Instancia.

No obstante lo anterior, al reformar la Ley, obviamente ha exigido cambios significativos de todo orden jurídico. Por ello, nuevamente surge la necesidad de realizar cambios en el Reglamento para el cumplimiento de la función jurisdiccional. En consecuencia la forma de iniciar el Juicio de Cuentas ha

cambiado sustancialmente. Por consiguiente, la Coordinación General de lo Jurisdiccional, con el objeto de solucionar los vacíos jurídicos, ha propuesto la elaboración del referido proyecto, para demostrar de manera clara que la legislación es cambiante en forma paralela al desarrollo de las mismas instituciones.<sup>15</sup>

### **2.3.2. Los Resultados de la Gestión 2002/2005 de las Cámaras de Primera y Segunda Instancia.**

Para la investigación, es importante analizar los resultados de la función jurisdiccional, tomando en consideración las memorias de labores y las actividades de juzgamiento de Cuentas que ha realizado el máximo ente de control, en los años 2002, 2003, 2004 y 2005.

#### **2.3.2.1. Los Alcances al Cierre del Ejercicio Fiscal 2002.**

- **Los Resultados de las Cámaras de Primera Instancia.**

En el período que se informa se observan esfuerzos por finiquitar la mora procesal, registrándose avances importantes en la labor realizada por las tres Cámaras de Primera Instancia de ese año respecto a los expedientes administrativos procesados conforme a la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, los cuales totalizaron 542 que constituyen el 40% del inventario de expedientes al uno de enero de 2002. La producción de sentencias se vio

---

<sup>15</sup> Publicorte, Boletín Informativo de la Corte de Cuentas año 3 San Salvador El Salvador febrero-marzo 2005.

afectada negativamente por el proceso complejo que demanda el juicio de cuentas de los expedientes observados, en relación a los expedientes sin observación para los que es mucho más ágil y sencillo.

El Ente Fiscalizador, en esa área de gestión, como resultado de procesar un total de 607 expedientes administrativos (Glosa de Cuentas) y Demandas Patrimoniales, emitió 345 sentencias; 249 fallos razonados y de solvencia y 13 Declaraciones de Improponibilidad.

Del total sentenciado, el 85% corresponde a juicios tramitados con la Ley de 1939 y el restante 15% a Demandas; así mismo el 55% de las sentencias fueron definitivas y el 45% interlocutorias.

En cuanto a Demandas por Responsabilidad Patrimonial, la Corte emitió un total de 52 sentencias, así: el 60% condenatorias; 17% absolutorias; condenando y absolviendo a la vez el 13% y 10 % interlocutorias, finalizándose el proceso con la debida comprobación, por parte del interesado de haber cancelado la responsabilidad patrimonial que se le imputa.

Del total de sentencias en primera instancia, el 58% fueron emitidas por la Cámara Segunda; el 31% por la Cámara Tercera y el restante 11% por la

Cámara Primera. El Ente Fiscalizador recibió y admitió un total de 27 Recursos de Apelación interpuestos por parte de los servidores interesados en solventar los señalamientos de responsabilidad dictaminados en las sentencias o por la representación fiscal del Estado en los casos de existir inconformidad por la resolución emitida.

La admisión de Recursos de Apelación por las Cámaras fue la siguiente: 48% en la Segunda 30% en la Tercera y 22% en la Primera. Además, se elaboraron un total de 71 autos procesales, correspondiendo el 35% a Ejecutorias, 20% por Finiquitos de Juicio, 27% y 18% por autos de archivo definitivo y provisional respectivamente.

Del total de expedientes procesados, el 82% correspondió a expedientes con observación y el 18% sin observación. El 44% fue procesado por la Cámara Tercera de Primera Instancia; 31% por la Cámara Primera y 25% por la Segunda. Se emitió sentencia a 293 Expedientes Administrativos de manera interlocutorias al 51%, absolutorias 25% y mixtas y condenatorias 12% para cada una.

En esa área de trabajo se emitieron 249 fallos, de los cuales el 61% fueron razonados considerando el costo de procesar el expediente, en relación al beneficio pecuniario que éste generaría para las arcas del Estado o por



inconsistencias en las observaciones y 39% de solvencia por no existir observación alguna en el expediente procesado.

Durante el ejercicio 2002 el monto total sentenciado ascendió a \$7,246,808.91 que representa el 51% del presupuesto ejecutado por la Entidad Fiscalizadora. El monto absolutorio fue del 57% y el condenatorio de 43% respecto al total sentenciado.

- **Los Resultados de la Cámara de Segunda Instancia.**

Corresponde a esa Cámara conocer, diligenciar y ventilar los Recursos de Revisión interpuestos ante ella y los Recursos de Apelación entregados ante las Cámaras de Primera Instancia; a efecto de confirmar, reformar, revocar, ampliar o anular las sentencias emitidas en Primera Instancia.

En el año en mención, la Cámara conoció un total de 134 expedientes, de los cuales el 63% corresponde a Recursos de Apelación y 37% de Revisión; así mismo, el 64% se encontraban en proceso al inicio del período y el restante 36% fue recibido de enero a diciembre de 2002.

Del total de recursos recibidos durante el año, el 77% los agraviados apelaron la respectiva sentencia y en el 23% solicito revisión por existir

alguna de las siguientes situaciones: errores de cálculo, nombre, cargo, función o período de actuación; presentación de nueva documentación atinente a los reparos; sentencias basada en documentación judicialmente falsa; fallos o sentencias contradictorios; duplicidad o falsedad en la aplicación de fondos, bienes o valores públicos; uso de cálculos estimados en la sentencia o bien la no aplicación irrestricta de una ley más benigna.

La Cámara emitió un total de 28 sentencias, en las que reformó el 54%, confirmó el 32% y declaró como interlocutorias al 14% de las resoluciones emitidas en Primera Instancia.

Del total de sentencias, el 75% corresponde a expedientes administrativos (Glosa de Cuentas) y a Demandas Patrimoniales el 25%. Como resultado de la gestión en segunda instancia, se confirmó en sentencia condenatoria al 71% y absolutoria al 29% del monto total imputado que ascendió a \$253,476.49.

### **2.3.2.2. Los Logros Jurisdiccionales del 2003.**

- **Cámaras de Primera Instancia.**

Durante el 2003 la Corte de Cuentas de la República administró un total de 1,516 expedientes, el 65% en proceso al iniciar el período y el 35% fue recibido durante el transcurso del mismo. De la demanda global, el 61%

perteneció a Expedientes de Glosa Administrativa; 30% a Informes de Auditoría y el 9% a Demandas por Declaratoria de Responsabilidad Patrimonial.

Se procesaron y sentenciaron 327 expedientes de ellos al 46.2% se le emitió sentencia definitiva y en el 53.8% interlocutoria. Del total de expedientes sentenciados, corresponde el 81% a Glosa de Cuentas, 15% a Demandas Patrimoniales y el restante 4% a Informes de Auditoría.

La cuantía de Montos Sentenciados ascendió a un total de \$6,410,842.09 de los cuales el 88% se tramitaron con la Ley de 1939, referido a la Glosa de Cuentas; el 9% con la Ley de 1995 que responden a Demandas Patrimoniales y el 3% a Informes de Auditoría en el marco de las reformas a Ley de la Corte de Cuentas de la República. Del monto global el 94% equivalente a \$6,006,056.06 fueron absolutorios y el 6% o sea \$404,786.03 condenatorios.

Adicionalmente se emitieron cinco sentencias interlocutorias, las cuales continúan siendo procesadas jurisdiccionalmente por existir aún cuentadantes pendientes de responsabilidad y a doce sentencias recibidas de la Cámara de Segunda Instancia se les extendió la ejecutoria y el finiquito respectivo.

- **La Cámara de Segunda Instancia.**

Durante el ejercicio 2003, se conoció un total de 162 expedientes, de los cuales el 68% correspondió a Recursos de Apelación y 32% a Revisión, de este total el 65% equivalente a 106 expedientes se encontraban en proceso al inicio del período y 56 equivalentes al 35% fueron recibidos durante todo el período 2003. De la totalidad de los recursos sentenciados, el 67% corresponde a Apelación de la Sentencia por parte de los interesados y en el restante 33% solicitaron revisión.

Durante el año 2003, se emitieron 67 sentencias, de las cuales el 61% fueron a Expedientes de Glosa de Cuentas y el 39% de Demandas por Responsabilidad Patrimonial de este se reformó el 57%, se confirmó el 27%, se declaró como interlocutorias el 13% y revocadas el 3%. Porcentajes que evidencian la orientación de gestión realizada por la Cámara superior en grado en la procuración de una pronta y cumplida justicia, respetando el debido proceso en el Juicio de Cuentas. El monto total sentenciado ascendió a \$2,761,588.67, siendo Absolutoria la cantidad de \$ 2,498,415.43 equivalente al 90% y condenatoria la suma de \$ 263,173.24 siendo el 10% del total.

### **2.3.2.3. Los Resultados Específicos de la Gestión 2004.**

- **Las Cámaras de Primera Instancia.**

En el transcurso del ejercicio 2004, se tramitaron 1,774 expedientes, resolviendo sentencia en 471, de los que 284 correspondieron a informes de auditoría y 52 a demandas por responsabilidad patrimonial; en ambos casos la sentencia se decretó con base a la Ley vigente de la Corte de Cuentas; no así a 135 expedientes de glosa administrativa, que fueron resueltos conforme lo establecido en la Ley Orgánica de 1939.

Como resultado de los Juicios de Cuentas realizados en Primera Instancia, se condenó a responder patrimonialmente a los funcionarios actuantes, por un monto que ascendió a \$3,965,674.10.

- **La Cámara de Segunda Instancia.**

Por su parte, la Cámara de Segunda Instancia conoció 149 recursos interpuestos en apelación y revisión, por disentir las partes interesadas o relacionadas con el dictamen en Primera Instancia; en consecuencia, dicha Cámara pronunció 64 sentencias, de las cuales 24 fueron interlocutorias, 18 confirmadas, 12 reformadas, 9 revocadas y 1 anulada y producto de la actuación en Segunda Instancia, se condenó a resarcir en favor del Estado salvadoreño la suma de \$2,229,263.88.

Sobre la base de optimizar el uso de los recursos y generar una producción que agregó valor a los objetivos de gestión del Ente Fiscalizador, se destinó la suma de \$6,316,580.00 para satisfacer las necesidades propias del quehacer administrativo; adicionalmente, se invirtieron \$2,332,452.00 en la depuración de los Juicios de Cuentas, importante fase del proceso de control, que cierra el ciclo de la fiscalización ejercida por la Corte de Cuentas de la República.

#### **2.3.2.4. Los Logros Obtenidos Durante la Gestión 2005.**

- **Las Cámaras de Primera Instancia.**

La labor jurisdiccional en Primera Instancia que se desarrolló durante el año 2005 se sintetiza en los siguientes logros: Los expedientes administrados totalizaron 1,703, respondiendo a Informes de Auditoría el 66.4% (1,131), a la Glosa de Cuentas 31.2% (531) y por Demandas Patrimoniales el 2.4% (41).

Los expedientes sentenciados jurisdiccionalmente en primera instancia sumaron 1,033 y se procesaron 81 expedientes de la Glosa de Cuentas. La cuantía del monto sentenciado totalizó \$35,821,164.30, habiéndose fallado condenatoriamente el 68% y de manera absolutoria el 32%. Del referido valor, el 90% corresponde a juicios relacionados con Informes de Auditoría,

el 7% a Expedientes de Glosa de Cuentas y el 3% a Demandas Patrimoniales.

Durante el 2005, esta área de gestión emitió en los expedientes por Informes de Auditoría un total de 294 sentencias, el 97% (284) de manera definitiva e interlocutoriamente el 3% (10). De las sentencias definitivas, correspondieron a fallo condenatorio el 42% (118), condenando y absolviendo a la vez (sentencia mixta) un 34% y de forma absolutoria el 24% (68).

Los expedientes que se procesaron fueron 547, dictándose sentencia al 54% (294); y mediante fallos de tipo razonado el 32% (176) y de solvencia el restante 14% (77). Se ejecutoriaron un total de 85 sentencias y se admitieron 56 recursos de apelación al pronunciamiento emitido en Primera Instancia.

Las sentencias emitidas en los juicios de Demandas por Responsabilidad Patrimonial totalizaron 36; de éstas 35, equivalentes al 97%, fueron definitivas y una, el 3%, interlocutoria. Otras resoluciones procesales sumaron 146. Adicionalmente, las partes que apelaron por considerarse agraviados con la sentencia emitida, interpusieron un total de 10 recursos.

Se procesaron jurisdiccionalmente un total de 450 Expedientes de Glosa Administrativa, liquidando con ello la mora procesal en Primera Instancia, remanente del anterior control ejercido por el Ente Fiscalizador a través de su Ley Orgánica de 1939.

Además se ejecutoriaron 72 sentencias, se emitieron 23 finiquitos y se recibieron 26 recursos en total, de éstos el 92% fueron de apelación y 8% de revisión.

- **La Cámara de Segunda Instancia.**

Como producto de la labor desarrollada por esta Cámara fueron ventilados un total de 217 recursos, de los cuales en 185, equivalentes al 85%, se apeló el fallo pronunciado en la primera instancia y en 32, el 15%, fue solicitada la revisión.

En esta instancia se emitieron 70 sentencias, un 79% (55) corresponden a recursos en grado de Apelación, y 21% (15) a Revisión. El monto sentenciado fue de \$4, 120,553.20.

De las 55 sentencias emitidas por recursos de apelación, correspondieron el 55% a Demandas Patrimoniales, el 31% a Expedientes de Glosa de Cuentas y el 14% a Informes de Auditoría. De las 15 sentencias por recurso de



revisión, el 80% pertenecieron a Expedientes de Glosa de Cuentas y el 20% a Demandas Patrimoniales.

La información antes mencionada, ha sido retomada de las memorias publicadas por la Corte de Cuentas de la República, que cada año se elaboran en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 199 de la Constitución de la República, en ella se aprecian datos valiosos, pues demuestran que el caudal de fondos auditados y juzgados representan un alto porcentaje de las inversiones estatales, de lo que se puede concluir lo siguiente:

- Que el Estado ha crecido en una proporción acelerada, desde 1939, año en que entró en vigencia la primera Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.
- Que los montos antes mencionados, ya sean auditados o sometidos a juicio de cuentas, representan un reto para la Corte de Cuentas de la República, emitir sentencia ejecutoriada, sea esta condenatoria o absolutoria, pues sólo así, podrá contrastarse contra las memorias de labores que realiza la Fiscalía General de la República, en el sentido de verificar los montos que efectivamente han sido recuperados a favor del Estado de El Salvador.

- Que no existe un mecanismo confiable y predecible, que permita identificar en que medida el Juicio de Cuentas y la auditoría misma, realizada por la Corte de Cuentas de la República, constituyen herramientas para asegurar la rentabilidad social de los ciudadanos, aspecto importantísimo a que alude la misión del máximo ente de control.
- Que los aspectos antes mencionados representan una pequeña parte de las violaciones a la garantía de la Seguridad Jurídica, no sólo de las partes procesales que intervienen en el Juicio de Cuentas, sino del pueblo Salvadoreño en general que no encuentra satisfacción en la gestión pública, pues al no informarse a la sociedad sobre los montos que efectivamente recupera el estado, existe una inseguridad, que no garantiza la aprobación de los administrados, por ello queda comprobado que ante cifras tan exorbitantes a las cuales se les aplica la auditoría gubernamental y en consecuencia el juicio de cuentas, debe garantizarse una verdadera seguridad jurídica en todos y cada uno de los procesos a que haya lugar.

## CAPITULO III

### PROBLEMÁTICA DEL JUICIO DE CUENTAS.

#### 3.1. Los Problemas del Juicio de Cuentas.

El juicio de cuentas es un juicio especial por ser de carácter administrativo, pero es mucho más especial por las bondades que lo caracterizan y que lo hacen diferente a cualquier otro juicio de esta naturaleza.

Es curioso que las bondades de éste juicio, se conviertan en un momento determinado en problemas que pueden llegar hasta el límite de violentar el debido proceso y por consiguiente la Seguridad Jurídica de las partes involucradas. Entendidas estas como: Los Cuentadantes, los terceros involucrados y el Estado mismo, quien es representado por la Fiscalía General de la República.

En el capítulo II, en el apartado sobre los antecedentes del juicio de cuentas, se hizo un amplio relato histórico sobre las modificaciones que ha sufrido el Juicio de Cuentas, a consecuencia de las reformas realizadas al ordenamiento jurídico que rige al mismo.

Sin embargo, en éste apartado previo a establecer la problemática, se hará un breve recorrido histórico del surgimiento del juicio de cuentas y

sus modificaciones, lo cual en ocasiones en vez de avanzar se ha retrocedido.

Por ejemplo con la Ley Orgánica, el Juicio de Cuentas se originaba por medio del pliego de reparos, en cambio con la reforma de la Ley de 1995, el Juicio de Cuentas se inicia con la demanda presentada por la Fiscalía General de la República. La cual era notificada por la Dirección de Responsabilidades, en cambio la reforma de la Ley de la Corte de Cuentas del 2002, se vuelve al procedimiento establecido por la Ley Orgánica. Es decir que el Juicio de Cuentas se origina mediante el pliego de reparos elaborado por las cámaras de primera instancia, lo que claramente demuestra que en un momento determinado, la Corte puede convertirse en Juez y parte del proceso, razón suficiente para violentar la Garantía de la Seguridad Jurídica. Es más, en la práctica sucede que existen casos, que han sido reparados diversos funcionarios que han formado parte de distintas instituciones públicas, que posteriormente llegan a ocupar el cargo de Fiscal General de la República. Que dicho sea de paso, en el Juicio de Cuentas éste representa los intereses del Estado como una de las partes procesales que intervienen en el proceso.

Por tal razón y por el diseño actual del juicio de cuentas, cabe la interrogante, ¿Será correcto que el señor Fiscal General de la República,

obstante una doble calidad, por una parte ser reparado y por otra ser la parte acusadora?, estos y otros problemas serán invocados en éste capítulo, pero siguiendo con la idea del nacimiento y modificaciones del Juicio de Cuentas, se tiene:

El Juicio de Cuentas nace con la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República en el año de 1939. Ley derogada en el año de 1995, mediante Decreto legislativo número 438, de fecha 31 de Agosto de 1995; esta Ley sufrió reformas en el año 2002, la cual suprimió la Dirección de Responsabilidades, quien declaraba la Responsabilidad Patrimonial y Administrativa de los cuentadantes.

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

---

<sup>16</sup> Referencia 11-97/12-97/1-99, de Recurso de Amparo Constitucional emitido por la honorable Corte Suprema de Justicia.

declaración de la responsabilidad patrimonial y administrativa. Esta misma resolución era la que constituía el insumo básico para la elaboración de la demanda, por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) en contra de los empleados y funcionarios públicos, dicha demanda era presentada ante la Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República, dando origen así al Juicio de Cuentas.

A consecuencia de la sentencia antes mencionada, entró en vigencia la Ley de la Corte de Cuentas de la República con sus reformas<sup>17</sup>, que viene a regular de un modo diferente el procedimiento del Juicio de Cuentas y la determinación de la declaratoria de responsabilidades.

Lo anterior, genera un cambio de orden legal en los procesos que hasta esa fecha, habían sido desarrollados, por un sistema jurisdiccional obsoleto y arcaico que operaba desde 1939, y modificado levemente en 1995.

### **3.1.1. La Base Administrativa y Origen del Juicio de Cuentas.**

De conformidad a la ley vigente, el insumo principal para iniciar el Juicio de Cuentas lo constituye el Informe de Auditoría, emitido por cualquiera de las siete Direcciones de Auditoría, que conforman el Área Operativa de la Corte de Cuentas de la República las cuales son: Dirección de

---

<sup>17</sup> Decreto Legislativo número 998 de fecha 26.09.02 publicado en el Diario Oficial No. 239 Tomo 357 de fecha 18.12.02.

Auditoría Uno, Sector Administrativo y Desarrollo Económico; Dirección de Auditoría Dos, Sector Municipal; Dirección de Auditoría Tres, Sector Justicia y Ramo de Economía; Dirección de Auditoría Cuatro, Sector Social; Dirección de Auditoría Cinco, Cooperación Externa; Dirección de Auditoría Seis, Sector Medio Ambiente; Dirección de Auditoría Siete, Sistemas Informáticos.

Finalizado el informe de auditoría, éste es remitido a la Unidad de Recepción y Distribución de Informes de Auditoría. Para ser analizado y determinar si éste posee o no hallazgos que generen Responsabilidad Patrimonial, Administrativa, o Ilícitos Penales.

Es de destacar que el informe de Auditoría, es la fuente principal para dar inicio al Juicio de Cuentas. Después que la Unidad de Recepción y Distribución de Informes de Auditoría envía el informe a la Cámara de Primera Instancia. Dicho informe es recibido por la Cámara respectiva, quien emite un auto y es a partir de esta fecha que se inicia el conteo para los dos años de caducidad de los informes de auditoría en sede jurisdiccional.

Tal como lo establece el Atr. 96 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Estos informes pueden contener diversos vicios, como por

ejemplo, que el período el cual ha dado origen al informe haya prescrito, pues la ley establece que después de cinco años, prescribe el período para la auditoría.

Existe una percepción ciudadana y expresiones de cuentadantes, que manifiestan inconformidad en contra de los equipos de auditores, quienes se apartan de su juramento de ejercer con profesionalismo y con el marco legal. Por el contrario, demuestran interés malicioso en afectarles al momento de realizar la auditoría, los auditados manifiestan una conducta de tipo policíaco y no técnica. Dando la impresión que buscan afectar al cuentadante por razones distintas. Entre las más mencionadas la política. Por lo antes expresado, es básico que los jueces de primera instancia hagan un análisis minucioso de los informes de auditoría en el proceso del juicio de cuentas.

### **3.1.2. El Análisis Jurídico del Informe de Auditoría.**

En el caso de que el informe no posea hallazgos, no es comunicado por la Dirección de Auditoría al interesado, si no que es remitido a la Dirección Jurídica de la Corte de Cuentas de la República, quien emite una Solvencia en la que se hace constar que el funcionario o empleado se encuentra libre de toda responsabilidad, el problema consiste en que



ésta Dirección no emita dicha solvencia de inmediato, por lo que el funcionario espera excesivo tiempo en que se legitime su inocencia.

### **3.1.3. Los Ilícitos Penales.**

Cuando se detecta posibles ilícitos penales, según lo establecido por el Art. 56 Ley de la Corte de Cuentas de la República de inmediato se hace saber al Presidente de la Corte de Cuentas de la República para que éste informe dentro de las veinticuatro horas siguientes al Fiscal General de la República, quien es responsable de iniciar la investigación correspondiente.

Para éste tipo de hallazgos, la función de la Corte de Cuentas de la República finaliza con el informe antes citado. La responsabilidad de investigar los hechos, pasa por la Fiscalía General de la República quien por mandato de la Ley, es la responsable de poner a la orden de los tribunales comunes a los implicados en los hechos. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Administración Nacional de Acueducto y Alcantarillados (ANDA), la Alcaldía de San José Villanueva, instituciones en la cuales la Corte de Cuentas de la República detecta los ilícitos penales y los comunica a la Fiscalía General de la República, para que ésta actúe contra estos funcionarios.

Los posibles ilícitos penales pueden ser determinados por los equipos de Auditoría, en el pleno desarrollo de la Auditoría y los señalan en el informe final. Este informe de auditoría pasa al Director respectivo quien lo ratifica o lo modifica; por ejemplo si el informe no contiene ilícitos penales y a criterio del Director, la actuación del o los cuentadantes riñe con la Ley, éste señala los ilícitos penales. Se puede dar el caso que la fase administrativa no detecte los posibles ilícitos penales. Sin embargo, los Jueces de Primera Instancia al identificarlos realizarán el procedimiento antes señalado, no obstante a la fecha de la presente investigación, no se comprobó la existencia de un tan solo informe de ésta naturaleza.

#### **3.1.4. Los Hallazgos Administrativos y Patrimoniales.**

El área operativa de la Corte de Cuentas de la República es la responsable de auditar, con los informes de auditoría se determinan los hallazgos, y es el área Jurisdiccional que con base en los hallazgos, determina la responsabilidad administrativa, Art. 54 Ley de la Corte de Cuentas de la República, o la responsabilidad patrimonial, Art. 55 de la misma ley.

Según el Art. 53 Ley de la Corte de Cuentas de la República, la institución es competente para conocer y juzgar las operaciones

administrativas, a los funcionarios, empleados y terceros a que se refiere la Ley.

La Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República da por recibido el informe, iniciando el análisis y se emite el pliego de reparos originando el Juicio de Cuentas para resolver en sentencia, lamentablemente existe una serie de informes de auditoría, que no cumplen con los requisitos establecidos por las normas de Auditoría Gubernamental, y aún así se tramitan en las Cámaras de Primera Instancia.

### **3.1.5. Los Problemas Específicos del Juicio de Cuentas.**

El Juicio de Cuentas en su procedimiento comprende algunos aspectos que en algún momento pueden convertirse en verdaderos problemas y es por ello que se enumeran una serie de factores, tales como:

#### **3.1.5.1. La Caducidad.**

La Caducidad en el Juicio de Cuentas, por mandato de Ley tiene una duración de dos años. Estos dos años de plazo se pueden convertir en una ventaja o desventaja para las partes procesales, pues la ley no da plazos intermedios para que los Jueces resuelvan con celeridad o con retardo. Si por ejemplo, un cuentadante desea que el Juicio se sustancie

a la brevedad posible y los Jueces basados en su independencia jurisdiccional no lo realizan así, ese caso lo pueden iniciar un año después de haber ingresado a la cámara. Pero puede suceder lo contrario, un cuentadante por razones que tiene dificultad para recopilar la prueba, solicita que en base a los dos años que tiene para que se resuelva, se amplíen los plazos, pero en éste caso los jueces resuelvan con prontitud, si así lo hacen, pueden resolver en los primeros seis meses de haber ingresado el informe de auditoría a la cámara; éste cuentadante se siente que le están violentado su derecho de defensa, en cambio en el caso primero puede alegar la retardación de la pronta y cumplida justicia. Estos plazos sin controles, dejan al libre albedrío o voluntad de los Jueces, en que tiempo van a resolver, permitiendo en muchos casos la arbitrariedad o el castigo político, por ser de determinada corriente política.

#### **3.1.5.2. La Doble Función de las Cámaras de Primera Instancia.**

En el apartado anterior, se destacó la problemática de los dos años de caducidad. El período se inicia en la fecha en la cual el informe de auditoría ingresa a la respectiva cámara. Los Jueces cuando consideran conveniente inician el análisis y como resultado de éste emiten el pliego de reparos, el cual es notificado a las partes procesales; es necesario destacar en éste juicio que el pliego de reparos es el equivalente a la

demanda, y ésta al ser notificada hace las veces del emplazamiento, naciendo con ésta acción una doble función de las cámaras de primera instancia, que por una parte entablan la demanda y por otra sustancian el proceso; es decir que demandan y juzgan al mismo tiempo, situaciones que pueden generar violaciones al debido proceso.

### **3.1.5.3. Las Diferencias de las Cámaras de Cuentas.**

Se puede destacar que las Cámaras de Primera Instancia: a) No cuentan con un procedimiento uniforme para resolver en casos iguales o similares; b) Los Jueces no cuentan con una infraestructura independiente a la Corte de Cuentas; c) Los Jueces de cuentas resuelven en base a la Sana Crítica y a la Libertad probatoria, pues la ley no estipula de un modo preciso los medios de valoración de la prueba; d) La Independencia de los Jueces es vulnerada con el nombramiento del Coordinador General del área Jurisdiccional, quien valiéndose de su cargo que es exclusivamente administrativo, infiere en algunas decisiones de tipo jurisdiccional de los Jueces, lo que pone en duda la independencia de los mismos; e) Los magistrados de la Cámara de Segunda Instancia, son nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta de los partidos políticos, lo cual puede en determinado momento, contaminar políticamente las resoluciones de la misma; f) Se da al caso que un mismo cuentadante o cuentadantes, este siendo

Juzgado por varios juicios de cuentas en diferentes cámaras, originándose la posibilidad que este siendo Juzgado doblemente por una misma causa, por la falta del empleo del criterio de acumulación de los Juicios; g) En el Juicio de Cuentas no existe etapa probatoria con un plazo procesal determinado, lo cual es una ventaja a favor del cuentadante, ya que mientras no haya sentencia definitiva, se puede presentar prueba, y los Jueces están en la obligación de valorarla para emitir su fallo.

#### **3.1.5.4. Las Deficiencias en el Procedimiento del Juicio de Cuentas.**

Se ha identificado que el procedimiento del Juicio de Cuentas adolece de deficiencias notorias en la fase de la sentencia y del emplazamiento, debido que el emplazamiento no es realizado en los plazos adecuados y a los sujetos pertinentes. En cuanto a la Sentencia, ésta carece de razonamientos y argumentos que clarifiquen los puntos que no han sido desvanecidos por los cuentadantes, dejando incertidumbre en las partes procesales.

Es importante destacar que la concentración de las cámaras de cuentas en San Salvador, es desventajoso para los cuentadantes que han fungido en las instituciones del interior del país. Pues tienen que comparecer hasta San Salvador, lo cual implica recorrer largas distancias, invertir más tiempo y dinero, que en muchos casos se convierte en dificultad

verdaderamente influyente, para presentar la prueba de descargo y ejercer su derecho de defensa.

En las municipalidades se da el caso que si un partido político pierde la administración de la municipalidad, los concejos entrantes cierran la posibilidad al saliente, para que pueda acceder a la documentación que les servirá de prueba en su gestión, violándole con ésta acción el derecho a la defensa.

#### **3.1.5.5. Las Interrogantes Sobre el Juicio de Cuentas.**

***¿En qué medida el Juicio de Cuentas garantiza la Seguridad Jurídica de los Cuentadantes?; ¿Qué factores inciden en esa garantía?***

Así como este problema se pueden plantear otras interrogantes como las siguientes: ¿En qué medida el diseño actual del Juicio de Cuentas, se convierte en la causa principal de la retardación de la pronta y cumplida justicia?; ¿Cuál es el grado de eficacia del juicio de cuentas, frente a los informes de auditoría?; ¿En qué medida el Juicio de Cuentas garantiza la transparencia en la administración de los bienes del Estado?; ¿En qué medida el procedimiento del juicio de cuentas es aplicado con equidad por las cámaras de primera instancia a los cuentadantes?

#### **3.1.5.6. Las Hipótesis Generales.**

“Comprobar en que medida el Juicio de Cuentas vulnera la garantía de la seguridad jurídica de los cuentadantes, en la aplicación de la ley de la Corte de Cuentas de 1995”.

“Comprobar en que medida los factores internos y externos de la Corte de Cuentas de la República, vulneran la garantía de la seguridad jurídica, en la aplicación del Juicio de Cuentas”.

#### **3.1.5.7. Las Hipótesis Específicas.**

“Determinar cuales factores internos inciden en vulnerar la garantía de la seguridad jurídica, en la aplicación del juicio de cuentas”.

“Determinar cuales factores externos inciden en vulnerar la garantía de la seguridad jurídica, en la aplicación del juicio de cuentas”.

“Comprobar si la discrecionalidad e independencia de los jueces de primera instancia y magistrados de segunda instancia, vulneran la seguridad jurídica de los cuentadantes, en el juicio de cuentas”

### **3.2. Las Ventajas del Juicio de Cuentas.**

El entorno en que se desarrolla el Juicio de Cuentas, no es inmune a las adversidades políticas y a los continuos procesos electorales que se realizan



en El Salvador. Cuando en el apartado anterior, se destacó que los largos períodos, la independencia, la discrecionalidad, la libre valoración de la prueba, la ubicación de las cámaras dentro del edificio de la Corte de Cuentas de la República, son parte de la problemática del Juicio de Cuentas. Pareciera adverso, pues es el caso que para muchos cuentadantes esta circunstancia, se convierte en beneficio y para otros en desventaja, debido a ese entorno político que ya se ha analizado. Resulta que en las municipalidades, por mencionar un ejemplo, cuando se dan los cambios de administración, tanto la saliente como la entrante, buscan la manera de perjudicarse.

Tal es el caso de los funcionarios y empleados que no profesen determinada corriente política, y es precisamente en ésta etapa que se cometen muchas arbitrariedades, para favorecer a algunos y desfavorecer a otros, de acuerdo a conveniencias partidarias. Es ante ésta realidad que se invierta la problemática en ventaja, con lo cual los largos plazos, sean un aliado para aquellos cuentadantes que no tienen acceso a la documentación resguardada en las instituciones y de igual manera los otros factores descritos como problemas en estas circunstancias se conviertan en ventajas.

**CAPITULO IV**  
**LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL DEBIDO PROCESO**  
**EN EL JUICIO DE CUENTAS.**

**4.1. La Garantía de la Seguridad Jurídica en el Juicio de Cuentas.**

La Seguridad es el contexto dentro del cual los Jueces de Cuentas resuelven las peticiones de los reparados y de la Fiscalía General de la República, para ellos es la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. Para que así sea, es indispensable que las decisiones de los legisladores se tomen según el sentido lógico de la norma jurídica y no según la lógica de la discrecionalidad<sup>18</sup>.

Se debe considerar que ese sentimiento de seguridad frente a las posibles contingencias que se presentan en sociedad, es el mismo que le debe permitir a todos los Concejos Municipales del País y a todos los funcionarios de las distintas Instituciones que conforman el aparato estatal frente a toda posibilidad de un juzgamiento contable, deben sentirse garantizados y plenamente sabedores que todo manejo de fondos públicos, al final de todo período implica una obligación inherente que es lógicamente la rendición de cuentas con toda la transparencia que exige hoy en día la misma ciudadanía.

---

<sup>18</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, Edit. Themis, México 2001.

Por la naturaleza misma de las características de cualquier sociedad, debe ser procurada por el ente rector de la fiscalización, que las relaciones jurídico procesales entre las partes y el juzgador, permitan arribar a una resolución que de no satisfacer las pretensiones, se pueda establecer de manera clara que la misma ha sido emitida dentro del marco de estricto respeto a la Constitución de la República, a la Ley de la Corte de Cuentas, al Reglamento para el Cumplimiento de la Función Jurisdiccional y a todas aquellas leyes de carácter municipal o de creación de las instituciones estatales, según sea la naturaleza de la auditoría que haya pasado a la fase del Juicio de Cuentas.

Por ello, también es indispensable que el Estado, como ente rector de las relaciones en sociedad, no sólo establezca los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer seguridad jurídica al ejercer su poder de imperio.

#### **4.2. La Seguridad Jurídica como Garantía Individual.**

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegarán a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Magaloni, Beatriz, La Desobediencia Civil en la Democracia Social, Edit. ITAM, México 1990.

En el caso del Juicio de Cuentas, la seguridad jurídica es la certeza que tienen las partes procesales de que los Informes de Auditoría, que son trasladados juntamente con sus Papeles de Trabajo, a la Unidad Receptora y Distribuidora de Informes de Auditoría, no serán modificados de manera arbitraria. Sino por el contrario poseer la certeza plena que pasan a una instancia constituida por cinco Cámaras de Primera Instancia, las cuales al estar integradas por profesionales del derecho, éstos valoran en el Juicio de Cuentas todas aquellas situaciones que no pueden ser desvanecidas en la fase administrativa.

Por ello, reviste vital importancia que los juzgadores no sólo cumplan con un requisito académico el cual es indispensable para el cargo, sino también estén impregnados de una serie de virtudes tales como: una conducta moral intachable, una amplia experiencia en la valoración de la prueba, sobre todo en aquellos casos que por la naturaleza misma de las actuaciones de los funcionarios, -actuaciones municipales, de obra pública, de medio ambiente entre otras-, se necesita un conocimiento multidisciplinario, o al menos contar con un equipo idóneo de resolutores jurídicos, que le permita al juzgador llegar a la verdad real de los hallazgos sometidos a su conocimiento. Pues de esta manera no se vulnera el derecho de defensa de los reparados, quienes acuden con la ilusión de que su situación jurídica no sea modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente por la Ley.

### **4.3. La Seguridad Jurídica Como Obligación del Estado.**

La Seguridad Jurídica es uno de los bienes más preciados que el Estado garantiza a la persona humana. En alguna medida, una de las principales justificaciones de la existencia del Estado ha sido precisamente que, mediante el monopolio del control a la violencia, asegura la existencia de la sociedad y la paz interior<sup>20</sup>. No sólo esto, sino que la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad, permiten que los individuos se muevan dentro de un marco legal con igual libertad y autonomía que les permitan realizar sus planes de vida.

De ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico. Con el objetivo de que los miembros de una sociedad logren el "bien común", es absolutamente necesario el establecimiento de un marco jurídico legal y la convicción de sus integrantes por vivir en completa observancia de sus disposiciones.

No obstante lo anterior, en Países subdesarrollados, éste bien común debe asegurarse de diversas maneras. El combate a la corrupción es uno de ellos, por lo cual estudiosos del derecho administrativo opinan que la rendición de cuentas es un mecanismo necesario para garantizar que los impuestos de los administrados sean invertidos para beneficio de toda la sociedad. Por

---

<sup>20</sup> Muñoz Serafín, Rodrigo, Comentarios a las facultades conferidas a la Procuraduría Federal del Contribuyente, Ponencia, Durango, Dgo., 2004.

ésta razón las Cortes de Cuentas de países desarrollados, por su incidencia en dichos controles, han sido elevadas a la categoría de un cuarto poder, otorgándole amplias facultades para fiscalizar la Hacienda Pública.

En nuestro País, bastaría con asegurar la independencia funcional y presupuestaria que le otorga su misma ley, independencia que tal como lo ordenó la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, debe no sólo ser aceptada sino respetada por todos los Órganos que constituyen el Estado. Pues sólo así es posible lograr un orden aceptable y una seguridad jurídica palpable en aspectos del Estado, para lograr el establecimiento de una sociedad más justa y segura para sus integrantes.

Las imposiciones del Estado en materia del Juicio de Cuentas, como todas las materias, se encuentran sujetas a las normas relativas que establecen límites y directrices a seguir para en su caso, afectar la esfera jurídica de los cuentadantes, en un plano de legalidad que le otorgue plena seguridad de que dicha afectación se encuentra ajustada a Derecho y tiene como fundamento máximo los principios Constitucionales que rigen a la sociedad salvadoreña.

#### **4.4. El Debido Proceso y sus Fases de Construcción.**

El concepto del debido proceso, envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjunto de garantías de los derechos de goce, cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses de los funcionarios reparados. Es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia.

##### **4.4.1. El Valor y Efecto Constitucional del Debido Proceso.**

En un primer momento se atribuyó valor y efecto constitucional al principio del debido proceso legal -como aun se conoce en la tradición británica y norteamericana: due process of law-. Del capítulo 39 de la Carta Magna inglesa de 1215, se desarrolló este derecho de los barones normandos frente al Rey "Juan Sin Tierra" a no sufrir arresto o prisión arbitrariamente y a no ser molestados ni despojados de su propiedad sin el juicio legal de sus pares y mediante el debido proceso legal. Su contenido fue un signo claro de alivio ante los excesos de este Rey y de sus predecesores, con su antecedente inmediato en la "Carta de Coronación de Enrique I" o "Carta de las Libertades", primera Carta concedida por un monarca inglés, otorgada por aquél en 1100, en el momento de su acceso al trono. Según el pasaje de la Magna Charta que interesa: "Ningún hombre libre deberá ser arrestado, o detenido en prisión, o desprovisto de su propiedad, o de ninguna forma

molestado; y no iremos en su busca, ni enviaremos por él, salvo por el juzgamiento legal de sus pares y por la ley de la nación".

A partir de este último concepto del Capítulo 39 de la Magna Charta, transcrito del latín original *per legem terrae* y traducido al inglés como *law of the land*, se desarrolló el debido proceso legal -*due process of law*-, en su acepción contemporánea.

El capítulo 39 fue una protesta contra el castigo arbitrario y las ilegales violaciones a la libertad personal y de los derechos de propiedad, y garantizaba el derecho a un juicio justo y a una justicia honesta. Creaba y protegía inmunidades de que las personas nunca habían disfrutado hasta entonces, así como los derechos propios, atinentes a la persona o a sus bienes, y también significa que su disfrute no podía ser alterado por el Rey, por su propia voluntad y, por ende, no podía arrebatarlas.

El contenido original de la Carta era mucho más específico y restringido, como salvaguarda para asegurar un juzgamiento por árbitros apropiados, compuestos por los propios poseedores, por los barones mismos o por los jueces reales competentes. La cláusula no pretendía acentuar una forma particular de juicio, sino más bien la necesidad de protección ante actos arbitrarios de encarcelamiento, desposesión e ilegalidad que el Rey Juan había cometido o tolerado. Pero con el tiempo las apelaciones a otras libertades fueron, o sustantivas, o procesalmente orientadas hacia fines



sustantivos, motivo por el que la Carta Magna inglesa se convirtió en uno de los documentos constitucionales más importantes de la historia. No en vano recibió más de 30 confirmaciones de otros monarcas ingleses; las más importantes, de Enrique III, en 1225; de Eduardo I, en 1297, y de Eduardo III, en 1354.

De todo esto fue desprendiendo también una reserva de ley en materia procesal, en virtud de la cual las normas rituales sólo pueden ser establecidas mediante ley formal, emanada del Parlamento -y de un Parlamento progresivamente más democrático y representativo-, además de un derecho a la propia existencia y disponibilidad de un proceso legal. En esta primera etapa no se hizo aun cuestión constitucional de cuáles fueran los procedimientos preestablecidos o preestablecibles en cuanto a su contenido, sino sólo en cuanto a la imperatividad de su existencia y a que estuvieran prefijados por ley formal.

#### **4.4.2. La Garantía Constitucional del Debido Proceso.**

Al poco tiempo de haber puesto en marcha el principio anterior, se vio su insuficiencia, derivada de su carácter meramente formal, pues esto hizo que la doctrina se extendiera al llamado debido proceso constitucional -hoy, simplemente, debido proceso-, según el cual el proceso, amén de lo regulado por ley formal y reservado a ésta, debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona

humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador; con lo que se llegó a entender que la expresión de la Magna Charta *law of the land*, se refiere en general, a todo el sistema de las garantías todavía sólo procesales o instrumentales- implicadas en la legalidad constitucional. Este es el concepto específico de la garantía constitucional del debido proceso en su sentido procesal actual.

#### **4.4.3. El Principio de Razonabilidad de las Leyes.**

Pero aun se dio un paso más en la tradición jurisprudencial anglo-norteamericana, al extenderse el concepto del debido proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial -*substantive due process of law*- que en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos, para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución. Si no también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica a su vez, el cumplimiento de exigencias

fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución.

De ahí que las normas jurídicas y los actos de autoridad, requieren para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes, y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución, entre los cuales se tienen: la paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad.

Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella.

Desde luego que el debido proceso genera exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, especialmente, de los sancionadores como el Juicio de Cuentas.

#### **4.4.4. El Debido Proceso en la Constitución y la Ley de la Corte de Cuentas de la República.**

En El Salvador también se ha producido un desarrollo jurisprudencial de las normas Constitucionales, que garantizan los derechos procesales y sustantivos de la persona sometida a un proceso. Principalmente después de los acuerdos de paz, la garantía del debido proceso se fundamenta en los Art. 11 y 12 de la Constitución de la Republica, en relación con los Art. Arts. 52 y 89, de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

En este sentido los artículos citados literalmente dicen lo siguiente: Art. 11 de la Constitución “Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”. Art. 12. “Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa...”

El referido artículo 11 consagra la garantía de audiencia, según la cual nadie puede ser privado de sus derechos, sino después de haber sido vencido en juicio. La aplicación de esta garantía no solo se aplica en materia penal, sino también en el proceso del juicio de cuentas. También se establece el principio a la cosa juzgada. Es decir, que una vez se haya seguido un juicio

de cuentas por determinado motivo, no se puede volver a demandar por esa misma causa.

El Art. 12 Constitucional consagra el derecho: a ser considerado inocente, mientras en el juicio y conforme a la ley no se demuestre lo contrario; en igual sentido, el Art. 52 Ley de la Corte de Cuentas de la República establece: “se presume legalmente que las operaciones y actividades de las entidades y organismos del sector público y sus servidores sujetos a esta Ley, son confiables y correctas, a menos que haya precedido sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad, por parte de la Corte.

No será necesario declarar exentas de responsabilidad a las entidades y organismos ni a sus servidores, salvo cuando hayan sido declarados responsables de irregularidades, perjuicios o desviaciones, por la Corte.

Para optar a cargos públicos o de elección popular se exigirá finiquito de la Corte de conformidad a la Constitución y las Leyes”.

En cuanto al Derecho de Defensa en el Juicio de Cuentas, el Art. 12 Cn. relacionado en el Art. 89 Ley de la Corte de Cuentas de la República exponen el derecho a ser defendido y las instituciones que tienen obligación de proveer al cuentadante la defensa técnica, en ese sentido el Art. 89 de la

misma Ley dice: “Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior, sin que se hubiere presentado el ausente a recibir la copia del pliego de reparos, la Cámara de Primera Instancia le nombrará un defensor para que lo represente en el juicio. El defensor deberá ser Abogado de la República. Aceptado el cargo y rendido juramento, se le entregará personalmente la copia del pliego de reparos. El defensor cesará en el cargo al apersonarse en el juicio, el reparado, apoderado o sus herederos.

De lo expuesto, se verifica que aún existiendo suficiente jurídico, en la práctica este derecho de defensa, no goza de eficacia alguna, ya que la Procuraduría General de la República no se muestra parte a favor de la defensa de los cuentadantes; por tal razón, las Cámaras de Primera Instancia por mandato de ley, nombran profesionales del derecho ajenos a la Corte de Cuentas de la República, sin que exista un procedimiento de selección para dicho nombramiento, dando lugar a que los profesionales nombrados no acudan a cumplir con esa obligación mandada. En la práctica si el defensor no comparece a mostrarse parte, éste es declarado rebelde y el derecho a la defensa del cuentadante es vulnerado. En consecuencia el resultado del juicio es de condena para el cuentadante.

#### **4.5. El Análisis de los Principios Relativos al Debido Proceso en el Juicio de Cuentas.**

Con la advertencia de que, tanto el "derecho general a la justicia" como el "derecho general a la legalidad", no constituyen elementos propiamente dichos del debido proceso, sino más bien condiciones generales previas, propias de la concepción más amplia de la administración de justicia en un Estado democrático de derecho; pero que por esto mismo, su carácter previo y necesario hace de ambos y de lo que ambos implican, presupuestos o condiciones sine qua non de aquél, de manera que su ausencia o irrespeto implica necesariamente la ausencia del debido proceso, al punto de que esa ausencia o violación también debe sancionarse como violación al principio del debido proceso.

##### **4.5.1. El Derecho General a la Justicia.**

En la base de todo orden procesal está el principio de la justicia, y el derecho fundamental a la justicia, entendido como la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, valga decir, de un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional de la Corte de Cuentas, ésta misión tan especial esta encaminada a las cinco cámaras de primera instancia y a la honorable cámara de segunda instancia, quienes son las encargadas de administrar justicia en materia de fiscalización.

En este sentido el debido proceso tiene ante todo, dimensiones programáticas, que exigen la existencia, suficiencia y eficacia de un sistema judicial y procesal idóneo para garantizar precisamente ese derecho fundamental a la justicia, que no es más que una consecuencia del monopolio de la fuerza, asumido por el Estado, y la más importante manifestación del derecho de petición, que en El Salvador se consagra, en el artículo 18 de la Constitución de la Republica, el cual establece “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

Lo anterior impone una obligación a los señores Jueces de Cuentas, y es que no pueden emitir pronunciamiento alguno, sin antes haber evacuado cada una de las peticiones que les hayan formulado los cuentadantes, tal es el caso los peritajes, inspecciones, compulsas, entre otras diligencias a las que hace referencia el Reglamento para el cumplimiento de la Función Jurisdiccional.

También existen otras implicaciones aun más exigibles, las cuales pueden a su vez, pertenecer al sistema mismo de administración de la justicia o al derecho de acceso a la justicia para todas las personas, como lo son: ante todo, la total independencia, incluso económica del sistema judicial,



independencia que por cierto, se trató de recoger en el artículo 2 de la Ley de la Corte de Cuentas, al expresar: La Corte es independiente del órgano ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario.

La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico y sus actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular.

Por otra parte el mencionado derecho de petición consagrado en el artículo 18 de la Constitución de la República, posee una serie de atributos complementarios como lo son: el derecho y principio generales de igualdad - y su contrapartida de no discriminación-, que recoge el artículo 3 al establecer el principio de igualdad, así como todos los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, por ejemplo los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, con la particularidad de que la dualidad de éstos demuestra que la igualdad, además de criterio de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, es ella misma un derecho fundamental, de modo que también se viola éste cuando se discrimina respecto de derechos no fundamentales; principio y derecho que, si bien no son incompatibles con ciertas distinciones razonables conforme a la máxima de "igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales", también conocido como principio de igualdad sustancial. Queda completamente claro que el tratamiento que deben brindar los señores Jueces en el cumplimiento de la función jurisdiccional debe de ser amparado en el principio de igualdad,

ya que iguales derechos poseen los funcionarios diplomáticos o de la institución mas altamente reconocida, así como también merecen un tratamiento especial los miembros del concejo municipal del municipio de menor categoría económica del país.

En general, el acceso universal a la justicia es para toda persona, indiferentemente de su sexo, edad, color, nacionalidad, origen o antecedentes, o cualquier otra condición social, todo lo cual plantea, a su vez, consecuencias que no es necesario examinar aquí por no estar implicadas directamente en la investigación, como la gratuidad de la justicia, el informalismo, etc.; sin embargo, y lamentablemente el Artículo 10 del Reglamento para el Cumplimiento de la función Jurisdiccional, exige que todos escritos que se presenten a las Cámaras de Primera Instancia y a la Cámara de Segunda Instancia deberán llevar firma y sello de Abogado Director, so pena de no admitirse.

Lamentablemente, la exigencia de dicho requisito, representa una desventaja y un obstáculo para el acceso a la justicia de todas aquellas personas de escasos recursos, que ven frustradas sus aspiraciones para la solución de sus reparos que muchas veces se trata de aspectos de mera formalidad y no de fondo.

Finalmente, el derecho a que esa justicia se administre cumplida y prontamente. el "derecho a una sentencia justa" que se dirá; en cuanto a los

segunda, ya la Sala de lo constitucional, ha venido estableciendo criterios de los cuales se puede tener por consolidada jurisprudencialmente la tesis de que la duración excesiva y no justificada de los procesos constituye una grave violación del derecho a una justicia pronta, en el caso del Juicio de Cuentas, el mismo Art. 96 de la ley de la Corte, establece Caducidad de atribuciones jurisdiccionales. La facultad de las Cámaras de Primera Instancia para pronunciar la sentencia respectiva, caducará en dos años contados desde la fecha de recibido el Informe de Auditoría en la respectiva Cámara de Primera Instancia; quiere decir, entonces que la misma ley ampara a los juzgadores para prolongar hasta dos años la espera de una respuesta, mientras tanto el funcionario se encuentra en una incertidumbre jurídica.

#### **4.5.2. El Derecho General a la Legalidad.**

Aunque el principio de legalidad y el correspondiente derecho de todas las personas a la legalidad -y, desde luego, por encima de todo, a la legalidad y legitimidad constitucionales- parecen referirse más a problemas de fondo que procesales. Tienen sin embargo, repercusiones importantes en el debido proceso, aun en su sentido estrictamente procesal.

En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e

instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general, el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campos es casi absoluto.

En la Constitución, el principio general de legalidad está consagrado en el artículo 12, y resulta además, del contexto de éste con el 2, que recoge el principio general de libertad y la conservación de los derechos.

Es en virtud de la presencia de todos esos elementos del principio de legalidad, es que prácticamente toda la materia procesal está reservada a la ley formal. Es decir, a normas emanadas del órgano legislativo y por los procedimientos de formación de las leyes, además, las exigencias del principio general de legalidad se extreman en el campo del proceso Administrativo Sancionatorio, en el cual se manifiestan, amén de aquellos aspectos generales, así:

- **En la Aplicación de la Regla de Oro del Derecho Sancionatorio Moderno.**

El principio "nullum crimen, nulla poena sine previa lege", recogido en el artículo 11 de la Constitución, el cual también obliga, procesalmente a ordenar la emisión de una sentencia no sólo suficientemente motivada, sino con estricto apego a la ley de la Corte y a las leyes de creación de las distintas entidades auditadas, con el propósito de que los funcionarios conozcan en forma clara y precisa cual ley ha infringido y puedan ejercer de manera plena su derecho de defensa.

- **Los Derechos de Audiencia y Defensa.**

En el lenguaje escueto de nuestra Constitución, el derecho general a la defensa, y tanto en lo penal como, en general, en toda materia sancionadora o que pueda desembocar en la supresión o restricción de derechos subjetivos de las personas, está también consagrado en el artículo 11 de la Constitución, y se desarrolla, además, extensamente en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este último en sus párrafos 1º, para todo proceso, y del 2º al 5º.

El derecho general de defensa implica otros, particularmente el de audiencia y los principios de imputación e intimación, así como el derecho a la motivación o fundamentación debida de toda resolución procesal.

#### **4.5.3. Los Derechos al Procedimiento.**

El debido proceso implica, precisamente desde sus orígenes, el derecho al debido proceso "legal", con la consecuencia de que cualquier violación grave del procedimiento, aun meramente legal -no constitucional per se-, en perjuicio del funcionario equivale a uno de sus derechos fundamentales y, por ende, de la propia Constitución. Entre los principios de regularidad del procedimiento, que generan a su vez derechos para el Reparado, merecen destacarse los siguientes:

- **El Principio de Inmediación de la Prueba.**

Es necesario que todos los sujetos procesales reciban la prueba de una manera directa, inmediata y simultánea, asimismo que las pruebas lleguen al ánimo del juez sin alteración alguna. A la hora de recibir la prueba el juez debe estar en comunicación directa con los demás sujetos del proceso.

- **El Principio de la Identidad Física del Juzgador.**

El referido principio significa que la sentencia debe ser dictada por los mismos jueces que intervinieron desde la formulación del pliego de Reparos hasta el final. Los jueces que recibieron la prueba deben fundamentar la sentencia en el informe de Auditoría y las pruebas vertidas por las partes procesales, y por su puesto en la Constitución y demás leyes secundarias.

- **La Publicidad del Proceso.**

Todas las actuaciones judiciales deben de ser comunicas a las partes procesales, así lo establece el Art. 1248 del Código de Procedimientos Civiles, en su aplicación supletoria: “Todo decreto, mandato o sentencia se notificará a quienes interese y hayan intervenido o deban intervenir en la causa, pena de nulidad respecto de la parte no notificada”.

La parte tiene en todo tiempo derecho a exigir que se le haga la notificación para usar de los recursos que le competan.

En igual sentido el Artículo 67 de la ley de la Corte, establece: Análisis, Emplazamiento y Notificación de la siguiente manera: “La Cámara de Primera Instancia, procederá al análisis del Informe de Auditoría y demás documentos; determinará los reparos atribuibles a cada uno de los funcionarios y empleados actuantes o terceros si los hubiere, así como a sus fiadores cuando corresponda, emplazándolos para que hagan uso de sus derechos”.

- **La Impulsión Procesal de Oficio.**

El juez tiene poderes que le sirven para impulsar el proceso, para proteger los derechos del reparado y para velar por la preservación de la Constitución,

según el Artículo 66 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Inicio del Juicio de Cuentas, el cual dice: “Recibido el Informe de Auditoría, por la Cámara de Primera Instancia, procederá de oficio al Juicio de Cuentas, a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, empleados y terceros a que se refiere esta Ley, así como la responsabilidad administrativa de los dos primeros.

La resolución que ordena proceder al Juicio de Cuentas, será notificada al Fiscal General de la República, a fin de que se muestre parte en dicho Juicio”.

- **La Comunidad de la Prueba.**

Todos los elementos probatorios una vez introducidos al proceso son comunes a todos los sujetos procesales<sup>21</sup>, como por ejemplo un Alcalde que solicita se realice una inspección a un proyecto de adoquinado en su municipio, cualquiera de las partes puede solicitar la asistencia del Juez juntamente con técnicos especializados en la materia, una vez incorporado al proceso los resultados de dicha inspección, pueden ser consultados, tanto por la Fiscalía como por los miembros del Concejo Municipal, que se encuentren involucrados en el juicio.

- **El Principio de Valoración Razonable de la Prueba.**

---

<sup>21</sup> Carlos Arellano García, Derecho procesal civil, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.



En el juicio de cuentas, en lo relativo a la valoración de la prueba, existe la potestad y obligación de valorar los insumos recibidos conforme a las reglas de la sana crítica, que reconocen su discrecionalidad pero la someten a criterios objetivos. Por lo tanto invocables para impugnar una valoración arbitraria o errónea. Desde luego, la arbitrariedad o el error pueden darse, tanto al rechazar indebidamente elementos o posibilidades de convicción pertinentes, como al atribuir a las pruebas recibidas un contenido inexacto o al desdeñar el verdadero -errores de hecho-, como, finalmente, al otorgarles un valor probatorio del que razonablemente carecen o negarles el que razonablemente tienen, en síntesis, al violar los principios de la sana crítica conducentes a una correcta determinación de la verdad de los hechos relevantes del caso.

En este sentido, la afirmación usual de que "el juez es soberano en la apreciación y valoración de la prueba" resulta claramente violatoria del derecho al debido proceso y, por ende, inconstitucional; el principio de inmediación de la prueba otorga, obviamente, una amplia discrecionalidad al juzgador inmediato para apreciarla y valorarla, pero no excluye del todo su deber de documentar el contenido de la prueba misma y las razones de su convicción, de manera que uno y otras puedan ser impugnadas por arbitraria o gravemente erróneas, como ocurre en el Estado de Derecho con toda discrecionalidad. Todo esto adquiere especial relevancia en el derecho a

recurrir del fallo condenatorio, ante la honorable Cámara de Segunda Instancia.

- **El Derecho a Una Sentencia Justa.**

El debido proceso reclama que su conclusión por sentencia, respete al menos ciertos principios constitucionales, vinculados a una verdadera administración de justicia; los cuales pueden sintetizarse así:

**a) Principio pro Sentencia.**

Este principio establece que todas las normas procesales existen y deben interpretarse para facilitar la administración de la justicia, y no como obstáculos para alcanzarla<sup>22</sup>; lo cual obliga a considerar los requisitos procesales en cualquier materia, deben interpretarse extensivamente y con el mayor formalismo posible todo aquello que conduzca a la decisión de las cuestiones de fondo en Sentencia. Además, las infracciones procesales sólo deben dar lugar a nulidades relativas y por ende siempre subsanables, mientras no produzcan indefensión, pues en esos casos la nulidad se vuelve absoluta, como en los casos de falta de emplazamiento de los pliegos de reparos.

**b) Principio de Congruencia de la Sentencia.**

---

<sup>22</sup> Cipriano Gómez Lara, Teoría general del proceso, Octava Edición, Editorial Harla, México, 1990.

Cuando se refiere a la congruencia de la Sentencia, se entiende que es la correlación entre Informe de Auditoría, Pliego de Reparos y Sentencia, en virtud de que ésta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el proceso. Un aspecto importante del principio de congruencia,<sup>23</sup> es circunstanciada motivación de la sentencia, señalando y justificando específicamente los medios de convicción en que se sustenta. Para que así los reparados ejerzan su derecho de defensa.

#### **4.5.4. El Principio de la Doble Instancia.**

Este principio se encuentra prescrito en el Art. 70 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República el cual literalmente dice: “La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación y de revisión.

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

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

---

<sup>23</sup> Eduardo Pallares, Diccionario de derecho Procesal Civil, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1965.

El artículo citado, constituye de manera expresa el principio de impugnación objetiva, el cual permite a las partes procesales recurrir aquellos fallos que le ocasionen agravios, ante la honorable Cámara de Segunda Instancia, la cual está facultada para confirmar, reformar, revocar o anular la Sentencia emitida por las Cámaras de Primera Instancia, Art. 73 Ley de la Corte de Cuentas de la República.

#### **4.5.5. El Derecho a la Eficacia Material de la Sentencia.**

Todas las garantías del Derecho se proyectan ante una realidad política, económica o social que adverse, imposibilite o obstaculice el más cabal e inmediato acatamiento de los fallos judiciales.<sup>24</sup> La autoridad suprema de que están investidos los jueces, es un principio fundamental de todo Estado Democrático de Derecho y un requisito sine qua non de la vigencia de la libertad, y de los derechos de la persona humana. Dentro de esas garantías, adquieren desde luego especial relevancia las consagradas por la exclusividad y universalidad de la justicia, en manos de tribunales absolutamente independientes; pero muy particularmente la existencia, funcionamiento y eficacia de los tribunales. En el caso de las sentencias de los jueces de la Corte de Cuentas, éstas no son comunicadas por ellos mismos a la FGR. para que se ejecute, si no que según lo dispone el Art. 93 Ley de la

---

<sup>24</sup> José Ovalle Favela, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1991.

Corte de Cuentas de la República que literalmente dice: “Corresponderá al Presidente de la Corte librar ejecutorias en los juicios de cuentas y extender finiquitos.

Las ejecutorias condenatorias se pasarán al Fiscal General de la República para que pida su cumplimiento. La ejecutoria de una sentencia absolutoria comprenderá el preámbulo y las partes del fallo en que se absuelva y declare libres de responsabilidad a los interesados.

Si la sentencia fuere absolutoria, la Cámara mandará archivar el juicio definitivamente y librará nota al Presidente de la Corte para que, de oficio, extienda el finiquito; si fuere condenatoria, lo mandará archivar provisionalmente, en tanto no haya sido cumplida la sentencia.”

## **CAPITULO V**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.**

Este capítulo recoge el producto final de la investigación; así como, la metodología empleada para llegar a los resultados finales que en él se

presentan. Es decir, que además de plantear la forma y la metodología empleada, recoge la interpretación de los resultados de la misma, haciendo una comparación entre lo planificado en el diseño de investigación y los resultados obtenidos.

### **5.1. La Metodología de la Investigación.**

Se planteó investigar la Seguridad Jurídica en el nuevo Juicio de Cuentas, convencidos que el proceso del Juicio de Cuentas en la realidad fáctica, viola el Debido Proceso de los Cuentadantes y por consiguiente, violenta la Seguridad Jurídica en el Proceso del enjuiciamiento. Es por ello, que los objetivos planteados fueron los siguientes:

#### **Los Objetivos Generales.**

- a) Determinar en que medida se garantiza la seguridad jurídica de los cuentadantes en el Nuevo Juicio de Cuentas, mediante la aplicación de la Ley de la Corte de Cuentas de la República de 1995.
- b) Identificar los factores internos y externos que inciden en la garantía de la seguridad jurídica en los Juicios de Cuentas.

#### **Los Objetivos Específicos.**

- a) Determinar si el proceso del Juicio de Cuentas es aplicado con imparcialidad e igualdad a los cuentadantes, por medio del cuestionario idóneo.

- b) Conocer que criterios aplican los Jueces de Cuentas, para resolver en los procesos, mediante la técnica de la entrevista.
- c) Investigar cuantos Juicios de Cuentas fueron sustanciados en el período 2002 - 2005, analizando las respectivas memorias de labores.

Por la materia y el tema, la investigación es de tipo investigativo, la cual describe, identifica y define la Garantía de la Seguridad Jurídica en el nuevo Juicio de Cuentas.

Los conceptos principales del tema investigado, se desarrollan y definen en el capítulo II, en el apartado titulado “Conceptos y Definiciones Doctrinarias,” dejando con ello, la delimitación conceptual del tema objeto de estudio.

La investigación fue delimitada específicamente en el período 1939 al 2005; sin embargo, en los antecedentes históricos se hizo una reseña desde la época colonial. Se tomó el año de 1939 como punto de partida, porque fue entonces que nació y entro en vigencia la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República. Dentro de este período amplio (1939-2005), se hacen dos cortes históricos por haber sucedido hechos de relevancia que modifican sustancialmente el Juicio de Cuentas. El primero es 1995, en éste año la Asamblea Legislativa deroga en su totalidad la Ley Orgánica de la

CCR., y aprueba la Ley de la Corte de Cuentas de la República la cual cambió sustancialmente el procedimiento del Juicio de Cuentas.

El segundo corte histórico coyuntural, se da en el año 2002, porque fue en éste año, que la Ley de la Corte de Cuentas de la República, es reformada y nuevamente el procedimiento del Juicio de Cuentas regresa al mismo estado que lo determinaba la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, hecho que hace retroceder los avances logrados.

La actividad Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República, esta centralizada, por eso la investigación se realizó en las oficinas centrales, ubicadas en San Salvador, porque es en esa sede donde están ubicadas las cámaras de cuentas de Primera y Segunda Instancia. El hecho que las partes procesales acudan a las oficinas centrales, para ejercer su derecho de defensa, y como ya se dijo, las Cámaras están ubicadas en este mismo lugar, esto permitió que en ellas se entrevistara a: los Cuentadantes, los Jueces, los Magistrados y Fiscales.

Se tomo como unidades de análisis y de observación, cuatro Cámaras de Primera Instancia y cuatro instituciones públicas y municipales, según el detalle del siguiente cuadro.

#### **Cuadro de Unidades de Análisis y Entrevistados.**



| No.   | Exp. de Juicio de Cuentas | Instituciones Fiscalizadas              | Cámaras de Primera Instancia | Entrevistados                 |              |          |
|---|---------------------------|---|------------------------------|-------------------------------|--------------|----------|
|   |                           |   |                              | Jueces                        | Cuentadantes | Fiscales |
| 1.  | 338-62-2000/AJ            | Centro de Recursos Naturales del MAG    | PRIMERA                      | 2                             | 9            | 1        |
| 2.  | II-PR-41-2004/AJ          | Municipalidad de Coatepeque, Santa Ana. | SEGUNDA                      | 2                             | 16           | 1        |
| 3.  | III-EA-118-2000/FC        | Municipalidad de Jucuapa, Usulután.     | TERCERA                      | 2                             | 10           | 1        |
| 4.  | JC-35-2005-3/FC           | Alcaldía Municipal de Usulután.         | CUARTA                       | 2                             | 12           | 1        |
|   |                           |   |                              | 8                             | 47           | 4        |
| <b>Total de Funcionarios entrevistados.</b> |                           |   |                              | <b>Cincuenta y nueve (59)</b> |              |          |

El criterio para la elección de la muestra, fue considerado de un universo de expedientes tramitados en Primera Instancia, tomando en consideración que en los cuatro expedientes se encuentra representada una trilogía procesal, constituida por los Señores Jueces encargados de administrar justicia, los cuentadantes integrados por municipalidades e instituciones estatales, así como la contraparte que en éste caso está representada por la Fiscalía General de la República, sujetos que en el desarrollo del Juicio de Cuentas establecen la relación jurídica procesal, sobre lo cual se verificará el cumplimiento o no de la garantía de la seguridad jurídica.

Se utilizó la técnica de la entrevista, por considerar que al conjugar este método con la revisión bibliográfica, se obtiene una respuesta al problema objeto de estudio mucho más técnico y especializado.

Tal como quedó establecido en el cuadro presentado, se entrevistó a 59 funcionarios, para ello se formuló una guía de entrevista, los cuales fueron llenados por escrito y por los mismos entrevistados, esta información fue recopilada entre la semana comprendida del 17 al 21 de julio de 2006, cada pregunta, tenía el propósito de conocer la tendencia, la opinión y la actitud del entrevistado con respecto al tema investigado; terminada las entrevistas y recopilada la información, se procedió a conjugar las distintas respuestas que trataron sobre un mismo factor y su nivel de coincidencia o frecuencia, entre todas las unidades de observación. Se analizaron los indicadores relevantes y su incidencia en la situación jurídica problemática, a fin de comprobar o desvirtuar la hipótesis de trabajo.

Se trabajó con una hipótesis principal, de la cual se derivaron otras secundarias, todas ellas fueron planteadas en el Capítulo III titulado “Hipótesis Generales”, las que tenían por objeto probar las afirmaciones realizadas sobre el tema investigado.

## **5.2. La Exposición de Resultados.**

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la entrevista realizada a los 59 funcionarios, y para facilitar el alcance de los mismos, se hace en gráficas de pastel.

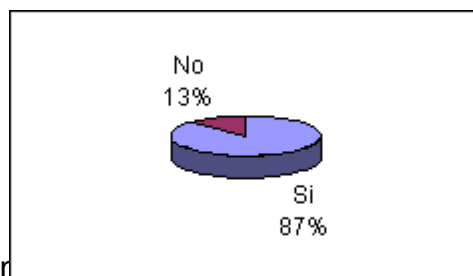
### 5.2.1. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Jueces de Cuentas.

Se formularon diez preguntas iguales a cada uno de los ocho jueces entrevistados, ellos respondieron a cada interrogante. De la respuesta obtenida se deduce si éste conoce el tema consultado; a continuación se presenta las preguntas, los resultados estadísticos y gráficos, por cada una de ellas.

1. Señor Juez, nos puede hablar usted. ¿En qué consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas?

Con ésta pregunta se pretende conocer si los Jueces de Cuentas conocen la Garantía de la Seguridad Jurídica, aplicada al nuevo Juicio de Cuentas.

| Conocen la Garantía de la Seguridad Jurídica |    | Total de jueces entrevistados. |
|--|----|--------------------------------|
| Si   | No |                                |
| 7  | 1  | 8                              |

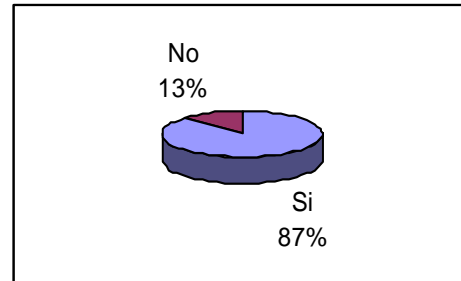


El 87% de los entrevistados manifestó conocer la Garantía de la Seguridad Jurídica en el nuevo juicio de cuentas, sin embargo el 13% expresó lo contrario.

2. ¿Cuáles son los principios Generales Procesales, aplicables al Nuevo Juicio de Cuentas?

Con ésta pregunta se busca conocer si los jueces de cuentas conocen, y si están familiarizados con los Principios Generales Procesales que se aplican en el Juicio de Cuentas, obteniendo los siguientes resultados.

| Conocen los Principios |    | Total de entrevistados |
|------------------------|----|------------------------|
| Si                     | No |                        |
| 7                      | 1  | 8                      |

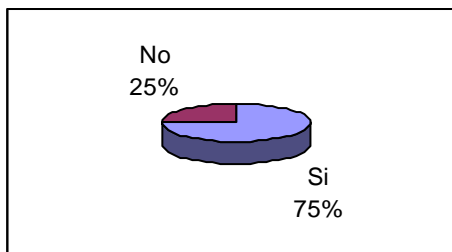


El 87% manifestó que conoce los principios generales procesales, aplicables al Juicio de Cuentas, en cambio el 13% manifestó inseguridad y desconocimiento de ellos.

3. Puede usted Comentarlos sobre los actos de comunicación, y la diferencia entre emplazamiento, citación y notificación.

La pregunta pretende explorar el nivel de conocimiento de los jueces, sobre los actos de comunicación y si saben diferenciar entre emplazamiento, citación y notificación, los resultados fueron:

| Conocen los actos de comunicación |    | Total de entrevistados |
|-----------------------------------|----|------------------------|
| Si                                | No |                        |
| 6                                 | 2  | 8                      |

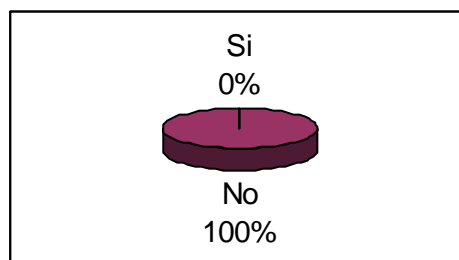


Un 75% de los entrevistados sabe establecer la definición de los actos de comunicación y su diferencia, el 25% restante no sabe.

4. ¿Podría usted comentarnos si los encargados de realizar los actos de comunicación, poseen el conocimiento adecuado para ello y estos reciben capacitación constantemente?

La pregunta sondea que tan capacitados y entrenados están los notificadores, para emplazar, citar y notificar de acuerdo a la Ley; además verificar que tan frecuente reciben capacitación sobre el tema.

| Poseen conocimiento |    | Total de entrevistados |
|---------------------|----|------------------------|
| Si                  | No |                        |
| 0                   | 8  | 8                      |

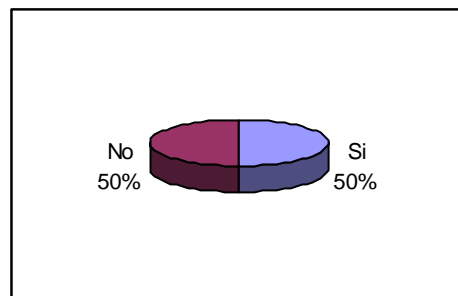


El 100% de los entrevistados, coinciden que existe mucha deficiencia, por ésta razón no se puede afirmar que los encargados de realizar los actos de comunicación, posean el conocimiento adecuado. Además afirmaron que la capacitación es casi nula, o nula, con el agravante que algunos notificadores no reúnen el requisito académico para desempeñar dicha función.

5. Conoce usted si existe un procedimiento uniforme, que permita a los Jueces, identificar si el Notificador, al momento de realizar los actos de comunicación, entrega directamente a la persona enjuiciada la notificación.

Con ésta pregunta se pretende conocer si el cuentadante es notificado, citado o emplazado, conforme a la Ley, o si los notificadores lo hacen por medio de un procedimiento distinto. Además indagar si los jueces tienen un procedimiento uniforme para las cinco cámaras, que les permita verificar si los actos de comunicación fueron realizados con apego a derecho.

| Existe procedimiento uniforme |    | Total de jueces entrevistados |
|-------------------------------|----|-------------------------------|
| Si                            | No |                               |
| 4                             | 4  | 8                             |

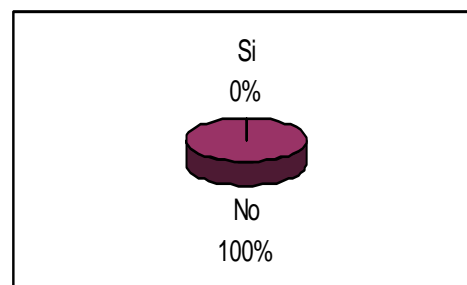


Un 50% de los entrevistados manifiestan que existe un procedimiento que les permite identificar si el notificador, al momento de realizar los actos de comunicación lo hace personalmente, el otro 50% opina lo contrario.

6. ¿Se aplican los plazos de ley, para notificar los actos de comunicación y especialmente la Sentencia? Si No Porque?

Con ésta pregunta se pretende conocer, si son respetados los plazos establecidos en el Reglamento para el Cumplimiento de la Función Jurisdiccional, por las Cámaras de Primera Instancia. Se obtuvieron los siguientes resultados.

| Se aplican los plazos de ley |    | Total de jueces entrevistados |
|------------------------------|----|-------------------------------|
| Si                           | No |                               |
| 0                            | 8  | 8                             |

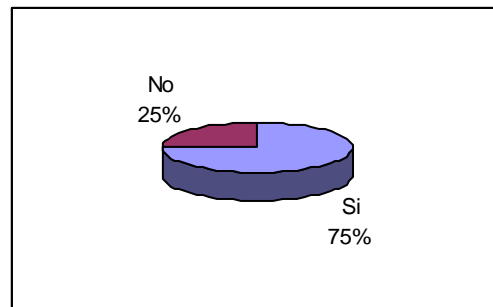


El 100% de los entrevistados respondió, que no se cumplen los plazos para efectuarlos.

7. ¿Se verifica el cumplimiento del requisito de plasmar la firma de Abogado Director en los escritos que presentan los cuentadantes? Si, No, Por qué?

El objetivo de ésta pregunta, esta encaminado en saber si las Cámaras de Primera Instancia, conocen si los enjuiciados gozan de la asesoría de un abogado al formular sus peticiones.

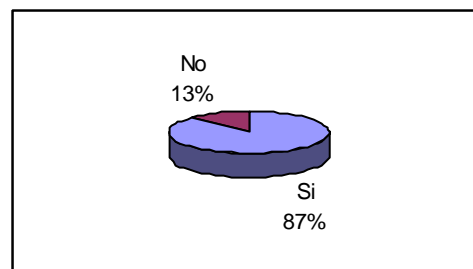
| Se verifica el requisito |    | Total de jueces entrevistados |
|--------------------------|----|-------------------------------|
| Si                       | No |                               |
| 6                        | 2  | 8                             |



El 75% de los entrevistados afirma que se verifica el cumplimiento, de que los escritos presentados por los cuentadantes posean la firma del Abogado Director, sin embargo el 25% restante opina lo contrario.

8. Considera que existe ingerencia política, que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas? si su respuesta es si, coméntela.

| Existe ingerencia política |    | Total de Jueces entrevistados |
|----------------------------|----|-------------------------------|
| Si                         | No |                               |
| 7                          | 1  | 8                             |

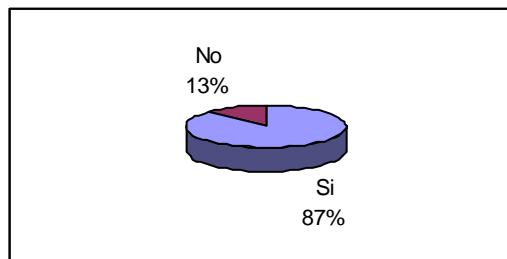




Para el 87% de los entrevistados es evidente la ingerencia política existente, la cual violenta la imparcialidad de los fallos emitidos, durante el proceso del Juicio de Cuentas, opinando lo contrario el 13% restante.

9. ¿Cree usted que la Independencia de los Jueces, es aplicada con igualdad a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas?

| Se aplica con igualdad |    | Total de Jueces entrevistados |
|------------------------|----|-------------------------------|
| Si                     | No |                               |
| 7                      | 1  | 8                             |

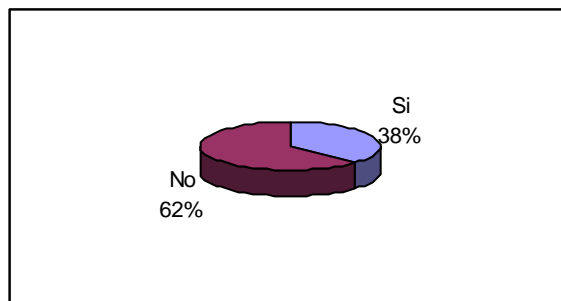


El 87% de los entrevistados califica las actuaciones como discrecionales, con respecto a las partes procesales, durante el proceso del Juicio de Cuentas, opinión que no comparte el 13% restante.

10. ¿Considera que hace falta unificar criterios para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? comente.

Con ésta pregunta se pretende conocer si las Cámaras tienen un mapeo de procesos, que les permita realizar sus actividades de manera uniforme.

| Hace falta unificar criterios |    | Total de Jueces entrevistados |
|-------------------------------|----|-------------------------------|
| Si                            | No |                               |
| 3                             | 5  | 8                             |



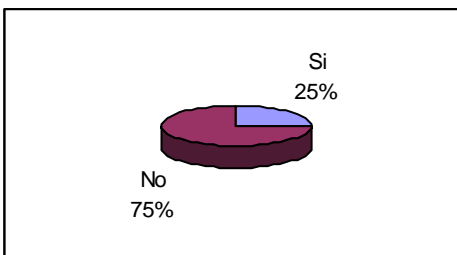
Un 62% de los entrevistados opina que no existe en la actualidad un mapeo de procesos que les permita unificar criterios, lo cual consideran necesario para resolver en el proceso del juicio de cuentas, opinando lo contrario el 38%.

### 5.2.2. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Fiscales.

1. Señor Fiscal, nos puede hablar usted. ¿En qué consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas?

Con ésta pregunta se busca indagar si los fiscales como contrapartes en el Juicio de Cuentas, conocen como opera la Seguridad Jurídica y en que consiste.

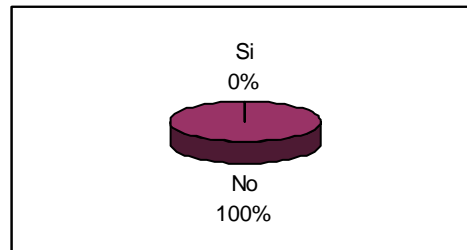
| Conocen la Garantía de la Seguridad Jurídica |    | Total de fiscales entrevistados. |
|--|----|----------------------------------|
| Si   | No |                                  |
| 1  | 3  | 4                                |



El 75% de los entrevistados, en sus respuestas, dejaron clara evidencia que no conocen, en que consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas, siendo únicamente el 25% restante que dice conocerla.

2. ¿Cuáles son los Principios Generales Procesales, aplicables al Nuevo Juicio de Cuentas?

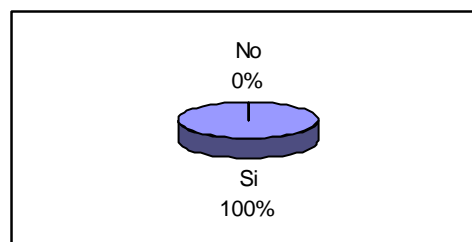
| Conocen los Principios |    | Total de fiscales entrevistados |
|------------------------|----|---------------------------------|
| Si                     | No |                                 |
| 0                      | 4  | 4                               |



El 100% de los entrevistados manifiesta no conocer a fondo la normativa que regula el procedimiento del Juicio de Cuentas; por lo tanto, no conocen los principios generales procesales del Juicio de Cuentas.

3. ¿Fue notificado en legal forma, en el Juicio de Cuentas que usted ha sido parte procesal? Si, No, Por qué?

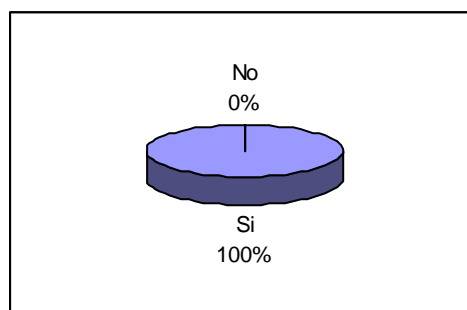
| Conocen los actos de comunicación |    | Total de entrevistados |
|-----------------------------------|----|------------------------|
| Si                                | No |                        |
| 4                                 | 0  | 4                      |



El 100% de los entrevistados asegura haber sido notificado en legal forma de la existencia del Juicio de Cuentas, en el que fueron parte.

4. ¿Esta satisfecho con el Derecho de Defensa otorgado en el Juicio de Cuentas? Si, No, Por qué?

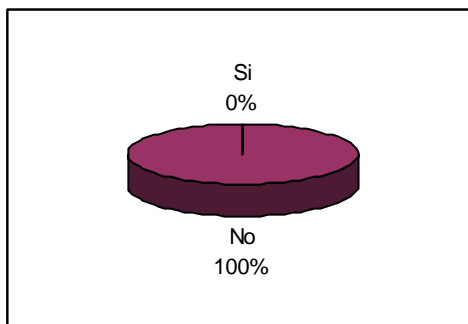
| Poseen conocimiento |    | Total de entrevistados |
|---------------------|----|------------------------|
| Si                  | No |                        |
| 4                   | 0  | 4                      |



El 100% de los entrevistados manifiesta haber hecho uso del derecho de audiencia y defensa en el proceso.

5. ¿Al momento de la notificación, el notificador de la Corte de Cuentas, le entregó personalmente el documento? Si, No, Explique:

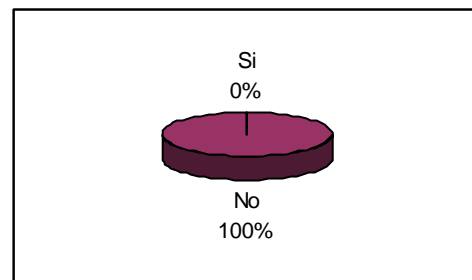
| Existe procedimiento uniforme |    | Total de fiscales entrevistados |
|-------------------------------|----|---------------------------------|
| Si                            | No |                                 |
| 0                             | 4  | 4                               |



El 100% de los entrevistados manifiesta que no le fue entregado por el notificador, en forma personal el documento al momento de la notificación.

6. ¿Conoce usted los plazos con que cuenta la Cámara, para notificar una resolución? Si, No, Por qué?

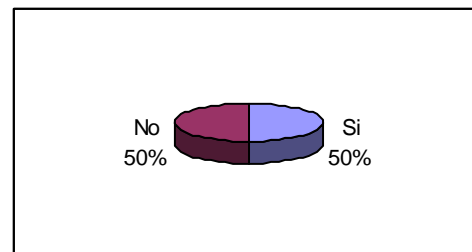
| Se aplican los plazos de ley |    | Total de fiscales entrevistados |
|------------------------------|----|---------------------------------|
| Si                           | No |                                 |
| 0                            | 4  | 4                               |



El 100% de los entrevistados en sus respuestas, dejan entrever que desconocen los plazos con que cuentan las Cámaras, para comunicar la resolución.

7. ¿Cree usted que en el Juicio de Cuentas se violenta la Garantía de la Seguridad Jurídica? Si, No, Por qué?

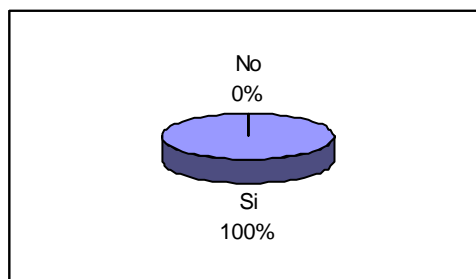
| Se verifica el requisito |    | Total de fiscales entrevistados |
|--------------------------|----|---------------------------------|
| Si                       | No |                                 |
| 2                        | 2  | 4                               |



Sólo un 50% de los entrevistados manifestó, que de acuerdo a la experiencia vivida, en varios casos ha sido evidente que se dan violaciones a la garantía de la seguridad jurídica, en el nuevo juicio de cuentas, el 50% restante, manifiesta lo contrario.

8. ¿Considera que existe ingerencia política, que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas? Comente:

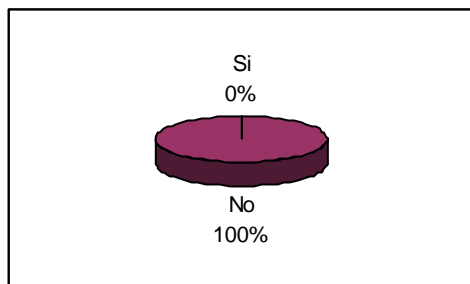
| Existe ingerencia política |    | Total de Fiscales entrevistados |
|----------------------------|----|---------------------------------|
| Si                         | No |                                 |
| 4                          | 0  | 4                               |



Para el 100% de los entrevistados es evidente la existencia de ingerencia política, que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas.

9. ¿Califica las actuaciones de los Jueces como discrecionales con respecto a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, Porqué?

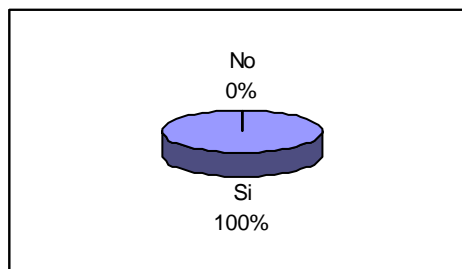
| Se aplica con igualdad |    | Total de Fiscales entrevistados |
|------------------------|----|---------------------------------|
| Si                     | No |                                 |
| 0                      | 4  | 4                               |



Para el 100% de los entrevistados, las actuaciones de los señores Jueces no son discrecionales con respecto a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas.

10. ¿Considera que hace falta unificar criterios en las Cámaras de Primera Instancia, para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, Por qué?

| Hace falta unificar criterios |    | Total de Fiscales entrevistados |
|-------------------------------|----|---------------------------------|
| Si                            | No |                                 |
| 4                             | 0  | 4                               |

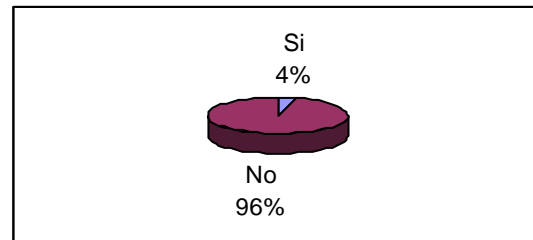


El 100% de los entrevistados, opinan que es necesario unificar criterios, respecto a la realización de los actos de comunicación o para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas, pues casos similares que se ventilan en diferentes Cámaras, son resueltos con criterios diferentes.

### 5.2.3. La Tabulación de Entrevistas Dirigidas a Cuentadantes.

1. ¿Conoce en que consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas? Si, No, Por qué?

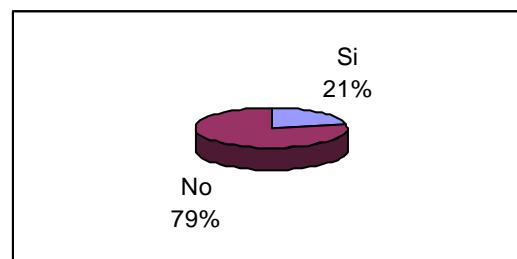
| Conocen la Garantía de la Seguridad Jurídica |    | Total de cuentadantes entrevistados. |
|--|----|--------------------------------------|
| Si   | No |                                      |
| 2  | 45 | 47                                   |



El 96% de los entrevistados manifestó, desconocer en que consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas, siendo únicamente el 4% restante, quienes afirman que tienen nociones de Seguridad Jurídica.

2. ¿Conoce la normativa que regula el procedimiento del Juicio de Cuentas? Si, No, Por qué?

| Conocen los Principios |    | Total de cuentadantes entrevistados |
|------------------------|----|-------------------------------------|
| Si                     | No |                                     |
| 10                     | 37 | 47                                  |



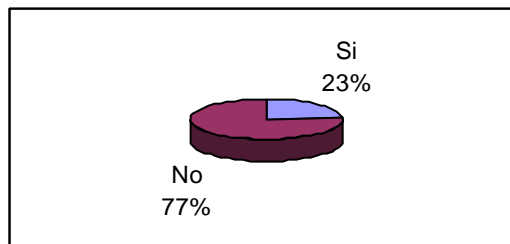
Un 21% afirma conocer la normativa que regula el procedimiento del Juicio de Cuentas, mientras que el 79% manifiesta que no se ha interesado en conocer dicha normativa.



3. ¿Sabe usted la diferencia entre el emplazamiento, la cita y la notificación?

Si, No, comente:

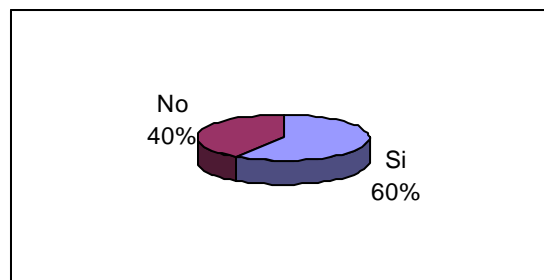
| Conocen los actos de comunicación |    | Total de entrevistados |
|-----------------------------------|----|------------------------|
| Si                                | No |                        |
| 11                                | 36 | 47                     |



Un 77% manifiesta que no conocen la diferencia entre los actos de comunicación, en cambio el 23% asegura que si la conocen.

4 ¿Hizo uso de su derecho de audiencia y defensa en el proceso? Si, No, Por qué?

| Poseen conocimiento |    | Total de entrevistados |
|---------------------|----|------------------------|
| Si                  | No |                        |
| 28                  | 19 | 47                     |

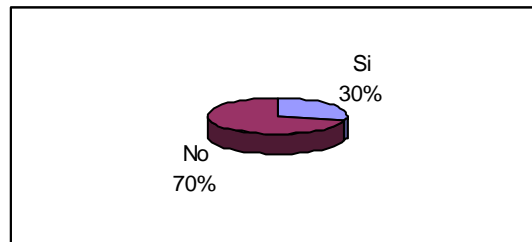


El 60% de los entrevistados, manifiesta que hizo uso de su derecho de audiencia y defensa en el proceso, mientras que el 40% restante expresa lo contrario.

5. Al momento de la notificación, el notificador de la Corte de Cuentas, le entregó personalmente el pliego de reparos? Si, No, Explique:

| Existe procedimiento uniforme | Total de cuentadantes |
|-------------------------------|-----------------------|
|                               |                       |

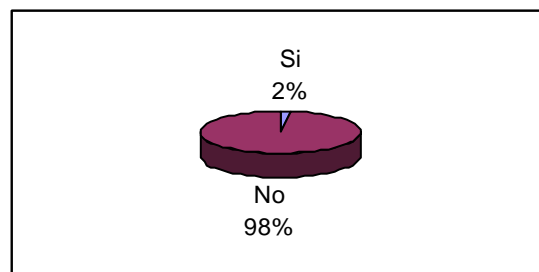
| Si | No |    |
|----|----|----|
| 14 | 33 | 47 |



El 70% de los entrevistados manifestaron, que el notificador al momento de la notificación del pliego de reparos no lo hizo en forma personal, siendo el 30% que manifiesta que si fueron notificados personalmente.

6. ¿Conoce usted los plazos con que cuenta la Cámara, para que le comuniquen cualquier providencia judicial, y los plazos que Ud. tiene para contestar?

| Se aplican los plazos de ley |    | Total de<br>cuentadantes<br>entrevistados |
|------------------------------|----|---|
| Si                           | No |   |
| 1                            | 46 | 47  |

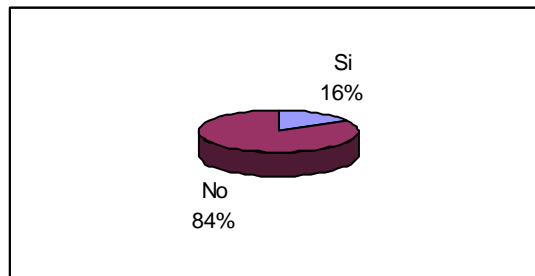


El 98% de los entrevistados expresó no conocer los plazos establecidos por la ley, con que cuenta la Cámara, para notificar una resolución, siendo un 2% de los entrevistados que manifestó lo contrario.

7. ¿Se asesoró usted con algún Abogado especializado en la materia? Si, No, ¿Por qué?

| Se verifica el requisito | Total de |
|--------------------------|----------|
|--------------------------|----------|

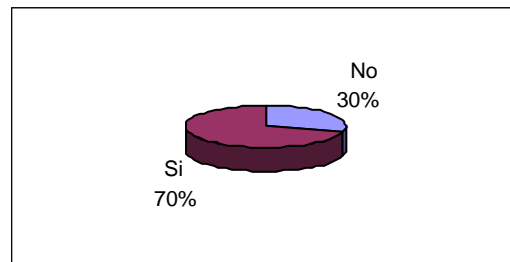
| Si | No |    |
|----|----|----|
| 6  | 31 | 37 |



Un 84% de los entrevistados manifiesta no haberse asesorado por un abogado especializado en la materia, mientras que el 16% restante buscó asesoría.

8. ¿Considera que existe ingerencia política, que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas.

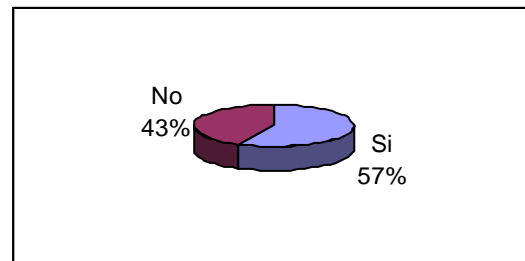
| Existe ingerencia política |    | Total de Cuentadantes entrevistados |
|----------------------------|----|-------------------------------------|
| Si                         | No |                                     |
| 33                         | 14 | 47                                  |



Un 70% de los entrevistados considera que existe ingerencia política, la que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los Jueces, mientras que el 30% restante manifiesta que no existe la referida ingerencia política.

9. ¿Califica las actuaciones de los Jueces como parciales, con respecto a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Por qué?

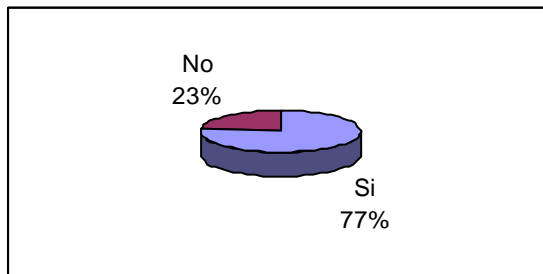
| Se aplica con igualdad |    | Total de Cuentadantes entrevistados |
|------------------------|----|-------------------------------------|
| Si                     | No |                                     |
| 27                     | 20 | 47                                  |



Un 57% de los entrevistados califica de discrecionales las actuaciones de los Señores Jueces con respecto a las partes, durante el proceso del juicio de Cuentas, sin embargo para un 43% es todo lo contrario.

10. ¿Considera que hace falta unificar criterios, para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Por qué?

| Hace falta unificar criterios |    | Total de Cuentadantes entrevistados |
|-------------------------------|----|-------------------------------------|
| Si                            | No |                                     |
| 36                            | 11 | 47                                  |



Para un 77% de los entrevistados es necesario que se unifiquen criterios respecto a la realización de los actos de comunicación o para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas, mientras que un 23% no lo considera necesario.

#### **5.2.4. La Interpretación de los Resultados de las Entrevistas.**

Producto de la tabulación de las entrevistas realizadas a un universo de 59 sujetos seleccionados, entre Jueces, Fiscales y Cuentadantes, como muestra representativa en la presente investigación, se concluye lo siguiente:

- Que es evidente el alto índice de desconocimiento de las partes procesales con respecto a la garantía de la Seguridad Jurídica en el nuevo Juicio de Cuentas.
- Se constató que la mayoría de los Jueces de Cuentas, conocen los principios generales procesales, aplicables al nuevo Juicio de Cuentas; no así las partes procesales, es decir los cuentadantes y fiscales.

- Que los señores Jueces afirman que conocen la definición y la diferencia de los actos de comunicación.
- Que la totalidad de fiscales aseguran haber sido notificados en legal forma, mientras que la mayoría de cuentadantes manifiesta lo contrario.
- Que la totalidad de Jueces entrevistados aseguraron que no es posible afirmar que los encargados de realizar los actos de comunicación, posean el conocimiento adecuado, manifestando además que no reciben la capacitación constante para tal efecto.
- Que la totalidad de Fiscales entrevistados, manifestó haberle garantizado el derecho de audiencia y defensa en el proceso, de igual forma un alto porcentaje de cuentadantes se adhirió a tal afirmación.
- Que un porcentaje en igual proporción entre los señores jueces, aseguran y niegan la existencia de un procedimiento que les permite identificar si el notificador, al momento de realizar los actos de comunicación lo hace personalmente.
- Que la totalidad de fiscales entrevistados, manifestaron que no le fue entregado por el notificador, en forma personal el documento al momento de la notificación, por su parte la mayoría de los cuentadantes contestaron en igual sentido.
- Que todos los Jueces entrevistados manifestaron que están concientes de no aplicar los plazos establecidos para realizar la notificación.

- Que las partes procesales, en su mayoría expresa desconocer los plazos con que cuenta el notificador para realizar la notificación.
- Que la mayoría de los Jueces manifestaron verificar el cumplimiento del requisito de la firma y sello de Abogado director en cada una de las peticiones de los cuentadantes.
- Que la representación Fiscal al ser interrogada, en relación a pronunciamiento alguno en contra de violaciones a la garantía de la seguridad jurídica, en el nuevo juicio de cuentas, se obtuvo como resultado un pronunciamiento dividido, ya que igual porcentaje asegura y desmiente tal acción.
- Que la mayoría de los cuentadantes entrevistados, expresó no haberse asesorado por un Abogado especializado en la materia, para la defensa de sus intereses en el nuevo Juicio de Cuentas.
- En cuanto a la existencia de la ingerencia política que violenta la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas, la mayoría de los Jueces y la totalidad de los Fiscales, se expresaron afirmativamente; mientras que para un porcentaje elevado de cuentadantes es todo lo contrario.
- Con relación a las facultades discrecionales en las actuaciones judiciales, un alto índice de Jueces lo afirmaron, sin embargo para la totalidad de Fiscales es lo contrario y una mayoría de Cuentadantes, se suman a la opinión de los Jueces.

- Con respecto a la falta de unificación de criterios para la realización de los actos de comunicación o para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas, un alto porcentaje de los sujetos entrevistados, se pronunciaron confirmando la interrogante.

### **5.3. La Interpretación de Resultados.**

La investigación se realizó en dos direcciones, en primer lugar se investigó el tema tomando en consideración toda la información documental y bibliográfica existente sobre el mismo, y en segundo lugar se realizó un investigación fáctica, tomando en consideración la observación del trato entre las Cámaras y las partes procesales, asimismo el comportamiento de las partes entre sí, finalizando con las entrevistas a funcionarios que han participado en un juicio de cuentas. Por ello, haciendo un cruce de información entre la documental y la fáctica, en relación con la hipótesis y objetivos, se afirma:

#### **5.3.1. La Interpretación de Resultados con Relación a las Hipótesis.**

Se comprobó que efectivamente la garantía de la seguridad jurídica, se violenta en tres aspectos con relación a la Ley de 1995, que son:

- Que la Ley de 1995 fue muy novedosa para la época, pues puso fin al empirismo que había reinado desde su creación en 1939, estableció



además una serie de requisitos académicos para todos los operadores del sistema, innovando de una manera significativa el Juicio de Cuentas al crear la Dirección de Responsabilidades, Dirección que producía el insumo básico que posteriormente servía a la Fiscalía General de la República para demandar en Juicio.

- Que lamentablemente la Dirección antes mencionada, tuvo una efímera vida jurídica, pues en el año 2002 surge reformas a la Ley de 1995, como producto de la sentencia emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia al suprimir las facultades que tenía la extinta Dirección de Responsabilidades, las que fueron a su vez trasladadas a las Cámaras de Primera Instancia, en consecuencia las referidas Cámaras con tales reformas hoy en día son las encargadas de elaborar el pliego de reparos, que en definitiva es el equivalente a la Demanda en el fuero común, nada resulta tan inconcebible y violatorio de la seguridad jurídica, que sea la misma cámara quien elabore el insumo sobre el cual juzgaran posteriormente, volviendo al sistema anterior.
- La caducidad de la instancia, constituye un verdadero atropello a la seguridad jurídica, no solo por ser una figura procesal creada para los juicios que penden de instancia de parte, situación que no ocurre con el juicio de cuentas que es de carácter eminentemente oficioso, sino por que a la fecha se encuentra una verdadera incertidumbre jurídica sobre el objeto de la controversia, frente a la caducidad. Es decir, si el juicio es

eminentemente oficioso y al Juez se le agotan los dos años que tienen para ejercer sus funciones jurisdiccionales, aún se especula qué pasaría con los fondos públicos ante una eminente declaratoria de tal figura procesal.

#### **5.3.1.1. La Conclusión con Respecto a los Factores Internos.**

Existe una serie de violaciones a la seguridad jurídica producto de la inobservancia de las solemnidades que exige la realización de los actos de comunicación, tales como el emplazamiento, la notificación y la citación, entre los que se pueden mencionar:

- No se notifica la sentencia emitida a todos los intervinientes, se incumple lo señalado en el artículo 1248 Pr.C.
- En muchos casos no se emplaza la resolución que ordena la admisión del recurso de apelación, incumpliendo lo señalado en el Art. 995 Pr.C.
- En otros casos no se emplaza al ausente, ni a los herederos de un reparado, violentando el Art. 88 de la Ley de la Corte de Cuentas, el cual establece claramente el procedimiento para llamarle a través de dos periódicos de mayor circulación nacional y en el Diario Oficial.
- El llenado de las esquelas y las actas es incompleto, se omite especialmente la identificación exacta de la persona que realmente recibe la resolución que se está comunicando.

- No se deja evidencia ni del esfuerzo realizado, ni de una mínima labor investigativa, para procurar que el acto de comunicación se lleve a cabo en forma personal.
- Flagrante violación de los artículos 11,12 y 18 de la Constitución de la República, 221, 1248 y 995 del Código de Procedimientos Civiles, en el sentido de vulnerar la seguridad jurídica de los cuentadantes, que muchas veces o no se les hace saber de manera personal los pliegos de reparos, las sentencias o las admisiones de los recursos de apelación, o no se les resuelven las peticiones incoadas.

#### **5.3.1.2. La Conclusión con Respecto a los Factores Externos.**

- Que hace falta asegurar una verdadera independencia funcional y presupuestaria, frente a los demás órganos del estado, para juzgar con verdadera imparcialidad y transparencia.
- Que la ingerencia política es y seguirá siendo un factor determinante para el juzgamiento de los funcionarios municipales y de todas las instituciones que conforman el Estado.
- Que tanto el desconocimiento de las partes procesales como el nombramiento de Jueces sin experiencia constituyen un verdadero factor externo que incide de manera directa en la violación de la garantía de la seguridad jurídica.

Finalmente, al verificar si la discrecionalidad y la independencia de los Jueces vulnera la garantía de la seguridad jurídica, se pudo comprobar que ésta facultad es mal entendida, al grado que se ha constituido en un acto de rebeldía y anarquía, violentando lo establecido en el artículo 2 del Código de Procedimientos Civiles, ya que el Juez no puede crear ni dispensar los procesos preestablecidos, pues al omitir las solemnidades y los requisitos que la ley exige para la eficacia de ciertos actos de comunicación, no sólo enfrenta el juicio de cuentas contra una manifiesta nulidad absoluta, sino a una violación de la seguridad jurídica perfectamente discutible por la vía del amparo constitucional.

### **5.3.2. La Interpretación de Resultados en Relación a los Objetivos.**

De conformidad a los resultados obtenidos se concluye con relación a los objetivos de la siguiente manera:

- Que efectivamente el Juicio de Cuentas, por la naturaleza misma de su diseño es aplicado con imparcialidad, favoreciendo en gran medida a la Fiscalía General de la República, ya que ésta no necesita formular una demanda, ni un pliego de reparo sino que es llamada a mostrarse parte cuando el proceso ha sido iniciado de oficio por la misma Cámara que ha de juzgar.

- Que no existen criterios uniformes para resolver en el Juicio de Cuentas, por tales razones unas cámaras absuelven y otras condenan sobre casos similares. Así mismo no se aplica la figura de la acumulación de los procesos.
- Que no se garantiza el debido proceso legal a los cuentadantes, ya que al no notificarles de manera personal cada uno de los actos y providencias del Juez, estos ignoran la sustanciación del Juicio incluyendo en algunos casos la sentencia y el auto de admisión de la apelación.
- Que al desconocer los Jueces la mayoría de los principios generales del proceso, administran una justicia carente de motivación fáctica y jurídica que concluye en violaciones a la seguridad jurídica.
- Que existen suficientes razones para afirmar que las cámaras al sustanciar de manera oficiosa e inquisitiva el proceso, se constituyen en verdaderos Jueces y partes del mismo, violentando la seguridad jurídica de los cuentadantes.
- Que la Seguridad Jurídica enfrenta una amenaza inminente ante el diseño actual de la mal entendida caducidad de la instancia, pues ésta es una figura procesal diseñada de manera exclusiva, no para los Jueces, sino para los procesos que penden de instancia particular.

## **CAPITULO VI**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **6.1. Las Conclusiones Finales.**

A continuación se presentan las conclusiones finales a las cuales se arribó después de contrastar la información obtenida a través de la documentación bibliográfica, observación y de las entrevistas con los operadores del sistema jurisdiccional, así como las partes procesales que intervienen en la sustanciación del nuevo Juicio de Cuentas.

- Que si bien es cierto se han hecho una serie de esfuerzos por modernizar el máximo ente de control, la Sentencia Emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, al suprimir la Dirección que declaraba las responsabilidades patrimoniales y administrativas, dicho acontecimiento significó una regresión al pasado, ya que estas funciones lamentablemente fueron trasladadas a las mismas Cámaras que juzgan. Por lo anterior se afirma que tales facultades al ser otorgadas a los Jueces incluyendo la elaboración del Pliego de Reparos en sede jurisdiccional, convierte de manera ineludible a las Cámaras de Primera Instancia en Jueces y partes del Juicio de Cuentas. Lo anterior constituye indefectiblemente una violación a la garantía de la seguridad jurídica que asiste a los cuentadantes.
- Se constató que el diseño del Juicio de Cuentas contiene entre sus fases la figura procesal denominada caducidad de la instancia, la cual es de dos

años a partir de la recepción del informe de auditoría por parte de la Cámara de Primera Instancia, dicha caducidad fue concebida como una medida procesal para acelerar la sustanciación del Juicio y evitar la mora procesal que agobió por muchos años al sector jurisdiccional, no obstante la referida figura carece de arraigo doctrinario, pues ésta de la manera que ha sido concebida no existe. La caducidad de la instancia tal como la aplican los Jueces de los Civil en el fuero común, es una institución creada para poner fin a la pasividad de los litigantes que abandonan los procesos; en el caso del Juicio de Cuentas, de manera inconcebible está dirigida hacia la actividad del Juez, por tal razón existen diversas corrientes que exigen una reforma a la ley, a efecto de establecer medidas drásticas si se quiere sancionar a los Jueces inoperantes y que propicien el retardo de la administración de justicia, pero nunca una caducidad de la instancia como la incorporada en el artículo 96 de la Ley de la Corte de Cuentas, pues esta violenta la seguridad jurídica estudiada, no solo por estar dedicada al juzgador, sino por los efectos que en un momento determinado puede ocasionar a los bien entendidos intereses del Estado, quedando demostrado de este modo, a lo largo de la investigación que el objeto de la controversia en el Juicio de Cuentas, son los fondos públicos.

- En algunos casos, no se realizan los actos de comunicación cumpliendo las solemnidades, formalidades y requisitos que exige el marco legal vigente.
- Se detectó que hace falta el ejercicio de un verdadero control de calidad, por parte de los Secretarios de Actuaciones y Colaboradores Jurídicos, hacia el trabajo que se le encomienda al Notificador, respecto al desarrollo de los actos de comunicación.
- Asimismo, no existen procesos de inducción ni de actualización de conocimientos para el personal nuevo y antiguo, que asume esta importante función.
- Descuido de algunos Notificadores al no dejar documentados sus esfuerzos. Los Colaboradores Jurídicos manejan los plazos al borde de la caducidad, lo cual reduce el tiempo para agotar la localización del Cuentadante y trasladarle en forma personal los diferentes actos de comunicación.

## **6.2. Las Recomendaciones Finales.**

Quedó demostrado en la investigación, que la seguridad jurídica es la certeza plena que todos los funcionarios que administran bienes públicos, deben poseer, que frente a un proceso de rendición de cuentas de todas sus actuaciones, serán juzgados bajo un proceso que les permita desarrollar un



genuino debate procesal con igualdad de armas frente al Estado. Por ello habiendo probado la hipótesis, y que efectivamente el nuevo Juicio de Cuentas es violatorio de la garantía de la Seguridad Jurídica, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Una profunda revisión de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y del Reglamento para el Cumplimiento de la Función Jurisdiccional, para ello deberá integrarse un equipo con la participación de los Directores de Auditoría, Jueces de Cuentas y Asesores de la Presidencia, con el objeto de elaborar un proyecto de reformas que previo a su vigencia sean sometidos al conocimiento y consulta de diversos usuarios del sistema.
- Todo lo anterior con el firme propósito de modificar la forma de inicio del Juicio de Cuentas y trasladar la elaboración del pliego de reparos a la Fiscalía General de la República, quien es la institución llamada a demandar en defensa de los intereses del Estado.
- Que se regule la forma de sancionar a los Jueces por violaciones a la seguridad jurídica, producto de la retardación de justicia, suprimiendo en consecuencia la actual caducidad de la instancia.
- Que se establezca un programa que asegure la carrera judicial y la estabilidad laboral de los Jueces, para evitar cualquier tipo de ingerencia política en el desempeño de la función.

- Que se establezca un verdadero programa de inducción y capacitación permanente, para los secretarios notificadores que realizan la función de hacer saber los actos de comunicación, ya que en definitiva estos constituyen la eficacia o no de los principios generales del proceso.
- Que se establezca un plan permanente de capacitación nacional e internacional para que los Jueces no sólo actualicen sus conocimientos, sino que además conozcan la experiencia de países desarrollados en materia de Juicio de Cuentas.
- Que se establezca en el presupuesto anual de la Corte de Cuentas, una partida suficiente, que asegure el desarrollo de una pronta y cumplida administración de justicia.
- Que la Dirección de Comunicaciones de la Corte de Cuentas de la República, establezca en cada uno de sus presupuestos anuales de trabajo, un programa de divulgación de las leyes y del quehacer de la Corte, el que debe incluir Concejos Municipales y demás funcionarios del gobierno, así como instituciones de educación pública y privada.

## **GLOSARIO**

- **ARQUEO.**

Para Osorio Arqueo es: Acción o efecto de arquear, comprobar los caudales existentes en las arcas, tomando la palabra arca tanto en su sentido directo como en su sentido figurado, ya que los caudales pueden estar en poder de terceros, principalmente en los bancos, y en lugares que no sean precisamente arcas; Para Cabanellas es: El reconocimiento de las existencias en dinero y de los comprobantes de cantidades, concernientes al arqueo de fondos.

- **AUDITORIA.**

Según lo describe el Manual de Auditoría Gubernamental, Tomo I, Segunda Edición, emitido por la CCR, en mayo de 2002: Es un examen objetivo, sistemático y profesional, efectuado en forma posterior a la ejecución de las actividades financieras, administrativas y operativas de las Entidades y Organismos del Sector Público, con la finalidad de evaluar: Las transacciones, registros, informes y estados financieros; La legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones; El Control Interno Financiero; La Planificación, Organización, Ejecución y Control Interno Administrativo; La Eficiencia, Efectividad y Economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y

tecnológicos; Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas.

- **BORRADOR DE INFORME**

Es el documento resultante de la auditoría, el cual contiene los hallazgos detectados mediante la aplicación de procedimientos de auditoría, este documento es leído con la administración auditada y representantes de la CCR y puede ser modificado mediante la presentación de evidencia suficiente y competente.

- **CARTA DE GERENCIA**

Documento que se elabora al finalizar el examen el cual contiene las deficiencias menores detectadas en la auditoría, las cuales se dan a conocer al auditado.

- **CONTROL JURISDICCIONAL.**

Es la fase culminante de todo el proceso del control que legalmente corresponde ejercer a la CCR, en su doble aspecto técnico y legal. En este caso es un control esencialmente a posteriori del manejo de fondos y de su gestión, se realiza mediante las Cámaras de Primera Instancia,

cuyos fallos son apelables para ante la Honorable Cámara de Segunda Instancia, formada por el Presidente y dos Magistrados.

- **CUENTADANTE**

Es la persona que por razón de su cargo, ya sea que lo desempeñe por comisión temporal, especial o de hecho, recaude, custodie, erogue o maneje en cualquier forma, dineros, valores o cualesquiera otra clase de bienes que sean de pertenencia del Estado o de entidades oficiales autónomas y corporaciones de derechos públicos, bajo la fiscalización de la Corte, así como los bienes que siendo ajenos, están a cargo del Gobierno o de las entidades mencionadas.

- **DEBIDO PROCESO.**

Primeramente, es preciso aclarar que no existe un criterio uniforme conducente a esta figura jurídica. Así, Couture expresa que éste vocablo “consiste en último término, en no ser privado de la vida, libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley, y de una ley dotada de todas las garantías del proceso parlamentario, pues de lo contrario, el proceso como instrumento de la justicia se habría desnaturalizado.

- **DERECHO DE AUDIENCIA.**

El derecho de audiencia es un concepto abstracto en cuya virtud se exige que, antes de procederse a limitar la esfera jurídica de una persona o privársele por completo de un derecho, debe ser oída y vencida con arreglo a las leyes. El derecho de audiencia puede verse desde un doble enfoque: La inexistencia de proceso o procedimiento previo, o desde el incumplimiento de formalidades de trascendencia constitucional necesarias al interior del mismo.

- **DIRECCIÓN DE AUDITORIA.**

Son las Unidades Organizativas de la Corte de Cuentas de la Republica, encargadas de planificar, ejecutar e informar sobre los resultados de auditoría a las instituciones de Gobierno Central, Oficinas Autónomas y Gobierno Municipal, sujetas al Control de la Institución. Actualmente se cuenta con siete Direcciones de Auditoría, a saber:

Dirección de Auditoría No. 1, Sector Administrativo y Desarrollo Económico.

Dirección de Auditoría No. 2, Sector Municipal.

Dirección de Auditoría No. 3, Sector Justicia y Ramo de Economía.

Dirección de Auditoría No. 4, Sector Social.

Dirección de Auditoría No. 5, Cooperación Externa.

Dirección de Auditoría No. 6, Medio Ambiente.

Dirección de Auditoría No.7, Sistemas Informáticos.

En apoyo a las direcciones de auditoria se han instalado Tres Oficinas Regionales en los siguientes lugares:

San Vicente,

Santa Ana, y

San Miguel.

- **EMPLAZAMIENTO.**

El requerimiento o convocatoria que se hace a una persona por orden del Juez, para que comparezca al tribunal dentro del término que se le designe, con el objeto de poder defenderse de los cargos que se le hacen, oponerse, usar de su derecho o cumplir lo que se le ordene.

- **EMPLEADO PÚBLICO.**

Todos los servidores del Estado o de sus Organismos Descentralizados y del Municipio que carecen de poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, independientemente del pago por el cual se le haga efectivo su salario.

- **EQUIPO DE AUDITORIA**

Grupo de profesionales, responsables de ejecutar la auditoría, conformada por un Supervisor, un Jefe de Equipo y el número de auditores necesarios para cada caso.

- **EVIDENCIAS.**

Documentación que permite sustentar las conclusiones y hallazgos de auditoría sobre una base objetiva y real.

- **FASE JURISDICCIONAL.**

Es la actividad que ejerce la Corte de Cuentas de la República, en el ejercicio de la fiscalización posterior de la Hacienda Pública, a través de cinco Cámaras de Primera Instancia y de la Honorable Cámara de Segunda Instancia.

- **FASE OPERATIVA.**

Conforme lo dispuesto en el Artículo 42 y siguientes de la Ley de la CCR, es la actividad técnica que en el ejercicio de la fiscalización realiza la Corte de Cuentas de la República, a través de las siete Direcciones de Auditoría.



- **FINIQUITO.**

Remate de las cuentas, o certificación que se da para que conste estar ajustado y satisfecho el alcance que resulte de ellas.

- **FISCALIZACIÓN.**

Para Dr. Guillermo Cabanellas es: “Acción o efecto de fiscalizar, en cambio El Diccionario Jurídico de OMEBA lo define como “Control o Controlador”.

- **FISCO**

Escriche lo define como “Palabra latina que significa cesta de mimbre (entre los romanos era costumbre guardar los tesoros en esas cestas; pero Osorio la define como “La palabra fisco se uso en Roma para designar el tesoro público. Se entiende por fisco en las legislaciones modernas al patrimonio del estado.

- **FONDOS PÚBLICOS.**

El Maestro Cabanellas define fondos públicos así: “Es el conjunto de dinero y valores existentes en el erario público; y además, las obligaciones activas a favor del Estado y las Corporaciones públicas

como impuestos y derechos pendientes, títulos o signos representativos de la deuda pública”.

Para Osorio “La palabra se usó en Roma para designar el tesoro del príncipe, por oposición al erario en las legislaciones modernas, el patrimonio estatal”.

- **FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**

Todas las personas que prestan servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civil o militar en la Administración Pública del Estado, del Municipio o de cualquier Institución Oficial o Autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos.

- **HALLAZGOS**

Técnicamente surge un Hallazgo, cuando al Comparar el Criterio (deber ser) con la Condición (lo que actualmente existe o se encuentra funcionando) determinamos que hay diferencia. (Manual de Auditoría Gubernamental, Tomo I, Segunda Edición, emitido por la Corte de Cuentas en mayo de 2002)

- **INFORME DEFINITIVO.**

Es el producto final de la auditoría, firmado por el Director correspondiente, el cual está constituido por un documento que contiene los hallazgos de auditoría, éste es remitido a los Auditados, a la Unidad de Recepción y Distribución de Informes de Auditoría ó a la Dirección Jurídica, según sea el caso. Originando de esta manera el Juicio de Cuentas.

- **INTERVINIENTES**

Las partes que intervienen en el Juicio de Cuentas son: como actor, el Estado, el cual está representado inicialmente y en forma inadecuada por la Cámara de Primera Instancia que formula el pliego de reparos que equivale a la demanda y luego en el transcurso del juicio por el Fiscal General de la República o por su Agente Auxiliar Permanente. Como demandado, las personas reparadas, sus fiadores, los herederos de unos u otros y cualquier otro interesado.

- **NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO.**

Son Normas Técnicas de Control Interno, aquellas emitidas por la Corte de Cuentas de la República; tomando como base legal, la Ley de la Corte de Cuentas de la Republica, la cual en el Art. 5 numeral 2°, establece

que Las Normas Técnicas de Control Interno son las disposiciones para el cumplimiento de sus funciones por parte de los empleados y funcionarios de todas las instituciones estatales. Entre ellas figuran entidades autónomas, gobierno central, las municipalidades, las cuales están sujetas a cumplir las normas técnicas de control interno en todo su contexto.

- **ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas políticas y sociales del Dr. MANUEL OSORIO, “es un conjunto de normas positivas vigentes, relacionadas entre sí y escalonadas o jerarquizadas, que rigen en cada momento de la vida y las instituciones de todas clases dentro de una nación determinada. Esas normas, en opinión de muchos jusfilósofos han de tomarse en un sentido amplio, ya que están formadas no sólo por la Constitución y por las leyes, si no también por los reglamentos, por las disposiciones del las autoridades administrativas, por las sentencias judiciales, por las costumbres y hasta por los contratos, en cuanto regulan las relaciones entre las partes contratantes”.

- **ORDEN DE TRABAJO**

Documento que da origen a la Auditoría, es emitido por el Director de Auditoría, en el se establece la entidad a ser auditada, el tipo de auditoría a practicar, el período de examen y el equipo de trabajo que estará a cargo de la auditoría.

- **PAPELES DE TRABAJO**

Elaborados por los auditores como resultado de la aplicación de procedimientos de auditoría.

- **PRUEBA**

Procedimiento que debe seguirse ante el Juez para probar o demostrar la verdad de una afirmación o la verdad de un hecho controvertido.

- **RECURSO**

Según Don Joaquín Escriche nos dice: “RECURSO” es: “La acción que queda a la persona condenada en juicio para poder acudir a otro Juez o Tribunal en solicitud de que enmiende el agravio que cree habersele hecho” (Escriche, Joaquín. Diccionario de la Legislación y Jurisprudencia. Librería de la viuda de Ch. Bouret, París 1931).

Jaime Guasp (Guasp, Jaime. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Segunda Edición 1948. Pág. 1015), define el “RECURSO”: “como una pretensión de reforma de una resolución judicial del mismo proceso en que dicha resolución judicial ha sido dictada”.

- **RECURSO DE ACLARACIÓN.**

El Diccionario Jurídico del Dr. Guillermo Cabanellas define el Recurso de Aclaración así: “es el que se interpone ante el mismo Juez o Tribunal que ha dictado una resolución que se estima obscura, insuficiente o errónea, sin que signifique una revisión del caso, sino concretada a la aclaración de lo dudoso, al complemento de los aspectos omitidos, a la resolución de lo contradictorio y a la corrección de faltas de cálculo u otros materiales”.

- **RECURSO DE APELACIÓN.**

Nueva acción o medio procesal concedido al litigante que se crea perjudicado por una resolución judicial, para acudir ante el Juez o Tribunal superior y volver a discutir con toda amplitud el caso, aun cuando la parte se limite a repetir sus argumentos de hecho y de derecho, con objeto de que en todo o en parte sea rectificado a su favor el fallo o resolución recaídos

- **RECURSO DE REVISIÓN.**

El de carácter extraordinario que se da contra las sentencias definitivas o firmes dictadas sobre hechos falsos.

En el juicio de cuentas puede ser objeto de revisión las sentencias definitivas ejecutorias, los autos de solvencias, o sea aquellas sentencias interlocutorias con carácter de definitiva y también los fallos de solvencia.

- **REPARO.**

Consiste en la ratificación que hace la cámara de primera instancia, de cada una de los hallazgos que no son desvanecidos en fase administrativa, y que en el juicio de cuentas da origen al pliego de reparos al cual se constituye en el equivalente a la demanda.

- **SENTENCIA.**

La sentencia debe ser considerada como el fin normal del proceso. Toda actividad de las partes y el órgano jurisdiccional se encamina, prácticamente, a este resultado que constituye su meta.

Existen dentro del juicio de cuentas modos excepcionales de poner fin al pliego y presenta el cuentadante o cuentadantes el correspondiente recibo de ingreso.

- **SOBRESEIMIENTO.**

El Juicio de Cuentas no sólo termina con la sentencia definitiva sino también por el sobreseimiento, el cual puede ser pronunciado en cualquier estado del juicio antes de la sentencia referida.

El sobreseimiento pone fin a la instancia únicamente cuando todas las personas involucradas en el pliego de reparos formulado, son declaradas solventes, lo cual da lugar a la aprobación total de la cuenta presentada.

De tal manera que si uno tan solo de los reparados queda pendiente de responsabilidad, el juicio continúa y únicamente se aprueba la cuenta en cuanto a la actuación de los solventes haciendo alusión a los cargos desempeñados por ellos y a los respectivos períodos de actuación.



# ANEXOS

1. Glosario.
2. Entrevistas de Investigación.
3. Abreviaturas.

## **ENTREVISTAS.**

Se presenta en formato, las diez preguntas de la entrevista realizada a los Jueces de Cuentas, a los Fiscales y los Cuentadantes, dichas preguntas se adecuan a la función que desempeñan los mismos dentro del Juicio de Cuentas, de acuerdo al siguiente orden:

### **➤Entrevista Dirigida a Jueces de Cuentas.**

1. Señor Juez, nos puede hablar Ud. ¿En qué consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas?
2. ¿Cuáles son los principios Generales Procesales, aplicables al Nuevo Juicio de Cuentas?
3. Puede Ud. Comentarnos sobre los actos de comunicación, y la diferencia entre emplazamiento, citación y notificación.
4. ¿podría Ud. Comentarnos si los encargados de realizar los actos de comunicación, poseen el conocimiento adecuado para ello y si estos reciben capacitación constantemente?
5. Conoce Ud. si existe un procedimiento uniforme que permita a los Jueces identificar si el Notificador, al momento de realizar los actos de comunicación, entrega directamente a la persona enjuiciada la notificación.

6. ¿Se aplican los plazos de ley, para notificar los actos de comunicación y especialmente la Sentencia? Si, No, ¿Porqué?
7. ¿Se verifica el cumplimiento del requisito de plasmar la firma de Abogado Director en los escritos que presentan los cuentadantes? Si, No, ¿Porqué?
8. Considera que existe ingerencia política, que violente la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas? si su respuesta es si, coméntela.
9. ¿Cree Ud. que la Independencia de los Jueces, es aplicada con igualdad a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas?
10. ¿Considera que hace falta unificar criterios para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? comente.

➤ **Entrevistas Dirigidas a Fiscales.**

1. Señor Fiscal, nos puede hablar Ud. ¿En qué consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo Juicio de Cuentas?
2. ¿Cuáles son los Principios Generales Procesales, aplicables al Nuevo Juicio de Cuentas?
3. ¿Fue notificado en legal forma, del Juicio de Cuentas en el que usted ha sido parte procesal? Si, No, ¿Porqué?

4. ¿Esta satisfecho con el Derecho de Defensa otorgado en el Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Porqué?
5. ¿Al momento de la notificación el notificador de la Corte de Cuentas, le entregó personalmente el documento? Si, No, Explique:
6. ¿Conoce usted los plazos con que cuenta la Cámara, para notificar una resolución? Si, No, ¿Porqué?
7. ¿Cree Ud. que en el Juicio de Cuentas se violenta la Garantía de la Seguridad Jurídica? Si, No, ¿Porqué?
8. ¿Considera que existe ingerencia política, que violente la imparcialidad de los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de Cuentas? Comente:
9. ¿Califica las actuaciones de los Jueces como discrecionales con respecto a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Porqué?
10. ¿Considera que hace falta unificar criterios en las Cámaras de Primera Instancia, para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Porqué?

➤ **Entrevistas Dirigidas a Cuentadantes.**

1.- ¿Conoce en que consiste la Garantía de la Seguridad Jurídica en el Nuevo

Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Porqué?

2.- ¿Conoce la normativa que regula el procedimiento del Juicio de Cuentas?

Si, No, ¿Porqué?

3.- ¿Sabe Ud. la diferencia entre el emplazamiento, la cita y la notificación?

Si, No, comente:

4.- ¿Hizo uso de su derecho de audiencia y defensa en el proceso? Si, No,

¿Porqué?

5.- Al momento de la notificación, el notificador de la Corte de Cuentas, le

entregó personalmente el pliego de reparos? Si, No, Explique:

6.- ¿Conoce usted los plazos con los que cuenta la Cámara, para comunicar

cualquier providencia judicial, y los plazos que Ud. tiene para contestar?

7.- ¿Se asesoró usted con algún Abogado especializado en la materia? Si,

No, ¿Porqué?

8.- ¿Considera que existe ingerencia política, que violente la imparcialidad de

los fallos emitidos por los señores Jueces, durante el proceso del Juicio de

Cuentas.

9.- ¿Califica las actuaciones de los Jueces parciales, con respecto a las partes procesales durante el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Por qué?

10.- ¿Considera que hace falta unificar criterios, para resolver en el proceso del Juicio de Cuentas? Si, No, ¿Porqué?