

EL CONTROL CONSTITUCIONAL FRENTE A LA AUTORIDAD DEL ENTE CONTRALOR DEL ESTADO. EL CASO DE EL SALVADOR

CONSTITUTIONAL CONTROL OVER THE AUTHORITY OF THE COMPTROLLER BODY. THE CASE OF EL SALVADOR

Álvaro Renato Huezo Melara¹

Resumen

El presente trabajo tiene por finalidad contribuir al debate académico, tomando como base de análisis la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en torno a las dificultades de constitucionalidad con las cuales la Corte de Cuentas de la República de El Salvador ha afrontado cada elección de sus magistrados, y cómo este control, de ser oportuno, puede potenciar la consolidación del ente contralor. Así mismo, aborda la importancia y el impacto que tiene el ejercer la fiscalización de los fondos públicos de forma independiente, la contribución a la transformación nacional y su distanciamiento del control contencioso administrativo.

Palabras clave: Corte de Cuentas de la República de El Salvador – fiscalización – control constitucional – independencia

Abstract

The purpose of this work is to contribute to the academic debate, taking as a basis for analysis the jurisprudence of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, around the difficulties of constitutionality with which the Court of Accounts of the Republic of El Salvador has been faced in each election of its magistrates, and how this control, if appropriate, can enhance the consolidation of the controlling entity. Likewise, it addresses the importance and impact of exercising independent control of public funds, the contribution

¹ Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador; colaborador jurídico de la Cámara de Segunda Instancia y facilitador del Centro de Investigación y Capacitación de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

to national transformation and its distancing from contentious administrative control.

Keywords: Court of Accounts of the Republic of El Salvador – control – constitutional control – independence

Introducción

En El Salvador, la competencia para designar funcionarios de segundo grado corresponde al órgano legislativo, de conformidad con el artículo 131, N° 19, de la Constitución salvadoreña, como por ejemplo los cargos de: fiscal general de la república, procurador general de la república, miembros del Tribunal Supremo Electoral, entre otros. En este caso en particular, me referiré al nombramiento de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República.

Este último ha estado rodeado por múltiples inconstitucionalidades frente a una Asamblea Legislativa que intentaba mejorar el procedimiento de selección y tras el cual han existido separaciones de los cargos incluso dentro de las 24 horas después de haber sido elegidos². En consecuencia, es indispensable el cumplimiento de las exigencias que establece la Constitución para ejercer estos cargos, dentro de las cuales se encuentran: ser salvadoreños por nacimiento, mayores de treinta años, de honradez y competencia notorias; con estos se pretende tener un eficaz funcionamiento institucional al tener personas idóneas en la titularidad del ente contralor del Estado; *contrario sensu*, la ausencia de estas condiciones es lo que ha sometido a control estos procesos que, hasta el día de hoy, se plantean y que, en casi todas las ocasiones, no son resueltas oportunamente. En el presente me referiré a la sentencia de inconstitucionalidad de las demandas acumuladas N°s. 3, 9, y 22, de 2015, para lo cual se establecerá, en primer lugar, una parte descriptiva del caso.

1. Antecedentes de hecho

El día 31 de julio de 2014, luego de un proceso de convocatoria y selección, la Asamblea Legislativa, mediante los decretos legislativos N°s. 767, 768 y 769,

² Menos de 24 horas después de que la Asamblea Legislativa eligiera el miércoles por la noche a Gregorio Sánchez Trejo, Javier Bernal y Silvia Aguilar como nuevos magistrados de la Corte de Cuentas de la República, la Sala de lo Constitucional anuló su nombramiento y ordenó a la asamblea reiniciar, de nuevo, el proceso de selección de candidatos a esos cargos. Es la segunda vez en lo que va de año que la Corte Suprema de Justicia invalida una elección de magistrados para la Corte de Cuentas y exige un nuevo proceso de selección (Labrador, 2013).

eligió al presidente, primer y segundo magistrado de la Corte de Cuentas de la República.

1.1. Pretensión de la parte demandante

Las demandas acumuladas de inconstitucionalidad N°s. 3, 9 y 22, de 2015, fueron interpuestas para que se declarase la inconstitucionalidad de los decretos legislativos mencionados, por la supuesta transgresión a los artículos 2º, inciso primero; 72, ordinal 3º; 73, ordinal 3º; 86, inciso tercero; 131, ordinal 19; 172, inciso tercero; 186 inciso quinto; 196 y 198, todos de la Constitución. En relación con los procesos mencionados la sala declaró improcedente la pretensión con respecto a los artículos 72, ordinal 3º; 73, ordinal 3º; y 86, inciso tercero, de la ley fundamental, porque tales disposiciones no establecen requisitos para ser electo como magistrado de la Corte de Cuentas de la República. Pero sí se admitieron para enjuiciarlos por la supuesta violación a los artículos 172, inciso tercero; 131, ordinal 19; 186, inciso quinto; 196 y 198 de la Constitución y determinar si el órgano legislativo había documentado la no afiliación partidaria y la cualificación técnica y profesional suficiente antes de la elección de los funcionarios.

1.2. Argumentos de las partes intervinientes

Las demandantes argumentaron que los funcionarios están llamados en el ejercicio de su cargo a actuar con objetividad, sin consideración de criterios partidistas o particulares, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 235 de la Constitución salvadoreña, para lo cual debe garantizarse que los electos sean los más idóneos para cumplir con las atribuciones y obligaciones asignadas. Asimismo, expresaron que la competencia de la Asamblea Legislativa para designar algunos cargos públicos no implica desatender los requisitos que la Constitución establece. Por tal motivo, al seleccionar a los funcionarios debe hacerlo bajo criterios de independencia, idoneidad, eficacia y no bajo exigencias político-partidarias, especialmente si se trata de cargos en los que se ejerce jurisdicción.

En concreto, las demandantes dijeron que se constató por el informe recibido por el Tribunal Supremo Electoral, que el ciudadano electo como presidente de la Corte de Cuentas de la República fue fundador del partido político Gran Alianza para la Unidad Nacional –GANA–; que el ciudadano electo como primer magistrado era afiliado al Partido de la Esperanza –PES, ahora Partido Demócrata Cristiano, PDC–; y que el ciudadano electo como segundo magistrado era afiliado al Partido de Concertación Nacional –PCN–.

Por su parte, la Asamblea Legislativa sostuvo que los decretos legislativos N°s. 767, 768 y 769 no eran inconstitucionales, indicando que la Constitución le confiere competencia para elegir a los magistrados de la Corte de Cuentas de la República y que no se había comprobado, a la fecha, pertenencia partidaria de los elegidos.

El señor entonces electo segundo magistrado consideró que en su hoja de vida y atestados constaba de manera suficiente su cualificación técnica y profesional para desempeñar el cargo. Además, expresó que no tiene abierto expediente en las autoridades que informan a la subcomisión de selección.

En el escrito presentado por el abogado del entonces electo presidente de la Corte de Cuentas de la República, se manifestó que se cumplieron los requisitos constitucionales; en relación con la vinculación partidaria, negó que este perteneciera al partido GANA, argumentando que él abandonó dicho partido político un año antes de su nombramiento, y que el Tribunal Supremo Electoral había tardado en resolver la renuncia.

En lo pertinente, el entonces electo primer magistrado expresó que ninguna de las demandas de inconstitucionalidad presentadas logra dar un fundamento para atacar su nombramiento y que no existía vicio de su nombramiento, negando ser afiliado al PES.

1.3. Decisión de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el fallo declaró inconstitucionales los decretos legislativos N° 767 y 768, debido a que la Asamblea Legislativa omitió documentar la no afiliación partidaria, deber al que estaba obligada por los artículos 131, ordinal 19; 172, inciso tercero; 186, ordinal 5°; y 196 de la Constitución de la República; y de igual forma, declaró inconstitucional dichos decretos, aunando el número 769, ya que no se justificó o argumentó el cumplimiento de los requisitos constitucionales al elegir a esas personas como magistrados.

1.4. Motivación jurídica de la decisión

La sala basó su decisión en la competencia para realizar el control constitucional sobre actos concretos y en el hecho de que los estos sucesos materialmente administrativos que adoptan la forma de decretos legislativos pueden ser examinados mediante este proceso. Además, determinó el alcance de los principios de independencia judicial y de unidad de la jurisdicción, como elementos propios del ejercicio de funciones jurisdiccionales y su relación negativa con la afiliación a partidos políticos. Como resultado de lo anterior, acentuó que el deber de obediencia de dichos funcionarios responde únicamente a los principios de constitucionalidad y legalidad, independientemente de los partidos políticos que hayan alcanzado el consenso para designarlos o de la corriente política que se encuentre en la titularidad de los órganos legislativos.

Consecuencia directa de lo anterior es la necesaria despartidización de las instituciones públicas que tienen funciones constitucionales de control sobre el

ejercicio del poder político. En este punto, la sala determinó que estos órganos de control y sus potestades implican:

- a) la finalidad o una relación instrumental objetiva e inmediata de protección de los derechos fundamentales frente al ejercicio del poder político; y
- b) la utilización de normas jurídicas como parámetros para evaluar, calificar, fiscalizar, contrapesar, vigilar o limitar el ejercicio del poder o las funciones públicas de otros órganos estatales.

Asimismo, la sala estableció el deber de motivar adecuadamente la decisión de nombrar a un funcionario de elección de segundo grado, lo cual no consiste en la mera relación del proceso, sino que debe ser una justificación y motivación del porqué debe ser elegida esta persona entre las demás. En ese sentido, el órgano encargado de la elección debe contar con la documentación que permita acreditar que los candidatos para determinado cargo son objetiva y comprobadamente idóneos para desempeñarlo, por contar con la cualificación técnica, profesional y personal requeridos. Particularmente, mencionó que la jurisdicción de cuentas (artículo 196 de la Constitución salvadoreña) decide aspectos importantes para los actores políticos del Estado, razón por la cual la competencia de la Corte de Cuentas de la República es clave para que sus magistrados puedan actuar con independencia, esto es, sin estar sometidos a presiones de ningún tipo, garantizándose con ello que sus fallos y decisiones jurisdiccionales, sean imparciales.

En la valoración de la prueba, la sala verificó que en la certificación del expediente del proceso de elección de magistrados de la Corte de Cuentas de la República no existía prueba fehaciente de la «no afiliación» del electo presidente y, en cuanto a lo relacionado al primer magistrado, se determinó que el mero cambio de nombre o denominación de una persona no tiene el poder de hacerlas desaparecer para dar surgimiento a una nueva. Determinándose que el electo primer magistrado suscribió el acto de afiliación al PES —según lo informó el Tribunal Supremo Electoral, y que fue corroborado por una prueba pericial—, aún mantenía un vínculo con el mismo partido político, que ahora se abrevia PDC. Por lo que concluyó que la Asamblea Legislativa incumplió su deber de verificar y documentar diligentemente la no afiliación partidaria y motivación de selección.

2. Análisis a la sentencia de inconstitucionalidad acumulada

Luego del recorrido de las partes esenciales de la decisión, descripción de hechos, pretensiones y argumentos de las partes, la decisión y fundamento

esencial de la Sala de lo Constitucional, me dedicaré en lo sucesivo a comentar y analizar algunos aspectos específicos de la sentencia, y finalmente a las valoraciones a la decisión.

2.1. Elecciones de segundo grado, su legitimidad democrática y correspondencia con la naturaleza de la institución fiscalizadora

En primer lugar, he de referirme a lo que la sala determina, en cuanto a las elecciones de funcionarios de segundo grado que compete a la Asamblea Legislativa, como legitimidad democrática, en la cual el pueblo escoge a sus representantes a través de votaciones periódicas y libres para atribuirles la facultad de tomar decisiones fundamentales para la nación. En cambio, el nombramiento de un funcionario público procede de la democracia representativa y de la legitimidad democrática procedente que, según estima la sala, exige que la renovación popular de los representantes —diputados— se sincronice con las elecciones de segundo grado, según el período de los cargos.

En el presente caso, se discute la competencia para el nombramiento de magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el cual, por mandato constitucional, es para tres años (artículo 196, inciso tercero, de la Constitución salvadoreña). Al respecto, debo expresar que esta *legitimidad democrática* no debe verse como una justificación que lleve a sincronizar tales nominaciones con los períodos de renovación legislativa, ya que no en todos los escenarios se designan servidores para ejercer la misma labor y por el mismo período. Es necesario acotar la diferenciación que existe en estos, por ejemplo, en el caso de uno de los órganos que ejercen jurisdicción, como es el Tribunal Supremo Electoral, constitucionalmente se ha determinado cinco años en el ejercicio de sus cargos.

Claro está que tanto el plazo de tres años para la Corte de Cuentas como el de cinco años para el Tribunal Supremo Electoral son determinados por nuestra ley suprema. No obstante, se debería considerar la naturaleza del órgano para reflexionar si este tiempo realmente es el más adecuado para el desarrollo de su función dentro del Estado y si se justifica la exigencia de que concuerde con cada legislatura instalada, bajo la premisa de una autenticación democrática derivada.

A mayor abundamiento, una de las razones que ha impedido consolidarse como institución a la Corte de Cuentas radica en que los funcionarios elegidos carecen de amplitud temporal para ejecutar sus atribuciones, en comparación a otros órganos. En efecto, no se les dota de la oportunidad estacional necesaria para desarrollarse por el ultimátum de cada legislatura, que finalmente es el órgano del que depende su elección y al cual también debe controlar.

Por supuesto, el plazo de tres años está constitucionalmente instaurado, por lo que esta consideración es estéril, pero debería acotarse que no todas las

designaciones de segundo grado están sincronizadas con el tiempo de elección y que esto último ha obstado, muchas veces, a la independencia jurisdiccional de la labor contralora. El tema cobra importancia en los momentos actuales, cuando existen pretensiones de realizar modificaciones a la Constitución salvadoreña.

La Constitución procura construir órganos a los que se confían determinados ámbitos de ocupación de incidencia estatal, con las competencias imprescindibles para el cumplimiento de tales funciones (Benda *et al.*, 2001). La crítica apunta a la organización constitucional en la creación de órganos estatales, que encomienda labores como la fiscalización al consenso. Dicha legitimación democrática derivada y sincronizada podría repercutir en el desarrollo de la potestad encargada y, en consecuencia, se requiere normalizar la arquitectura del Estado y del cumplimiento de sus tareas, para adecuarlas a la realidad salvadoreña, de manera que no estorben el desarrollo institucional.

En otros países esta labor de control sobre los fondos públicos y el órgano político seleccionador difiere del plazo constitucional salvadoreño, pues en ellos el ejercicio atiende más a la función de inspección que a una supuesta legitimidad democrática. Así, la Contraloría General de Costa Rica se mantiene ocho años —según el artículo 183 de la Constitución costarricense—; la Contraloría General de Cuentas en Guatemala, por cuatro años —según artículo 233 de la Constitución guatemalteca—; el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, por siete años —según artículo 223 inciso segundo de la Constitución hondureña; Contraloría General de la República de Chile, por ocho años —de conformidad con el artículo 98 de la Constitución chilena—.

2.2. Elemento político filial y su particularidad en el control constitucional

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia realiza el control de los decretos legislativos mediante el proceso de inconstitucionalidad, considerando que tales disposiciones establecen un procedimiento y parámetros dentro de los que se deben ejercer y respetar.

Es precisamente a estos actos a los que se refiere la sala, es decir, juzgó el procedimiento que concluyó con la emisión de los decretos legislativos de elección de magistrados de la Corte de Cuentas de la República. Estos fueron impugnados para verificar si se motivó adecuadamente la no afiliación partidaria, la competencia y la honradez de los funcionarios. El fallo no pretendió determinar si los funcionarios electos tenían o no afiliaciones políticas, a pesar de que haya sido valorada prueba atinente a estos aspectos dentro de la sentencia, los que fueron determinantes para su decisión.

Lo anterior, se verifica cuando al valorar la prueba ocupa la frase de «Si esto es así», es decir, la falta de prueba fehaciente de la afiliación del presidente y primer magistrado electos de la Corte de Cuentas de la República. Esto llevó al

tribunal a determinar que la Asamblea Legislativa incumplió su deber de verificar y documentar diligentemente la no afiliación partidaria de los referidos señores, siendo dicho decreto inconstitucional.

En ese contexto, la sala no demanda servidores sin atención alguna a la forma y manejo del poder dentro del Estado en general o desatendidos de la misma, lo cual es inherente al ser humano, pero sí conmina a que estos no tengan militancia política formal o material, especialmente en el caso de aquellos destinados a ejercer jurisdicción sobre los entes políticos. Ello con la finalidad de que realicen su labor de control con la independencia y objetividad que esta requiere.

2.3. Importancia en la despolitización, independencia y profesión de los titulares del ente fiscalizador superior del Estado

Cabe recalcar que las entidades fiscalizadoras superiores juegan un rol determinante para el desarrollo general y sostenible, el cual es vital para impulsar el progreso económico, y contribuyen mediante la realización de auditorías de la solidez, la eficacia y la sostenibilidad de las políticas financieras. En ese sentido, tales organismos pueden, mediante el control de la gestión pública, contribuir a la transformación nacional y, por tanto, al bienestar de los ciudadanos (Aznar López, 2014, p. 50).

Para la Organización de las Naciones Unidas (2015), las entidades fiscalizadoras superiores tienen un trascendental rol en la implementación de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, en razón de que ellas cubren con sus mandatos la mayoría de las áreas del gasto gubernamental y pueden cooperar activamente con organizaciones globales y regionales.

La Sala de lo Constitucional atribuye la máxima importancia a la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República, al expresar que el deber de obediencia de dichos funcionarios responde únicamente a los principios de constitucionalidad y legalidad, independientemente de los partidos políticos que hayan alcanzado el consenso para designarlos o de la corriente política que se encuentre en la titularidad de los órganos legislativo y ejecutivo.

Empero, ha mostrado una intervención inoportuna. Por ejemplo, la sentencia en análisis fue emitida un año y once meses después de las investiduras, cuando los magistrados llevaban más de la mitad de su período en el cargo. No obstante, existió ese examen constitucional y sirvió como precedente a los futuros candidatos y al órgano seleccionador, al contrario de lo acaecido en el penúltimo escenario de este tipo, en el cual se presentó una demanda de inconstitucionalidad durante los meses posteriores a su designación —2017—, pero se dictó sentencia en 2020, días antes de finalizar el mandato para el que fueron electos (Mendoza, 2017). En él se discutía, igualmente, el problema de la militancia política, la que incidiría en una gestión fiscalizadora en contravención

al mandato constitucional. No obstante, ese proceso bajo el número de referencia 116, de 2017, finalizó declarando parcialmente inconstitucional el proceso de selección, por vicios de forma, debido a que se omitió documentar la no afiliación partidaria.

Otro de los puntos discutibles en relación a los requisitos de selección de segundo grado, y específicamente en cuanto a los magistrados de la Corte de Cuentas de la República, dice relación con las diversificaciones de la potestad jurisdiccional, ubicadas por fuera del órgano judicial, las que son compatibles con el principio de unidad jurisdiccional como garantía de dicha facultad ejercida por auténticos jueces. En este sentido, esta unidad implica uniformidad del régimen jurídico elemental del aplicador de justicia, es decir, la identificación de unas características esenciales comunes a todos los funcionarios con este mandato o a que los tribunales adopten un modo específico de ser organizados y de funcionar: independencia, imparcialidad, responsabilidad y predeterminación legal (sentencia de inconstitucionalidad N° 46, de 2003).

En ese contexto, la sala expresó que la prohibición de no afiliación partidaria deriva directamente del principio de independencia judicial, entendiéndose que lo «judicial» se refiere al ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales. Particularmente, la jurisdicción de cuentas que decide aspectos de suma relevancia para los actores políticos del Estado y la Administración pública en los juicios de cuentas (artículo 196 de la Constitución salvadoreña). Concepto, desde su perspectiva general, que es retomado en la «Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización», al establecer en su artículo 5°, numeral 1, que las entidades fiscalizadoras superiores solo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 1977).

De los postulados planteados por la Sala de lo Constitucional, se puede reflexionar que esta agregó jurisprudencialmente la no afiliación política partidaria, material o formal, como requisito *sine qua non* derivado de la Constitución. En ese punto se puede verificar parte de las concepciones de la Constitución, especialmente cuando nos referimos a ella como a una porción racional, de ahí que le es inherente la distinción entre poder constituyente y poder constituido, de forma que solo al primero le corresponde decidir sobre la Constitución como totalidad (García-Pelayo, 1999, p. 40).

Como fundamento de todo el ordenamiento jurídico, es claro que las normas constitucionales son expresión de la razón, la que sirve de contraste para mostrar la licitud de un precepto o de un acto jurídico. En consecuencia, la no afiliación partidaria ha surgido como requisito para este tipo de elecciones, a partir de la aplicación de los métodos interpretativos pertinentes.

De esta forma, se plantea la posibilidad de establecer, quizás no como un requisito exigible —aunque sería lo ideal—, pero sí como medio orientador en este tipo de elecciones, la relevancia del perfil en el conocimiento del derecho para ejercer dicho cargo, en vista de la función jurisdiccional que posee y que la misma sala equipara a la de los magistrados del órgano judicial y del Tribunal Supremo Electoral, cuyos integrantes deben ser abogados por expresa disposición constitucional.

En el caso particular de la Corte de Cuentas de la República, se han elegido, en diferentes ocasiones, a profesionales fuera del área del derecho, en circunstancias de que, por su naturaleza, competencia y experticia profesional están llamados para ejercer jurisdicción dentro de un órgano del Estado, toda vez que el enjuiciamiento contable implica juzgar. Estimo importante destacar este último aspecto, ya que es un tópico que podría llegar a desarrollarse en un futuro, no precisamente como un requisito —para no limitar el acceso constitucional de participación y postulación—, sino como una prelación de selección objetiva.

2.4. Función fiscalizadora en su doble aspecto y su distanciamiento del control contencioso administrativo

Otro aspecto a considerar en el presente artículo es el desarrollo que realiza la sala en cuanto a la labor confiada a la Corte de Cuentas de la República. Pareciera definir esta función en sentido estricto, restringiéndola a las auditorías, esto es, el proceso administrativo que permite a esa institución de control comprobar el sometimiento de la actividad económico-financiera de quienes tienen a su cargo el manejo de los fondos públicos y la administración de los bienes del Estado, a los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión, debido a que por medio de esta se examinan todas las cuentas del dinero proveniente del Estado.

Por otro lado, la sala menciona al enjuiciamiento contable —juicio de cuentas—, el cual tiene por finalidad conocer de los supuestos que originan la llamada responsabilidad patrimonial, para obtener en último término el reintegro del dinero que se ha gastado inadecuadamente o del que no ingresó oportunamente por la deficiente o ilegal determinación, liquidación o calificación del ingreso. Asimismo, expresó que en este proceso se resuelve la existencia o no de una acción u omisión que conlleva dicha carga a los funcionarios, que es detectada como consecuencia del examen a profundidad efectuado en la fase administrativa fiscalizadora.

Es en estas valoraciones es donde estriba mi análisis, ya que la Corte de Cuentas ejerce su función fiscalizadora a través de sus dos procesos sustanciales que son la auditoría —administrativo— y el juicio de cuentas —jurisdiccional—. Este proceso no solamente busca determinar la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, como estatuyó la sala, sino también la administrativa, o ambas en su caso —potestades que se encuentran contenidas en el artículo

5º, numeral 11, del decreto legislativo N° 438—, cuando los servidores públicos inobservan las disposiciones legales y reglamentarias, incumpliendo sus deberes o estipulaciones contractuales. La cual, hasta el día de hoy, sigue fuera del control contencioso administrativo, por estimarse la fiscalización como un todo o un solo proceso, tanto la auditoría como el juicio de cuentas.

Reafirma el postulado anterior, el artículo 1º de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, que instaure que esta entidad es el organismo encargado de controlar, en su doble aspecto, la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular. En ese orden de ideas, la Sala de lo Contencioso Administrativo concluyó que el enjuiciamiento de cuentas constituye una actividad equivalente a la jurisdiccional, que es ejercitada por las cámaras de primera y segunda instancia de la Corte de Cuentas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 196 de la Constitución salvadoreña, 13 y 16 del decreto N° 438. Así, el juicio de cuentas forma parte integral de la función de inspección, la cual, es propia y única del ente contralor (sentencia de inconstitucionalidad N° 556, de 2016, de 6 de enero 2017).

Y es que debemos resaltar que nuestra Constitución, en relación a la fiscalización de las cuentas sigue un modelo francés, es decir el de la instauración de una corte y no de una contraloría o auditoría general, correspondiente al modelo inglés. De acuerdo con el sistema francés, instituido para la vigilancia del erario público, la creación de una autoridad jurisdiccional, independiente del Parlamento y del Poder Ejecutivo, única y exclusivamente al servicio de la nación, es fundamental para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y para un efectivo control financiero (Anaya & Anaya, 2016). Es así como esta realiza esta inspección a los fondos públicos bajo la unidad de sus procesos sustanciales.

Conclusiones

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia realiza una labor sustancial al controlar el acatamiento a la Constitución en los procesos de selección de cargos de segundo grado. Estos están revestidos de una legitimidad democrática derivada, que los dota de los matices necesarios —a través de su interpretación jurisprudencial— para asegurar que la función de fiscalización —en su doble aspecto: control de los ingresos y gastos gubernamentales—, sea realizada de forma transparente y objetiva. Allí estriba la importancia del proceso de selección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República.

A través de la jurisprudencia constitucional se han establecido parámetros que, si bien no están expresamente en la carta fundamental, coherentemente, vía interpretación o mediante los llamados cambios informales o mutación, hoy día

son exigidos a estos actos de designación, tanto al ente encargado de realizar el proceso como a los candidatos, este es el caso de la no afiliación partidaria, formal o material.

Bajo esa perspectiva, existe la posibilidad de que se pueda racionalizar dicho proceso para cumplir la finalidad de la fiscalización, en la medida y forma que el constituyente instauró en nuestra norma superior. Me refiero a los tópicos como la votación requerida para su designación, ya que elevarla conllevaría sobrecargar las correlaciones políticas al momento de designar los titulares de este ente estatal, el plazo para el cual son electos magistrados y una exigencia profesional determinada o prelación de selección acordes a la función jurisdiccional; temas pertinentes en momentos en los que se pregonan anhelos de reformas a la Constitución de El Salvador.

Por otro lado, las líneas jurisprudenciales abonan a que el órgano legislativo se esfuerce cada vez más en realizar un proceso apegado a las exigencias de nuestra ley suprema, entre ellas, que sea con una motivación y justificación apropiada para la toma de la última decisión, considerando que los titulares al frente de este ente contralor son los que tienen el deber de ejercer la potestad jurisdiccional de la contabilidad, considerando su formación académica y experiencia profesional, y que no deben estar ubicados en una posición de sujeción a intereses particulares o presiones políticas, derivando de ello el requisito de la no afiliación como punto indispensable de su elección.

Finalmente, debo expresar que la Corte de Cuentas de la República tiene un potencial incomparable, capaz de modificar la forma de administrar los fondos públicos, la manera en que se toman las decisiones en este ámbito, de mejorar la Administración pública, luchar contra la corrupción y de que todo lo anterior incida, por supuesto, en el desarrollo de la sociedad salvadoreña y en el cumplimiento del objeto último del Estado, la dignidad humana. Por tanto, es una institución que debe buscar su modernización y consolidarse, tanto en su parte técnica como jurídica, para actuar de acuerdo con las demandas que requiere el control del erario público en la actualidad, necesidad que se ha acentuado frente a una pandemia en la cual es indispensable el control sobre la utilización de los fondos por parte de los Estados.

Referencias

-
- Anaya, J. L. & Anaya, M. Á. (2016). Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México. *El Cotidiano* (198), 88-94.

- **Aznar López, M. (2014).** Fiscalización y desarrollo social. *Revista Española de Control Externo*, 31-50.
- **Benda, E., Hesse, K., Heyde, W., Mailhofer, W., & Vogel, H. (2001).** *Manual de derecho constitucional* (2ª ed.), (A. López Pina, Trad.). Marcial Pons.
- **García-Pelayo, M. (1999).** *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- **Labrador, G. (22 de marzo de 2013).** Sala Constitucional tumba por segunda vez la elección de magistrados de Corte de Cuentas. *El faro*. <https://www.elfaro.net/es/201303/noticias/11477/Sala-Constitucional-tumba-por-segunda-vez-la-elecci%C3%B3n-de-magistrados-de-Corte-de-Cuentas.htm>
- **Mendoza, B. (17 de noviembre de 2017).** Sala admite demanda contra nombramiento de magistrados CGR. Según la entidad demandante, los legisladores no lograron evidenciar la no vinculación partidaria de los funcionarios. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Sala-admite-demanda-contr-nombramiento-de-magistrados-Corte-de-Cuentas-de-la-Rep%C3%BAblica-20171117-0059.html>
- **Organización de las Naciones Unidas. (2015).** *El rol de las entidades fiscalizadoras superiores en la implementación de la agenda de desarrollo post 2015*. <https://www.un.org/development/desa/es/news/administration/role-of-sai-post2015.html>
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1977).** *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización*. IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf

Corte Suprema de Justicia. Sentencias de inconstitucionalidad:

- **Nºs. 3, 9 y 22, de 2015.** Sala de lo Constitucional, sentencia de 24 de junio 2016.
- **Nº 46, de 2003.** Sala de lo Constitucional, sentencia de 19 de abril 2005.
- **Nº 556, de 2016.** Sala de lo Contencioso Administrativo, auto definitivo de 6 de enero 2017.
- **Nº 116, de 2017.** Sala de lo Constitucional, sentencia de 27 de julio 2020.

Normativa

- **Asamblea Constituyente (1983).** *Decreto N° 38, de 1983, Constitución de la República de El Salvador.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 16 de diciembre 1983. Última modificación 12 de junio de 2014.
- **Asamblea Legislativa de El Salvador (1995).** *Decreto N° 438, de 1995. Ley de la Corte de Cuentas de la República.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 25 de septiembre de 1995. Última modificación 14 de diciembre 2016.
- **Asamblea Legislativa de El Salvador (1995).** *Decreto N° 438, 1995.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 31 de agosto de 1995.
- **Asamblea Legislativa de El Salvador (2014).** *Decreto N° 767, de 2014.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 13 agosto de 2014.
- **Asamblea Legislativa de El Salvador (2014).** *Decreto N° 768, de 2014.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 13 agosto de 2014.
- **Asamblea Legislativa de El Salvador (2014).** *Decreto N° 769, de 2014.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 13 agosto de 2014.
- **Asamblea Nacional Constituyente (1982).** *Decreto N° 131, de 1982, Constitución de la República de Honduras.* Diario Oficial de La Gaceta, 20 de enero 1982. Última modificación 20 de enero de 2011.
- **Asamblea Nacional Constituyente (1985-1993).** *Acuerdo legislativo N° 18-93 del 17 de noviembre de 1993, Constitución de la República de Guatemala.* Diario Oficial de Centro América, 31 de mayo 1985. Última modificación 20 de julio de 2011.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 23 de diciembre de 2020.