



Análisis Legal e Institucional

I. Antecedentes

La elección de los Magistrados de la Corte de Cuentas de la República (CCR) ha sido una de las elecciones más impugnadas en sede constitucional en los últimos años. Entre 2014 y 2017, la elección realizada por la Asamblea Legislativa se declaró inconstitucional varias veces, por diversos motivos, partiendo de la sentencia de inconstitucionalidad 49-2011 del 23 de enero de 2013, un referente obligatorio para esta elección, en la que se establecen criterios imprescindibles sobre la forma cómo debe evaluarse a los candidatos, cómo deben acreditarse ciertos requisitos, así como la prohibición de cualquier tipo de vinculación político-partidaria de los candidatos, en la medida que dicho vínculo puede afectar su independencia al momento de ejercer el cargo. El problema que ha existido es que no se ha respetado la jurisprudencia constitucional y es por ello que la elección se volvió a declarar inconstitucional por medio del auto de seguimiento a sentencia 49-2011 del 21.03.2013, porque el segundo intento de elección constituía fraude a la Constitución; y en 2016, también se declaró inconstitucional la elección realizada en 2014, por medio de la sentencia 3-2015AC del 24.06.2016. A ambas se hará referencia con más detalle en la parte de análisis de este documento. Finalmente, el proceso de elección de la actual conformación de Magistrados de la CCR fue impugnado ante la Sala de lo Constitucional, el cual está pendiente de resolverse. En esencia, el problema de la falta de efectividad de la CCR radica en que históricamente,

Importancia de la elección de Magistrados de la Corte de Cuentas, basada en el mérito y la idoneidad

en términos generales, ha carecido de independencia de los partidos políticos, lo cual ha tenido consecuencias en su rol de ente contralor de los fondos públicos.

Sobre la elección de los Magistrados de la CCR existe abundante jurisprudencia y prácticas adoptadas en otras elecciones de segundo grado de funcionarios recientes, como por ejemplo, en la elección de los Magistrados de la CSJ realizada en 2018, en la que se establecieron las entrevistas abiertas al público, como parte del procedimiento de evaluación, las cuales se han venido repitiendo en los procesos de elección de segundo grado ulteriores, como la del Fiscal General de la República, a finales de 2018, entre otras. También ha sido positivo que en la mayoría de los casos, las sesiones de la Comisión Política han sido transmitidas a través del canal de televisión de la Asamblea Legislativa y en el sitio web de dicho órgano de Estado. También ha abonado a la transparencia, la publicación de resúmenes de las hojas de vida de los candidatos, que han podido obtenerse mediante solicitudes de información.

En este Análisis Legal e Institucional se hace especial referencia al perfil que los candidatos idóneos para ocupar un cargo en uno de los principales entes de control deberían ostentar, ya que los requisitos que establece la Constitución solo constituyen una serie de mínimos o un punto de partida a partir del cual hay que construir el perfil para ser Magistrado de la CCR.

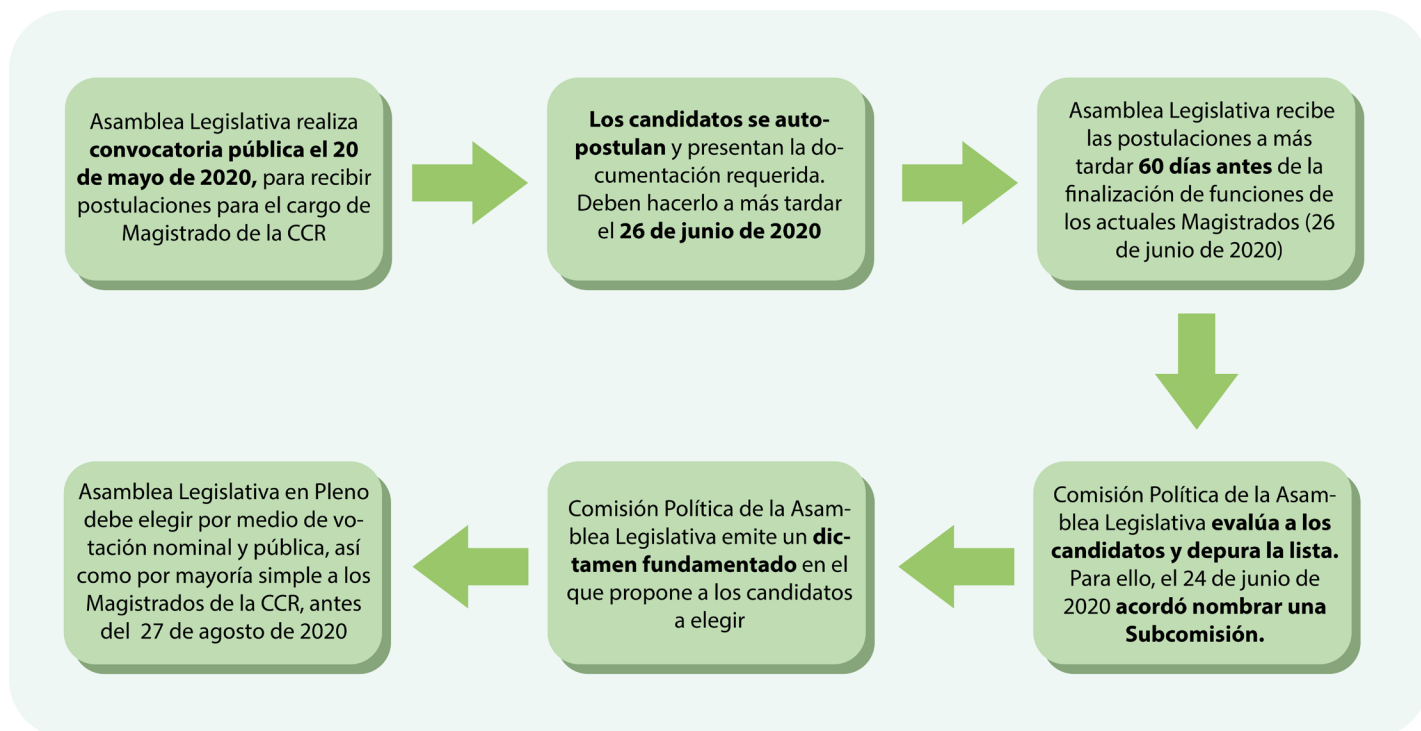


El 27 de agosto de 2020 terminan sus funciones los actuales Magistrados de la CCR, y en ese sentido, la Asamblea Legislativa llevó a cabo el 20 de mayo una convocatoria pública para recibir postulaciones para optar a los cargos de Presidente y Magistrados de la CCR. Los interesados tuvieron hasta el 26 de junio para presentar sus propuestas, junto con toda la documentación que respalda que

cumplen con los requisitos para el cargo, establecidos en el art. 198 de la Constitución. El 24 de junio, la Comisión Política acordó crear una Subcomisión que analice los perfiles de los candidatos.

A continuación se presenta un esquema simplificado del proceso de elección de los Magistrados de la CCR.

Esquema 1. Proceso de elección de Magistrados de la CCR 2020-2023



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

II. Normativa aplicable

Constitución

Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa:

19) **Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios:** Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, **Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República**, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Art. 196.- La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia que establezca la ley. **La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados**, cuyo número podrá ser aumentado por la ley. **Estos funcionarios serán elegidos para un período de tres años**, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa. La Cámara de Segunda Instancia nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renunciaciones a los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia. Una ley especial

regulará el funcionamiento, jurisdicción, competencia y régimen administrativo de la Corte de Cuentas y Cámaras de la misma.

Art. 198.- El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas **deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de treinta años, de honradez y competencia notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección.**

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

Inicio del Proceso

Art. 98.- Los funcionarios y las funcionarias cuya elección corresponda a la Asamblea Legislativa, serán elegidos previa postulación y evaluación, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en las Leyes correspondientes, mediante los procedimientos y términos establecidos en el presente capítulo.

Si la Constitución o la Ley no establecen otra forma o procedimiento, la Asamblea hará del conocimiento público el inicio del proceso de elección de los funcionarios, con el propósito de recibir las propuestas de los candidatos, a las que deberá adjuntarse la hoja de vida de cada uno. **Dichas propuestas deberán presentarse por lo menos sesenta días antes de que concluya el período de los funcionarios en el cargo.**

III. Análisis

Los Magistrados de la Corte de Cuentas de la República (CCR) terminan su período el 27 de agosto de 2020, razón por la cual la Asamblea Legislativa ya dio inicio al proceso de elección de los próximos funcionarios, quienes estarán en el cargo para el periodo 2020-2023. La emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19, constituye una muestra de por qué es necesario contar con un riguroso control de fondos públicos, puesto que se debe garantizar

que se utilizarán de forma transparente y de acuerdo con el ordenamiento legal.

La elección de los Magistrados de la CCR es de gran importancia, pues es un ente clave para combatir la corrupción y para vigilar que no haya abusos en el uso de fondos públicos, y es por ello que es necesario que se elijan personas idóneas para el cargo. FUSADES viene estudiando el funcionamiento de los entes de control y el proceso de elección de sus titulares con especial interés desde hace varios años, y sobre la elección de los Magistrados de la CCR ya se han elaborado varias publicaciones en las que esencialmente se exhorta a cumplir con la Constitución y con la jurisprudencia constitucional para elegir a los funcionarios que tienen a su cargo la fiscalización de los fondos y recursos públicos¹.

La Constitución de la República establece los requisitos que deben cumplir los candidatos a Magistrados de la CCR; sin embargo, estos son mínimos y ni siquiera se exige algún grado de profesionalización. Al respecto, FUSADES elaboró hace algunos años el estudio: *“Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”*², sobre la importancia de que en la elección se tomen en cuenta criterios como la experiencia profesional acreditada, independencia política de los Magistrados y la necesaria reforma constitucional para que dichos funcionarios sean elegidos por mayoría calificada de los diputados de la Asamblea Legislativa.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el Presidente y Magistrados de la CCR deben ser funcionarios independientes de la política partidaria. La sentencia de inconstitucionalidad 49-

1. Puede consultarse, FUSADES (2014). Nueva elección de la Corte de Cuentas debe respetar criterios constitucionales, Posición Institucional del Departamento de Estudios Legales N. 76, mayo 2014 y FUSADES (2008). La elección de los magistrados de la Corte de Cuentas, Posición Institucional del Departamento de Estudios Legales N.2, mayo 2008.
2. FUSADES (2005) *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento. Capítulo 7: Reforma Institucional y Control de los Fondos Públicos*, pp-56-57



2011, del 23 de enero de 2013, estableció que debido a las funciones que realiza la CCR como ente fiscalizador del Estado, los Magistrados deben cumplir indispensablemente con el requisito de independencia política partidaria, debido a que algunas de las instituciones sujetas al control de la CCR están a cargo de funcionarios con vinculación política, tales como el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

Por otro lado, la misma sentencia dotó de contenido el requisito de “honradez notoria”, entendiéndolo como “probidad, honestidad, vocación de servicio, compromiso institucional, independencia que implica separación de los diversos órganos e instituciones, así como de los partidos políticos y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura”, y “competencia notoria” como “la cualificación técnica y profesional – empírica o académica– requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo”. El contenido de este último requisito fue complementado en la sentencia de inconstitucionalidad 3-2015 Ac., en la cual la Sala de lo Constitucional determinó que la competencia notoria implica contar con aptitudes y calificaciones con un “nivel superior, por encima de los requisitos mínimos o de la media”, es decir que a nivel profesional deben ser personas sobresalientes y su trabajo reconocido.

El proceso de elección debe ser transparente y abierto a la participación ciudadana y cumplir con los estándares que se han implementado en las más recientes elecciones de segundo grado, como se mencionó anteriormente, en los antecedentes de este documento. Además de la publicidad, transparencia y participación ciudadana, los procesos de elecciones de los titulares de los entes de control deben cumplir con mecanismos que permitan evaluar y acreditar la idoneidad de los candidatos para el cargo concreto, tal como ha señalado la jurisprudencia en la Inc. 49-2011 ya citada.

De forma complementaria, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado

aunadamente el análisis de los estándares que deben cumplirse en la elección de los y las operadoras de justicia³, los cuales pueden aplicarse “*mutatis mutandis*” –es decir, “cambiando lo que se haya de cambiar” - a la elección de los magistrados de la CCR, ya que se trata de un ente con potestades de control y jurisdiccionales equivalentes a las que ejercen los miembros del Órgano Judicial (Inc. 49-2011), los cuales coinciden en su gran mayoría con la jurisprudencia constitucional de la última década, tanto sobre el procedimiento que debe ser público, transparente, no discriminatorio y basado en el mérito de los candidatos, a pesar de hacerse por un órgano político como el Legislativo⁴, así como sobre las cualidades de los candidatos quienes deben demostrar independencia, integridad y capacidad profesional para el cargo específico para el cual se están por elegir⁵.

Contar con Magistrados capaces e idóneos para el cargo es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la labor de la CCR y, en consecuencia, para una mejor fiscalización de los fondos y recursos públicos. En 2019, el Observatorio Ciudadano a la Corte de Cuentas de la República, del cual FUSADES forma parte, elaboró el estudio: *Perfil de los Magistrados de la Corte de Cuentas de la República de 1990 a 2018*, en el cual presenta una propuesta de elementos para un perfil idóneo de los Magistrados de la CCR, los cuales se resumen en la tabla siguiente. Este perfil debería ser publicado con anterioridad al inicio del proceso y evaluado con base en un baremo que permita verificar y evaluar el cumplimiento de cada uno de sus elementos.

3. CIDH (2013). “garantías para la independencia de las y los operadores de justicia hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas”, diciembre 2013, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> [Consultado el 18.06.2020].
4. CIDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. 5 de agosto de 2008. Serie C no. 182, párrafo 77.
5. CIDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. 30 de junio de 2009. Serie C no. 197, párrafo 72. También, Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación general no. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrafo 19.

Tabla 1. Propuesta de perfil idóneo de los Magistrados de la CCR

REQUISITO	EXPLICACIÓN
Independencia	Debido a la naturaleza de las funciones de la CCR, los Magistrados deben tener independencia político-partidaria, así como independencia demostrada en el ejercicio de cargos previos, con el fin de que no existan potenciales conflictos de interés que comprometan su imparcialidad.
Competencia técnica notoria o sobresaliente	Las funciones que desempeñan los Magistrados de la CCR requieren de conocimientos profesionales y técnicos específicos y en áreas tales como: derecho, finanzas públicas, contabilidad, auditoría, entre otros. Asimismo, deben contar con una amplia práctica profesional y conocimientos o experiencia demostrada en derecho público y en especial en el funcionamiento de la Administración Pública.
Honradez demostrada y a prueba de dudas	Es importante que los Magistrados de la CCR no hayan sido condenados por actos de corrupción o delitos penales de naturaleza patrimonial; tampoco deben haber sido sancionados por los entes contralores del Estado ni tener deudas con el Fisco, así como no haber sido sancionados por los entes rectores de la profesión (según aplique) en los últimos 20 años.
Capacidad para trabajar en un ente colegiado	El Organismo de Dirección de la CCR es un ente colegiado, por lo cual es importante que los Magistrados tomen decisiones de manera cordial y técnica y que puedan alcanzar consensos.
Habilidades gerenciales	Los Magistrados deben tener la capacidad y experiencia necesarias para dirigir una institución compleja; así como poder interactuar con otras instituciones del Estado, pero manteniendo su independencia.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la investigación: *Perfil de los Magistrados de la Corte de Cuentas de la República de 1990 a 2018*, del Observatorio Ciudadano a la Corte de Cuentas de la República

IV. Conclusiones y recomendaciones

1. La Asamblea Legislativa tiene el rol fundamental de elegir a los Magistrados de la CCR, y debe hacerlo dentro de un proceso transparente y sobre la base de los criterios de mérito e idoneidad para el cargo específico, debiendo evitarse toda práctica que lleve a elegir por razones político-partidarias o sistemas de repartos de cuotas.
2. Los Magistrados de la CCR deben ser funcionarios independientes, libres de vínculos que puedan comprometer su imparcialidad y con la competencia profesional idónea para las funciones que deberán desempeñar, tal como lo ordena la jurisprudencia constitucional.
3. En el mediano plazo, deben promoverse reformas constitucionales al proceso de elección de Magistrados de la CCR que establezcan, por un
- lado, que sean elegidos por mayoría calificada de los diputados, tal como se hace para los demás funcionarios electos por la Asamblea Legislativa y, por otro lado, que se robustezcan los requisitos para ejercer el cargo.
4. Se exhorta a la Asamblea Legislativa a retomar el proceso de reformas al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, para mejorar los procesos de elección de segundo grado de funcionarios, respecto de los cuales ya hay varias iniciativas de la sociedad civil, entre ellas la presentada por el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción en 2018⁶.

6. Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2018). "Anteproyecto de reformas al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL)", febrero 2018, disponible en <http://observatoriolegislativo.org.sv/images/RIALconsorciofeb.pdf>