

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CUATRO



Informe de Examen Especial a la Caja Mutual de Abogados de El Salvador (CAMUDASAL), para comprobar o descartar otorgamientos de préstamos entre miembros del Consejo Directivo; durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2014.



San Salvador, 31 de marzo de 2017.

Índice

Contenido

1. Objetivos y Alcance de la Auditoría de Examen Especial.....	1
2. Procedimientos de Auditoría Aplicados.....	1
3. Resultados de la auditoría de Examen Especial.....	2
4. Seguimiento a Recomendaciones de Auditoría Anteriores.....	11
5. Conclusión de la Auditoría de Examen Especial.....	11
6. Recomendación.....	11

Doctor
Luis Arturo Zaldívar Romero
Director Presidente de la Caja Mutual del
Abogado de El Salvador, (CAMUDASAL),
P r e s e n t e.

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 195, ordinal 4º de la Constitución de la República y las atribuciones y funciones que establecen los Artículos 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos efectuado auditoría de Informe de Examen Especial a CAMUDASAL, para comprobar o descartar hechos denunciados sobre otorgamientos de préstamos entre miembros del Consejo Directivo; durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2014.

1. Objetivos y Alcance de la Auditoría de Examen Especial.

Objetivo de Examen.

Comprobar o descartar otorgamientos de préstamos entre miembros del Consejo Directivo; durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2014.

Objetivos Específicos.

- a) Verificar que entre los préstamos personales otorgados en el 2014, no se hubiera beneficiado a ningún miembro del Consejo Directivo.
- b) Comprobar el debido proceso en el otorgamiento de créditos personales en cumplimiento a las disposiciones legales y técnicas aplicables.

Alcance.

El examen especial comprendió la verificación de las Actas del Consejo Directivo de CAMUDASAL, reportes de préstamos otorgados, expediente de miembros del Consejo Directivo correspondientes al período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

2. Procedimientos de Auditoría Aplicados.

- a) Revisamos y analizamos las Actas de Consejo Directivo correspondientes al ejercicio 2014, a fin de verificar acuerdos relacionados con créditos a miembros del mismo Consejo Directivo.
- b) Examinamos el expediente de miembros del Consejo Directivo que resultaron beneficiados o con firma solidaria (fiador) en crédito concedido.

3. Resultados de la auditoría de Examen Especial.

Como resultado de los procedimientos desarrollados identificamos la siguiente deficiencia:

Préstamo entre miembros del Consejo Directivo de CAMUDASAL fueron otorgados en el 2014.

Verificamos que mediante acta del Consejo Directivo No. 25/2014 de fecha 03 de julio de 2014, se otorgó préstamo por \$ 1,000.00, a Director suplente del Consejo Directivo de CAMUDASAL con firma solidaria de un Director Propietario en calidad de fiador. Cabe mencionar que esa Acta fue suscrita por ambos miembros autorizando el mencionado préstamo.

Normativa Incumplida.

Art. 86 inciso tercero de la Constitución de la República de El Salvador, instituye: "...Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley".

Art. 61 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, estipula: "Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la Ley o las funciones de su cargo".

Art. 16, literal a) de la Ley del Régimen de Previsión y Seguridad Social del Abogado, establece: "a) Dirigir y administrar lo Caja de acuerdo con las Leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que en cumplimiento de sus atribuciones emita".

Y, Art.19, de la misma Ley dicta: "Los miembros del Consejo Directivo y el Gerente y Subgerentes que por dolo o culpa grave aprobaran o ejecutaren operaciones contrarias a las leyes, reglamentos o acuerdos del Consejo Directivo, responderán solidariamente y con sus propios bienes de la pérdida que dichos operaciones irrogaren a la Caja o a sus afiliados, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedieren".

En el Art. 1 del Reglamento de Préstamos de CAMUDASAL, establece: "El presente Reglamento contiene las normas que regulan las operaciones de crédito entre la Caja Mutual del Abogado de El Salvador y sus afiliados.

Y Art. 27, del mismo Reglamento acuerda: "Los integrantes del Consejo, propietarios o suplentes, no podrán gozar del beneficio de los préstamos ni podrán otorgar garantías reales o personales a favor de la Caja".

La deficiencia fue ocasionada por el Consejo Directivo de CAMUDASAL al autorizar préstamo personal para uno de sus miembros.

Otorgar préstamos entre miembros del Consejo Directivo, no favorece a la transparencia en la gestión de los recursos de la entidad.

Comentario de la Administración.

En respuesta a comunicación preliminar en nota sin referencia y sin fecha, recibida el día 21 de febrero de 2017, por el equipo de auditores, el apoderado general y judicial y administrativo ,

, con todo respeto expongo:

“Que se me ha solicitado informe respecto a un préstamo que se realizó en el periodo del uno de enero al 31 de diciembre de 2014, que en dicho periodo se otorgó préstamo a miembro del Consejo Directivo de CAMUDASAL, con cargo de Director Suplente y como fiador un miembro Director Propietario, según consta en Acta del Consejo Directivo No. 25/2014 de fecha 3 de julio de 2014 la cual fue suscrita por ambos autorizando ese préstamo y demás miembros del consejo Directivo.

Que se han señalado diversas regulaciones Normativas, las cuales son:

Art. 86 de la Constitución “Los funcionario de Gobierno son delegados del pueblo...” Desde el inicio es más que observable que dicho artículo no tiene aplicación a lo que se está ventilando, puesto que los Directores de CAMUDASAL no son funcionario ni empleados, y mucho menos son nombrados por el pueblo, sino que su nombramiento tiene un procedimiento totalmente distinto, por lo tanto, no aplica dicha disposición.

Art. 61 de la Ley de Corte de Cuentas: “Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que las obliga la Ley o las funciones de su cargo”; Sin entrar mucho a discusiones, se entenderá Ley la que ha seguido el procedimiento regulado en la Constitución de la República, y en ningún momento se ha infringido ninguna, puesto que en ninguna LEY, se prohíbe el otorgar préstamos a afiliados que forman parte del Consejo Directivo. Dentro del marco de aplicación de las leyes, la igualdad adquiere el carácter de derecho fundamental de la persona a no ser arbitrariamente discriminada, vale decir, a no ser injustificada o irrazonablemente excluida del goce y ejercicios de los derechos que se le reconocen a los demás que se encuentran en su misma posición ante la ley.

Art. 16 Literal a) de la Ley de Previsión y Seguridad Social del Abogado de El Salvador, establece: “dirigir y administrar la caja de acuerdo con las Leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que en cumplimiento de sus atribuciones emita”; Respecto a esta disposición es importante tomar en cuenta, que existen reglamentos generales y otros específicos, respecto a estos últimos, los Directivos pueden crear los Reglamentos que estimen convenientes, modificarlos, o incluso derogarlos, para el mejor funcionamiento de CAMUDASAL, ahora bien, de igual forma el Consejo Directivo puede verificar como cualquier persona, la correcta aplicación de la Constitución de la República, por ejemplo, puede inaplicar un reglamento cuando este violente garantías Constitucionales, y más cuando son reglamentos creados por el mismo, siempre y cuando no afecte intereses de la Caja, puesto que demás está decir que CAMUDASAL, le sirve al Abogado y esa es la finalidad de la misma, darle seguridad y Previsión Social al afiliado,

El Salvador, C.A.
por lo que si un reglamento es aprobado por Consejos anteriores, pero si este incumple normas Constitucionales, este puede ser derogado e incluso inaplicado, como el caso en concreto, garantizando el principio de igualdad.

Artículo 19 de la misma Ley, estipula: "Los miembros del Consejo Directivo y el Gerente y Subgerentes que por dolo y por culpa grave aprobaren o ejecutaren operaciones contrarias a las Leyes, reglamentos o acuerdos del consejo Directivo, responderán solidariamente y con sus propios bienes **de la pérdida que dichas operaciones irrogaren a la caja o a sus afiliados**, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedieren; aquí se mencionan conceptos importantes, dolo (ánimo de causar un daño), o culpa grave (Se trata de un grado de culpa que frisa el dolo o malicia; por ello se ha dicho que esta culpa se equipara al dolo) (culpa lata dolo aequipatur), en este caso que se plantea, en ningún momento se quiso afectar a la Caja, y en efecto en este momento es de preguntarse, dónde está el agravio, dónde se puede delimitar el daño que se le ha causado a la Caja, al realizar un peritaje contable, se podrá acreditar que en ningún momento se ha afectado los bienes a CAMUDASAL, y solamente por aplicar la finalidad de la Caja, Seguridad y Previsión Social.

Artículo 1 del reglamento especial de Préstamos, estipula: "El presente reglamento contiene las normas que regulan las operaciones de crédito entre la Caja Mutual del Abogado de El Salvador y sus afiliados"; y el 27 estipula: "Los integrantes del Consejo, propietarios o suplentes, no podrán gozar del beneficio de los préstamos ni podrán otorgar garantías reales o personales a favor de la Caja"; demás está indicar que dicho artículo afecta en total medida la Aplicación de nuestra Carta Magna, de igual manera la misma Ley de Previsión y Seguridad Social no da esa limitante, al contrario, indica a los afiliados, error total sería otorgar préstamos a personas NO AFILIADAS, por tal motivos es que a mi criterio en ningún momento se ha afectado los bienes a CAMUDASAL, por el otorgamiento de préstamo [REDACTED]; de tal manera hay que analizar si en este caso corresponde una vulneración de las garantías constitucionales como lo es el principio de igualdad, vale mencionar que la HONORABLE SALA DE LO CONSTITUCIONAL ha determinado que el principio de igualdad en la aplicación de la ley implica que el legislador, al momento de expedir la normativa secundaria, debe tratar de manera paritaria (**IGUALDAD DE DERECHOS**) a los ciudadanos que se encuentren en situaciones equiparables. Esto implica que también se debe tratar de manera diferente aquellas situaciones jurídicas en las cuales las diferencias son más relevantes de las similitudes. De este modo se ha indicado que el juicio de igualdad no se limita a una simple constatación de un trato distinto, sino que consiste en establecer si existe o no en la disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a las situaciones jurídicas comparadas (Sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010).

Siguiendo la línea de ideas, es necesario señalar que la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha reiterado que el principio de igualdad, prima facie, se presenta como exigencia de equiparación; es decir, en virtud de ella se debe dar un trato igual a circunstancias semejantes o cuyas diferencias sean irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición (Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002); es decir, cuando se plantea una pretensión de inconstitucionalidad por vulneración del art. 3 Cn., debe realizarse un juicio de igualdad (al respecto, véanse el Auto de 14-IV-2010 y la Sentencia de 4-V-2011, Inc. 11-2010 e Inc. 18-2010, respectivamente). Este es un test cuya finalidad es establecer si existe o no en la

disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a los sujetos o situaciones jurídicas comparadas."

En consideración con lo planteado anteriormente y como lo ha establecido la Honorable Sala de lo Constitucional, se está garantizando el Principio de Igualdad en este caso, por lo que es necesario mencionar que **"LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCION"** OSSORIO la define: **"Doctrina según la cual las normas de Constitución prevalecen sobre todas las demás de tal suerte y manera que cualquier disposición de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones administrativas, sentencias negocios, negocios jurídicos, etc.** (El resaltado no es parte del texto original). Por su parte la enciclopedia jurídica OMEBA la define "que dentro de la graduación jurídica de un estado de derecho la Constitución ocupa el lugar más eminente y a ella se adecua toda la legislación, pues la ley fundamental o ley de leyes como decía Alberdi entran a la medida suprema de la regularidad jurídica", para el manual de derecho constitucional, es "La super legalidad de La Constitución, es decir, ocupa la cima del orden jurídico del estado. Es la ley suprema, a ella se encuentran subordinadas todas las demás normas jurídicas".

Que a pesar que en el acta que firman ambos comparecientes, es necesario verificar de forma completa el acta, y es que en ella existen diversos puntos de acta, por tal motivo es que ambos la firman.

Por lo tanto a título de colofón la LEY DE CAMUDASAL (reglamento especial de Préstamos) y la Ley de Previsión y Seguridad Social del Abogado de El Salvador, no prohíbe a ningún afiliado de las prestaciones que otorga, como son los créditos personales, como el otorgado a mi poderdante [REDACTED] por ser una persona afiliada, de lo contrario le estarían violentando el principio de igualdad como anteriormente se ha mencionado; por lo que el caso que se investiga no se produjo agravio en los bienes de la Caja Mutual de El Salvador, CAMUDASAL, ya que la prestación otorgada al mencionado señor (AFILIADO A LA CAJA) como un derecho fue pagada en tiempo y además la mencionada Institución gana con los intereses que genero tal prestación.

Esperando que sean verificados los argumentos antes planteados, y se tomen en cuenta a fin de no establecer el reparo ante la cámara de Corte de Cuentas".

Posterior a lectura de borrador de informe el apoderado general y judicial y administrativo [REDACTED]; en nota sin referencia de fecha 29 de marzo de 2017, expone lo siguiente:

"Debido a que en dicho informe se indica que se mantienen los reparos, es que presento información adicional consistente en: **Certificación de actas del Consejo Directivo de la Caja Mutual del Abogado de El Salvador, CAMUDASAL**, en el que se Aprueba el **PROYECTO DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE PRÉSTAMOS** del Acta CD 39/2016 de la sesión de Consejo Directivo celebrada por dicho Organismo a las diez horas del día veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, dicha acta es certificada por el Infrascrito Director Secretario del Consejo Directivo de la Caja Mutual del Abogado de El Salvador, Camudasal; lo anteriormente planteado es para que sirva de legal evidencia en el presente proceso.

Como se ha dicho con anterioridad se mantienen los reparos por el hecho que a criterio de este honorable Director no se puede aplicar el principio de igualdad tal como se alegó, por haber tomado en cuenta Jurisprudencia, de la cual se pueden realizar diversas opiniones e interpretaciones, por lo que solicito sean analizadas las argumentaciones antes hechas y se tome en cuenta la reforma del reglamento de prestaciones y el hecho que NO HA EXISTIDO AFECTACION PARA CAMUDASAL, por el motivo que ya fue cancelada en su totalidad, y al contrario se produjeron beneficios por ser un crédito.

Que igual manera el punto de acta en el cual se aprobó dicho crédito, es cierto que fue firmado por los Directores, pero por el hecho que existían diversos puntos a retomar, lo cual en caso de continuar con el presente procedimiento, se acreditará dicha afirmación.

Por lo antes señalado con el mismo respeto le Pido:

- 1) Se admita el presente escrito.
- 2) Se admita fotocopia certificada de ACTA DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CAJA MUTUAL DEL ABOGADO DE EL SALVADOR, CAMUDASAL del acta CD 39/2016.
- 3) Se siga con el trámite de Ley".

Comentario de los Auditores.

Con los Argumentos presentados por la Administración, la observación se mantiene debido a que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 110, de la Ley de la Corte de Cuentas de la República que dice: **"Para los efectos de esta Ley, el Sector Público comprende: 3) Las Entidades de Derecho Público, creadas por Ley o decreto ejecutivo."**

La LEY DEL REGIMEN DE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL DEL ABOGADO fue creada mediante **Decreto Legislativo N 187**, de fecha 10/11/1994, publicada en el Diario Oficial Número 239, de fecha 23/12/1994, la que en el CAPITULO I, CREACIÓN, CAMPO DE APLICACIÓN Y PRESTACIONES, Art. 1, establece: **"Establécese un sistema mutual constitutivo de un régimen especial de previsión y seguridad social para el Profesional del Derecho** autorizado para ejercer la abogacía en la República de El Salvador, y su familia, que se registrá por las disposiciones de la presente Ley y sus Reglamentos.

También podrán afiliarse los graduados y egresados de las distintas Facultades de Ciencias Jurídicas, de Jurisprudencia y Ciencias Sociales o Escuelas de Derecho de las Universidades acreditadas en el país dentro de los próximos cinco años de ostentar la calidad."

En el CAPITULO II, ADMINISTRACIÓN DEL REGIMEN Y DE OTRAS ATRIBUCIONES establece: **"Art. 5 Para la administración del régimen y previsión social que se establece por esta Ley, créase una Institución Autónoma, de Crédito, de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará CAJA MUTUAL DEL ABOGADO DE EL SALVADOR"**.

En el contexto de esta Ley, la CAJA MUTUAL DEL ABOGADO DE EL SALVADOR, podrá denominarse también con su abreviatura CAMUDASAL o simplemente la CAJA....

De las disposiciones anteriores se tiene, que NO SON PROCEDENTES LOS ARGUMENTOS presentados por el Apoderado General Judicial y Administrativo de los señores [REDACTED]

[REDACTED], relacionados a que: "Desde el inicio es más que observable que dicho artículo no tiene aplicación a lo que se está ventilando, puesto que los Directores de CAMUDASAL no son funcionario ni empleados, y mucho menos son nombrados por el pueblo, sino que su nombramiento tiene un procedimiento totalmente distinto, por lo tanto, no aplica dicha disposición." Ya que el Artículo 110, de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que: **"Para los efectos de esta Ley, el Sector Público comprende: 3) Las Entidades de Derecho Público, creadas por Ley o decreto ejecutivo"**, como es el caso de CAMUDASAL, en consecuencia se encuentra sujeta a la fiscalización de esta Corte de Cuentas. Y por lo tanto sus servidores deben sujetarse a lo establecido en el Art. 86 de la Constitución de la República.

En relación a lo argumentado por el citado Apoderado sobre el "Art. 61 de la Ley de Corte de Cuentas: "Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que la Ley les obliga o las funciones de su cargo".

Al respecto el Equipo Auditor considera que la observación se mantiene debido a que tanto la Ley como el Reglamento han sido emitidos por las Autoridades competentes, lo que a tenor de lo establecido en nuestra legislación civil y de acuerdo a nuestra hermenéutica jurídica, una vez publicada y emitida en legal forma es de obligatorio acatamiento. En ese sentido el Art. 16 de la Ley de CAMUDASAL, establece como una de las atribuciones y deberes del Consejo Directivo: "a) Dirigir y administrar la Caja de acuerdo con las Leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que en cumplimiento de sus atribuciones emita;...c) **Elaborar y aprobar los reglamentos especiales y sus reformas, para regular el otorgamiento de prestaciones y beneficios**, y emitir los manuales, circulares y demás disposiciones que fueren necesarias para el mejor funcionamiento de la Caja;" Disposiciones que otorgan la potestad legal de elaborar y aprobar el Reglamento de Préstamos.

Por otra parte, como bien lo cita el mencionado profesional, el Art. 7 de la Ley de CAMUDASAL es la regla general al otorgamiento de préstamos, al establecer: "La Caja tendrá además, facultad para otorgar los beneficios de préstamos a sus afiliados. "premisa que es ratificada en el CAPITULO IV, REGLAS BASICAS PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PRESTACIONES Y DE LOS BENEFICIOS estatuye: "Art. 23.- La Caja **concederá préstamos a sus afiliados** y pensionados, con garantías reales, personales y prendarias, siempre que sean aceptadas por el Consejo Directivo.

Asimismo, dicha Ley en su Art. 26 determina: **Autorizado por el Consejo Directivo el otorgamiento de un crédito hipotecario**, se libraré certificación extractada del punto de acta respectivo, en la que conste: La fecha del acta, nombre y apellido del deudor, monto del crédito acordado, el plazo para su amortización, y las inscripciones en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del o de los inmuebles ofrecidos en garantía". Disposición que en un momento determinado haría incurrir a los miembros del Consejo en juez y partes al autorizar un préstamo que ellos mismos sean los beneficiados, lo cual está prohibido por la Ley pues el Art. **21 de la Ley de CAMUDASAL, que establece: "Ningún miembro del Consejo Directivo, ni el Gerente o Subgerentes, podrán intervenir ni conocer en asuntos propios relacionados con la Caja**, ni de aquéllos en que tengan interés su cónyuge, compañero o compañera de vida y, parientes dentro del

cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o por adopción". Lo anterior para evitar además un posible conflicto de intereses.

De las disposiciones antes citadas se tiene que, siendo el Consejo Directivo quien autoriza los préstamos, se encuentra impedido legalmente de intervenir y de conocer asuntos propios, es decir en asuntos que ellos directamente tengan interés, tal sería el caso de los Concejales Propietario y Suplente que han sido relacionados pues ellos mismos se autorizaron un préstamo constituyéndose en deudor y fiador respectivamente, vulnerando las disposiciones antes citadas.

Aunado a lo anterior, y en virtud de la imposibilidad legal antes acotada, fue el mismo Consejo Directivo, quienes investidos de su potestad reglamentaria, decidieron y así lo aprobaron, limitarse de manera expresa, el derecho de otorgarse Préstamos al establecer en el citado Reglamento de Prestamos: "Art. 27 Los integrantes del Consejo, propietarios o suplentes, **no podrán gozar del beneficio de los préstamos ni podrán otorgar garantías reales o personales a favor de la Caja**". Disposición que es congruente con la Ley, tal como se ha argumentado anteriormente y que viene a determinar la IMPROCEDENCIA DE LO ARGUMENTADO POR EL APODERADO DE LA ADMISNITRACION que dice: "Sin entrar mucho a discusiones, se entenderá Ley la que ha seguido el procedimiento regulado en la Constitución de la República, y en ningún momento se ha infringido ninguna, puesto que en ninguna LEY, se prohíbe el otorgar préstamos a afiliados que forman parte del Consejo Directivo. Dentro del marco de aplicación de las leyes, la igualdad adquiere el carácter de derecho fundamental de la persona a no ser arbitrariamente discriminada, vale decir, a no ser injustificada o irrazonablemente excluida del goce y ejercicios de los derechos que se le reconocen a los demás que se encuentran en su misma posición ante la ley." **Cabe recordar el derecho administrativo relacionado a la potestad reglamentaria, que no es más que la prerrogativa por la que las administraciones públicas pueden crear normas con rango reglamentario, es decir, normas subordinadas a las leyes, ya sean reglamentos, decretos o instrucciones. No es privativa del Poder Ejecutivo, otros órganos también pueden ejercerla.**

Por otra parte, alega el profesional que "Dentro del marco de aplicación de las leyes, la igualdad adquiere el carácter de derecho fundamental de la persona a no ser arbitrariamente discriminada, vale decir, a no ser injustificada o irrazonablemente excluida del goce y ejercicios de los derechos que se le reconocen a los demás que se encuentran en su misma posición ante la ley". Además argumenta: "por lo que si un reglamento es aprobado por Consejos anteriores, pero si este incumple normas Constitucionales, este puede ser derogado e incluso inaplicable, como el caso en concreto, garantizando el principio de igualdad". **De lo anterior es necesario traer a cuenta, que es la Ley de CAMUDASAL la que da la pauta para impedir que un Miembro del Consejo Directivo sea merecedor de un préstamo, al prohibir que los Miembros del Consejo Directivo conozcan y se pronuncien de los casos que tienen interés, lo que Doctrinariamente se conoce como UN CONFLICTO DE INTERESES EN RAZÓN DEL CARGO, lo cual es diferente a la vulneración del derecho de igualdad. Vale recordar que únicamente puede declararse una inconstitucional o inaplicable de una Ley o disposición legal siguiendo el procedimiento que para tales efectos establece la ley correspondiente principio de legalidad, y no en la forma como lo cita el referido Apoderado.**

Según las Líneas de la Sala de lo Constitucional 2008, resoluciones de 20-IX-2006 y 8-II-2007, pronunciadas al inicio de los procesos 25-2006 y 1-2007 respectivamente, esta Sala afirmó respecto de las normas inaplicadas por los tribunales de la República, ello sólo

puede alcanzarse a través de un proceso de inconstitucionalidad. **DECLARATORIA DE INAPLICABILIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD: DIFERENCIAS** Para comprender dicha afirmación se dijo, es preciso tener clara una de las diferencias entre la **declaratoria de inaplicabilidad y la de inconstitucionalidad: la primera posee efectos obligatorios inter partes Arts. 77-D de la L.Pr.Cn. y 185 Cn, mientras que la segunda conlleva efectos erga omnes, o sea, de obligación general Arts. 77-F Inc. 3° de la L.Pr.Cn. y 183 Cn**, a través de la eliminación de la disposición inconstitucional, mediante un proceso de inconstitucionalidad ineludible ante la Instancia Legal correspondiente.

En ese sentido, si esa Administración considera que dicha disposición vulnera su derecho de igualdad, debe seguir el proceso correspondiente a efecto de solicitar la declaratoria de inaplicabilidad o la inconstitucionalidad, en su caso, ante las instancias legales correspondientes, o en su caso, las reformas legales pertinentes. **Por lo que se REITERA, no son aceptables los argumentos planteados, en consecuencia, la observación se mantiene.**

En relación al argumento de la Administración sobre: "en este caso que se plantea, en ningún momento se quiso afectar a la Caja, y en efecto en este momento es de preguntarse, dónde está el agravio, dónde se puede delimitar el daño que se le ha causado a la Caja, al realizar un peritaje contable, se podrá acreditar que en ningún momento se ha afectado los bienes a CAMUDASAL, y solamente por aplicar la finalidad de la Caja, Seguridad y Previsión Social. " **vale decir que la observación es por el INCUMPLIMIENTO LEGAL antes acotado, NO PATRIMONIAL**, pues de acuerdo a la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Art. 54, establece: "La responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados de las entidades y organismos del sector público, se dará por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales, que les competen por razón de su cargo..." siendo el caso que el **Art. 21 de la Ley de CAMUDASAL, establece: "Ningún miembro del Consejo Directivo, ni el Gerente o Subgerentes, podrán intervenir ni conocer en asuntos propios relacionados con la Caja**, ni de aquéllos en que tengan interés su cónyuge, compañero o compañera de vida y, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o por adopción". Le genera un conflicto de interés en razón del cargo que ostenta, razón por la cual los miembros concejales propietario y suplente no debieron optar a préstamo ya sea como deudor o fiador.

Respecto a la jurisprudencia invocada por el Apoderado de la Administración en sus alegatos, **relacionados con la presunta vulneración al principio de igualdad**, al establecer que los miembros del Consejo Directivo de CAMUDASAL, en su calidad de afiliados tienen derecho a gozar de los beneficios de préstamos, constituyéndose como deudor o fiador, según sea el caso. No obstante lo anterior, y atendiendo lo regulado en Nuestro Código Civil en el CAPITULO III, **EFFECTOS DE LA LEY**, establece lo siguiente: **Art. 13.- Las disposiciones de una ley, relativas a cosas o negocios particulares, prevalecerán sobre las disposiciones generales de la misma ley, cuando entre las unas y las otras hubiere oposición.** En el CAPITULO IV, define como debe **INTERPRETARSE LA LEY**, en los Arts, siguientes: **Art. 19, Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...** **Art. 23.- Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación.** La extensión que deba darse a toda ley, se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes. **Art. 24 En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación precedentes, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.** En ese contexto,

nos avocamos a la interpretación de las normas jurídicas, entendiendo la actividad intelectual destinada a establecer su verdadero significado, señalando cuáles son los métodos de interpretación de las normas jurídicas, buscando el verdadero significado de sus expresiones; asimismo, los criterios doctrinarios de la interpretación de las leyes, para resolver los casos que ofrecen dificultades para interpretar una norma; de igual manera los principios y su impacto en la interpretación constitucional, que se desprenden del contenido de las normas establecidas en la constitución política del país, y que a dichos principios debe sujetarse la actividad del Estado; y las ventajas de una interpretación adecuada, haciendo mención de que puede utilizarse cualquier método de interpretación jurídica, siempre y cuando no sea contrario a la naturaleza propia del derecho.

En ese sentido, como bien lo ha hecho el Apoderado de la Administración, en la jurisprudencia aplicada, el demandante alega una supuesta infracción al principio de igualdad señalando solo lo que ella considera una diferencia de trato, pero sin fundamentar o exponer la existencia de algún derecho afectado por esa distinción. La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha indicado que una diferencia de trato relevante desde la perspectiva del art. 3 Cn. debe tener consecuencias jurídicas, en términos de afectar o beneficiar el ejercicio de algún derecho fundamental (Sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010), considerando, de ahí lo regulado en el Art. 23 de la Ley de CAMUDASAL, que estatuye que la Caja **concederá préstamos a sus afiliados** y pensionados, con garantías reales, personales y prendarias, siempre que sean aceptadas por el Consejo Directivo; debió **también considerar los argumentos de la Sala relacionados al carácter opcional de ocupar o no alguno de los cargos de Consejo Directivo de CAMUDASAL**, en cuyo caso, el miembro concejal electo, ya no podría optar al otorgamiento de préstamo a su favor, tal como lo ha establecido el legislador y la autoridad con potestad reglamentaria correspondiente. Lo anterior, en armonía con la jurisprudencia de la Sala que si bien, **ha reiterado que el principio de igualdad reconocido en el art. 3 Cn., entre otras manifestaciones, significa que el legislador y los demás órganos con potestades normativas deben crear normas generales, con efectos o consecuencias jurídicas similares para todos los sujetos comprendidos en los supuestos abstractos fijados para producir dichas consecuencias.** Dicho de otro modo, que la ley debe tratar igual a los supuestos de hechos iguales **Y DIFERENTE A LAS SITUACIONES DIVERSAS ESTO IMPLICA QUE UNA REGULACIÓN IGUALITARIA NO SIGNIFICA UNIFORMIDAD O EQUIPARACIÓN ABSOLUTA, SINO, MÁS BIEN, CONSIDERACIÓN PONDERADA DE LAS DIFERENCIAS PARA EMITIR LA REGULACIÓN ADECUADA A LAS CLASES O TIPOS DE CASOS.** También se ha dicho que la igualdad y la diferencia de los supuestos de hecho **DEPENDEN DE CRITERIOS VALORATIVOS** sobre propiedades o condiciones relevantes, **DETERMINADAS POR EL LEGISLADOR SEGÚN EL CONTEXTO DE LA REGULACIÓN**, para el caso el Legislador en el Art. 21 de la Ley de CAMUDASAL, establece: **"Ningún miembro del Consejo Directivo, ni el Gerente o Subgerentes, podrán intervenir ni conocer en asuntos propios relacionados con la Caja..., evitando con dicha disposición que el Consejo se convierta en juez y parte de los asuntos de la caja y para evitar cualquier conflicto de interés entre los miembros del Consejo Directivo.** Disposición que es retomada por la autoridad con potestad reglamentaria al emitir el Reglamento de Prestamos: "Art. 27 Los integrantes del Consejo, propietarios o suplentes, **no podrán gozar del beneficio de los préstamos ni podrán otorgar garantías reales o personales a favor de la Caja.**" Supuestos (afiliados - concejales) que también exige distinción y que ameritan regulaciones diversas. Pues cada miembro afiliado podrá decidir o no si es miembro concejal, conocedor en este último caso de la Ley, que pierde toda facultad para optar a un préstamo sea como deudor o

fiador –no obstante, si al momento de ser electo concejal, ya hubiese sido beneficiado con un préstamo en su calidad de afiliado, únicamente se le exigirá que este al día con el pago de los mismos, pues en ese caso, no existirá incompatibilidad en razón del cargo pues no era parte del consejo que le autorizo el préstamo ni era parte de la prohibición. Lo anterior, para garantizar la plena autodeterminación y autonomía de la persona afiliada de optar al cargo o no de concejal, tal como lo dispuso el legislador en la ley secundaria en comento y la autoridad con potestad reglamentaria que prohibió el otorgamiento de préstamos a sus concejales. Disposición que actualmente se encuentra vigente por consiguiente es de obligatorio cumplimiento por parte de los miembros del Consejo Directivo de CAMUDASAL. Consecuentemente, se reitera la observación efectuada por la inobservancia legal.

Posterior a lectura de borrador de informe el apoderado general y judicial y administrativo [REDACTED], presentó como parte de la documentación de descargo, acta del Consejo Directivo de CAMUDASAL en la que se aprueba las modificaciones al Reglamento de Préstamos, con las que se deja sin efecto la disposición incumplida; no obstante lo anterior, esa modificación no constituye un elemento suficiente para su desvanecimiento ya que lo señalado fue consumado en el 2014. Adicionalmente, reiteramos que la condición no incluye la determinación de ningún agravio ni afectación patrimonial a CAMUDASAL, ya que solo indica el incumplimiento de una normativa interna de la entidad auditada.

4. Seguimiento a Recomendaciones de Auditoría Anteriores.

En relación a la naturaleza de los hechos denunciados no se tienen precedentes de acciones control que esta Dirección haya realizado en la institución auditada; por consiguiente no se realizó ningún seguimiento.

5. Conclusión de la Auditoría de Examen Especial.

Con base a los resultados de nuestros procedimientos de auditoría confirmamos el hecho denunciado en contra del Consejo Directivo en el período auditado, sobre el otorgamiento de crédito a un miembro del Consejo.

6. Recomendación.

Este informe no contiene recomendaciones.

El presente informe se refiere al Examen Especial a CAMUDASAL, para comprobar o descartar otorgamientos de préstamos entre miembros del Consejo Directivo; durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2014 y ha sido elaborado para informar a los funcionarios y ex funcionarios actuantes, por lo que es de uso exclusivo de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 31 de marzo de 2017.

DIOS UNIÓN LIBERTAD.

Dirección de Auditoría Cuatro
Corte de Cuentas de la República.



**ESTA ES UNA VERSIÓN PÚBLICA
A LA CUAL SE LE HAN SUSTITUIDO
LOS DATOS CONFIDENCIALES DE
CONFORMIDAD AL ART. 30 DE LA
LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

