



# CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



## DIRECCION DE AUDITORIA SIETE

### **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE DESCENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE JAYAQUE (EMA-JAYAQUE), LA LIBERTAD, POR EL PERIODO DEL 1 DE ENERO DE 2010 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011.**

**SAN SALVADOR, FEBRERO DE 2013**

## INDICE

| CONTENIDO                                                      | PAG. |
|----------------------------------------------------------------|------|
| I. OBJETIVOS DEL EXAMEN                                        | 1    |
| II. ALCANCE DEL EXAMEN Y RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS APLICADOS   | 2    |
| III. RESULTADOS DEL EXAMEN                                     | 2    |
| IV. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES | 4    |
| V. VERIFICACION DE RESULTADOS DE AUDITORIA INTERNA Y EXTERNA   | 4    |
| VI. CONCLUSION DEL EXAMEN                                      | 4    |
| VII. RECOMENDACIONES DE AUDITORIA                              | 4    |

Señores

**Junta Directiva de la Empresa Municipal de  
Agua Potable Descentralizada de Jayaque**  
Presente

En cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 195 de la Constitución de la República, Arts. 5 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas y atendiendo la Orden de Trabajo No. 50/2012 de fecha 30 de Octubre de 2012, hemos efectuado Examen Especial a los Ingresos y Egresos de la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque (EMA-Jayaque), Departamento de La Libertad, por el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011.

## **I. OBJETIVOS DEL EXAMEN**

### **OBJETIVO GENERAL**

Realizar Examen Especial a los Ingresos y Egresos desarrollados por la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque, Departamento de La Libertad, por el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011, de conformidad a las Normas y Políticas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Comprobar la veracidad y legalidad de los ingresos percibidos y registrados por la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque (EMA-Jayaque), durante el período de examen.
- b) Comprobar la veracidad, legalidad, pertinencia y registro apropiado de los egresos efectuados por EMA-Jayaque, durante el período de examen.
- c) Demostrar que EMA-Jayaque ha efectuado las gestiones necesarias y pertinentes para la recuperación de la mora.
- d) Dar seguimiento a las recomendaciones de auditorías anteriores, emitidas por la Corte de Cuentas de la República y verificar los resultados de auditoría interna y de firmas privadas de auditoría.

## **II. ALCANCE DEL EXAMEN Y RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS APLICADOS**

Nuestro trabajo consistió en la aplicación de procedimientos de auditoría orientados a evaluar la legalidad, pertinencia y veracidad de la percepción de los ingresos y erogación de fondos, realizados por la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque (EMA-Jayaque), Departamento de La Libertad, por el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011.

La auditoría fue realizada de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental y Políticas Internas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

Entre los procedimientos aplicados están:

- a) Verificamos que en las facturas de pago mensual de los servicios de agua, se encuentre el cálculo del cobro acorde a las ordenanzas de tasas y servicios.
- b) Verificamos las gestiones de cobro de mora existente, determinado si los resultados de las gestiones de cobro fueron positivos.
- c) Comprobamos que el monto de los ingresos percibidos por la colecturía se hayan contabilizado de forma íntegra.
- d) Comprobamos que el registro contable de los ingresos se efectuó de forma diaria y cronológica.
- e) Verificamos que los gastos efectuados cuenten con la documentación de soporte que los justifique.

### III. RESULTADOS DEL EXAMEN

A continuación presentamos los hallazgos de auditoría identificados; adicionalmente, identificamos otros aspectos que involucran el Sistema de Control Interno y su operación, que consideramos deficiencias menores, las cuales fueron comunicadas a la Presidencia de EMA-Jayaque en Carta de Gerencia, de fecha 8 de enero de 2013.

#### Hallazgo No. 1

#### APORTACIONES DE AFP NO HAN SIDO CANCELADAS

Verificamos que las aportaciones patronales que corresponden a la AFP Crecer, no fueron pagadas por EMA-Jayaque, de acuerdo al detalle siguiente:

| Período 2010 |             | Período 2011 |             |
|--------------|-------------|--------------|-------------|
| AFP          | Monto       | AFP          | Monto       |
| CRECER       | \$ 2,425.30 | CRECER       | \$ 3,915.70 |

La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en el Art. 19 establece lo siguiente: "Las cotizaciones establecidas en este Capítulo deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente o la entidad pagadora de subsidios de incapacidad por enfermedad, según corresponda, en la Institución Administradora en que se encuentre afiliado cada trabajador.

Para este efecto, el empleador descontará del ingreso base de cotización de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones a que se refiere el artículo 16 de esta Ley, y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado cada afiliado, y trasladará estas sumas, junto con la correspondiente a su aporte, a las Instituciones Administradoras respectivas.

La declaración y pago deberán efectuarse dentro de los diez primeros días hábiles del mes siguiente a aquél en que se devengaron los ingresos afectos, o a aquél en que se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente, en su caso.

El empleador o la entidad pagadora de subsidios de incapacidad por enfermedad que no pague oportunamente las cotizaciones de los trabajadores, deberá declararlas en la Institución Administradora correspondiente, dentro del plazo señalado en el inciso anterior de este artículo, sin perjuicio de la sanción respectiva.

La declaración deberá contener los requisitos que disponga la Superintendencia de Pensiones.

Cada Institución Administradora deberá informar a la Superintendencia de Pensiones sobre el incumplimiento a lo establecido en este artículo, para que ésta proceda a imponer las sanciones respectivas de conformidad a lo que se señala en el Título II de esta Ley. Para ello, la Superintendencia de Pensiones determinará mediante instructivo los requerimientos de información específicos."

El Art. 20 de la Ley antes referida, menciona: "El empleador que haya dejado de pagar total o parcialmente, en la época establecida la cotización previsional que corresponda, será sancionado según lo establecido en la presente Ley. La Institución Administradora estará en la obligación de iniciar la acción administrativa de cobro de oficio en el plazo de diez días hábiles después de haber concluido el período de acreditación; finalizado dicho plazo, sin haberse iniciado de oficio la recuperación administrativa, el afiliado, sus beneficiarios o la Superintendencia de Pensiones, podrán solicitarlo y la Institución Administradora, sin perjuicio de lo que establece el artículo 175 de la presente Ley, deberá iniciarla a más tardar dentro de los primeros cinco días posteriores a dicha solicitud; todo con la finalidad que el empleador cumpla con su obligación de pago, dentro del plazo de treinta días después de iniciada la acción de cobro.

Vencido el plazo de treinta días a que se refiere el inciso anterior, sin que se hubiere recuperado la suma adeudada, la Institución Administradora deberá iniciar acción judicial de cobro, quedando por ministerio de ley legitimada para ello."

La causa de lo observado obedece a que la Junta Directiva de EMA-Jayaque, no gestionó los fondos para pagar las aportaciones patronales y cotizaciones pendientes de pago a la AFP Crecer.

La condición anterior provoca que la Empresa sea sujeta al pago de la rentabilidad dejada de percibir por la AFP Crecer y que los empleados queden desprotegidos en cuanto a previsión para retiro laboral.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota de fecha 17 de enero de 2013, suscrita por el Presidente de la Junta Directiva, manifestó lo siguiente: "...Con respecto a las cotizaciones y aportaciones a

favor de la AFP CRECER que están pendientes de pagar, el Gerente de EMAJAYQUE está gestionando con el señor Wilber Rojas, Asesor de Cobros de dicha AFP, un plan de pagos...”

Mediante nota de fecha 29 de enero de 2013, suscrita por el Gerente General, manifestó lo siguiente: “...me presenté a la Administradora de Fondos de Pensiones CRECER a verificar el saldo moratorio para gestionar con el señor Wilber Rojas, Asesor de Cobros, un plan de pago el cual se encuentra en gestión...”

#### **COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

Conforme a los comentarios presentados por el Presidente y por el Gerente General de EMA-Jayaque, la condición se mantiene, ya que no presentan evidencia documental sobre el convenio de plan de pago con la AFP Crecer ni de los pagos realizados.

#### **IV. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES**

El Informe de Examen Especial a los Ingresos y Egresos de la Empresa Municipal de Agua Potable descentralizada del Municipio de Jayaque, por el periodo del 1 de octubre de 2008 al 31 de diciembre de 2009, emitido por la Corte de Cuentas de la República, no posee recomendaciones, por lo que no se realizó el respectivo seguimiento.

#### **V. VERIFICACION DE RESULTADOS DE AUDITORIA INTERNA Y EXTERNA**

Durante los años 2010 y 2011 la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque, no contó con servicios de auditoría interna ni externa.

#### **VI. CONCLUSION DEL EXAMEN**

Como resultado de nuestro examen, concluimos que la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque (EMA-Jayaque), aplicó y registró de forma apropiada, los ingresos percibidos y los gastos efectuados; no obstante, las gestiones con respecto a la recuperación de mora de los pagos de los usuarios del servicio de agua potable no fueron óptimas, tomando en cuenta que al 31 de diciembre de 2011, se tenía registrada una mora de \$ 4,997.53; por otra parte, las aportaciones patronales que corresponden a la AFP Crecer, no fueron pagadas por EMA-Jayaque, tal como se demuestra en el hallazgo de auditoría contenido en el presente informe.

#### **VII. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA**

##### **Recomendación No.1**

Recomendamos a la Junta Directiva de EMA-Jayaque, autorice mediante acuerdo, que los ingresos percibidos en Colecturía por los servicios prestados, sean depositados en la cuenta bancaria de la Empresa, en un período no mayor a tres

días hábiles, dicha medida debe hacerla del conocimiento del Encargado de Comercialización, para su cumplimiento.

## **Recomendación No. 2**

Recomendamos a la Junta Directiva de EMA-Jayaque, instruya al Gerente General a fin de que ordene al Contador, que los registros contables de ingresos y gastos sean respaldados con toda la documentación o comprobantes que les dieron origen.

## **Recomendación No.3**

Recomendamos a la Junta Directiva de EMA-Jayaque, instruya al Gerente General a fin de que actualice la documentación de los expedientes de personal, los cuales deberán contener entre otros, la siguiente información: solicitud de empleo, solvencia de la PNC, certificados y exámenes médicos, certificado o constancias de estudios, fotocopia de DUI y NIT.

## **Recomendación No. 4**

Recomendamos a la Junta Directiva de EMA-Jayaque, instruya al Gerente General a fin de efectuar las gestiones necesarias ante la Administradora de Fondos de Pensiones AFP CRECER, para el pago de las aportaciones patronales y cotizaciones correspondientes a los empleados de EMA-Jayaque, por valor de \$6,341.00, al 31 de diciembre de 2011.

Este informe se refiere al Examen Especial a los Ingresos y Egresos de la Empresa Municipal de Agua Potable Descentralizada del Municipio de Jayaque (EMA-Jayaque), Departamento de La Libertad, por el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011, el cual fue desarrollado de acuerdo a la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Normas, Manual y Políticas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 14 de febrero de 2013.

**DIOS UNION LIBERTAD**

**Dirección de Auditoría Siete**







## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



**MARA PRIMERA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA:** San Salvador, a las diez horas y veintidós minutos del día veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

El presente Juicio de Cuentas número **JC-C.I. 013-2013**, ha sido diligenciado con base al **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE DESCENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE JAYAQUE (EMA-JAYAQUE), LA LIBERTAD, POR EL PERIODO DEL UNO DE ENERO DE DOS MIL DIEZ AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL ONCE**, practicado por la Dirección de Auditoria Siete de ésta Corte; contra los señores: **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ**, Presidente de la Junta Directiva; **PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ**, Vicepresidente de la Junta Directiva; **PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO**, Secretaria de la Junta Directiva; **ANA MARGOTT MENDEZ**, Tesorera de la Junta Directiva; y **DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, Sindico de la Junta Directiva; quienes actuaron en la citada entidad en el período ya citado.

Han intervenido en ésta Instancia en representación del Fiscal General de la República, la Licenciada **ROXANA BEATRIZ SALGUERO RIVAS**, fs. 30; en su carácter personal los señores: **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ**, **PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ**, **DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, **PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO**, fs. 33 y la Licenciada **SONIA GUADALUPE UMAÑA CORNEJO**, como Defensora Especial de la señora **ANA MARGOTT MENDEZ**, fs. 75, en sustitución de la Licenciada **MARIA ODILIA AYALA ALEMAN**, fs. 60.

### **LEÍDOS LOS AUTOS; Y, CONSIDERANDO:**

I- Que con fecha veintiuno de febrero de dos mil trece, ésta Cámara recibió el Informe de Auditoría antes relacionado, procedente de la Coordinación General Jurisdiccional de ésta Corte, el cual se dio por recibido según auto de **fs. 20** y se ordenó proceder al análisis del mismo e iniciar el correspondiente Juicio de Cuentas, a efecto de establecer los reparos atribuibles a cada uno de los funcionarios y empleados actuantes, mandándose en el mismo auto a notificar al Fiscal General de la República, acto procesal de comunicación que consta a **fs. 23**, todo en apego a lo dispuesto en el Art. 66 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

II- De conformidad a lo preceptuado en el Art. 67 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y verificado el análisis del Informe de Auditoría, se determinó

procedente el establecimiento de Responsabilidad Patrimonial y Administrativa conforme al Art. 54 y 55 de la Ley antes relacionada; emitiéndose el correspondiente Pliego de Reparos, el cual corre agregado a **fs. 21 al 22**, del presente Juicio.

**III- A fs. 24**, consta la notificación del Pliego de Reparos, efectuada a la Fiscalía General de la República y los emplazamientos realizados a los señores: **DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, fs. 25; **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ**, fs. 26; **PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ**, fs. 27 y **PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO**, fs. 28. De **fs. 40; 47 al 51** obran las diligencias de EDICTO de emplazamiento efectuado a la señora **ANA MARGOTT MENDEZ**.

**IV- De fs. 33 al 38**, corre agregado el escrito presentado y suscrito por los señores: **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ**, **PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ**, **DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE** y **PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO**, quienes en el ejercicio legal de su derecho de defensa en lo pertinente exponen: *“REPARO ÚNICO. (Responsabilidad Patrimonial y Administrativa). Hallazgo No. 1. INTERPRETACION DE LA NORMATIVA APLICABLE. La Ley ha tenido diferentes orígenes; algunos provenientes de normas naturales, otros de normas divinas, otros de parte de la costumbre; también se han tomado en cuenta causas sociales y políticas, para la creación de la misma. Al respecto algunos Doctrinarios del Derecho o Tratadistas del Derecho, como quiera llamárseles, han efectuado algunas consideraciones al respecto y nos hablan de las Fuentes del Derecho y nos dicen: se consideran como Fuentes del Derecho a los distintos modos de manifestación del Derecho Positivo o si se quiere de las normas jurídicas enfocadas con relación a su origen; por lo tanto, estudiar las llamadas “Fuentes Formales de las Normas Jurídicas” es estudiar las normas jurídicas con referencia a su origen o fuente (en el sentido de órgano) y no de las fuentes de donde ellas surgen (Asamblea Legislativa); más sencillamente y aunque parezca extraño, el estudio de las Fuentes del Derecho es el estudio del Derecho mismo en relación a sus fuentes y no el estudio de las fuentes mismas. La Ley por lo tanto es considerada como una Fuente del Derecho, considerándose con mayor preferencia por las razones siguientes: a) la mayor rapidez en su elaboración y reforma, lo que permite adaptarla mejor a las necesidades cambiantes de la convivencia social y, lo que es más, incidir en forma deliberada en la orientación del progreso social; b) la ley, por ser elaborada en forma reflexiva, ofrece una mayor certeza y seguridad para las relaciones jurídicas: y c) además, por estar consignadas en textos escritos y ordenados, son de más fácil conocimiento que otras como las normas consuetudinarias. Por su parte, Abelardo Torr  en su obra Introducción al Derecho, establece que Ley en sentido restringido o técnico jurídico, son las normas jurídicas emanadas del Poder Legislativo con el carácter de leyes y en sentido amplio, se designa como el Derecho legislado (o escrito); o sea, toda norma jurídica instituida deliberada y conscientemente, por órganos que tengan potestad legislativa; ya que la misma (la ley) es una norma esencialmente*



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



reflexiva y técnica, lo que la diferencia de la norma consuetudinaria que surge en forma espontánea de la vida social y que representa a la comunidad políticamente organizada. Nuestro Código Civil, que se dice ser copia fiel del Código Civil Chileno, en su artículo primero, nos pretende definir lo que debe entenderse por ley y al respecto literalmente expresa: "Ley es la declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite". Los maestros Alessandri y Somarriva, critican el fondo y la forma de la definición expuesta en el Código Civil Chileno, ya que como decimos es la misma definición en ambos Códigos; argumentando que en cuanto al fondo, no da una idea clara del objeto de la ley, ni de lo que es en sí misma y en cuanto a la forma, porque tal como está redactada parece decir que manda, prohíbe o permite, por estar manifestada en la forma prescrita por la Constitución y no por ser la declaración de la voluntad soberana, como si no pudiera haber alguna declaración de la voluntad soberana que no importara un mandato. Al decirse que Ley es la declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución manda, prohíbe o permite, se pueden tomar como referencia inmediata a nuestro juicio, tres elementos importantes: un primer elemento, que podríamos enmarcarlo en lo que se refiere a "la declaración de la voluntad soberana" y que nos atreveríamos a decir que es una fuente de producción material o sustancial, ya que contiene los factores que determinan la generación de las normas jurídicas: a conciencia del pueblo las necesidades económicas, los sentimientos éticos o ideales y reafirmando así, el contenido de la norma constitucional basado en el Art. 83 de la Constitución de la República, que reza: "El Salvador es un Estado soberano. La Soberanía reside en el pueblo, que lo ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de la Constitución"; un segundo elemento, que se refiere a la forma cómo se crea la ley, el procedimiento específico, su emanación: la Asamblea Legislativa dentro del procedimiento observado en la Constitución misma, ceñida a los trámites y requisitos que ella misma establece en los preceptos sobre formación de leyes y, un tercer elemento, el contenido de la misma ley, el acto que implica ese mandato general y abstracto o singular y concreto. Este tercer elemento que contiene la definición en comentario "manda, prohíbe o permite" se refiere al objetivo principal, el campo de aplicación. Los artículos del diecinueve al veinticuatro del Código Civil, comprenden el capítulo pertinente a la interpretación de la ley; de esa ley, que regula las situaciones que pueden o dan lugar a una responsabilidad derivada de la conducta realizada por una persona, sea ella (la responsabilidad) patrimonial, administrativa o penal, según sea el caso y que de acuerdo a la Teoría General de las Obligaciones, se considera entre ellas como fuente para su respectiva deducción de responsabilidades, a la ley. La ley, como fuente de las obligaciones, tiene como consecuencia inmediata una responsabilidad; pero esta responsabilidad deberá estar enmarcada dentro del rango propio de la norma que se pretende aplicar y que, en base a la correcta interpretación, genera las responsabilidades correspondientes. En ese orden, para poder deducir una responsabilidad, debemos conocer claramente la conducta desarrollada dentro de la actividad misma, para luego en una interpretación de la norma, enmarcarla debidamente para determinar la sanción correspondiente, esto es, dentro del campo de aplicación de las normas respectivas, ya que como sabemos dentro de la clasificación de las normas, éstas entre otras, se consideran

declarativas, permisivas, prohibitivas, imperativas, etc., etc. Es en ese sentido, que cuando a una persona se le señala una conducta inapropiada, y rechazada por la sociedad, puede generarle al autor o infractor, tal o cual responsabilidad, pero para ello deberá encuadrarse dentro del contexto de la norma apropiada, establecida clara y determinante dentro de la ley respectiva.

**INTERPRETACION DE LA NORMA PROCESAL.** Al respecto el Tratadista Ugo Rocco en su obra *Teoría General del Proceso Civil, Interpretación de las Normas Procesales*, págs.. 143 y siguientes, establece que aplicando los conceptos generales de las normas procesales, debemos admitir, sin más, que existe una teoría general de la interpretación de las normas procesales, basada sobre la naturaleza particular de las normas jurídicas procesales, para establecer aquellos criterios particulares que deben actuarse en relación con el conjunto de las normas procesales y con la naturaleza de las mismas. Las normas procesales son normas secundarias, porque sirven para la aplicación de otras normas que hemos llamado normas principales o primarias. Otro carácter de las normas procesales consiste en que son normas formales, que se contraponen a las normas substanciales o materiales. Continúa manifestando dicho autor, es necesario reconocer la gran importancia que tiene para la interpretación de la ley, la consideración de la relación social que aquélla está destinada a regular: aquélla naturaleza de las cosas, que la doctrina alemana clasifica francamente entre las fuentes del derecho como una fuente de interpretación o del conocimiento del derecho: "Si la norma jurídica no es más que forma, cuyo contenido lo dan las necesidades o fines de la vida, no es posible conocer la norma sin conocer y tener en cuenta los fines que dicha norma quiere garantizar, y las relaciones sociales que quiere disciplinar. Pero la ley no es un hecho histórico que se pueda estudiar fuera de nosotros y de la presente vida social, es, por el contrario, para decirlo con una frase imaginativa de Wach, una voluntad que tiene una eficacia continuativa; es una forma constantemente viva". Con lo anterior, Rocco pretende implementar la teoría de la norma interpretativa con la relación social existente y por consiguiente, nos debemos circunscribir entorno a ella, a sus necesidades diarias, de la vida social existente del momento en que se aplica, de las causas que la motivan y consecuentemente, de los motivos para haberse tomado decisiones de tal o cual naturaleza. Señala asimismo dicho autor que serán seguramente necesarios temperamentos y límites en este trabajo de adaptación, para que el intérprete no cambie la realidad de la vida social por el modo como él la concibe, y será preciso, además, que en el conjunto sistemático de la legislación haya la tendencia decisiva y clara de tomar en consideración, para los fines del derecho, aquel orden de fenómenos y de necesidades sociales de que se trata. (sic.). En vista de lo anterior, los Jueces, al aplicar la normativa jurídica, deben adaptarla a las necesidades sociales que imperaban en el momento preciso que motivó la actividad cuestionada por los auditores y que en definitiva, en una forma errónea el resultado del informe de auditoría, pretenden inculparnos por acciones que fueron motivadas en razón de suplir algunas necesidades sociales propias.

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.** El Derecho regula la vida en sociedad aplicándose a los hechos producidos o derivados de las relaciones intersubjetivas con trascendencia jurídica. Esta regulación se realiza a través de la aplicación del conjunto de normas jurídicas que constituyen el derecho objetivo y positivo. La aplicación del Derecho debe consistir entonces en la culminación de un



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



proceso lógico mental que se da desde una regla general hasta la adopción de una decisión particular. La aplicación de las normas jurídicas se caracteriza, de este modo, como manifestación de la vigencia del derecho. Pero el supuesto de hecho de la norma es siempre de carácter general en relación a la descripción del hecho al cual habrá de ser aplicado, surge entonces la necesidad de subsumir adecuadamente este último dentro de aquél, lo que se consigue a través de la interpretación. Las Normas Jurídicas en las que el Derecho vigente se encuentra plasmado se expresan mediante el lenguaje, pero éste, al prescribir una norma puede ser oscuro y/o dudoso, puede tener un trasfondo doctrinario y/o un sentido técnico, etc. en fin, puede a primera impresión expresar no precisamente la voluntad del legislador, de repente no con exactitud y probablemente hasta ni siquiera cercanamente podría contener la intención que éste tuvo para sancionar la norma que se ha puesto en vigencia, o dicha norma puede incluso ser reproducción cercana o fiel de una norma extranjera, en cuyo caso es posible que ni el legislador supiera el sentido exacto y cabal de la norma que habría puesto en vigencia. Los hechos, a su vez, pueden ser tan variados y diversos que no se dejan prever total e inequívocamente por las normas jurídicas. Se ha pronunciado, en tal sentido, el Jurista suizo Claude Du Pasquier<sup>1</sup> afirmando que: "Los profanos reprochan algunas veces a los juristas las discusiones que provoca la interpretación del derecho; se sorprenden de que los redactores de leyes no hayan logrado elaborar textos suficientemente claros para que su manejo esté excepto de incertidumbre. Es desconocer la infinita diversidad de los hechos reales: éstos no se dejan reducir a fórmulas indelebiles; escapan a todas las previsiones. No es necesario mucho tiempo de práctica judicial para constatar cuán frecuentes son los casos extraordinarios e imprevisibles que surgen en las fronteras o aun fuera de las categorías comprendidas en las reglas legales..."(sic). Así como el lenguaje muchas veces puede no ser claro, las normas jurídicas, por tener que valerse del elemento lingüístico para expresarse, no escapan a esta posibilidad, a lo que contribuye la diversidad de los hechos. La doctrina, sin embargo, es casi unánime en considerar que al interpretar no estamos solamente ante una mera posibilidad de falta de claridad en el texto de la norma, puesto que la interpretación de las normas siempre está presente al momento de aplicar el derecho; por más que la norma que va ser objeto de interpretación no revista mayor complicación para desentrañar su significación y sentido. Por ello el tratadista italiano Francesco Messineo<sup>2</sup> ha afirmado que "...: la sola aprehensión de una norma y el ineludible trabajo de meditación (más o menos rápido y simple) que ella exige para ser entendida, son ya obra de interpretación." (sic).

**LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA Y PATRIMONIAL. EN LA LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.** El Art. 54 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República establece que la responsabilidad administrativa deviene de la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de las funciones y deberes que le competen al servidor público en razón de su cargo y por estipulaciones contractuales. El Art. 55 de esa misma ley, define a la responsabilidad patrimonial como aquella que causa perjuicio económico en la disminución del patrimonio de la entidad u organismo debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o terceros. (negrito y subrayado propio). Los artículos citados se limitan a definir las diferentes clases de responsabilidad, pero sin regular los demás aspectos que giran a su

alrededor; por lo que ante la falta de regulación especial, debemos recurrir a las reglas del derecho común. El Tratadista Argentino Gregorio Badén en su obra *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, (Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina 2006) en relación al tema que nos ocupa sostiene que "Los procesos judiciales se inician mediante la petición que formula una de las partes en salvaguarda de un interés general o de un derecho particular. Su consecuencia en la generalidad de los casos, es concretar la negación o limitación de los derechos de la contraparte conforme a la ley. Tanto en materia penal como en materia civil, la acusación o la demanda deben ser formuladas con claridad precisando debidamente su objeto. Este requisito es impuesto por la necesidad de ofrecer, a la contraparte, la posibilidad efectiva de replicar en resguardo de su derecho y de ofrecer la prueba que estime conducente. El incumplimiento de esa obligación puede acarrear el rechazo de oficio de la acción penal y, otro tanto en sede civil, a pedido de la contraparte. La tramitación de una causa penal está supeditada a la formulación y mantenimiento de una acusación o requerimiento fiscal. La Corte Suprema de Justicia tiene resuelto que es nula la sentencia condenatoria si el fiscal no formuló una acusación o si, después de haberla presentado y concluida la etapa probatoria, resuelve solicitar la absolución del acusado, a menos que la querella mantenga su pedido de condena. El Principio de Contradicción, implícito en el debido proceso, exige y reclama la determinación precisa de los hechos imputados al infractor. El derecho a la defensa sólo se puede ejercitar respecto de hechos o cargos atribuidos, por lo que también para que exista la debida congruencia debe existir correspondencia entre el acto que inicia el procedimiento en que se deduce la responsabilidad y en el que se establecen las sanciones que corresponden a los mismos hechos. Esa respetable Cámara nos atribuye una responsabilidad patrimonial inexistente, es decir por aquella que causa perjuicio económico en la disminución del patrimonio de la entidad u organismo debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o terceros. (negrito y subrayado propio) Nos preguntamos cuál perjuicio económico, si se nos responsabiliza por algo que no hicimos, por una omisión; es decir, por no haber pagado las cuotas de seguridad social a la Administradora de Fondos de Pensiones AFP CRECER y contradictoriamente, se nos responsabiliza patrimonialmente de aquello que no hemos pagado. La razón por la cual no fueron pagadas dichas cotizaciones, en los períodos señalados fue por carecer de fondos económicos para ello. Nos reservamos el derecho de presentar posteriormente, un estado financiero de dichos años, para comprobar dicha aseveración". Por medio de resolución de fs. 39, emitida a las nueve horas y cinco minutos del día nueve de agosto de dos mil trece, se tuvo por parte a los peticionarios y por contestado en sentido negativo el Pliego de Reparos.

A fs. 60, se encuentra agregado el escrito presentado por la Licenciada **MARIA ODILIA AYALA ALEMAN**, Defensora Especial de la señora **ANA MARGOTT MENDEZ**, quien en lo conducente expone: "Que soy Defensora Publica de la Procuraduría General de la República, y en ese carácter he sido Comisionada por la señora Procuradora General de la República, para representar a la señora ausente: ANA MARGOTT



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



MENDEZ, en el presente Juicio de Cuentas, promovido ante vuestra autoridad, quien fungió en el cargo de tesorera de la Empresa Municipal de agua Potable descentralizada del Municipio de Jayaque, Departamento de la Libertad, durante el periodo comprendido del uno de enero del año dos mil diez al treinta y uno de diciembre del año dos mil once, todo para darle cumplimiento a lo estipulado en los Artículos 88 y 89 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República". A través de auto de fs. 62, pronunciado a las nueve horas y cinco minutos del día veintisiete de marzo del corriente año, se tuvo por parte a la referida profesional en la calidad referida previa aceptación del cargo.

A fs. 75, corre agregado el escrito presentado por la Licenciada **SONIA GUADALUPE UMAÑA CORNEJO**, defensora Especial de la señora **ANA MARGOTT MENDEZ**, quien en lo conducente expone: "Que soy Defensora Publica de la Procuraduría General de la República, y en ese carácter he sido Comisionada por la señora Procuradora General de la República, para representar a la señora ausente: ANA MARGOTT MENDEZ, en el presente Juicio de Cuentas, en sustitución de la defensora publica anteriormente nombrada, Juicio que fue promovido ante vuestra autoridad, quien fungió en el cargo de tesorera de la Empresa Municipal de agua Potable descentralizada del Municipio de Jayaque, Departamento de la Libertad, durante el periodo comprendido del uno de enero del año dos mil diez al treinta y uno de diciembre del año dos mil once, todo para darle cumplimiento a lo estipulado en los Artículos 88 y 89 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República". Por medio de auto de fs. 77, emitido a las once horas y cinco minutos del día treinta y uno de julio del presente año, se tuvo por parte en tal calidad a la referida profesional en sustitución de la Licenciada María Odilia Ayala Alemán.

V- Por medio de auto de fs. 69, se concedió audiencia a la Fiscalía General de la República, por el término legal, conforme al Art. 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la cual fue evacuada a fs. 73 al 74, por la Licenciada **ROXANA BEATRIZ SALGUERO RIVAS**, quien en lo pertinente expone: "REPARO ÚNICO. (Responsabilidad Patrimonial y Administrativa). Hallazgo No. 1. Aportaciones de AFP no han sido canceladas. En relación a este único reparo, que conllevan responsabilidad Patrimonial y Administrativa; los cuentadantes han presentado escrito con lo cual consideran desvirtuar los reparos atribuidos por el equipo de auditores; haciendo una defensa argumentativa desacertada a lo cuestionado por el equipo auditor ya que no expresan nada en referencia a las aportaciones patronales que corresponden a la AFP Crecer, que no fueron pagadas por EMA-Jayaque; la suscrita es de la opinión que la Responsabilidad Administrativa desde el momento en que la auditoria interviene, la inobservancia a la ley ya existía y para ello quisiera citar el artículo 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, en lo que respecta a las normas técnicas y políticas a seguir por las entidades del sector público, establece que para regular el funcionamiento del sistema expide de carácter obligatorio las normas técnicas de control interno

que sirve como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen la organización, administración de las operaciones a su cargo. Continúa diciendo el artículo 26 del mismo cuerpo de ley; que cada entidad y organismo del sector público establecerá su propio sistema de control interno financiero y administrativo "previo, concurrente y posterior", para tener y proveer seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia, efectividad y economía; en la transparencia de la gestión; en la confiabilidad de la información. Asimismo es claro el artículo 54 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República al establecer que la Responsabilidad Administrativa, se dará por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por incumplimiento de sus atribuciones, además el Art. 55 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, regula que la responsabilidad patrimonial se determinará en forma privativa por la Corte, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo; esto relacionado con el artículo 61 de la misma ley, en el sentido que señala que serán responsables no solo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo. Ahora bien, si partimos del hecho que la especialidad del Juicio de Cuentas radica en que la prueba documental pasa a ser para el servidor actuante el medio idóneo con el cual debe de ilustrar al juez sobre sus alegatos, debiendo de reunir la prueba todos los requisitos necesarios para ser tomada como tal, además tiene que ser conducente para que al momento de ser valorada por los jueces, esta prueba, le presente los hechos de la mejor manera posible, en este orden de ideas puedo decir que el fin de toda prueba en un juicio es averiguar la verdad de los hechos que sustentan la acción del demandante y la excepción del demandado. Existe una regla general: "Las partes tienen la carga de demostrar sus respectivas proposiciones de hecho", y, después, la regla general referida a los distintos tipos de hechos: "Quien pretende algo ha de probar los hechos constitutivos de su pretensión (en el caso que nos ocupa ya existen estos a través de los informes de auditoría, que conlleva toda la documentación de soporte respectiva); quien contradice la pretensión del adversario, ha de probar los hechos extintivos o las circunstancias impeditivas de esa pretensión". Es de hacer notar que de conformidad al artículo 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, que establece en su inciso primero "Si por las explicaciones dadas, prueba de descargo presentadas... se consideren que han sido suficientemente desvirtuados los reparos..., la Cámara declarará desvanecida la responsabilidad.. .", pero para este caso los reparados presentan argumentos desacertados a lo señalado por el equipo auditor sin prueba de descargo idónea y pertinente que demuestre el pago de las aportaciones patronales a la AFP Crecer que es lo cuestionado por el equipo auditor, (la negrilla es mía). Continúa expresando el artículo antes mencionado en su inciso segundo: "En Caso de rebeldía, o cuando a juicio de la Cámara no estuvieren suficientemente desvanecidos los reparos, ésta pronunciará fallo declarando la responsabilidad administrativa o patrimonial o ambas en su caso...", razón por la cual, para la suscrita se mantiene el reparo único contenido en el pliego de reparos C.I. 013-2013, que conllevan responsabilidad Patrimonial y Administrativa""".



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



VI- Luego de analizadas las explicaciones brindadas y la opinión Fiscal, ésta Cámara se **PRONUNCIA** con respecto a la **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y ADMINISTRATIVA** contenida en el **REPARO UNICO**, bajo el Título: **"APORTACIONES DE AFP NO HAN SIDO CANCELADAS"**. Relacionado a que *las aportaciones patronales que correspondían a la AFP Crecer, no fueron pagadas por EMA-Jayaque por la cantidad de TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS \$3,895.69.* Reparos atribuido en ambas responsabilidades a los señores: **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ**, Presidente de la Junta Directiva; **PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ**, Vicepresidente de la Junta Directiva; **PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO**, Secretaria de la Junta Directiva; **ANA MARGOTT MENDEZ**, Tesorera de la Junta Directiva; y **DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, Sindico de la Junta Directiva. En relación a dicha imputación **los reparados** en su defensa han utilizado en su libelo doctrina relativa a las fuentes del derecho de ciertos tratadistas, entre ellos, Abelardo Torre, Alessandri y Somarriva, así como de Ugo Rocco entre otros, señalando a los suscritos, que al momento de aplicar la normativa jurídica, se adapte a las necesidades sociales de la actualidad. En ese orden de ideas, hacen referencia a las disposiciones relativas a la Responsabilidad Administrativa y Patrimonial establecidas en la Ley de la Corte de Cuentas de la República, manifestando que por no existir en ellas una regulación especial, se debe recurrir a las reglas del derecho común y la doctrina. Por otra parte, manifiestan que la Cámara les atribuye una responsabilidad patrimonial inexistente, ya que no se ha causado perjuicio económico en la disminución del patrimonio de la entidad. Por su parte, la **Licenciada Sonia Guadalupe Umaña Cornejo**, Defensora Especial de la señora Ana Margott Méndez, se limitó a mostrarse parte y a contestar en sentido negativo el Pliego de Reparos. Al respecto el **Ministerio Público**, al brindar su opinión de mérito señala que los reparados han efectuado una defensa argumentativa desacertada a lo cuestionado en la condición del reparo; en virtud que no explican nada en relación a las aportaciones patronales que correspondían a la AFP Crecer, que no fueron pagadas por la empresa, en esos términos, hace referencia a los Art. 24, 26, 54, 55, 61 y 69 de la Ley de esta Corte, haciendo énfasis en las obligaciones de la entidad y la facultad de establecer las responsabilidades por parte de la Cámara, asimismo ha indicado que la carga de la prueba para controvertir lo reportado le corresponde a los reparados; no obstante, señala que no fue aportada prueba de descargo para el caso de mérito, por lo que solicita que la responsabilidad Patrimonial y Administrativa se mantenga. De lo anterior, **ésta Cámara** hace las siguientes consideraciones: a) En cuanto a lo alegado respecto a la Responsabilidad Patrimonial en el sentido que no existe perjuicio económico, el



argumento es valedero y por consiguiente es oportuno citar que existió una inadecuada calificación de esta responsabilidad en el reparo, por parte de los Jueces que conformaron la Cámara a la fecha de emisión del Pliego de Reparos, ya que la falta de cancelación de las aportaciones a la AFP Crecer, en el periodo auditado, no ocasiona una disminución o perjuicio económico a la Empresa Municipal que nos ocupa, en virtud que el Art. 55 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, es claro y preciso al preceptuar que la responsabilidad patrimonial se determinará en forma privativa por la Corte, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros; no configurándose dicha situación en la condición del hallazgo que dio origen al presente reparo; por lo tanto para los Juzgadores la **Responsabilidad Patrimonial atribuida no subsiste**; y b) Con relación a la Responsabilidad Administrativa, los suscritos son del criterio que la defensa de los reparados se enfocó en relacionar doctrina de diferentes tratadistas, empero tales argumentaciones no guardan relación con lo atribuido en la condición del reparo, sumado a lo anterior, no aportaron documentación de descargo, por lo que de conformidad al Art. 69 Inc. 2° de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se concluye que el **Reparo subsiste** en el caso de la Responsabilidad Administrativa y procede la aplicación de la multa correspondiente.

**POR TANTO:** De conformidad a los Art. 195 de la Constitución de la República de El Salvador, Art. 217 y 218 del Código de Procesal Civil y Mercantil y Art. 54, 55, 64, 66, 67, 68, 69, 107 y 108 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y demás disposiciones citadas, a nombre de la República de El Salvador, ésta Cámara **FALLA:**

**I- DECLARASE DESVANECIDA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**, contenida en el **REPARO UNICO**, por las razones expuestas en el Romano VI de la presente sentencia y en consecuencia **ABSUELVESE** a los señores **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ, PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ, PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO, ANA MARGOTT MENDEZ y DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, de pagar en Grado de Responsabilidad Conjunta la cantidad de *TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS* **\$3,895.69**.

**II- DECLARASE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**, por el **REPARO UNICO**, en atención a las razones expuestas en el Romano VI de la presente sentencia y en consecuencia **CONDENESE** a los señores **PANFILO SANTOS MANCIA VELASQUEZ, PEDRO ANGEL GARRIDO LOPEZ, PAZ ELENA GUARDADO DE AQUINO, ANA MARGOTT MENDEZ y DOUGLAS ALIRIO CARTAGENA PONCE**, a pagar cada uno



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



de ellos una multa por la cantidad de *CIENTO DOCE DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON CINCO CENTAVOS \$112.05, equivalente al Cincuenta por Ciento* de un salario mínimo vigente durante el periodo auditado. III- Déjase pendiente la aprobación de la gestión de los servidores actuantes condenados, en los cargos y período establecido en el preámbulo de ésta sentencia y con relación al Examen de Auditoría que originó el presente Juicio de Cuentas, en tanto no se ejecute el cumplimiento del presente fallo; y IV- Al ser cancelada la multa impuesta, désele ingreso a favor del Fondo General de la Nación.

**NOTIFIQUESE.**

*[Firmas manuscritas]*

Ante mí,

*[Firma manuscrita]*

Secretaría de Actuaciones

*[Firmas manuscritas]*

**JC-C.I. 013-2013**

JCPDiaz.  
FISCAL. LIC. ROXANA BEATRIZ SALGUERO RIVAS  
REF. FISCAL: 224-DE-UJC-12-13.



## CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



**MARA PRIMERA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA:** San Salvador, a las trece horas y veinte minutos del día cinco de noviembre de dos mil catorce.

Transcurrido el término establecido de conformidad con el Art. 70 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, sin que se haya interpuesto Recurso alguno sobre la Sentencia Definitiva pronunciada por ésta Cámara, a las diez horas y veintidós minutos del día veintitrés de septiembre del corriente año, que corre agregada de folios **86** a folios **91** del presente Juicio, declárase ejecutoriada y librese la ejecutoria correspondiente.

**NOTIFIQUESE.**

  
  
  
  
  
  
Ante mí,  
Secretaría de Actuaciones.

**JC-CI-013-2013**

JCPDiaz  
REF. FISCAL: 224-DE-UJC-12-13.