



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



22

MARA DE SEGUNDA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con diez minutos del día dos de septiembre de dos mil nueve.

Vistos en apelación con la sentencia definitiva, pronunciada por la Cámara Quinta de Primera Instancia de esta Corte, a las quince horas con treinta minutos del día treinta de enero de dos mil nueve, en el Juicio de Cuentas número CAM-V-JC-017-2008-01, seguido en contra de los señores: Ingeniero MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, Ex Presidente; Doctor JOSÉ ARMANDO ZEPEDA VALLE, Presidente; Licenciado PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE, Gerente Legal y Asesor de Junta Directiva; Ingeniero SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA, Gerente de Desarrollo Rural; señor ORLANDO POSADA CEDILLOS, Jefe de la Unidad de Información y Custodia de Documentos; quienes fungieron en el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA); durante el período comprendido entre el uno de enero de dos mil tres al treinta y uno de agosto de dos mil siete, en concepto de Responsabilidad Administrativa.



PRESIDENCIA

En Primera Instancia intervinieron la Licenciada ANA RUTH MARTÍNEZ DE PINEDA, en su calidad de Agente Auxiliar del señor Fiscal General de la República; y los señores Doctor JOSÉ ARMANDO ZEPEDA VALLE, Ingeniero MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, Ingeniero SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA, Licenciado PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE y señor ORLANDO POSADA CEDILLOS.



La Cámara Quinta de Primera Instancia, pronunció la sentencia que en lo pertinente dice:

“(…) I-) Desvanézcase el Reparó Número Cuatro; Confírmase los Reparos Número Uno, Dos, Tres y Cinco; declárese Responsabilidad Administrativa contra los servidores actuantes relacionados en el referido Reparó, en consecuencia CONDÉNESELES al pago de multa del treinta, veinte y diez por ciento respectivamente, del salario mensual percibido durante el periodo auditado, en la forma y cuantía siguiente a los señores: Ingeniero Miguel Tomás López Iraheta, la cantidad de mil trescientos dos punto ochenta y seis dólares de los Estados Unidos de América (\$1,302.86); Licenciado Pedro Joaquín Hernández Peñate, la cantidad de cuatrocientos cincuenta y nueve punto cero nueve dólares de los Estados Unidos de América (\$459.09); Licenciado Salvador de Jesús Argueta Cerna, la cantidad de trescientos ochenta y uno punto treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América (\$381.33) y al señor Orlando Posada Cedillos, la cantidad de ciento dos punto cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América (\$102.41) y; II) Por las razones antes expuestas, absuélvase al funcionario actuante Doctor José Armando Zepeda Valle y apruébese la gestión que realizó durante el periodo examinado; III) Al ser cancelado el valor de cada una de las multas impuestas, désele ingreso a favor del Fondo General del



Estado; **IV)** Queda pendiente de aprobación las actuaciones de los funcionarios relacionados en la presente sentencia, hasta el cumplimiento efectivo de la condena. **Notifíquese.- (...)**""

Estando en desacuerdo con dicho fallo, los señores: **MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE, SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA y ORLANDO POSADA CEDILLOS**, interpusieron recurso de apelación, solicitud que les fue admitida de fs. 367 vuelto a 368 frente de la segunda pieza principal y tramitada en legal forma.

En esta Instancia han intervenido los señores apelantes mencionados en el párrafo que antecede; y la Licenciada **ANA RUTH MARTÍNEZ DE PINEDA**, en su calidad de Agente Auxiliar del señor Fiscal General de la República.

**LEIDOS LOS AUTOS; Y,
CONSIDERANDO:**

Por resolución de fs. 4 vto. a 5 fte. del Incidente, se tuvo por parte a la Licenciada **ANA RUTH MARTÍNEZ DE PINEDA**, en su calidad de Apelada y a los señores: **MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE, SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA y ORLANDO POSADA CEDILLOS**, en su carácter de apelantes, quienes tal como consta de fs. 9 a 16 ambos frente del Incidente, al expresar agravios literalmente expusieron:

""(...) Por haber fungido como funcionarios del "ISTA", según **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL, A LOS TERRENOS ADQUIRIDOS POR EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA COMO DACION EN PAGO POR PARTE DE LAS COOPERATIVAS, EN EL PERIODO COMPRENDIDO DEL UNO DE ENERO DEL AÑO DOS MIL TRES AL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL SIETE**, practicado por la **Dirección de Auditoria Uno, Sector Administrativo y Desarrollo Económico, de la Corte de Cuentas de la República**, se inició el presente **Juicio de Cuentas** contra estos servidores, y en virtud de la Sentencia que conocéis en alzada se confirman los Reparos UNO, DOS, TRES y CINCO, condenándonos en **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA** al pago de multa del treinta, veinte y diez por ciento respectivamente, del salario mensual percibido durante el período auditado, en la forma y cuantía siguientes: Ing. **MIGUEL TOMAS LOPEZ IRAHETA**, a pagar MIL TRESCIENTOS DOS PUNTO OCHENTA Y SEIS DOLARES (\$1302.86); Lic. **PEDRO JOAQUIN HERNANDEZ PEÑATE**, a pagar CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO NUEVE DOLARES (\$459.09); Ing. **SALVADOR DE JESUS ARGUETA CERNA**, a pagar TRESCIENTOS OCHENTA Y UNO PUNTO TREINTA Y TRES DOLARES (\$381.33), y señor **ORLANDO POSADA CEDILLOS**, a pagar CIENTO DOS PUNTO CUARENTA Y UN DOLARES (\$102.41), lo cual nos causa agravios porque en Primera Instancia expusimos las explicaciones y elementos suficientes para desvanecer los reparos, elementos que como adelante se verá no fueron valorados en debida forma para

pronunciar el fallo apelado. El día tres de los corrientes, se nos notificó la resolución que nos corre traslado para expresar agravios, por ello a continuación exponemos tales agravios y las razones en que los sustentamos.- **ACLARACION SOBRE LOS PRIMEROS DOS REPAROS** Honorable Cámara, antes de exponer punto por punto los fundamentos y explicaciones por los que no estamos de acuerdo con la sentencia apelada, precisa mencionar que respecto a los reparos UNO y DOS, en sede administrativa (ejecución de la auditoria) y en sede judicial (primera instancia) expusimos primero para mejor comprensión por razones legales, lógicas e históricas la **segunda condición (HALLAZGO DOS)** para luego concluir con la **primera condición (HALLAZGO UNO)**, ya que la Dación en Pago como figura jurídica para saldar la Deuda Agraria al ISTA precedió a la Compraventa para saldar la Deuda Bancaria, dado que la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria (Decreto 263), en un primer momento estableció que las Cooperativas podían pagar sus deudas al ISTA y al FOSAFFI con tierras (DACION EN PAGO DE TIERRAS), pero luego se reformó dicha Ley estableciendo que la Dación en Pago operaría solo respecto al FOSAFFI, al mismo tiempo se reformó la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria (Decreto 719), para que las deudas con el BFA puedan saldarse mediante la negociación de tierras en venta entre las Cooperativas y el ISTA. En virtud de lo anterior, expondremos nuestros agravios en el orden expresado, es decir, primero lo relativo a las Daciones en Pago de Deuda Agraria y luego las Compraventas por Deuda Bancaria (DACIONES EN PAGO POR DEUDA BANCARIA SEGÚN TIPIFICA EL REPARO 1). **REPARO NÚMERO DOS RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXISTEN 21 INMUEBLES RECIBIDOS EN DACION EN PAGO POR DEUDA AGRARIA, QUE NO HAN SIDO INSCRITOS A FAVOR DEL ISTA.** La sentencia apelada condena a estos servidores (MIGUEL TOMAS LOPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUIN HERNANDEZ PEÑATE y SALVADOR DE JESUS ARGUETA CERNA) en Responsabilidad Administrativa, ya que según los auditores, se verificó que el INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACION AGRARIA ha recibido 21 INMUEBLES por un valor de \$1,988,950.79 como Dación en Pago por Deuda Agraria, situación que fue aprobada por la Junta Directiva desde el año 2000 y hasta la fecha no han sido inscritos a favor del ISTA, lo cual se considero que infringe el Art. 683 inc. 1 del Código Civil, Art. 9 Inc. final del Decreto 719, Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República relacionado con el Art. 9 numeral 3-18 de las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República emitidas en el 2000 y Art. 20 literal c) de la Ley de Creación del INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, generando Responsabilidad Administrativa de conformidad a los Arts. 54 y 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Honorable Cámara, nuestra inconformidad con el fallo apelado radica en que cuando la Cámara Quinta de Primera Instancia valoró los argumentos vertidos, consideró que el ISTA esta en presencia de un medio jurídico para la extinción de una obligación, es decir, que la Dación en Pago se dio para cancelar la deuda que tenían las cooperativas con el ISTA, sin embargo, aunque la ley citada haga referencia a la Dación en Pago, no se pueden olvidar los requisitos que la constituyen aunque el Código Civil no posee un apartado expreso de dicha figura jurídica, los Arts. 12, 1440 Inc. 2 y 1445 del Código Civil la identifican, además doctrinariamente algunos autores como Somarriva consideran que esta figura jurídica de forma general es de carácter consensual, no obstante cuando se trata de bienes inmuebles es un acto solemne; el actor mantiene esa consideración, debido a que la Dación en Pago es un título translativo de dominio que tiene que ir seguido de la tradición, la cual al recaer sobre bienes inmuebles se efectúa a través de una escritura pública que debe



inscribirse en el registro correspondiente, para que surta efecto contra terceros según el Art. 683 del Código Civil, por lo que consideran los Jueces de la Cámara A QUO que si desde el año dos mil se acordó en Junta cancelar la deuda de ciertas cooperativas por medio de Dación en Pago, debieron tomarse en cuenta todos los requisitos establecidos para la misma, sentenciando que se mantiene el REPARO y que estos servidores debemos responder por no cumplir con las funciones que establece la ley. Respetable Cámara, no estamos de acuerdo con la sustentación del fallo pronunciado, porque se inobservan completamente los argumentos legales y circunstancias reales que llevaron al ISTA a aprobar la Dación en Pago de Tierras para saldar la deuda agraria. El razonamiento de la Cámara Quinta de Primera Instancia se limitó al análisis del hecho reportado por los auditores a la luz de las disposiciones del Código Civil sobre la Dación en Pago, inobservando completamente la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, y el Decreto 719, dándole plena vigencia a las disposiciones de carácter general contenidas en el Código Civil, so pretexto de no razonar sobre las bases jurídicas y reales en que acontecieron las negociaciones de las Daciones en Pago, las cuales permiten sostener que con lo efectuado, el ISTA ha garantizado la efectiva aplicación de la Ley Especial mencionada, caso contrario dicha Ley sería derecho positivo no vigente, puesto que en los tiempos y circunstancias que se acordaron las Daciones en Pago ninguna cooperativa dada la difícil situación económica pudo haber negociado y transferido mediante Dación en Pago tierras al ISTA para liberarse de la Deuda Agraria, perdiéndose toda posibilidad de reactivar el Sector Cooperativo Agropecuario. Como lo expresamos en Primera Instancia, la Deuda Agraria se originó con la existencia misma del ISTA, creado por Decreto Legislativo No 302 del 26 de junio del 1975, según el cual surgió para ejecutar una política de transformación agraria, debiendo adquirir inmuebles y ejecutar planes de adjudicación de tierras, calificando sus beneficiarios conforme a dicha normativa, en consecuencia las adjudicaciones en venta de lotes o solares generó deuda agraria. En 1980, por Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No 153 del 5 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial No 46 Tomo 266 de la misma fecha, se emitió La Ley Básica de la Reforma Agraria, según la cual el ISTA adquirió vía expropiación o compraventa inmuebles mayores de 100 o 150 HECTAREAS respectivamente (según la clase de suelos), los cuales debían adjudicarse a asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas u otras organizaciones de trabajadores agropecuarios, así como a grupos familiares. Dicha ley estableció en el Art. 23 Inc. 3° que el ejecutor del Proceso de Reforma Agraria sería el ISTA de acuerdo con su Ley de Creación en todo lo que no la contrarié; de tal suerte, que tanto las adjudicaciones derivadas del proceso de transformación agraria (1975 - 1980) como las derivadas del Proceso de Reforma Agraria (a partir de marzo de 1980) han generado deuda agraria, la cual en el caso de algunas cooperativa aunada a las deudas que tenían con instituciones financieras o de otra índole, les dificultó su pago total en efectivo, haciendo necesaria la emisión de la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, la cual sustenta los casos objeto del Reparó del caso.- Dada la difícil situación económica de las Cooperativas, la Honorable Asamblea emitió por Decreto Legislativo No 263 de fecha 23 de marzo de 1998, publicada en el Diario Oficial No 64 Tomo 339 del 2 de abril de 1998, la expresada **Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria**, la cual en sus CONSIDERANDOS VIII y IX estableció: "Que es de urgente necesidad la readecuación de los créditos a su valor actual, y lograr así que la totalidad de estos deudores obtengan nuevos préstamos y se incorporen efectivamente a la producción agropecuaria, en beneficio de la población en general, siendo esto un acto de buena gestión financiera, pues de conformidad a

estudios técnicos, se ha determinado que es beneficioso para el Estado, readecuar los créditos pendientes de pago a su valor actual, para lograr la total reactivación del Sector Agropecuario del país", "Que las personas mencionadas en los considerandos que anteceden, carecen de recursos propios para cancelar sus deudas, por lo que debe establecerse un esquema de financiamiento que permita volverlos sujetos de crédito, y autorizar a las instituciones acreedoras correspondientes para que puedan depositar los recursos necesarios en las instituciones del sistema financiero, para que este pueda otorgar el referido financiamiento". A partir de los considerandos expuestos, la citada ley en su **Art. 1** **estableció como objetivo primordial contribuir a la Reactivación del Sector Agropecuario mediante la readecuación de los créditos a su valor actual, y el establecimiento de mecanismos financieros que permitan cancelar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras beneficiarios de la Reforma Agraria para con el ISTA, estableciendo además en el Art. 3, que como consecuencia de la readecuación de los créditos a su valor actual, quedan autorizadas las instituciones acreedoras citadas en el Art. 1 de esta Ley (ISTA y otras), para dar por cancelados los préstamos adeudados con el pago del 15% del saldo de capital e intereses.** Dicho artículo fue reformado por **Decreto Legislativo No 878 de fecha 3 de abril del 2000**, publicado en el Diario Oficial 88 Tomo 347 del 15 de mayo del 2000, en el cual se estableció que en el caso del ISTA y del FOSAFFI deberán recibir el pago, ya sea por medio de dinero en efectivo o con bienes inmuebles. DE ESTA DISPOSICION SURGE LA FIGURA DE LA DACION EN PAGO COMO FORMA DE EXTINGUIR LA DEUDA AGRARIA. Posteriormente se reformó nuevamente la disposición legal citada, por **Decreto Legislativo 449 del 14 de junio del 2001**, publicado en el Diario Oficial 122 del Tomo 351 del 29 de junio del 2001, en el sentido que solamente el FONDO DE SANEAMIENTO Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO (FOSAFFI) deberá recibir el pago ya sea por medio de dinero o con bienes inmuebles (DACIONES EN PAGO). EN ESTA NORMA SE SUSTRAJÓ LA POSIBILIDAD DE PAGAR CON TIERRAS AL ISTA LA DEUDA AGRARIA. **RAZONES LEGALES POR LAS QUE ALGUNOS INMUEBLES ESTAN EN PROCESO DE FORMALIZARSE LA DACION EN PAGO A FAVOR DEL ISTA** En cuanto al porque algunos inmuebles negociados con las cooperativas para DACION EN PAGO no se han transferido al ISTA, es importante recalcar que la difícil situación financiera porque atraviesan muchas cooperativas no les permitió efectuar por su cuenta los trabajos de medición y delimitación de las áreas a dar en pago, y en razón de ello solicitaron que el ISTA efectuará dichos trabajos, los cuales en algunos casos se ha concluido, en otros aun se encuentra en marcha, **no obstante, las DACIONES EN PAGO se acordaron en aquellos momentos (2000-2001) en beneficio de las cooperativas, para que sus deudas no siguieran creciendo producto de los intereses y sobre todo en razón que la citada ley es de carácter temporal, todo con el único fin que no se les agudizará más su ya difícil situación económica.** CONFIRMA LO EXPUESTO POR ESTOS SERVIDORES el hecho que el **Decreto 719 de fecha 30 de mayo de 1996**, fue reformado por el Decreto Legislativo 450 del 14 de junio del 2001, por el cual se adicionó el **Art. 32- Bis**, donde el legislador estableció que **AQUELLAS COOPERATIVAS QUE HUBIESEN PRESENTADO SOLICITUDES ANTE EL ISTA, PARA QUE ESTE LES RECIBIERE TIERRAS POR EL PAGO DE SUS DEUDAS CONTRAÍDAS CON DICHA INSTITUCIÓN, Y LAS MISMAS HAYAN SIDO RESUELTAS FAVORABLEMENTE POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL REFERIDO INSTITUTO ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTE DECRETO, CONTINUARAN SU TRAMITE HASTA SU FINALIZACIÓN.** Esta norma permite y concretamente lo sucedido, acerca de que el ISTA podía negociar directamente y luego hacer las gestiones para finalizar la transferencia al ISTA



de las áreas negociadas. Como podrás notar Honorable Cámara, el legislador cuando dijo "continuarán su trámite hasta su finalización" **reconoció** que en muchos casos antes de junio del 2001 existían acuerdos de Junta Directiva aprobando Daciones en Pago de tierras al ISTA y que la formalización de las mismas llevaría un duro trabajo técnico, registral y jurídico, ante el cual **el mismo legislador consideró oportuno no establecer límite de tiempo para su finalización**, precisamente porque fue consiente que la delimitación de áreas con levantamientos perimetrales, diseño de planos, memorias descriptivas y descripciones técnicas, requieren mucho tiempo, además, la información técnica pasa por el proceso de revisión y aprobación del Departamento del Catastro Nacional del Centro Nacional de Registros (CNR); **de manera que RECONOCIENDO LA ESPECIALIDAD DEL DERECHO AGRARIO no se condicionó en ningún momento que la formalización de las Escrituras de Dación en Pago fuera inmediata ni tuviera lapso temporal para formalizarse**; lo cual es razón suficiente para sostener ante esa Honorable Cámara que no tiene lugar el Reparó del caso. Por otra parte, se vuelve necesario recalcar que se expresó en Primera Instancia que en pocos casos las escrituras de Dación en Pago no se han formalizado o inscrito, pero en todos los demás que son la mayoría ya se finalizó el proceso de transferencia, de todo lo cual se aportó la evidencia documental; así mismo, es prudente y oportuno dejar claramente establecido que el ISTA tiene jurídicamente asegurada la transferencia a su favor cumpliendo todos y cada uno de los requisitos que el Código Civil indica para la Dación en Pago, ya que mientras se concretiza todo el trabajo técnico registral para escriturar e inscribir las DACIONES EN PAGO pendientes, los gravámenes hipotecarios a favor del ISTA no se cancelan, lo cual asegura que las Cooperativas no transfieren a terceras personas las áreas a dar al ISTA. La observación hecha por los auditores esta basada en el Art. 683, inciso primero, del Código Civil, el cual establece que: "La tradición del dominio de los bienes raíces y su posesión no producirá efecto contra terceros, sino por la inscripción de título en el correspondiente registro". Analizar dicho Artículo al margen del Derecho Agrario no es correcto, porque como ya lo indicamos existe disposición especial expresa que robustece de legalidad la negociación previa de Daciones en Pago y su posterior concretización. Si analizamos el Art. 683 del Código Civil y lo integramos con la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, que en su Art. 32-Bis, establece que: Aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que este les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido instituto antes de la vigencia de este decreto, continuarán su trámite hasta su finalización, podrá tenerse claro que la concretización del proceso de transferencia al ISTA no quedo supeditado a la inmediatez ni a un período de tiempo determinado, lo cual refleja indefectiblemente la sabiduría del legislador al reconocer en las leyes y decretos relacionados la difícil situación económica de las cooperativas y la especialidad que el Derecho Agrario reviste, de tal forma que el fallo apelado se aparta completamente del derecho aplicable. Por lo que, con base en las explicaciones dadas y disposiciones legales citadas, de conformidad al Art. 73 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, con todo respeto SOLICITAMOS: Revoquéis el fallo que conocéis en alzada respecto al Reparó DOS, declarando desvanecida la Responsabilidad Administrativa que se nos atribuye, aprobando nuestra gestión. - **REPARO NUMERO UNO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXISTEN 18 INMUEBLES RECIBIDOS EN DACION EN PAGO POR DEUDA BANCARIA QUE NO HAN SIDO INSCRITOS A FAVOR DEL ISTA.** El fallo que conoces en alzada nos condena por el **Reparó UNO**, estableciendo Responsabilidad contra

estos servidores (MIGUEL TOMAS LOPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUIN HERNANDEZ PEÑATE y SALVADOR DE JESUS ARGUETA CERNA), porque según Hallazgo 1 Sobre el Cumplimiento de Leyes, Reglamentos, Instructivos y Otras Normas Aplicables, se hace constar en el Informe de Auditoría, que el Equipo de Auditoría verificó que existen 18 INMUEBLES recibidos por el ISTA como Dación en Pago por Deuda Bancaria, por un valor de \$3,393,922.53, los cuales aun no han sido inscritos a favor del ISTA, en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, no obstante haber sido aprobados por la Junta Directiva desde el año 2000. Lo anterior no cumple el Art. 683 Inc. 1 del Código Civil; Art. 9 inciso final de la Ley del Régimen Especial de las Tierras en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria (Decreto 719); Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la Republica relacionado con el Art. 9 numeral 3-18 de las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República emitidas en el año dos mil, las que establecen que todo bien inmueble debe estar documentado en Escritura Pública y registrado conforme a la ley; Art. 20 literal c) de la Ley de Creación del ISTA originando Responsabilidad Administrativa contra estos servidores, de conformidad a los Art. 54 y 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Honorable Cámara, tanto en la fase administrativa como en la jurisdiccional, hemos manifestado que las negociaciones de tierras por compraventa del ISTA con algunas cooperativas para saldar deudas de éstas con el BFA fue una consecuencia directa de los cambios normativos dados respecto al pago de las deudas agrarias y agropecuarias, normada por la **Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria**, la cual ha contribuido a la Reactivación del Sector Agropecuario mediante la readequación de los créditos a su valor actual, estableciendo mecanismos financieros que permiten cancelar su deuda agraria con el ISTA y la Deuda Bancaria con el BFA según lo establece el Art. 1 de la misma, la cual en un primer momento en el Art. 3 dispuso, que como consecuencia de la readequación de los créditos a su valor actual, quedaban autorizadas las instituciones acreedoras citadas en el Art. 1 de la Ley (ISTA, BFA y otros), para dar por cancelados los prestamos adeudados con el pago del 15% del saldo de capital e intereses, luego al reformarse estableció que en el caso del ISTA y del FOSAFFI deberán recibir el pago en dinero o con bienes inmuebles; pero al reformarse nuevamente dejó establecido que solamente el FOSAFFI deberá recibir el pago en dinero o en bienes inmuebles. Esta última reforma entro en vigencia el día de su publicación, es decir el 29 de junio del 2001, cuando salió publicado el Decreto Legislativo 499 del 14 de junio del 2001.- En armonía con la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, mediante Decreto Legislativo 450 del 14 de junio del 2001, publicado en el Diario Oficial 133 Tomo 352 del 16 de julio del 2001, se adicionó el Art. 32-bis, a la ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, el cual establece que aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes al ISTA, para que les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido instituto antes de la vigencia de este decreto, **continuarán su trámite hasta su finalización**, y que las solicitudes que no hayan sido resueltas en la forma y tiempo señalados quedaran sin efecto. Dicha disposición entro en vigencia el 24 de julio del 2001, a partir de ahí se limito la facultad de las Cooperativas para dar en pago tierras al ISTA (por el 15% de su deuda agraria). Después de la reforma indicada, por Decreto Legislativo 704 del 19 de diciembre del 2001, publicado en el Diario Oficial 241 Tomo 353 de fecha 20 del mismo mes y año, se reformó el Art. 9 de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas,

Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, adicionándose un último inciso, en el cual estableció que las Asociaciones a que se refiere el Art. 5 de dicha Ley (Asociaciones Cooperativas, Sociedades Cooperativa, Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas y otras que la Ley califique como tales) están facultadas para negociar en forma directa o convencional con el ISTA la venta de parte de su tierra, con la finalidad que puedan cancelar sus créditos con el Banco de Fomento Agropecuario. Las negociaciones se realizaron aprovechando la vigencia (transitoria) de la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuarias, la cual como antes se expuso, al momento de la negociación permitía pagar las DEUDAS BANCARIAS con el pago en efectivo del 15% del saldo de capital e intereses, siendo a partir de ahí y de la difícil situación financiera que atravesaban las cooperativas, que deciden negociar con el ISTA la venta de parte de sus tierras para saldar su deuda con el BFA. A raíz de lo anterior y dada **la difícil situación económica de las cooperativas**, que no les permite efectuar por su cuenta los trabajos de medición y delimitación de las áreas, el ISTA como sucedió con las DACIONES EN PAGO DE DEUDA AGRARIA, asumió el compromiso de efectuar dichos trabajos, los cuales en algunos casos se han concluido y en otros se encuentran en marcha, no obstante, las negociaciones se realizaron para que las deudas no siguieran incrementándose a causa de los intereses, por dicha razón esta Institución tomo el compromiso de medir y delimitar las aéreas negociadas, apegándose desde luego a las normas legales relacionadas como se ha dejado indicado en la respuesta al Reparó DOS. Honorable Cámara, la aparente deficiencia reportada por lo auditores no existe, y por el contrario esta administración ha hecho posible la aplicación de la normativa agraria. Por lo que no compartimos en absoluto el fallo que conocéis en alzada, discrepancia que sostenemos porque la información que se proporcionó tanto a los auditores como en la primera instancia de este Juicio constituye la evidencia de los resultados del trabajo institucional, el cual esta encaminado a hacer posible los beneficios que la legislación agraria representa para los beneficiarios (cooperativas), no existiendo razones legales ni materiales para el establecimiento del REPARO, ni para que se pronunciara el fallo adverso que nos tiene en esta instancia. Es de recalcar que como dejáramos sentado en cuanto al Reparó DOS, que en algunos casos las transferencias al ISTA estén formalizadas e inscritas, y que en otros pocos estén en proceso, no es una condición que debió reportarse como hallazgo de auditoría ni calificable como Reparó, puesto que no existe irregularidad alguna. En total armonía con el Decreto 719, en reforma contenida en Decreto Legislativo 704 del 19 de diciembre del 2001, en su CONSIDERANDO V se estableció que una alternativa beneficiosa para las asociaciones mencionadas, es vender directamente parte de sus tierras al ISTA, con la finalidad que con el producto de esas paguen al BFA sus créditos vigentes, saneando así su difícil situación financiera y convirtiéndolas en sujetos de crédito, para contribuir con su trabajo al progreso económico del agro salvadoreño en general, así como también para proveerle en esa forma al antes mencionado Instituto de tierra complementaria suficiente para cumplir con el propósito del Programa de Solidaridad Rural impulsado por el Gobierno de la República, para todo lo cual es necesario reformar la ley citada. Dicha reforma adicionó el Art. 32-Bis, estableciendo que: "Aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que este les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido instituto antes de la vigencia de este decreto, continuarán su trámite hasta su finalización". Como fundamente del fallo, la Cámara A QUO considero que si bien los Decretos 263 y 719 fueron creados para consolidar el proceso de reforma agraria, en ningún momento se pueden dejar de lado las disposiciones

jurídicas que regulan las obligaciones, tal es el caso de la COMPRAVENTA, que el Art. 1605 del Código Civil establece, que la venta se reputa perfecta cuando hay conveniencia entre el precio y la cosa, no obstante la compraventa de un inmueble debe hacerse en escritura pública, la cual según el Art. 683 del mismo Código determina que solo surte efectos contra terceros si el bien inmueble esta inscrito en el registro correspondiente, situación que no se refleja en la adquisición de las propiedades objeto de este reparo, por lo que la Cámara no obstante conocer lo dispuesto en el Art. 32-Bis de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, decidió mantener dicho reparo a la responsabilidad para estos servidores. Como apreciara Honorable Cámara, en el fallo que conocéis en alzada el Juzgador A QUO decidió fundamentar su fallo netamente en el Código Civil desvalorando totalmente el marco normativo agrario en que estos servidores sostuvimos nuestra defensa, el cual por su condición de norma secundaria de carácter especial no podía inobservarse por el juzgador, ya que al hacerlo como ha sucedido el fallo adolece de una correcta sustentación jurídica. Por las explicaciones dadas y disposiciones legales citadas, de conformidad al Art. 73 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, con todo respeto SOLICITAMOS: Revoquéis el fallo que conocéis en alzada respecto al Reparos UNO, declarando desvanecida la Responsabilidad Administrativa que se nos atribuye, aprobando nuestra gestión.- **REPARO NÚMERO TRES RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA** El fallo apelado condena a estos servidores (PEDRO JOAQUIN HERNANDEZ PEÑATE, Gerente Legal, y SALVADOR DE JESUS ARGUETA CERNA, Gerente de Desarrollo Rural) por el **Reparo TRES**, establecido según Hallazgo 3 Sobre el Cumplimiento de Leyes, Reglamentos, Instructivos y Otras Normas Aplicables, según el cual la Gerencia de Desarrollo Rural no presentó inventario administrativo que refleje las extensiones actuales de 120 propiedades recibidas por el ISTA como Dación en Pago, por los propietarios de forma asociativa de la tierra rústica, establecidos en el Art. 5 de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, desconociendo las extensiones reales con que cuenta el ISTA posteriores a las ventas realizadas, incumpliendo el Art. 19 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; Art. 216 del Reglamento Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; Art. 24 literal d) y 28 Inc. 1 de la Ley de Creación del ISTA; Art. 45 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, ya que los auditores tienen acceso irrestricto a la información que requieran relacionada con la naturaleza de la Auditoría; Art. 67 del Reglamento de las Normas Técnicas de Control Interno Especificas del ISTA, debido a que la Gerencia correspondiente debe de realizar supervisiones y otras acciones que le permitan determinar que se esta cumpliendo con todas las tareas, originando la Responsabilidad Administrativa establecida en los Art. 54 y 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Sobre este caso, mediante nota Ref. G.L.01.0.0.491, del 6 de diciembre de 2007, la Gerencia Legal del ISTA, manifiesto que en cuanto a la información sobre las extensiones de los inmuebles recibidos como dación en pago o que se adquirieron mediante compraventa para pago de deuda bancaria, según lo manifestado por la Gerencia de Desarrollo Rural, la mayoría de propiedades ha sido entregadas materialmente a los destinatarios que se consignan en los informes que se adjuntaron, con la salvedad que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles por estar aún en proceso de tramitación los planos y otros documentos técnico-registrales cuya inscripción es necesaria para la escrituración. Es decir, que se encuentran en posesión del ISTA aquellas propiedades destinadas a ser transferidas al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y las que en la casilla de



destinatario aparece ISTA, son las que están pendientes de determinar quienes serán sus adjudicatarios". También se manifestó, que la titularidad de las 120 propiedades negociadas, con exclusión de las 20 pendientes de transferir indicadas en el Hallazgo 1, de las 18 contenidas en el Hallazgo 2, y de las denominadas HACIENDA PARAGE GALAN y HACIENDA EL FARO YOLOGUAL, transferidas al Estado para ser destinadas como Áreas Naturales Protegidas, la tiene exclusivamente el ISTA y la conservará mientras no disponga de ellas mediante la adjudicación en venta a los beneficiarios (cooperativas o personas naturales), o mientras no las haya transferido al Estado en aquellos casos que deba hacerlo; de manera que la Junta Directiva aprueba las asignaciones a las cooperativas, aprueba los proyectos de adjudicación de lotes y solares a favor de beneficiarios individuales, o en su caso aprueba las transferencias al Estado, determinándose claramente en tales acuerdos las áreas totales a transferir, de tal forma que con la información proporcionada en primera instancia era posible determinar perfectamente las áreas sobre las cuales el ISTA es propietario. Tampoco omitimos manifestar que como parte del control interno en los expedientes administrativos del ISTA se archiva la información generada de cada propiedad, la cual permite determinar cuanto el ISTA transfiere de una propiedad y cuanto le queda. Por otra parte, se hizo saber a la Cámara Quinta de Primera Instancia, que en el cuadro que se le presento no existe información incompleta, por el contrario la información contenida es idónea según el destino de las áreas, la situación Registral de los inmuebles, y además si es el ISTA o las cooperativas quienes realizan el trabajo técnico, por Ejemplo: en los inmuebles que ISTA adquiere y transferirá al Estado para que los asigne al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ej. Cooperativa ENTRE RIOS DE R.L., es lógico que no habrá parcelaciones y no existirán cantidades de Lotes (L), Solares (S) y Lotes Productivos (LP), igual sucede con el caso de la Cooperativa EL FARO YOLOGUAL DE R.L., donde en la parte relativa al AVANCE expresa que no hay proyecto, lo cual es lógico porque el destinatario es el Estado, no existiendo razón para parcelar algo que se transfiere como un solo inmueble. La información que detalla el "Destino" solicitada por el Equipo de Auditores, se les proporcionó en el momento de su requerimiento, además se aportó en Primera Instancia como ANEXO PTI.3.1. copia certificada de la nota de envío, al mismo tiempo se expuso que de los 120 casos de Daciones en Pago (Deuda Agraria y Deuda Bancaria); existen 80 INMUEBLES inscritos a favor del ISTA y dentro de estos existen 39 INMUEBLES en los que ya se completó el Proceso Técnico y Jurídico Registral, distribuido en 43 proyectos de parcelación en los que se ha realizado adjudicaciones a sus respectivos Beneficiarios; pero a la fecha existen 11,292 INMUEBLES (LOTES, SOLARES, ETC.) pendientes de transferirse debido a que los beneficiarios no han completado la documentación establecida, INMUEBLES que se les detallaron en el ANEXO. PTI. 3.1. También se ACLARÓ que cuando los Auditores realizaban la auditoria el ISTA implementaba el SISTEMA INFORMATICO que permite elaborar esta clase de reportes con más agilidad. No estamos de acuerdo con el fallo apelado, porque en el análisis del caso, la Cámara A QUO considera, que según el Pliego de Reparos base del proceso, los auditores manifestaron que la Gerencia de Desarrollo Rural no presento inventario administrativo que refleje las extensiones actuales de las 120 Propiedades recibidas por el ISTA, desconociendo las extensiones reales con que cuenta la institución, sin embargo las pruebas presentadas que corren agregada a fs. 268 a 278 muestran la información que se brindo al equipo de auditores, información que cuenta entre otros datos con: No de Acta, Cooperativa, Lugar, Área o Manzana, valor en colones y dólares, fecha de negociación, fecha de aprobación por Junta Directiva, destino, siendo evidente que la información que les brindó la Gerencia de Desarrollo Rural es la que tenía

en aquel momento, lo anterior demuestra que dicha Gerencia no cuenta con la información completa que permite establecer las extensiones actuales de dicha institución, considerando que se violenta los Arts. 24 y 25 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, dado que ISTA esta obligado a realizar Control Interno previo o concurrente que la citada ley, por lo que este reparo se mantiene. Lo anterior, como notará esa Honorable Cámara denota una total inobservancia de nuestro derecho de defensa porque formalmente se nos corre traslado para ejercerla y aportar pruebas de descargo, pero al mismo tiempo se desvaloran nuestras argumentaciones, peor aun los elementos probatorios, según los cuales la información aportada que demuestra la totalidad de las áreas con que cuenta el ISTA, sin embargo, al no revisarse la evidencia probatoria se nos afecta nuestra presunción de inocencia porque la Cámara A QUO confiere total certeza a lo dicho por los auditores en el Informe de Auditoria, no así a las argumentaciones y evidencias aportadas por estos servidores, lo cual resta imparcialidad y objetividad al fallo porque se toma como único elemento de prueba el informe de auditoría como instrumento producido por la Corte en ejercicio de sus funciones administrativas. Con base en las explicaciones dadas y disposiciones legales citadas, de conformidad al Art. 73 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, con todo respeto SOLICITAMOS: Revoquéis el fallo que conocéis en alzada respecto al Reparó TRES, declarando desvanecida la Responsabilidad Administrativa que se nos atribuye, aprobando nuestra gestión.- **REPARO NÚMERO CINCO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA** Honorable Cámara de Segunda Instancia, la sentencia que voz conocéis en alzada condena a estos servidores (SALVADOR DE JESUS ARGUETA CERNA, Gerente de Desarrollo Rural, y ORLANDO POSADA CEDILLOS, Jefe de la Unidad de información y Custodia de Documentos) por el Reparó CINCO, establecido según Hallazgo 5 Sobre el Cumplimiento de Leyes, Reglamentos, Instructivos y Otras Normas Aplicables, según el cual los Auditores observaron que en el transcurso del Examen no muestran consistencia los datos presentados en los cuadros que contienen información de las cooperativas con Daciones de Tierra para el Pago de la Deuda Agraria y Bancaria, emitido por el Departamento Información y Custodia de Documentos con el detalle presentado por el Subgerente de Desarrollo Rural, lo cual violenta los Arts. 14, 102, 105, de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; Art. 193 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y Arts. 45, 48 del Reglamento de las Normas Técnicas de Control Interno del ISTA, originando responsabilidad de acuerdo a los Arts. 54 y 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Sobre este señalamiento manifestamos en Primera Instancia, que efectivamente los comentarios vertidos por la Gerencia de Desarrollo Rural son los correctos, siendo oportuno recalcar únicamente, que cuando el ISTA adquiere un inmueble y considera oportuno desarrollar un proyecto de parcelación, atendiendo la extensión del inmueble y las condiciones que definen el uso potencial de suelos, define las áreas efectivas a parcelar, entre ellas: Ríos, Quebradas, Áreas de Bosque, Calles, Lagunas y otras características que reducen las áreas efectivas a parcelar. De acuerdo a la demanda de lotes o solares por los potenciales beneficiarios, se proyecta determinada cantidad de parcelas, las cuales se diseñan y trazan hasta que se tiene el plano del perímetro general de inmueble, sucediendo que en algunos casos la cantidad de parcelas diseñadas y trazadas coincide exactamente con las proyectadas, pero también puede suceder que resulten más o hasta menos parcelas que las proyectadas, lo cual repito esta en función del terreno y además en función de las exigencias del CNR para aprobar los proyectos de parcelación, de tal manera que el hecho que al final del diseño de un proyecto resulten más o menos lotes o solares que los proyectados no constituye ninguna irregularidad sino una consecuencia material y necesaria del

cumplimiento de las normas técnicas y legales que llevan al ISTA a cumplir sus planes de adjudicación y transferencia de tierras. No obstante lo anterior, la Cámara A QUO sostiene que el Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República establece que las Normas Técnicas de Control Interno serán de estricto cumplimiento para las entidades del sector público, y en el Art. 26 de la misma ley establece que cada entidad u organismo del sector público establecerá su propio Sistema de Control Interno Financiero y Administrativo, previo, concurrente y posterior, en tal sentido dentro del Sistema de Control Interno del ISTA, conforme al Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del ISTA, determina que la Unidad de Información y Custodia de Documentos es la encargada de resguardar la información oportunamente, además es parte de las funciones descritas en el Manual de Organización y Funciones emitido en el año dos mil seis por el ISTA, por lo cual consideran que el reparo se mantiene. Honorable Cámara, como apreciaras el objeto del Reparación CINCO es la inconsistencia entre los datos proveídos por el Departamento de Información y Custodia de Documentos y por la Sub Gerencia de Desarrollo Rural, diferencias que legal y técnicamente fueron debidamente justificadas por estos servidores, no obstante, los juzgadores evaden tal circunstancia y en lugar de proveer un fallo favorable que nos absuelva de responsabilidad, procedieron a formular una hipótesis sobre la base de aspectos netamente de control interno, sobre lo cual no verso en ningún momento el Reparación, y por ende el fallo proveído no guarda relación ni pertinencia con el objeto del Reparación, lo cual nos coloca en una situación de juzgamiento arbitrario que vulnera los principios y garantías constitucionales de debido proceso, derecho de defensa y presunción de inocencia, porque nada se discutió sobre control interno, sino que lo discutido y sometido a valoración de la Cámara A QUO fue sobre Cumplimiento de Leyes, Reglamentos, Instructivos y Otras Normas Aplicables, sustentado esencialmente en las inconsistencias de datos proveídos, no sobre aspectos de control interno. Con base en las explicaciones dadas y disposiciones legales citadas, de conformidad al Art. 73 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, con todo respeto SOLICITAMOS: Revoquéis el fallo que conocéis en alzada respecto al Reparación CINCO, declarando desvanecida la Responsabilidad Administrativa que se nos atribuye, aprobando nuestra gestión.- **Por todo lo expuesto, de conformidad al Art. 73 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, de la manera más atenta PEDIMOS: A) Nos admitáis el presente escrito; B) Se tengan por expresados de nuestra parte los agravios que nos causa la Sentencia de la Honorable Cámara Quinta de Primera Instancia, proveída a las quince horas y treinta minutos del treinta de enero del dos mil nueve; C) Pronunciéis sentencia revocando el fallo condenatorio en nuestra contra, absolviéndonos individualmente de toda responsabilidad y de igual forma declaréis aprobada nuestra gestión. (...)**”

II) Por otra parte, la Licenciada **ANA RUTH MARTINEZ DE PINEDA**, en su calidad de Agente Auxiliar del señor Fiscal General de la República, al contestar agravios a fs. 20 frente y vuelto, literalmente manifestó:

”(...) De conformidad a los argumentos presentados por las cuentadantes con respecto a la Responsabilidad enumeradas como uno y dos no presentan ninguna prueba que pueda desvirtuar lo afirmado en la sentencia por lo honorables jueces de primera instancia porque tan si quisiera hay indicios de que se esté realizando el proceso de legalización de los inmuebles en cuestión, no aportan nada nuevo ya que solamente mencionan que no se les tomó en cuenta lo manifestado en primera instancia y la verdad es que no presentan prueba documental para

desvanecer. En lo referente al reparo tres, el cuestionamiento es que no existe la información completa que permita establecer las extensiones actuales de dicha institución, manifiestan lo que la gerencia legal relaciona con respecto a los inmuebles pero no hay documentación que compruebe el proceso la tramitación de dicha documentación. Y para finalizar con el reparo cinco, es inobservancia de la ley contemplada en el artículo 54 de la Ley de la Corte de Cuentas y en cuya expresión de agravios no aportan ninguna información que pudiera justificar tal inobservancia. Por lo antes expuesto con todo respeto **OS PIDO:** -Me admitáis el presente escrito -Tengáis por contestada la audiencia en los términos antes expuestos -Se confirme la sentencia venida en alzada. (...)"

Analizados los autos, la sentencia impugnada y los alegatos vertidos, esta Cámara emite las siguientes consideraciones:

I) De conformidad con los artículos 73 inciso primero de la Ley de esta Corte de Cuentas y 1026 del Código de Procedimientos Civiles, el presente fallo se circunscribirá según las disposiciones citadas que por su orden establecen, la primera: *"La sentencia que pronuncie la Cámara de Segunda Instancia confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia. Se circunscribirá a los puntos apelados y aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, no obstante haber sido propuestos y ventilados por las partes";* y la segunda: *"Las sentencias definitivas del tribunal se circunscribirán precisamente a los puntos apelados y a aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, sin embargo de haber sido propuestos y ventilados por las partes".*

II) Es importante puntualizar que el objeto de esta apelación se circunscribirá al fallo de la Sentencia venida en grado, en su romano I, mediante el cual condenó a los señores Ingeniero **MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA**, Licenciado **PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE**, Ingeniero **SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA** y señor **ORLANDO POSADA CEDILLOS**, al pago de las cantidades detalladas en el preámbulo de esta Sentencia, en concepto de responsabilidad administrativa, por las deficiencias establecidas en los Reparos uno, dos, tres y cinco, de conformidad con lo establecido en el Pliego de Reparos CAM-V-JC-017-2008-01.

Al examinar los extremos de la Sentencia Definitiva pronunciada por la Cámara Quinta de Primera Instancia, argumentaciones de la Representación Fiscal, manifestaciones de los funcionarios apelantes y disposiciones legales aplicables, en relación al Incidente de Apelación contra la Sentencia pronunciada

por el Tribunal A quo, esta Cámara se permite emitir los siguientes razonamientos:

REPARO NÚMERO UNO, consistente en "Existencia de dieciocho bienes inmuebles que fueron recibidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria ISTA como Dación en pago por Deuda Bancaria, los cuales aún no han sido inscritos a favor del ISTA en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del Centro Nacional de Registros, no obstante haber sido aprobados por la Junta Directiva desde el año dos mil dos".

Para fundamentar su fallo condenatorio, la Cámara A quo expresó: a) Que si bien es cierto que la Ley Especial para facilitar la cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuaria y el art. 32 bis de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, fueron creadas para consolidar el proceso de reforma agraria, sin establecer término para la medición de las propiedades que hoy son objeto de este reparo, en ningún momento se puede dejar a un lado todas las disposiciones jurídicas que regulan las obligaciones, tal es el caso del artículo 1605 del Código Civil, que establece que la compraventa de un bien inmueble debe hacerse a través de escritura pública; y b) Que según el artículo 683 del mismo Código Civil, la compraventa sólo surte efectos contra terceros si el bien inmueble está inscrito en el Registro correspondiente. Procediendo dicha Cámara A quo, a condenar por el presente reparo únicamente a los señores **MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE y SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA.**

En este Incidente, los funcionarios apelantes expresaron su desacuerdo con la resolución de Primera Instancia, por considerar: a) Que el Juzgador A quo decidió fundamentar su fallo netamente en el Código Civil, desvalorando totalmente el marco normativo en que los reparados sostuvieron su defensa; b) Que dicha legislación agraria, por su condición de norma secundaria de carácter especial no podía inobservarse, ya que al hacerlo el fallo adolece de una correcta orientación jurídica; y c) que tanto en la fase administrativa como en Primera Instancia, proporcionaron la evidencia de los resultados del trabajo institucional, que está encaminado a hacer posible los beneficios que la legislación agraria representa para las Cooperativas.

Por su parte, la Representación Fiscal en este Incidente expuso que los apelantes únicamente mencionan que no se les tomó en cuenta lo manifestado en primera instancia, sin presentar prueba documental que permita desvirtuar lo

afirmado en la sentencia que hoy es objeto de apelación.

Esta Cámara considera que de conformidad con el Principio de Tipicidad, se impone el análisis de saber si la conducta realizada por los funcionarios reparados corresponde a la norma que da base al presente reparo, en este sentido se constata que los apelantes han basado su actuación en la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuarias, la cual al momento de la negociación permitía pagar las deudas bancarias con el pago en efectivo del 15% del saldo de capital e intereses, siendo a partir de ahí, que deciden negociar con el ISTA la venta de parte de sus tierras para saldar la deuda con el Banco de Fomento Agropecuario (BFA); asumiendo el ISTA, el compromiso de efectuar los trabajos de medición y delimitación de las áreas negociadas, de conformidad con las normas legales relacionadas.

Es importante puntualizar que para esta Cámara en total armonía con el Decreto 719, que contiene la reforma del Decreto Legislativo 704 del 19 de diciembre del 2001 en su Considerando V, se estableció que una alternativa beneficiosa para las Asociaciones, era vender directamente parte de sus tierras al ISTA, con la finalidad que con el producto de esas transacciones, pagaran al BFA sus créditos vigentes, saneando así su difícil situación financiera y convirtiéndolas en sujetos de crédito, para contribuir con su trabajo al progreso económico del agro salvadoreño en general, así como también para proveerle en esa forma al ISTA de tierra complementaria suficiente para cumplir con el propósito del Programa de Solidaridad Rural impulsado por el Gobierno de la República, para todo lo cual fue necesario reformar la Ley citada; dicha reforma adicionó el Art. 32-Bis de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, estableciendo que: *"Aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que este les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido instituto antes de la vigencia de este decreto, continuarán su trámite hasta su finalización"*.

Con lo descrito anteriormente, este Tribunal Ad quem, observa que el mismo legislador no estableció un límite de tiempo para la finalización de los trámites, lo que significa que la inscripción a favor del ISTA del testimonio de la Escritura Pública de Dación en Pago, operación que precisamente ha sido objeto del presente reparo, apreciación de el Equipo de Auditores de esta Corte, al buscar darle vigencia a los principios de prioridad y fe pública registral, y



fundamentalmente el primero que nos dice que los derechos de naturaleza registral están determinados por la fecha de su inscripción y esta a su vez está determinada por el día y la hora de su presentación y por el segundo, el funcionario registral imprime seguridad al presenciar un acto y dar constancia del mismo. Principios que tendrán aplicación cuando se presenten los documentos al Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca respectivo; pero de ninguna manera puede considerarse que la conducta de los funcionarios reparados ha infringido lo dispuesto en los arts. 683 inciso 1 del Código Civil; 9 inciso final del Decreto 719; 24 de la Ley de esta Corte en relación con el 9 numera 3-18 de las Normas Técnicas de Control Interno de esta Corte y art. 20 literal "C" de la Ley del ISTA.

En consecuencia, se procederá a revocar esta parte del fallo por no haberse pronunciado conforme a Derecho.

REPARO NÚMERO DOS, consistente en: "Se verificó que el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), ha recibido veintiún bienes inmuebles como Dación en Pago por Deuda Agraria, situación que fue aprobada por la Junta Directiva desde el año dos mil y que hasta la fecha estos bienes no han sido inscritos a favor de esa entidad".

En sus considerandos, la Cámara sentenciadora de Primera Instancia manifestó que si desde el año dos mil, se acordó en Junta cancelar la deuda de ciertas cooperativas por medio de la Dación en Pago, debieron tomar en cuenta todos los requisitos legales establecidos para la misma, procediendo a condenar por este Reparó únicamente a los señores **MIGUEL TOMÁS LÓPEZ IRAHETA, PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE y SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA.**

En este Incidente, los funcionarios apelantes expresaron su desacuerdo con la sustentación del fallo pronunciado en Primera Instancia, por considerar que no se tomaron en cuenta los argumentos legales y circunstancias reales que llevaron al ISTA a aprobar la Dación en Pago de Tierras para saldar la deuda agraria; asimismo, manifestaron que las razones legales por las que algunos inmuebles están en proceso de formalizar la Dación en Pago a favor del ISTA, es porque debido a la difícil situación financiera porque atraviesan muchas cooperativas, no les permitió efectuar por su cuenta los trabajos de medición y delimitación de las áreas a dar en pago, y en razón de ello solicitaron que el ISTA efectuara dichos trabajos, los cuales en algunos casos se ha concluido y en otros aun se encuentra en marcha.

Por su parte la Representación Fiscal, al igual que en el reparo anterior,

expuso que los apelantes únicamente mencionaron que no se les tomó en cuenta lo manifestado en primera instancia, sin presentar prueba documental que permita desvirtuar lo afirmado en la sentencia que hoy es objeto de apelación.

Esta Cámara superior en grado, al hacer una apreciación del presente reparo, a la luz del Principio de Tipicidad, constata que el mismo está sustentado en el Artículo 683 inciso primero del Código Civil, que literalmente establece: "La tradición del dominio de los bienes raíces y su posesión no producirá efecto contra terceros, sino por la inscripción de título en el correspondiente registro"; y en su defensa los apelantes han basado su actuación en lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, la cual en sus considerandos Romano XIII y IX estableció : *"Que es de urgente necesidad la readecuación de los créditos a su valor actual, y lograr así que la totalidad de estos deudores obtengan nuevos préstamos y se incorporen efectivamente a la producción agropecuaria, en beneficio de la población en general, siendo esto un acto de buena gestión financiera, pues de conformidad a estudios técnicos, se ha determinado que es beneficioso para el Estado, readecuar los créditos pendientes de pago a su valor actual, para lograr la total reactivación del Sector Agropecuario del país", "Que las personas mencionadas en los considerandos que anteceden, carecen de recursos propios para cancelar sus deudas, por lo que debe establecerse un esquema de financiamiento que permita volverlos sujetos de crédito, y autorizar a las instituciones acreedoras correspondientes para que puedan depositar los recursos necesarios en las instituciones del sistema financiero, para que este pueda otorgar el referido financiamiento"*.

A partir de los considerandos expuestos, esta Cámara Ad quem observa que la citada Ley en su Art. 1 estableció como objetivo primordial contribuir a la Reactivación del Sector Agropecuario mediante la readecuación de los créditos a su valor actual y el establecimiento de mecanismos financieros que permitieran cancelar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras beneficiarios de la Reforma Agraria para con el ISTA, estableciendo además en el Art. 3, que como consecuencia de la readecuación de los créditos a su valor actual, quedaban autorizadas las instituciones acreedoras correspondientes, para dar por cancelados los préstamos adeudados con el pago del 15% del saldo de capital e intereses. Asimismo, el Decreto 719 de fecha 30 de mayo de 1996, que contiene la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la



Reforma Agraria, fue reformada por Decreto Legislativo 450 del catorce de Junio de dos mil uno por el cual se adicionó el artículo 32- bis donde el legislador estableció que aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que éste les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la junta directiva del referido instituto antes de la vigencia del mencionado Decreto, continuaran su tramite hasta su finalización.

Con lo descrito anteriormente, este Tribunal Ad quem observa que el mismo legislador no estableció un límite de tiempo para la finalización de los trámites, lo que significa que la inscripción a favor del ISTA del testimonio de la Escritura Pública de Dación en Pago, dará lugar a los principios de prioridad y fe pública registral, que tendrán aplicación cuando se presenten los documentos al Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca respectivo; por lo que no puede considerarse que la conducta de los funcionarios reparados ha infringido lo dispuesto en los arts. 683 inciso 1 del Código Civil; 9 inciso final del Decreto 719; 24 de la Ley de esta Corte en relación con el 9 numera 3-18 de las Normas Técnicas de Control Interno de esta Corte y 20 literal "C" de la Ley del ISTA.

Aunado a todo lo anterior, con la evidencia presentada por los funcionarios reparados en Primera Instancia, de fs. 37 a 40 de la pieza principal, consistente en un detalle de los datos principales de las propiedades en Dación en Pago por deuda agraria por parte de las Cooperativas y la situación de dicho terreno al 30 de noviembre de dos mil siete, se constata que en el ISTA están siguiendo el proceso normal de trabajo que la formalización de las transferencias demanda en cada caso, de tal manera que no existen razones legales ni materiales que justifiquen el establecimiento del reparo, ya que el hecho de que en algunos casos las transferencias a favor del ISTA ya están formalizadas e inscritas y que en otros casos estén en proceso, no es una condición que se califique como irregularidad, de conformidad a las disposiciones legales antes citadas.

En consecuencia de lo anterior, esta Cámara procederá a revocar esta parte del fallo por no haberse pronunciado conforme a Derecho.

REPARO NÚMERO TRES, consistente en: "La Gerencia de Desarrollo Rural no presentó un inventario administrativo que refleje las extensiones actuales de ciento veinte propiedades recibidas por el ISTA como Dación en Pago, por los propietarios de forma asociativa de la tierra rústica, establecidos en el artículo 5 de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones

Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria".

Para fundamentar su fallo condenatorio, la Cámara A quo expresó que los funcionarios correspondientes, presentaron a los auditores la información con la cual contaban, pero que esa información no refleja las extensiones actuales con las que cuenta el ISTA, considerando dicha Cámara que incumpliendo de esta manera los artículos 24 y 25 de la Ley de esta Corte, debido a que el ISTA está obligado a realizar el Control Interno previo o concurrente que la citada Ley determina, por lo que consideró procedente condenar únicamente a los señores **PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ PEÑATE y SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA.**

En este Incidente, los funcionarios apelantes expusieron que no están de acuerdo con el fallo apelado, porque en el análisis del caso, la Cámara A Quo les violentó el derecho de defensa y presunción de inocencia al no valorar las argumentaciones y elementos probatorios aportados por los reparados.

Por su parte la Representación Fiscal, solicitó se confirme la sentencia venida en alzada, por considerar que los funcionarios recurrentes no presentaron documentación que compruebe el proceso de la tramitación de la documentación que refleje las extensiones actuales de dichos inmuebles.

Esta Cámara superior en grado, observa que de conformidad con el Informe de Auditoría, específicamente a fs. 23 de la primera pieza principal, consta que mediante nota Ref. G.L. 01.0.0491, de fecha seis de diciembre de dos mil siete, la Gerencia de Desarrollo Rural si presentó a los señores Auditores el Inventario Administrativo de las extensiones actualizadas al momento de presentar el Inventario de las 120 propiedades recibidas por el ISTA, con la única salvedad que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles, por estar aún en proceso de tramitación los planos y otros documentos técnico registrales, cuya aprobación es necesaria para la escrituración, de tal forma que para esta Cámara, con la información proporcionada por la Gerencia de Desarrollo Rural, es posible determinar las áreas que se encuentran materialmente en poder del ISTA, después de las desmembraciones por ventas realizadas, todo conforme la información actualizada que corre agregada a fs. 41 de la primera pieza principal, en el cual consta el Anexo No. 3, que contiene el detalle de Área/ Manzanas, Lotes y Solares contabilizados por el Departamento de Información y Custodia de Documentos y por la Subgerencia de Desarrollo Rural; asimismo, de fs. 271 a 278 segunda pieza principal, consta información en la cual se determinan las



PRESIDENCIA



Cooperativas con Dación de Tierras para el pago de la Deuda Bancaria (BFA) y el trámite de inscripción a favor de el ISTA, con el avance del Proyecto al quince de noviembre del año dos mil siete, detallando los planos aprobados total, parcial y no aprobados en el Centro Nacional de Registros correspondiente.

En consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, esta Cámara procederá a revocar esta parte del fallo, por no haberse pronunciado conforme a Derecho.

REPARO NÚMERO CINCO, relacionado con: "Inconsistencias entre los datos presentados en los Cuadros que contienen información de las Cooperativas con Daciones de Tierra para el pago de la Deuda Agraria y Bancaria, emitido por el Departamento de Información y Custodia de Documentos, con el Detalle presentado por el Subgerente de Desarrollo Rural".

Para fundamentar su fallo condenatorio, la Cámara A quo manifestó que las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), determinan que la Unidad de Información y Custodia de Documentos es la encargada de resguardar la información oportunamente y que es parte de las funciones descritas en el Manual de Organización y Funciones emitido en el año dos mil seis por el ISTA, considerando que hubo incumplimiento a los artículos 24 y 26 de la Ley de esta Corte, en lo referente a que cada entidad y organismo del sector público establecerá su propio Sistema de Control Interno Financiero y Administrativo previo, concurrente y posterior. Por lo que condenó por el presente reparo a los señores **SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA** y **ORLANDO POSADA CEDILLOS**.

En este Incidente, los funcionarios Apelantes expresaron que las diferencias a que alude la Cámara A quo, fueron debidamente justificadas por los funcionarios reparados pero que los Juzgadores de Primera Instancia evadieron tales circunstancias formulando una hipótesis sobre la base de aspectos netamente de control interno sobre el cual no versó el reparo, considerando dichos apelantes que con el fallo recurrido, se les ha violentado el debido proceso, derecho de defensa y presunción de inocencia.

Por su parte, la Representación Fiscal en lo relativo al presente reparo expresó que es inobservancia de la ley contemplada en el artículo 54 de la Ley de esta Corte de Cuentas; y que en la expresión de agravios, los apelantes no aportan ninguna información que pueda justificar tal inobservancia.

Esta Cámara Ad quem, observa que de conformidad con el Pliego de Reparos, los datos presentados en los cuadros que contiene la información de las Cooperativas con Daciones de Tierras en Pago de la Deuda Agraria y Bancaria, emitido por el Departamento de Información y Custodia de Documentos, con el detalle presentado por la Subgerencia de Desarrollo Rural, no coinciden; sin embargo, al analizar los comentarios a que alude el Informe de Auditoría agregado a la primera pieza principal, específicamente de fs. 31 a 33, referente a las notas No. 13.02.0.301 de fecha cuatro de diciembre de dos mil siete y No. G.L. 14.00.0.033 de fecha veintiocho de enero de dos mil ocho, de conformidad con lo manifestado por el Gerente de Desarrollo Rural y el señor Presidente del ISTA, se concluye que si bien es cierto que existe una variante de información, la misma se debe a que el Departamento de Información y Custodia de Documentos maneja datos proyectados y la Subgerencia de Desarrollo Rural, maneja la información final proporcionada por las Células Correspondientes; es decir, si el ISTA adquiere un inmueble y considera oportuno desarrollar un proyecto de parcelación, se proyectan determinada cantidad de parcelas atendiendo a la extensión, condiciones agrológicas y demanda de lotes y cuando ya se tiene el plano del perímetro general del inmueble, se diseñan y trazan el número de lotes finales que puede no coincidir con los proyectados, lo cual está en función del terreno y de las exigencias del Centro Nacional de Registros (CNR), para aprobar los proyectos de parcelación respectivos, no constituyendo ninguna irregularidad ni deficiencia sino una consecuencia material y necesaria del cumplimiento de las Normas técnicas y legales que regulan los planes de adjudicación y transferencia de tierras de parte del ISTA.



En consecuencia de lo anterior deberá revocarse esta parte del fallo por no haberse pronunciado conforme a Derecho.

POR TANTO: Expuesto lo anterior, y de conformidad con el Art. 196 de la Constitución; 427 y 428 del Código de Procedimientos Civiles; 72 y 73 de la Ley de la Corte de Cuentas y demás disposiciones legales antes relacionadas, a nombre de la República de El Salvador, esta Cámara **FALLA:** 1) Revócase el Romano I del fallo de la Sentencia venida en grado, en lo relativo a la responsabilidad Administrativa establecida en base a los reparos uno, dos, tres y cinco del Pliego de Reparos CAM-V-JC-017-2008-01, por ser contrario a Derecho;

2) Decláranse libres de toda responsabilidad a los señores Ingeniero **MIGUEL DOMÁS LÓPEZ IRAHETA**, Licenciado **PEDRO JOAQUÍN HERNÁNDEZ**



PEÑATE, Ingeniero SALVADOR DE JESÚS ARGUETA CERNA y señor ORLANDO POSADA CEDILLOS, en lo referente a los cargos, período y situación relacionados en el preámbulo de esta Sentencia; 3) Declárase ejecutoriada esta sentencia; en consecuencia, libérese el finiquito de Ley a los interesados; 4) Vuelva la pieza principal a la Cámara de origen con certificación de esta Sentencia.-
HÁGASE SABER.-



PRONUNCIADA POR LOS SEÑORES PRESIDENTE Y MAGISTRADOS QUE LA SUSCRIBEN.



Secretario de Actuaciones





**DIRECCIÓN DE AUDITORIA UNO,
SECTOR ADMINISTRATIVO Y DESARROLLO ECONOMICO**

✓ **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LOS TERRENOS
ADQUIRIDOS POR EL ISTA COMO DACIÓN EN PAGO POR
PARTE DE LAS COOPERATIVAS, DEL 1 DE ENERO DE 2003
AL 31 DE AGOSTO DE 2007**

SAN SALVADOR, 9 DE ABRIL DE 2008.



INDICE

CONTENIDO

	PAG.
I Antecedentes del examen	1
II Objetivos del examen	2
III Alcance y Resumen de los Procedimientos Aplicados	2
IV Resultados del examen	3
Anexos	28



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



Doctor
José Armando Zepeda Valle
Presidente del Instituto Salvadoreño de
Transformación Agraria
Presente

Hemos realizado Examen Especial al destino de los terrenos adquiridos por el ISTA, como dación en pago por parte de las cooperativas, del 1 de enero de 2003 al 31 de agosto de 2007.

I ANTECEDENTES

El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria fue creado mediante Decreto Legislativo No. 302 de fecha 26 de Junio de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 120, Tomo 247 del 30 de Junio de 1975, como una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y autonomía en lo económico y administrativo, siendo su objetivo el de ejecutar, en coordinación con otras entidades del Estado la política de transformación agraria dictada por la Comisión Nacional de Transformación Agraria, para lo cual el ISTA esta facultado para coordinar con las demás instituciones del estado, en lo que fuere necesario; asimismo ejercer las siguientes actividades: Adquirir, por los medios señalados por la Ley, los inmuebles necesarios para la ejecución del proceso de transformación agraria y administrarlos temporalmente; Contratar préstamos internos y externos y, emitir títulos valores, con los requisitos de ley; Elaborar los planes técnicos necesarios para adecuación de las tierras adquiridas, en la fase de administración temporal, a fin de adjudicarlas a los beneficiarios del proceso; Elaborar los planes de adjudicación de tierras que comprendan: la programación agro-económica de unidades de adjudicación y su planificación física, la planificación social incluyendo la selección de los adjudicatarios y el control en el cumplimiento positivo de las condiciones contractuales derivadas de la adjudicación; Capacitar, promover y organizar a los campesinos, de manera que puedan incorporarse como elementos activos y positivos al proceso de transformación agraria, desarrollar cualquier otra actividad encaminada a obtener la realización de sus objetivos.

Para establecer el régimen especial de tierras en propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, se emite con fecha 30 de mayo de 1996, el Decreto Legislativo No. 719, el cual establece que las Asociaciones Cooperativas de la Reforma Agraria de Responsabilidad Limitada, Las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias de Partición Real de Responsabilidad Limitada, Las Sociedades Cooperativas, Las



Asociaciones Comunales o Comunitarias Campesinas, así como las demás que la ley califique como propietarios en forma asociativa de la tierra rústica, podrán negociar en forma directa y convencional con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, la venta de parte de sus tierras, con la finalidad de que puedan cancelar sus créditos con el Banco de Fomento Agropecuario, debiendo estas tierras adquiridas bajo esta modalidad por el ISTA, ser utilizadas exclusivamente para cumplir con los o objetivos del Programa de Solidaridad Rural.

II OBJETIVOS DEL EXAMEN

El objetivo del examen es emitir opinión sobre la legalidad del destino de las tierras entregadas al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria en dación en pago por parte de las Cooperativas, así como la confiabilidad de sus controles y registros contables.

III ALCANCE Y RESUMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS

Nuestro trabajo consistió en realizar un Examen Especial sobre el cumplimiento de la normativa legal existente, relacionada con las tierras obtenidas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) mediante Dación en Pago por las Cooperativas, así como el adecuado control de las tierras que aun se encuentran a nombre de la Institución, por el periodo comprendido del 1 de enero de 2002 al 31 de agosto de 2007, para lo cual se utilizaron los procedimientos siguientes:

- a) Efectuamos revisión de la Normativa Legal, relacionada con los objetivos Institucionales y la venta de tierras recibidas por el ISTA, en dación en pago por parte de las cooperativas;
- b) Verificamos la existencia y confiabilidad de los controles administrativos que el ISTA lleva de las tierras adquiridas bajo esta modalidad y la legalidad de las ventas efectuadas;
- c) Verificamos la situación legal de las tierras que se encuentran en poder del ISTA, obtenidas bajo la modalidad de Dación en Pago;
- d) Verificamos la existencia de documentación necesaria en los expedientes institucionales, de cada una las propiedades recibidas como Dación en Pago.



IV RESULTADOS DEL EXAMEN

1 EXISTEN 18 INMUEBLES RECIBIDOS EN DACIÓN EN PAGO POR DEUDA BANCARIA QUE NO HAN SIDO INSCRITOS A FAVOR DEL ISTA.

Verificamos que existe un total de 18 inmuebles, que fueron recibidos por la Institución como Dación en Pago por Deuda Bancaria, los cuales aún no han sido inscritos a favor del ISTA, según detalle en anexo 1

El Art. 683, inciso primero del Código Civil, establece que: "La tradición del dominio de los bienes raíces y su posesión no producirá efecto contra El Art. 683, inciso primero del Código Civil, establece que: "La tradición del dominio de los bienes raíces y su posesión no producirá efecto contra terceros, sino por la inscripción de título en el correspondiente registro".

La NTCI 3-18 del Decreto No. 15 de Fecha 12 de enero de 2000, "Normas Técnica de Control Interno" emitidas por la Corte de Cuentas de la República, referente a Registro y Revalúo de Bienes Inmuebles, determina que los bienes inmuebles de cada entidad, deberán estar documentados en escrituras públicas, que amparen su propiedad y/o posesión y estar debidamente inscritos en el Registro correspondiente según indica la ley".

El Art. 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:

- 2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:
 - a) La práctica del control interno;
 - b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;
 - c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;"

El Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "Para regular el funcionamiento del sistema, la Corte expedirá con carácter obligatorio:

- 1) Normas Técnicas de Control Interno, que servirán como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen los programas, la organización y la administración de las operaciones a su cargo;"



El Art. 23, capítulo IV de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria establece que “El ISTA tendrá las unidades técnicas y administrativas que su Junta Directiva estime necesarias, para realizar en forma eficiente las funciones que le corresponden.

La organización y atribuciones de las Unidades, se establecerán en los reglamentos internos respectivos”.

El Art. 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece que “Las Unidades Financieras Institucionales serán responsables de proporcionar información al personal designado por las Direcciones Generales de los Subsistemas y de los Organismos legalmente facultados, además toda la documentación y registros que permitan ejercer las funciones de supervisión o control, dirigida a determinar la confiabilidad de la información institucional generada”.

De acuerdo a comentarios del Señor Presidente del ISTA, la deficiencia es debida a que esta Institución asumió el compromiso de efectuar trabajos de medición y delimitación de las áreas a transferir, los cuales en algunos casos se han concluido y en otros se encuentran en marcha.

La deficiencia incrementa el riesgo de que la Institución no pueda demostrar ser le legítimo propietario de los terrenos adquiridos y a su vez no le sea posible transferir legalmente a sus beneficiarios los terrenos adquiridos.

Comentarios de la Administración

Mediante nota G.L.14.00.0462, de fecha 5 de diciembre de 2007, el Señor Presidente de la Institución manifiesta “Que las negociaciones de tierras por compraventa del ISTA con algunas cooperativas para saldar las deudas de esta con el BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO (BFA) fue una consecuencia directa de los cambios normativos que se habían venido dando respecto al pago de las deudas agraria y agropecuaria, normada como antes se ha citado por la Ley Especial para facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, la cual ha contribuido a la Reactivación del Sector Agropecuario mediante la readecuación de los créditos a su valor actual, estableciéndose mecanismos financieros que permiten cancelar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras por los beneficiarios de la Reforma Agraria no solo para con el ISTA sino también para con el Banco de Fomento Agropecuario según los establece el Art. 1 de la misma, la cual en un primer momento en el Art. 3 dispuso, que como consecuencia de la readecuación de



los créditos a su valor actual, quedaban autorizadas las instituciones acreedoras citadas en el Art. 1 de esta Ley (ISTA, BFA y otros), para dar por cancelados los préstamos adeudados con el pago del 15% del saldo de capital e intereses, luego al reformarse estableció que en el caso del ISTA y del FOSAFFI deberán recibir el pago, ya sea por medio de dinero en efectivo o con bienes inmuebles; pero al reformarse nuevamente dejó establecido que solamente el FONDO DE SANEAMIENTO Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO (FOSAFFI) deberá recibir el pago ya sea por medio de dinero o con bienes inmuebles. Esta última reforma entro en vigencia el día de su publicación, es decir el 29 de junio del 2001 cuando salio publicado el Decreto Legislativo No. 499 del 14 de junio del 2001, y en armonía con la misma, mediante Decreto Legislativo No. 450 del 14 de junio del 2001, Publicado en el Diario Oficial No. 133 Tomo 352 del 16 de julio del 2001, se adicionó el Art. 32-Bis, a la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, el cual establece que aquellas cooperativas que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que este les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución, y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido Instituto antes de la vigencia de este Decreto, continuaran su tramite hasta su finalización, y que aquellas solicitudes que no hayan sido resueltas en la forma y tiempo señalados quedaran sin efecto. Dicha disposición entro en vigencia el 24 de julio del 2001, por haber sido publicada 8 días antes, de tal manera que a partir de ahí se limitó la facultad de las Cooperativas para dar en pago tierras al ISTA (por el 15% de su deuda agraria). Posteriormente por Decreto Legislativo No. 5 del 19 de diciembre del 2001, publicado en el Diario Oficial No. 241 Tomo 353 de fecha 20 del mismo mes y año, se reformo el Art. 9 de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, adicionándosele un último inciso, en el cual se estableció que las Asociaciones a que se refiere el Art. 5 de dicha Ley (Asociaciones Cooperativas, Sociedades Cooperativas, Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas y otras que la Ley califique como tales) están facultadas para negociar en forma directa y convencional con el ISTA la venta de parte de sus tierras, con la finalidad de que puedan cancelar sus créditos con el Banco de Fomento Agropecuario.

De lo anterior podrá inferirse también, que en el caso que nos entretiene, las negociaciones se realizaron aprovechado la vigencia de la Ley Especial para Facilita la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuarias, la cual como antes se expresó, al momento de la negociación permitía pagar las DEUDAS



BANCARIAS con el pago en efectivo del 15% del saldo de capital e intereses, siendo a partir de ello y de la difícil situación financiera por la que atraviesan las cooperativas, que estas deciden negociar con el ISTA la venta de parte de sus tierras, para saldar su deuda bancaria con el BFA; de tal suerte que para que las cooperativas pudieran gozar de los beneficios de dicha Ley, la cual ha sido transitoria y se ha venido prorrogando en su vigencia, y dada su difícil situación económica que no les permite en la mayoría de los casos efectuar por su cuenta los trabajos de medición y delimitación de las áreas a transferir, que esta Institución al igual que como sucedió con las DACIONES EN PAGO DE DEUDA AGRARIA, asumió el compromiso de efectuar dichos trabajos, los cuales en algunos casos se han concluido y en otros se encuentran en marcha, no obstante ello, las negociaciones se efectuaron en las fechas indicadas en el cuadro contenido en los escritos que se responden, para que las deudas con el BFA no siguieran incrementándose a causa de los intereses, por dicha razón esta Institución tomó el compromiso de medir y delimitar las áreas negociadas por compraventa en forma directa y convencionalmente, apeándose a las normas legales relacionadas en la respuesta al numeral anterior, las cuales por su naturaleza jurídica nos permiten coadyuvar a las cooperativas para que puedan saldar sus deudas agrarias y bancarias, para que puedan reactivarse, y de esa forma puedan seguir promoviendo el desarrollo económico y social de las familias campesinas que las integran. Por tanto, basándome en las disposiciones legales citadas y en las consideraciones hechas, es perfectamente concluyente que esta institución no ha incurrido en irregularidad alguna sino que por el contrario esta dando plena aplicación a su normativa jurídica, y lo más importante aun haciendo posible los beneficios que la legislación agraria les genera.

Mediante nota G.L.14.00.033, de fecha 28 de enero del 2008, el Señor Presidente del ISTA, remitió los comentarios siguientes "Sobre esta Observación, se hace constar en el Borrador del Informe de Auditoría, que se verificó que existe un total de 18 INMUEBLES que suman un valor de \$1,592,943.11, recibidos por esta Institución como Dación en Pago por Deuda Bancaria, los cuales aun no han sido inscritos a favor del ISTA, debido a que según información proporcionada por el Departamento de Información y Custodia de Documentos, presentan irregularidades como se detalla en ANEXO 1. A continuación se citan los Art. 683 del Código Civil, 23 de la Ley de Creación del ISTA, 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y la Normativa Técnica de Control Interno (NTCI) 3.18, seguido a los cuales se hace constar que de acuerdo a los Comentarios del señor residente del ISTA, la deficiencia obedece a que esta Institución asumió el compromiso de efectuar trabajos de medición y



En cuando al Comentario de los Auditores, de que en el cuadro que les proporcionó esta Administración se detalla el nombre de las cooperativas y la situación actual de los terrenos al 30 de noviembre del 2007, pero no se anexa documentación que demuestre las acciones que se están tomando para la solución de cada uno de los casos, los cuales presentan situaciones diversas, es oportuno mencionar, que en esta ocasión como ANEXO 1 se les presenta la evidencia que sustenta los avances correspondientes como resultados de las acciones tomadas; así mismo, en cuanto al apoyo adicional por parte de las altas autoridades para finalizar a corto plazo la problemática presentada, es oportuno manifestar que no solo apoyan las acciones tomadas sino que trabajan haciendo su parte como todas las unidades organizativas involucradas, de tal forma que todos trabajamos por los mismos fines, de entre los cuales las transferencias de tierras al ISTA por Daciones en Pago por deuda agraria constituyen un objetivo que nos satisface alcanzar, porque hacen posible la aplicación y cumplimiento de la normativa agraria, la cual podemos decir es derecho positivo vigente, y por lo tanto los beneficios de nuestro esfuerzo lo reciben quienes más lo necesitan que son las familias campesinas aglutinadas en asociaciones cooperativas; de lo contrario estaríamos plenamente seguros que si el ISTA no efectuara el trabajo técnico que esta haciendo con los limitados recursos que posee, los beneficios de la normativa referente al pago de la deuda agraria fuera un derecho positivo no vigente, y las cooperativas estuvieran a este momento en situaciones muy caóticas, de tal manera que el tiempo que el ISTA tarde en formalizar la totalidad de las transferencias a su favor depende de la particularidad de cada uno de los casos y de los recursos humanos y financieros con que contamos para atenderlos, lo cierto es que nada de deficiente e irregular tienen los significativos avances que hasta este momento hemos logrado, ya que en la inmensa mayoría de los casos las transferencias se encuentran finalizadas (inscritas a favor del ISTA); por otra parte, es oportuno recordar a los señores auditores, que a esa Honorable Corte de Cuentas le compete el control posterior de la gestión pública, por lo tanto son auditables las transferencias ya concretadas no así las que están en ejecución las cuales están sujetas a los tiempos que naturalmente requiere cada caso, al final del cual se cumplen plenamente las normas legales en que los auditores sustentan el aparente hallazgo.

Por todo lo antes expresado y por las explicaciones dadas en la Nota de Ref. G.L.14.00.0.462 de fecha 5 de diciembre del 2007, con el debido respeto esta administración solicita que rectifiquen su apreciación en el presente caso, que analicen detenidamente los argumentos expuestos por esta Administración, ya que solo así podrán tener una justa e idónea visión del trabajo que el STA



realiza, lo cual exige de ese ente contralor una valoración íntegra de la normativa agraria, la cual tiene su propia autonomía y especialidad, y no puede ser inobservada so pretexto de las disposiciones que los auditores citan, las cuales se cumplen plenamente cuando se finiquita el proceso técnico que cada caso requiere; de tal manera que solo de esa forma en los Informes de Auditoria no sustentaran sus apreciaciones únicamente en las normas del Código Civil, las cuales son aplicables supletoriamente a los casos del ISTA".

Comentario de los Auditores

La Administración anexa cuadro en el cual detallan el nombre de la cooperativa y situación actual de dicho terreno al 30 de noviembre de 2007, no anexando documentación que demuestre las acciones que se están tomando para la solución de cada uno de los casos, ya que estos presentan situaciones diversas, la condición planteada se refiere únicamente a los avances sobre el proceso de inscripción de los terrenos recibidos en dación por el ISTA.

Con fecha 28 de enero de 2008, la administración remitió comentarios y documentación de las acciones que han tomado para la legalización de los terrenos que han sido aprobados por Junta Directiva del ISTA, para ser recibidos en dación en pago por las cooperativas durante los periodos 2000 a 2005, las que varían de acuerdo a las circunstancias especiales de cada caso, como se detalla en anexo 1, los cuales a pesar de los avances que se ha tenido en cada uno de los casos, no han sido concluidos, por lo que aun se encuentran en proceso de inscribir los terrenos a nombre del ISTA, a pesar de del periodo que ha transcurrido posterior a su aprobación por Junta Directiva, el cual oscila entre los 8 y 3 años.

Debido a que la administración no ha concluido el proceso de inscripción de los terrenos a favor del ISTA, esta observación no se da por superada.

2 EXISTEN 21 INMUEBLES RECIBIDOS EN DACIÓN EN PAGO POR DEUDA AGRARIA, QUE NO HAN SIDO INSCRITOS A FAVOR DEL ISTA.

Verificamos que existe un total de 21 inmuebles, que fueron recibidos por la Institución como Dación en Pago por Deuda Agraria, los cuales aún no han sido inscritos a favor del ISTA, según detalle en anexo 2

El Art. 683, inciso primero del Código Civil, establece que: "La tradición del dominio de los bienes raíces y su posesión no producirá efecto contra terceros, sino por la inscripción de título en el correspondiente registro".



La NTCI 3-18 del Decreto No. 15 de Fecha 12 de enero de 2000, "Normas Técnica de Control Interno" emitidas por la Corte de Cuentas de la República, referente a Registro y Revalúo de Bienes Inmuebles, determina que los bienes inmuebles de cada entidad, deberán estar documentados en escrituras públicas, que amparen su propiedad y/o posesión y estar debidamente inscritos en el Registro correspondiente según indica la ley".

El Art. 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:

- 2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:
 - a) La práctica del control interno;
 - b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;
 - c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;"

El Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "Para regular el funcionamiento del sistema, la Corte expedirá con carácter obligatorio:

- 1) Normas Técnicas de Control Interno, que servirán como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen los programas, la organización y la administración de las operaciones a su cargo;"

El Art. 23, capítulo IV de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria establece que "El ISTA tendrá las unidades técnicas y administrativas que su Junta Directiva estime necesarias, para realizar en forma eficiente las funciones que le corresponden.

La organización y atribuciones de las Unidades, se establecerán en los reglamentos internos respectivos".

El Art. 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece que "Las Unidades Financieras Institucionales serán responsables de proporcionar información al personal designado por las Direcciones Generales de los Subsistemas y de los Organismos legalmente facultados, además toda la documentación y registros que permitan ejercer las funciones de supervisión o control, dirigida a determinar la confiabilidad de la información institucional generada".



De acuerdo a comentarios del Señor Presidente del ISTA, esta deficiencia es debido a que la Institución ha efectuado los trabajos de medición y delimitación de las áreas a dar en pago, los cuales en algunos casos se concluyeron y en otros se encuentran en marcha.

La deficiencia incrementa el riesgo de que la Institución no pueda demostrar ser el legítimo propietario de los terrenos adquiridos y a su vez no le sea posible transferir legalmente a sus beneficiarios los terrenos adquiridos.

Comentarios de la Administración

Mediante nota G.L.14.00.0462. de fecha 5 de diciembre de 2007, el Señor Presidente de ISTA, manifiesta que "Primeramente, es importante considerar, que la Deuda Agraria para con el ISTA se originó con la existencia misma de esta entidad, la cual fue creada por Decreto Legislativo No. 302 de fecha 26 de junio de 1975, que contiene la Ley de Creación del ISTA, según la cual debía adquirir inmuebles y ejecutar planes de adjudicación de tierras, calificando desde luego sus beneficiarios conforme dicha normativa. De las adjudicaciones en venta de lotes o solares conforme a los planes de adjudicación elaborados, se generó deuda agraria. Posteriormente en 1980 por Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 153 del 5 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial No. 46 Tomo 266 de la misma fecha, se emitió la Ley Básica de la Reforma Agraria, según la cual se adquirió vía expropiación o compraventa aquellos inmuebles mayores de 100 o 150 Hectáreas respectivamente según la clase de suelos, tierras que debían adjudicarse a asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas u otras organizaciones de trabajadores agropecuarios, así como a grupos familiares. Dicha ley estableció en el Art. 23 Inc. 3º. que el ejecutor del Proceso de Reforma Agraria sería el ISTA de acuerdo con su Ley de Creación en todo aquello que no la contrarié; de tanto las adjudicaciones derivadas del proceso de transformación agraria (1975-1980) como las derivadas del Proceso de Reforma Agraria (a partir de marzo de 1980) han generado deuda agraria, la cual en el caso de algunas cooperativas aunada a las deudas que tenían con instituciones financieras o de otra índole, les dificultó su pago total en efectivo, ante ello algunas cooperativas como las indicadas en su escrito ofrecieron pagar al ISTA los saldos de sus deudas agrarias con tierras, aprovechando la vigencia de la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria, emitida por Decreto Legislativo No. 263 de fecha 23 de marzo de 1998, publicada en el Diario Oficial No. 64 tomo 339 del 2 de abril de 1998, que entre otras cosas estableció como objetivo primordial contribuir a la Reactivación



del Sector Agropecuario mediante la readecuación de los créditos a su valor actual, y el establecimiento de mecanismos financieros que permitan cancelar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras y por los beneficiarios de la Reforma Agraria para con el ISTA, estableciendo en el Art. 3, que como consecuencia de la readecuación de los créditos a su valor actual, quedan autorizadas las instituciones acreedoras citadas en el Art. 1 de esta Ley (ISTA y otras), para dar por cancelados los préstamos adeudados con el pago del 15% del saldo de capital e intereses. Dicho artículo fue reformado por Decreto Legislativo No. 878 de fecha 3 de abril del 2000, publicado en el Diario Oficial No. 88 Tomo 347 del 15 de mayo del 2000, en el cual se estableció que en el caso del ISTA y del FOSAFFI deberán recibir el pago, ya sea por medio de dinero en efectivo o con bienes inmuebles. Posteriormente se reformó nuevamente dicha disposición legal, por Decreto Legislativo No. 449 del 14 de junio del 2001, publicado en el Diario Oficial No. 122 del Tomo 351 del 29 de junio del 2001, en el sentido que solamente el FONDO DE SANEAMIENTO Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO (FOSAFI) deberá recibir el pago ya sea por medio de dinero o con bienes inmuebles, lo anterior como apreciarán motivó que las negociaciones de DACIONES EN PAGO se efectuaron entre mayo del 2000 y junio del 2001 porque de acuerdo con las normas legales citadas constituía el mecanismo más idóneo para que las cooperativas pudieran saldar su deuda agraria y reactivarse para el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, en cuanto al porque algunos inmuebles negociados con las cooperativas para DACIONEN PAGO aun no se han transferido al ISTA, es importante mencionar que la difícil situación financiera por la que atravesaban dichas cooperativas no les permitió efectuar por su cuenta los trabajos de medición y delimitación de las áreas a dar en pago, y en razón de ello solicitaron que el ISTA efectuara dichos trabajos, los cuales en algunos casos se concluyó y en otros se encuentran en marcha, no obstante ello, las DACIONES EN PAGO, se acordaron en aquellos momentos (2000-2001) precisamente en beneficio de las cooperativas, para que sus deudas no siguieran inflándose producto de los intereses, y con ello no se les agudizará más su ya difícil situación económica, por dicha razón esta Institución tomó el compromiso de medir y delimitar dichas áreas, dado que existen normas legales que han reconocido, reconocen y a lo mejor seguirán reconociendo la difícil situación financiera por la que atraviesan la mayoría de cooperativas y demás beneficiarios de la Reforma Agraria, para el caso, en la Ley del Régimen Especial de la Tierra en propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, en el Art. 32-Bis, el legislador estableció que aquellas cooperativas



que hubiesen presentado solicitudes ante el ISTA, para que este les recibiere tierras por el pago de sus deudas contraídas con dicha institución, y las mismas hayan sido resueltas favorablemente por la Junta Directiva del referido Instituto antes de la vigencia de este Decreto, continuaran su tramite hasta su finalización. Es importante recalcar acá que dicha Ley se emitió en mayo de 1996, pero que el Artículo citado se adicionó hasta junio de 2001 mediante Decreto Legislativo No. 450 del 14 del mismo mes y año. Por lo que como podrán notar el legislador cuando dijo "continuaran su trámite hasta su finalización" reconoció que si bien es cierto, en muchos casos antes de junio del 2001 existían acuerdos de Junta Directiva aprobando Daciones en Pago, la formalización de las mismas llevaría un duro trabajo técnico, registral y jurídico, ante el cual consideró oportuno no establecer limite de tiempo para su finalización (transferencia al ISTA), precisamente por que fue consiente que la delimitación de tales áreas mediante levantamientos perimetrales, diseño de planos, memorias descriptivas y descripciones técnicas correspondientes, requieren mucho tiempo, lo cual aunado a la carga laboral que generan los proyectos de notificaciones y asentamientos que se desarrollan y ejecutan cotidianamente harían más prolongada su transferencia, esto sumando al hecho de que toda la información técnica pasa por el proceso de revisión y aprobación de Catastro del Centro Nacional de Registros (CNR); de manera que no condicionó en ningún momento que la formalización de las Escrituras de Dación en Pago fuera inmediata. Por otra parte, es necesario aclarar que si bien las escrituras de Dación no se han formalizado en la mayoría de los casos por las razones indicadas en el cuadro contenido en su escrito, esta Institución tiene jurídicamente asegurada la transferencia a su favor sobre las áreas negociadas, ya que mientras se concretiza todo el trabajo técnico registral para escriturar la DACIONES EN PAGO, se tienen vigentes los gravámenes hipotecarios a favor del ISTA. En cuanto al porque el ISTA efectúa el trabajo técnico y no las asociaciones cooperativas, es de mencionar que analógicamente se aplica a las daciones en pago, el Art. 31 Inc. 2º. del Reglamento de la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de la Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, el cual establece que los trabajos de ingeniería que deban ejecutar las cooperativas en la realización de parcelaciones de solares para vivienda y lotes agrícolas a favor de sus asociados, pueden ser asumidos por el ISTA previa solicitud de aquellas cooperativas cuya situación financiera no les permita efectuarlos. En estos casos, el ISTA puede hacer el trabajo técnico por sus propios medio, ya sea directamente o a través de la contratación de personas naturales o jurídicas para su ejecución, reservándose el derecho de exigirle a la asociación beneficiada, el reembolso de los gastos en que haya incurrido cuando mejore

tiempo.

dónde?
mediación



su situación económica. Como usted podrá notar todo el trabajo efectuado por el ISTA en cuanto a la formalización de las DACIONES EN PAGO, esta plenamente respaldado por la legislación que nos rige, la cual nos confiere autonomía en lo económico y administrativo, es de orden público, de carácter especial, y por lo tanto bajo cualquier óptica tiene su propio peso que las vuelve aplicables con preferencia a las disposiciones citadas en su escrito, las cuales tendrán su vigencia y aplicación en otros supuestos jurídicos, donde no exista un orden normativo como el que rige al ISTA”.

Mediante nota G.L.14.00.033, de fecha 28 de enero del 2008, el Señor Presidente del ISTA, remitió los comentarios siguientes “Sobre este Hallazgo, en el Borrador del Informe de Auditoría se hace constar que se verificó que existe un total de 21 INMUEBLES que suman un valor de \$1, 988,950.79, recibidos por esta Institución como Dacion en Pago por Deuda Agraria, los cuales aun no han sido inscritos a favor del ISTA, debido a que según información proporcionada por el Departamento de Información y Custodia de Documentos, presentan irregularidades como se detalla en ANEXO 2. A continuación se citan los Arts. 683 del Código Civil, 23 de la Ley de Creación del ISTA, 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y la Norma Técnica de Control Interno (NTCI) 3-18, seguido a los cuales se hace constar que de acuerdo a los Comentarios del señor Presidente del ISTA, la deficiencia obedece a que esta Institución asumió el compromiso de efectuar trabajos de medición y delimitación de las áreas a dar en pago, los cuales en algunos casos se concluyeron y en otros están en marcha, y que la deficiencia incrementa al riesgo de que la Institución no pueda demostrar ser legítima propietaria de los terrenos adquiridos y a su vez no le sea posible transferir legalmente a los beneficiarios los terrenos adquiridos.

Seguidamente se citan los comentarios vertidos por esta Administración en Nota de Ref. G.L.14.00.0.462 de fecha 5 de diciembre del 2007, los cuales ratificamos en todas sus partes por contener las razones legales y materiales que justifican que la aparente deficiencia reportada no existe, y que por el contrario esta administración con su proceder no ha cometido irregularidad alguna y por el contrario ha procurado y hecho posible la recta y justa aplicación de la normativa agraria a los destinatarios de la misma. Por otra parte, es importante manifestar, que esta Institución no comparte en absoluto el planteamiento hecho por los Auditores, de que según la Información que les proporcionó el Departamento de Información y Custodia de Documentos contenida en el Anexo 2 del Borrador de Informe de Auditoría, se presentan irregularidades en los procesos de transferencia al STA de los Inmuebles negociados, discrepancia que sostenemos porque la información que se les ha



proporcionado a las Auditores constituye la evidencia de los resultados del trabajo institucional, el cual esta encaminado a hacer posible los beneficios que a legislación agraria representa para los beneficiarios (cooperativas); así mismo, la información contenida en la parte denominada observación no representa más que el estado actual de los avances normales del trabajo que el ISTA ha realizado, de tal manera que no existe ninguna irregularidad porque las áreas negociadas serán las que el ISTA reciba cuando se formalice la escrituración correspondiente, tampoco existe deficiencia alguna porque los avances reportados (mal llamados irregularidades) constituyen la evidencia de que estamos siguiendo el proceso normal de trabajo que la formalización de las transferencias demanda en cada caso. De tal manera que no existen razones legales ni materiales que posibiliten el establecimiento del Hallazgo del caso, porque el hecho de que en algunos casos las transferencias a favor del STA estén formalizadas e inscritas, y que en otros casos estén en proceso, no es un condición reportable como hallazgo de auditoria ni calificable como irregularidad, porque como ampliamente explicamos a los Auditores en la Nota de Ref. G.L.14.00.0.462 de fecha 5 de diciembre del 2007, el ISTA basado en la normativa que lo rige realiza el trabajo técnico para concretar las transferencia, para lo cual las distintas unidades organizativas institucionales ponen su mejor empeño, sin olvidar además que los casos se tramitan de acuerdo a las posibilidades de recursos humanos y financieros, y en función de la autonomía económica y administrativa de que goza el ISTA.

En cuanto al Comentario de los Auditores, de que en el cuadro que les proporciono esta Administración se detalla el nombre de las cooperativas y la situación actual de los terrenos al 30 de noviembre del 2007, pero no se anexa documentación que demuestre las acciones que se están tomando para la solución de cada uno de los casos, los cuales presentan situaciones diversas, es oportuno mencionar, que en esta ocasión como ANEXO 2 se les presenta la evidencia que sustenta los avances correspondientes como resultado de las acciones tomadas; así mismo, en cuanto al apoyo adicional por parte de las altas autoridades para finalizar a corto plazo la problemática presentada, es oportuno manifestar que no solo apoyan las acciones tomadas sino que trabajan haciendo su parte como todas las unidades organizativas involucradas, de tal forma que todos trabajamos por los mismos fines, de entre los cuales las transferencias de tierras al STA por compraventa a raíz del pago de la Deuda Bancaria constituyen un objetivo que nos satisface alcanzar, porque hacemos posible la aplicación y cumplimiento de la normativa agraria, la cual podemos decir se vuelve derecho positivo vigente, y por lo tanto los beneficios de nuestro esfuerzo lo reciben quienes más lo necesitan que son las familias campesinas organizadas en asociaciones cooperativas; de lo contrario estaríamos plenamente seguros que si el ISTA no efectuara el trabajo técnico



que esta haciendo con los limitados recursos que posee, los beneficios de la normativa referente al pago de la deuda agraria fueran un derecho positivo no vigente, y las cooperativas estuvieran a este momento en situaciones muy caóticas, de tal manera que el tiempo que el ISTA tarde en formalizar la totalidad de las transferencias a su favor depende de la particularidad de cada uno de los casos y de los recursos humanos y financieros con que contemos para atenderlos, lo cierto es que nada de deficiente e irregular tienen los significativos avances que hasta este momento hemos logrado, ya que en la mayoría de los casos las transferencias se encuentran finalizadas (inscritas a favor del ISTA); por otra parte, es oportuno recordar a los señores auditores, que a esa Honorable Corte de Cuentas le compete el control posterior de la gestión pública, por lo tanto son auditables las transferencias ya concretadas no así las que están en ejecución las cuales están sujetas a los tiempos que naturalmente requiere cada caso, al final del cual se cumplen plenamente las normas legales en que los auditores sustentan el aparente hallazgo.-

Por todo lo antes expresado y por las explicaciones dadas en la Nota de Ref. G.L.14.00.0.462 de fecha 5 de diciembre del 2007, con el debido respeto esta administración solicita que rectifiquen su apreciación en el presente caso, que analicen detenidamente los argumentos expuestos por esta Administración, ya que solo así podrán tener una justa e idónea visión del trabajo que el STA realiza, lo cual exige de ese ente contralor una valoración íntegra de la normativa agraria, la cual tiene su propia autonomía y especialidad, y no puede ser inobservada so pretexto de las disposiciones que los auditores citan, las cuales se cumplen plenamente cuando se finiquita el proceso técnico que cada caso requiere; de tal manera que solo de esa forma en los Informes de Auditoria no sustentaran sus apreciaciones únicamente en las normas del Código Civil, las cuales son aplicables supletoriamente a los casos del ISTA".

Comentario de los Auditores

La Administración anexa cuadro en el cual detallan el nombre de la cooperativa y situación de dicho terreno al 30 de noviembre de 2007, no anexando documentación que demuestre las acciones que se están tomando para la solución de cada uno de los casos, ya que estos presentan situaciones diversas.

Con fecha 28 de enero de 2008, la administración remitió comentarios y documentación de las acciones que han tomado para la legalización de los terrenos que han sido aprobados por Junta Directiva del ISTA, como daciones en pago por las cooperativas, durante los periodos 2000 a 2002, los cuales presentan variaciones entre ellos, debido a que cada caso presenta



características especiales, los cuales a pesar de los avances que han tenido, como se detalla en anexo 2, no han sido finalizado su inscripción a favor del ISTA, debido a lo cual esta observación no se da por superada.

3 LA ADMINISTRACIÓN NO PROPORCIONO INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS EXTENSIONES DE 120 PROPIEDADES RECIBIDAS EN DACIÓN EN PAGO.

La Gerencia de Desarrollo Rural, no presentó inventario administrativo que refleje las extensiones actuales de las 120 propiedades, recibidas por el ISTA en Dación en Pago por los propietarios de forma asociativa de la tierra rustica, establecidos en el Art. 5 del Decreto Legislativo 719 de fecha 30 de mayo de 1996 Ley del Régimen Especial de La Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, desconociéndose las extensiones reales con las cuales cuenta la Institución, posteriores a las ventas realizadas.

“El Art. 19 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece: “Las unidades financieras institucionales conservarán, en forma debidamente ordenada, todos los documentos, registros, comunicaciones y cualesquiera otros documentos pertinentes a la actividad financiera que respalde las rendiciones de cuentas e información contable, para los efectos de revisión por las unidades de auditoría interna respectivas y para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corte de Cuentas de la República. Todos los documentos relativos a una transacción específica serán archivados juntos o correctamente referenciados. La documentación deberá permanecer archivada como mínimo por un período de cinco años y los registros contables durante diez años”.

El Art. 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece que “Las Unidades Financieras Institucionales serán responsables de proporcionar información al personal designado por las Direcciones Generales de los Subsistemas y de los Organismos legalmente facultados, además toda la documentación y registros que permitan ejercer las funciones de supervisión o control, dirigida a determinar la confiabilidad de la información institucional generada”.

La NTCI No. 3-12 del Decreto No. 15 de Fecha 12 de enero de 2000, “Normas Técnica de Control Interno” emitidas por la Corte de Cuentas de la República, Constatación Física, establece que: “En cada entidad se realizarán constataciones físicas periódicas de inventarios y activos fijos, por parte de



servidores independientes de su custodia y registro; en caso de variaciones, deberán efectuarse las investigaciones y ajustes, y en su caso, determinar las responsabilidades conforme a la ley.

El Art. 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que “La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:

- 2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:
 - a) La práctica del control interno;
 - b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;
 - c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;”

El Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que “Para regular el funcionamiento del sistema, la Corte expedirá con carácter obligatorio:

- 1) Normas Técnicas de Control Interno, que servirán como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen los programas, la organización y la administración de las operaciones a su cargo;”

El Art. 45 de La Ley de la Corte de Cuentas, establece que “ El Presidente de la Corte o quien haga sus veces, sus representantes especiales y los auditores gubernamentales de la misma, tendrán acceso irrestricto a registros, archivos y documentos que sustentan la información e inclusive a las operaciones en si, en cuanto la naturaleza de la auditoría lo requiera.

De acuerdo a comentarios del Gerente Legal, esta deficiencia es debido a que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles, por estar aún en proceso la tramitación de planos y otros documentos técnicos-regístrales, cuya aprobación es necesaria para la escrituración.

La deficiencia incrementa el riesgo de que la Institución no cuente con documentos, que le permita identificar claramente las extensiones de terrenos que le pertenecen, a efecto tener información confiable que le permita la toma adecuada de decisiones.



Comentarios de la Administración

Mediante nota Ref. G.L.01.0.0491, de fecha 6 de diciembre de 2007, el Gerente Legal, manifiesta lo siguiente “en cuanto a la información sobre las extensiones de los inmuebles que se recibieron en dación en pago o que se adquirieron mediante compraventa para pago de deuda bancaria, que se encuentran materialmente en poder del ISTA después de las desmembraciones producto de las ventas realizadas, se da el caso de que según lo manifestado por la Gerencia de Desarrollo Rural, la mayoría de propiedades han sido entregadas materialmente a los destinatarios que se consignan en los informes que se adjuntan, con la salvedad de que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles por estar aún en proceso la tramitación de planos y otros documentos técnicos-registrales cuya aprobación es necesaria para la escrituración.

Es decir, que se encuentran en posesión del ISTA solamente aquellas propiedades destinadas a ser transferidas al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y las que en la casilla de destinatario aparece ISTA, que son las que están pendientes de determinar quiénes serán sus adjudicatarios”.

Mediante nota G.L.14.00.033, de fecha 28 de enero del 2008, el Señor Presidente del ISTA, remitió los comentarios siguientes “Sobre este Hallazgo, en el Borrador del Informe de Auditoría se hace constar que la Institución no presentó información relacionada con las extensiones actuales de 120 PROPIEDADES, recibidas por el ISTA en Dación en Pago de las Cooperativas, desconociéndose las extensiones reales con las cuales cuenta la Institución, posteriores a las ventas realizadas. A continuación se citan los Arts. 19 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, 216 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, 45 de la Ley de la Corte de Cuentas, la Norma Técnica de Control Interno (NTCI) 3- 12 y el Manual de Organización y Funciones del ISTA, seguido a los cuales se establece que según comentarios del Gerente Legal, esta deficiencia obedece a que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles por estar aun en proceso la tramitación de planos y otros documentos técnico-registrales cuya aprobación es necesaria para la escrituración, y que la deficiencia incrementa el riesgo de que la Institución no cuente con un documento, que le permita identificar claramente las extensiones de terrenos que le pertenecen, a efecto de tener información confiable que le permita la toma adecuada de decisiones.

Seguidamente se citan los comentarios vertidos por la Gerencia Legal en Nota de Ref. G.L.01.0.0491 de fecha 6 de diciembre del 2007, siendo oportuno recalcar, que sobre las extensiones de los inmuebles que se recibieron en



Dacion en Pago de Deuda Agraria, o por Compraventa por el pago de la Deuda Bancaria que se encuentran materialmente en poder del ISTA después de las desmembraciones por ventas realizadas, se hizo saber a los auditores que no se ha formalizado la transferencia de los inmuebles a favor de sus destinatarios, por estar en proceso la tramitación los planos y otros documentos técnico-regístrales cuya aprobación es necesaria para la escrituración. Expresándose además, que solamente se encuentran en posesión del ISTA aquellas propiedades destinadas a ser transferidas al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y aquellas donde en la Casilla "Destinatario" aparece el ISTA. Adicionalmente es oportuno manifestar, que cuando el ISTA adquiere un inmueble por DACION EN PAGO o por COMPRAVENTA por Deuda Bancaria, según el uso y destino de las tierras y conforme las demandas de potenciales beneficiarios, se diseñan y ejecutan proyectos de Asentamientos Comunitarios, Lotificaciones Agrícolas y Lotes Productivos, o en su caso, si los inmuebles son de vocación o reserva forestal se transfieren al Estado para que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) los destine como Áreas Naturales Protegidas. Así mismo, es de suma importancia manifestar, que en tales proyectos adicionalmente se establecen áreas de zonas verdes, calles, etc., con las cuales en la mayoría de los casos se agotan las extensiones adquiridas. De tal manera que la titularidad de las 120 propiedades negociadas, con exclusión de las 20 pendientes de transferir indicadas en el Hallazgo 1, de las 18 contenidas en el Hallazgo 2 , y de las denominadas HACIENDA PARAGE GALAN y HACIENDA EL FARO YOLOGUAL, transferidas al Estado para ser destinadas como Áreas Naturales Protegidas, la tiene exclusivamente el ISTA y la conservará mientras no disponga de ellas mediante la adjudicación en venta a los beneficiarios (cooperativas o personas naturales), o mientras no las haya transferido al Estado en aquellos casos cuyo destino es ese; de tal manera que en cualquiera que sea el caso, la Junta Directiva aprueba las asignaciones a las cooperativas, aprueba los proyectos de adjudicación de lotes y solares a favor de beneficiarios individuales, o en su caso aprueba las transferencias al Estado, determinándose claramente en tales acuerdos las áreas totales a transferir, en el caso de las parcelaciones las áreas comunes o de uso general, y las áreas que le quedan al ISTA en caso que las condiciones del proyecto el destino del área lo permitan, todo lo cual pueden apreciarlo en los casos contenidos en el ANEXO 3, en el cual se adjuntan los acuerdos de Junta Directiva aprobando proyectos en áreas negociadas; de tal que con la información que se les ha proporcionado a los auditores y que ahora se les vuelve a proporcionar de una forma más actualizada, los señores auditores pueden determinar perfectamente las áreas sobre las cuales el ISTA es propietario. No omito manifestar que en los expedientes administrativos del



ISTA se va archivando la información generada de cada propiedad, la cual permite determinar cuanto el ISTA transfiere de una propiedad y cuanto queda si fuere el caso.

En cuanto al Comentario de los Auditores, que la Gerencia Legal presento cuadro con fecha 15 de noviembre del 2007, en el cual refleja información incompleta, ya que en el detalle del avance del proyecto se encuentran espacios sin información, así como en la columna correspondiente al destino, se ha detallado las iniciales PSR, MARN, CST e ISTA, pero al analizar la columna de parcelaciones, la cual especifica la cantidad de lotes, solares y lotes productivos, se encuentran propiedades que no reflejan datos de asignación, lo que indica que son terrenos que todavía se encuentran en propiedad del ISTA, de los cuales no se cuenta con información. Sobre esto último, precisa mencionar que en el cuadro mencionado no existe información incompleta sino que la información ahí contenida es la idónea según el destino de las áreas, la situación registral de los inmuebles y además si es el ISTA o las cooperativas quienes están realizando el trabajo técnico, por Ejemplo: en aquellos inmuebles que el ISTA adquiere y que transferirá en su totalidad al Estado para que los asigne al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) Ej. Cooperativa ENTRE RIOS DE R.L., es lógico que no habrán parcelaciones y por ende no existirán cantidades de Lotes (L), Solares (S) y Lotes Productivos (LP), igual sucede con el caso de la Cooperativa EL FARO YOLOGUAL DE R.L., en donde en la parte relativa al AVANCE se expresa que no hay proyecto, es lógico que no existirá información sobre el proyecto porque el destinatario es el Estado para asignarlos al MARN, lo cual implica que las áreas se transferirán al Estado no existiendo razón para parcelar algo que se transferirá como un solo inmueble, lo mismo sucede con muchos casos más en los cuales no existe información incompleta sino más bien la información idónea y necesaria para exponer a Ustedes la situación clara y real de cada uno de los casos”.

Comentario de los Auditores

La Gerencia Legal presentó cuadro con fecha 15/11/2007, el cual refleja información incompleta, ya que en el detalle del avance del proyecto se encuentran espacios sin información, así como en la columna correspondiente al destino, se ha detallado las iniciales PSR, MARN, CST e ISTA, pero al analizar la columna de parcelaciones la cual especifica la cantidad de lotes, solares, y lotes productivos, se encuentran propiedades que no reflejan datos



de asignación, lo que indica que son terrenos que todavía se encuentran en propiedad del ISTA, de los cuales no se cuenta con información.

Se comparó la cantidad de lotes y solares que fueron entregados a los beneficiarios con los datos presentados en cuadros de control del Departamento de Información y Custodia de Documentos, los cuales no coinciden ya que existen diferencias en la cantidad de lotes entregados, desconociéndose la extensión que presentan los lotes que aun no han sido entregados en su totalidad por el ISTA a los beneficiarios, ya que la administración no presentó controles consolidados, que establezcan la extensión de los terrenos desmembrando, las porciones que han sido entregadas y aquellas que han sido destinadas para zonas verdes, calles, zona de protección, y quebradas, permitiendo asegurar que la cantidad que reflejan en los inventarios, sea la que realmente le pertenece a la Institución.

Por lo tanto la condición se mantiene.

4 LA ADMINISTRACIÓN NO PROPORCIONO DE FORMA COMPLETA TODOS LOS DATOS SOLICITADOS PARA EL CORRECTO ANALISIS DE LA INFORMACIÓN.

La Gerencia de Desarrollo Rural no proporcionó todos los datos en los cuadros de control administrativo de las adquisiciones de los terrenos por Dación en Pago, tales como: detalle completo de todas las propiedades recibidas; no identifica los beneficiarios de los terrenos (campesinos sin tierra o expatrulleros); no existe uniformidad en la denominación de los terrenos, con relación al inventario de inmuebles; ya que en los diferentes momentos que fue presentada se omitieron estos datos, lo cual fue limitante para nuestro examen.

- Cuadro correspondiente al mes de marzo de 2007, este no presenta todas las propiedades recibidas en dación en pago;
- Cuadro correspondiente al mes de agosto, no presenta las personas beneficiarias de los terrenos;
- No presentan uniformidad en la denominación de los terrenos, los cuadros de dación en pago, con el inventario de inmuebles;

El art. 45 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "El Presidente de la Corte o quien haga sus veces, sus representantes especiales y los auditores gubernamentales de la misma, tendrán acceso irrestricto a registros, archivos y documentos que sustentan la información e inclusive a las operaciones en si, en cuanto la naturaleza de la auditoría lo requiera."



La deficiencia incrementa el riesgo de no ser posible la detección de errores e irregularidades, al no contarse con datos que permitan efectuar verificaciones posteriores para verificar la transparencia de las operaciones realizadas.

De acuerdo a comentarios del Señor Presidente del ISTA, la diferencia obedece a que la Información proporcionada por la Sub Gerencia de Desarrollo Rural, reportó además los avances inmediatos que se van generando.

La deficiencia incrementa el riesgo de existan errores en los controles de los terrenos de las propiedades recibidas en dación en pago, sin que estos sean detectados, al no existir un control consolidado que permita una clara identificación de estos y las condiciones que presentan.

Comentarios de la Administración

Mediante nota G.L. 14.00.0.033 de fecha 28 de enero de 2008, el Señor Presidente del ISTA, manifestó lo siguiente: "Según los señores Auditores la Institución no proporciono de forma completa, la información relacionada con las adquisiciones de terrenos por Daciones en Pago, ya que en los diferentes momentos que fue presentada, se omitieron datos necesarios para el desarrollo de sus procedimientos, como se detalla seguidamente: a) En el cuadro correspondiente al mes de MARZO manifiestan que no se les presento todas las propiedades recibidas en Dacion en Pago, b) En el Cuadro correspondiente al mes de AGOSTO manifiestan que no se les presento las personas beneficiadas con los terrenos, c) No presentan uniformidad en la denominación de los terrenos, los cuadros de Dación en pago, con el inventario de inmuebles, y d) Algunos propiedades no presentan datos referentes a la situación legal de estas. Seguidamente citan el Art. 45 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, el cual establece que el Presidente de la Corte o quien haga sus veces, su representantes especiales y los auditores gubernamentales de la misma, tendrán acceso irrestricto a registros, archivos y documentos que sustentan la información e inclusive a las operaciones en si, en cuanto la naturaleza de la auditoria lo requiera; concluyendo que la deficiencia incrementa el riesgo de no ser posible la detección de errores e irregularidades, al no contarse con datos que permitan efectuar verificaciones posteriores para evitar la transparencia de las operaciones realizadas.

Sobre este caso, esta Administración considera que se les ha brindado sobradamente la información solicitada por lo auditores, y como ustedes



mejor que nadie conocen la magnitud de la información que han auditado, sabrán que esta entidad tuvo que preparar los informes solicitados con la información que en las distintas unidades se llevan de los avances en los procesos de transferencia, la cual vale la pena recordar atiende las exigencias de control interno de cada unidad, y luego se consolida en el inventario que al efecto lleva el Departamento de Información y Custodia de Documentos, quien archiva en los expedientes respectivos la información que se va generando en cada caso. Por otra parte las diferencias obedecen a que la Información proporcionada por la Sub Gerencia de Desarrollo Rural reportó además los avances inmediatos que se van generando, es por ello que en los ANEXOS 1 y 2 se adjuntan algunos planos recientemente levantados y en proceso de vinculación catastral, información que dentro del curso normal de trabajo en el ISTA llega al Departamento de Información y Custodia de Documentos hasta que esta debidamente aprobada por el CNR, de tal forma que dicho Departamento archiva los acuerdos de Junta Directiva, Informes Técnicos, y planos aprobados de las áreas negociadas que requieren tal requisito, lo cual denota que siempre habrán pequeñas diferencias de información porque los estados de los procesos varían constantemente, cosa que nos satisface porque creemos que la intención de los señores auditores al girar notas o efectuar consultas a las distintas unidades del ISTA, es conocer como cada área de gestión interviene en los procesos y no generar distorsiones o contradicciones de criterios que repercuten en malas apreciaciones de la información proporcionada, de tal manera que sobre el presente caso, creemos que la entidad les ha proporcionado sin reservar y con diligencia la información solicitada, y que por ello estamos siempre dispuestos a disipar cualquier duda o inconformidad, actitud que creemos esta suficientemente respaldado por los diversos insumos de información solicitados, los cuales con mucho gusto les hemos brindado, de tal suerte que consideramos que la información proporcionada les permitirá hacer juicios de valor objetivos respecto a la legalidad de las acciones efectuadas, las cuales repito más que visualizarse como irregularidades deben verse como esfuerzos significativos para hacer efectiva la aplicación de la normativa agraria, la cual esta enfocada a generar beneficios al sector campesino, beneficios que no serían posibles si la administración no se involucrase como hasta ahora lo ha venido haciendo. Por otra parte, es oportuno considerar que las denominaciones de los inmuebles sobre los cuales se han negociado áreas por Dación en Pago de Deuda Agraria o por Compraventa por el pago de la Deuda Bancaria, no siempre coinciden con los nombres lógicamente obedece a que los inmuebles son conocidos con los nombres indicados desde antes de la Reforma Agraria, y las Cooperativas por su parte tiene la denominación que



sus asociados constituyen libremente decidieron otorgarle, la cual en la mayoría de los casos es la misma denominación de los inmuebles”.

Comentario de los Auditores

La información relacionada con la adquisición de terrenos, fue solicitada al Departamento de Información y Custodia de Documentos, considerando que estos al tener la información que se va generando, debe mantener toda la información completa, la cual al ser solicitada, no fue presentada de forma oportuna ni completa, por lo que fue necesario solicitarla en varias ocasiones, observando que en cada una de las presentaciones se omitieron datos necesarios para nuestro examen, como el detalle completo de todas las propiedades recibidas; identificación de los beneficiarios de terrenos (campesinos sin tierra o expatrulleros); uniformidad en la denominación de los terrenos, con relación a la presentación del inventario de inmuebles.

5 LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN Y CUSTODIA DE DOCUMENTOS, NO COINCIDE CON LA PRESENTADA POR LA SUBGERENCIA DE DESARROLLO RURAL.

Verificamos que no presentan consistencia los datos presentados en los cuadros que contienen información de las Cooperativas con Daciones de Tierras para el pago de la Deuda Agraria y Bancaria, emitido por el Departamento de Información y Custodia de Documentos con el detalle presentado por el Subgerente de Desarrollo Rural, como se detalla en anexo 3.

La NTCI No. 1-18.01 del Decreto No. 15 de Fecha 12 de enero de 2000, “Normas Técnica de Control Interno” emitidas por la Corte de Cuentas de la República, Documentación de Soporte, regula que: Las operaciones que realicen las entidades públicas, cualquiera que sea su naturaleza, deberán contar con la documentación necesaria que las soporte y demuestre, ya que con ésta se justifica e identifica la naturaleza, finalidad y resultado de la operación; asimismo, contiene datos y elementos suficientes que facilitan su análisis. La documentación debe estar debidamente custodiada y contar con procedimientos para su actualización oportuna.

El Art. 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que “La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:



- 2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:
 - a) La práctica del control interno;
 - b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;
 - c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;"

El Art. 24 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece que "Para regular el funcionamiento del sistema, la Corte expedirá con carácter obligatorio:

- 1) Normas Técnicas de Control Interno, que servirán como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen los programas, la organización y la administración de las operaciones a su cargo;"

En el Manual de Organización y Funciones del ISTA de enero 2002, se establecen las funciones de la Gerencia de Desarrollo Rural, con relación a mantener actualizadas las diferentes bases de datos de propiedades adquiridas, asignadas y reasignadas.

En la Norma de Inversiones en Bienes de Larga Duración, la No. 3 Control Físico de los Bienes de Larga Duración, estable que: "Las instituciones obligadas a llevar contabilidad gubernamental, independiente del valor de adquisición de los bienes muebles, deberán mantener un control administrativo que incluya un registro físico de cada uno de los bienes, identificando sus características principales y el lugar de ubicación donde se encuentran en uso, todo ello en armonía con las normas de control interno respectivas.

El Decreto 516 "Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado", de fecha 23 de noviembre de 2005, establece en su art. 14 que "A solicitud de cada dirección general de los subsistemas, el Ministro de Hacienda emitirá las respectivas disposiciones normativas, tales como circulares, instructivos, normas técnicas, manuales y demás que sean pertinentes a los propósitos de esta Ley".

El Decreto 516 "Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado", de fecha 23 de noviembre de 2005, establece en su art. 102 que "Constituyen elementos básicos del subsistema de contabilidad Gubernamental, los siguientes: a) El conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos relativos a la Contabilidad gubernamental".

El Decreto 516 "Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado", de fecha 23 de noviembre de 2005, establece en su art. 105 que "La Dirección



General de Contabilidad Gubernamental tiene competencia para: a) Proponer al Ministro de Hacienda, para su aprobación, los principios y normas generales que regirán al Subsistema de Contabilidad Gubernamental"; b) Establecer las normas específicas, plan de cuentas y procedimientos técnicos que definan el marco doctrinario del subsistema de contabilidad gubernamental y las modificaciones que fueren necesarias, así como determinar los formularios, libros, tipos de registro y otros medios para llevar la contabilidad.

En el Art. 193 Soporte de los Registros Contables, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera, establece que: Toda operación que dé origen a un registro contable deberá contar con la documentación necesaria y toda la información pertinente que respalde, demuestre e identifique la naturaleza y finalidad de la transacción que se está contabilizando.

De acuerdo a comentarios proporcionados por el Gerente de Desarrollo Rural, la deficiencia es debido a que el Departamento de Información y Custodia de Documentos maneja datos proyectados y la Sub-Gerencia de Desarrollo Rural información final proporcionado por las Células Correspondientes.

La deficiencia incrementa el riesgo de no ser posible la detección de errores e irregularidades dentro de los controles presentados, al no contar con un parámetro de comparación que permita verificar la corrección de las extensiones de terrenos vendidas por la Institución.

Comentarios de la Administración

Mediante nota Ref. 13.02.0.301 de fecha 4 de diciembre de 2007, el Gerente de Desarrollo Rural, manifiesta lo siguiente: "Al respecto generalmente existe variante en esta información lo cual se debe a que el Departamento de Información y Custodia de Documentos maneja datos proyectados y la Sub-Gerencia de Desarrollo Rural información final proporcionado por las Células Correspondientes.

La variante consiste en que al realizar la medición del inmueble y trazar en campo lo proyectado, dependiendo de los accidentes geográficos en el terreno, se reduce o aumenta el número de lotes y solares, también se da el caso que dependiendo de la demanda en la zona, algunas veces, si existe la factibilidad de diseñar solares donde se tenían lotes agrícolas se aprovecha, el espacio favoreciendo a un mayor numero de beneficiarios, reduciendo en el trazo el número de lotes agrícolas proyectados.



Por otra parte áreas que se asignan para canchas, clínicas, cementerios, asilos, equipamiento social, reducen los números de lotes y solares que fueron proyectados en su inicio.

Como aclaración, ya elaborado el proyecto, Custodia de Documentos actualiza su listado, tomando como referencia el punto de Acta del Proyecto aprobado por Junta Directiva Institucional, dónde se presenta el detalle completo de lotes, solares y otras áreas resultantes de lo proyectado".

Mediante nota G.L. 14.00.0.033 de fecha 28 de enero de 2008, el Señor Presidente del ISTA, manifestó lo siguiente: "Manifiestan los Auditores, que verificaron que no presentan consistencia los datos presentados en los cuadros que contienen la información de las Cooperativas con Daciones de Tierras en pago de la Deuda Agraria y Bancaria, emitido por el Departamento de Información y Custodia de Documentos, con el detalle presentado por el Subgerente de Desarrollo Rural, como se detalla en Anexo 3. A continuación citan la Norma Técnica de Control Interno (NTCI) 1-18-01, el Manual de Organización y Funciones del STA, y la Norma de Inversiones en Bienes de Larga Duración No 3, así como el Art. 193 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; citando los comentarios proporcionados por el Gerente de Desarrollo Rural, que la deficiencia es debido a que el Departamento de Información y Custodia de Documentos maneja datos proyectados, y la Sub Gerencia de Desarrollo Rural maneja la información final proporcionada por las Células Correspondientes. Concluyendo que la deficiencia incrementa el riesgo de no ser posible la detección de errores e irregularidades dentro de los controles presentados, al no contar con un parámetro de comparación que permita verificar la corrección de las extensiones de terrenos vendidas por la institución.

Sobre este señalamiento es oportuno manifestar, que efectivamente los comentarios vertidos a los Auditores por la Gerencia de Desarrollo Rural son los correctos, siendo oportuno recalcar únicamente, que cuando el ISTA adquiere un inmueble y en el mismo considera oportuno desarrollar un proyecto de parcelación (solares para vivienda o lotes agrícolas), atendiendo la extensión del inmuebles adquirido, las condiciones agrológicas, y la demanda de lotes o solares por los potenciales beneficiarios, se proyecta determinada cantidad de parcelas (lotes o solares), los cuales se diseñan y trazan hasta que se tiene el plano del perímetro general de inmueble, sucediendo que en algunos casos la cantidad de parcelas diseñadas y trazadas coincide exactamente con las proyectadas, pero también puede suceder que resulten más o hasta menos parcelas que las proyectadas, lo cual repito esta en función del terreno y además en función de las exigencias del CENTRO NACIONAL DE REGISTROS (CNR) para aprobar los proyectos de parcelación respectivos,

de tal manera que el hecho de que al final del diseño de un proyecto resulten más o menos lotes o solares que los proyectados no constituye ninguna irregularidad ni deficiencia sino un consecuencia material y necesaria del cumplimiento de las normas técnicas y legales que conllevan a que el ISTA cumpla sus planes de adjudicación y transferencia de tierras”.

Comentario de los Auditores

De acuerdo a comentarios de la Administración, Custodia de Documentos actualiza su listado, tomando como referencia el punto de Acta del Proyecto aprobado por Junta Directiva Institucional, no anexando documentación de los casos detallados en anexo, a efecto de verificar las razones por las cuales a la fecha de presentación de la información, estos cuadros aun no habían sido actualizados, a efecto de coincidir la información proporcionada por ambas instancias.

El presente Informe se refiere únicamente al Examen Especial al destino de los terrenos adquiridos por el ISTA, como dación en pago por parte de las cooperativas, del 1 de enero de 2003 al 31 de agosto de 2007, de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República, por lo que no expresamos opinión alguna sobre los Estados Financieros del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

San Salvador, 9 de Abril de 2008.

DIOS UNION LIBERTAD



**Director de Auditoría Uno
Sector Administrativo y
Desarrollo Económico.**