



**CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA
DIRECCIÓN DE AUDITORIA SEIS**

INFORME

EXAMEN ESPECIAL A LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR EL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN AL INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA (ISTA), PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SECTOR AGROPECUARIO, COMPONENTE II, CORRESPONDIENTE AL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 1 DE ENERO DE 2005 AL 31 DE JULIO DE 2009.

SAN SALVADOR, MAYO DE 2010



INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	
I. ANTECEDENTES DEL EXAMEN	1
II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN	1
1. OBJETIVO GENERAL	1
2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	1
3. ALCANCE DEL EXAMEN	2
4. LIMITANTES DEL EXAMEN	2
5. ANTECEDENTES DEL PROYECTO	3
III. CONCLUSION	6
IV. PÁRRAFO ACLARATORIO	6



Señores
Junta Directiva del ISTA
Señor
Humberto Centeno
Ministro de Gobernación
Presente.

De conformidad a los Artículos 195 y 207 incisos 4 y 5 de la Constitución de la República, y el Artículo 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos efectuado Examen Especial a los Fondos Transferidos por el Ministerio de Gobernación al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, para el desarrollo del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario, Componente II, correspondiente al período del 1 de enero de 2005 al 31 de julio de 2009, del cual se presenta el respectivo informe, así:

I. ANTECEDENTES DEL EXAMEN

Con base a requerimiento por parte del Señor Ministro de Gobernación a través de nota de fecha 6 de julio del 2009, se emitió la Orden de Trabajo DASEIS-39/09, de fecha 17 de agosto de 2009, para que se efectúe Examen Especial a los Fondos Transferidos por el Ministerio de Gobernación al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, para el desarrollo del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario, Componente II, correspondiente al período del 1 de enero de 2005 al 31 de julio de 2009.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN.

1. OBJETIVO GENERAL.

Realizar Examen Especial a los Fondos Asignados por el Ministerio de Gobernación al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), según Convenios del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario Componente II, por el período del 1 de enero de 2005 al 31 de julio de 2009, para verificar el uso de los fondos de conformidad a los convenios suscritos y aplicando para tal efecto, las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- 2.1 Verificar el cumplimiento de los convenios suscritos entre el Ministerio de Gobernación y el ISTA, así como las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período comprendido del 1 de enero de 2005 al 31 de julio de 2009.
- 2.2 Constatar que las transferencias percibidas por el Instituto fueron registradas y depositadas oportunamente en la cuenta bancaria del ISTA, designada para el manejo de los fondos transferidos por el Ministerio de Gobernación.
- 2.3 Determinar la legalidad de los documentos de egreso.

- 2.4 Verificar que los recursos percibidos, fueron utilizados para los fines establecidos en los convenios emitidos y suscritos entre el ISTA y el Ministerio de Gobernación.
- 2.5 Verificar de conformidad con los convenios la legalidad y veracidad de los procesos de contratación del personal que fungió como promotores y coordinadores del proyecto.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro trabajo consistió en efectuar un Examen Especial a los Fondos Asignados por el Ministerio de Gobernación al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), según Convenios del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario Componente II, por el período del 1 de enero de 2005 al 31 de julio de 2009; de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental y Políticas Internas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Para tal efecto aplicamos pruebas de cumplimiento de ingresos y egresos, con base a procedimientos contenidos en los respectivos programas de auditoría y que responden a los objetivos de este examen, entre ellos: obtención de la normativa legal aplicable al Proyecto, identificación de la organización, procedimientos para la ejecución y manejo del Proyecto, confirmación y verificación de las transferencias otorgadas por el Ministerio de Gobernación al ISTA, verificación de la documentación que sustenta el uso de los fondos, verificación de los registros contables del ingreso y uso de los fondos, confrontación y análisis de contratos, confirmación de la existencia de informes financieros, técnicos y de avances del proyecto elaborados durante el período de examen, constatación de los pagos realizados al coordinador interinstitucional, comprobación de los procesos de contratación del personal que intervino en las actividades del Proyecto, los perfiles de puestos y honorarios pactados en los contratos; y mantuvimos comunicación con funcionarios y empleados que estuvieron a cargo del Proyecto durante el período de examen.

4. LIMITANTES DEL EXAMEN

El examen especial se desarrolló posterior a la etapa de nombramiento de nuevas autoridades del Ministerio de Gobernación y del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria en la cual se removieron, en ambas entidades, casi en su totalidad a los funcionarios y empleados que manejaron el Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario Componente II, dificultando la obtención de información original que se constituía en la base del Proyecto, ya que los actuales funcionarios manifiestan no poseer dicha información en los archivos institucionales, tal es el caso de la Propuesta de solución caso desmovilizados del Servicio Territorial (Expatrulleros), los Convenios celebrados entre Representantes del Gobierno de la República de El Salvador y Asociaciones de Expatrulleros del Ex Servicio Territorial de El Salvador, correspondientes a los años 2005 y 2006; convenios originales de los años 2002, 2004, 2005, 2006 y 2007 para la ejecución del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario, Componente II, suscritos entre el Ministerio de Gobernación y el ISTA; y, los anexos originales presentados por el ISTA y aprobados por el Ministerio de Gobernación de los convenios para la ejecución del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario, Componente II, suscritos entre el Ministerio de Gobernación y el ISTA, correspondientes a los años del 2002 al 2009. Dichos anexos son parte integrantes de los

Convenios mencionados. Así como algunos contratos originales del personal contratado en el Proyecto.

Por otra parte, los instrumentos antes citados, presentan vacíos en la aplicación de los mismos, debido a que no existen instructivos, manuales o normativa interna que desarrollen o determinen entre otras cosas, el proceso y el funcionamiento del Proyecto, su organización, los procedimientos utilizados para la ejecución y manejo del proyecto, encargados y sus responsabilidades, el proceso de contratación del personal que ejecutaría las diferentes actividades, así como los perfiles de puestos; formato de contrato, parámetros que determinarían los honorarios a cancelar a las personas contratadas según los cargos desempeñados, obligaciones de los contratistas; así como los controles administrativos para el manejo y resguardo de la documentación relacionada y generada en el Proyecto, dejando a criterio de los funcionarios de planta el manejo del mismo.

Así también, desarrollamos procedimientos alternos a manera de poder obtener la información original requerida, lo cual no fue posible obtenerla durante el desarrollo de la auditoría.

Además, no existe normativa que describa o detalle en qué consiste el aporte complementario del ISTA, para la ejecución del Proyecto.

5. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Con motivo de la firma de los Acuerdos de Paz realizada el 16 de enero de 1992, se estableció la desmovilización de la Fuerza Armada y los miembros del FMLN, para lo que se les otorgó una serie de beneficios para ambas partes, con el fin de reinsertarlos a la vida productiva; y en virtud que el sector de desmovilizados del desaparecido Servicio Territorial de la Fuerza Armada (conocido como "patrulleros") quedaron fuera de los Acuerdos de Paz, surge una Comisión denominada "Comisión de Garantes, cuya finalidad fue la de garantizar lo pactado entre los representantes del Gobierno y los Desmovilizados del Ex-Servicio Territorial, pero además contribuir a generar un acercamiento serio, metódico, viable y sostenible al problema; dicha comisión estuvo integrada por el Licenciado Benjamín Cuellar, Licenciado Juan Héctor Vidal y Coronel José Antonio Almendariz Rivas.

Es por ello, que en el año 2001, surge la Propuesta de Solución Caso Desmovilizados del Servicio Territorial (Ex patrulleros), suscrita por la Comisión de Garantes y avalada por el Ministro del Interior, Seguridad Pública y Justicia, en representación del Gobierno, donde los Garantes sirvieron de facilitadores e intermediarios entre el Gobierno y los Desmovilizados del Ex Servicio Territorial (Ex patrulleros conocidos como Defensa Civil) con la finalidad de pactar los beneficios a que dichos Ex patrulleros pudieran optar, dentro de las posibilidades benéficas que ofreció el Gobierno de turno en ese momento.

Entre los acuerdos se establecieron varios programas alternativos y excluyentes uno del otro y que son desarrollados por diferentes entidades estatales para beneficiar a las personas identificadas como Desmovilizados del Ex Servicio Territorial de 1992, que se encuentren en los listados que para tal efecto emitió la Fuerza Armada.

Los beneficios ofrecidos en los programas contenidos en la propuesta fueron:

Corte de Cuentas de la República

El Salvador, C.A.

- a) Entrega de Tierras: este programa consiste en la entrega de parcelas agrícolas por parte del ISTA;
- b) Subsidios para Vivienda, consistente en la asignación de un crédito para la adquisición de un lote para vivienda y una vez adquiridos los lotes se ofrecerían los subsidios para la construcción de las viviendas, según la disponibilidad de los fondos y bajo los parámetros de FONAVIPO.
- c) Pensiones, inicialmente para los ex movilizados ex escoltas militares que cuenten o pasen de 60 años de edad, se hará un estudio especial con el fin de que puedan ser incluidos dentro de las prestaciones que se otorgan.
- d) Becas y Capacitaciones. Consiste en incorporar a la vida productiva a los hijos de los ex escoltas militares, pudiendo optar a cursos de capacitación y aprendizaje en oficios específicos, aprovechando los recursos de INSAFORP, FATMIPE, BONOSMYPE y otros.

Además, se estableció que para el desarrollo de cada uno de los programas se harían las consultas necesarias a cada uno de los beneficiarios para que éstos eligieran a qué programa optar, y para viabilizar el levantamiento de la información se contratarían o designarían por el ISTA los COORDINADORES necesarios para realizar dicha tarea. Por su parte, los Desmovilizados del Ex Servicio Territorial, como contrapartida a los programas proporcionados por el Estado, se comprometieron a:

- Apoyar la Gobernabilidad del país.
- No realizar acciones de protesta que alteren el orden público.
- Colaborar en una forma ordenada durante el período de ejecución de los acuerdos.
- Vigilar el buen uso de los recursos y beneficios otorgados a los compañeros desmovilizados.
- Suspender el cobro y pago de todo tipo de cuotas a los desmovilizados del ex servicio territorial.
- Explicar a los desmovilizados del Ex Servicio Territorial que el acceso a estos beneficios, es completamente gratis.

Asimismo, se suscribieron Convenios celebrados entre representantes del Gobierno de la República de El Salvador (MINISTRO DE GOBERNACION, ISTA, BFA, FONAVIPO e INSAFORP) y las Asociaciones de Expatrulleros del Ex servicio territorial de El Salvador, en los que se mencionó entre otros aspectos, lo siguiente: "De parte del Gobierno ha habido flexibilidad en atender solicitudes presentadas por los coordinadores de ex patrulleros respecto de personas que no califican dentro del Programa de Solidaridad Rural o con otros Programas, especialmente en el tema de tierra, y que en el caso de los ex patrulleros que en la consulta respectiva manifestaron que querían pensiones, estos han sido absorbidos en el Programa de Transferencia de tierras, ya que ofrece mas beneficios para ellos; y se acordaron las siguientes CONSIDERACIONES: en el Programa TIERRAS, que en el caso de los ex patrulleros incluidos en los listados presentados por las organizaciones firmantes que califican al programa y no han sido beneficiados, el ISTA se compromete a presentar una solución a dichas demandas. En el Programa de GESTION DE CREDITOS, todos los créditos serán otorgados previa evaluación técnica por personas del Banco de Fomento Agropecuario y de acuerdo a las normas legales establecidas por el Sistema Financiero. En GESTION DE

VIVIENDAS los ex patrulleros que posean en propiedad un solar de vivienda y que estén demandando este beneficio y no lo hayan recibido deberán presentar la solicitud para ser postulado a un subsidio por parte de FONAVIPO. En el programa de CAPACITACION se gestionará ante el INSAFORP el financiamiento de un programa de capacitación, especialmente en el campo agrícola y social con el fin de lograr la productividad de las tierras entregadas por el ISTA, para convertir al ex patrullero en una persona desarrollada integralmente. A su vez, en la sección MECANISMOS DE IMPLEMENTACION de estos Convenios, se estableció que para completar los procesos que implica el desarrollo de los acuerdos es necesario contar con los PROMOTORES requeridos para el cumplimiento de las actividades que demande cada proceso.

Finalmente, con base a la Propuesta y Convenios antes mencionados, así como la normativa vigente que sobre la situación agraria regula los diferentes programas de transferencia de tierras en el sector agropecuario, el MINISTERIO DE GOBERNACION y el ISTA suscribieron el 01 de febrero de 2002 un Convenio para la ejecución del Proyecto SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SECTOR AGROPECUARIO, COMPONENTE II, el cual se fue prorrogando año con año, hasta el 31 de diciembre de 2009 y se estableció que la Fuente de Financiamiento para la realización del proyecto se haría por medio de transferencias que el Ministerio de Gobernación trasladaría al ISTA, considerándose a partir del año 2005 una transferencia de \$403,200.00 anual, para el desarrollo de los programas, exclusivamente en lo que respecta a la Capacitación y Financiamiento de los programas locales de desarrollo rural, en el tema de transferencia de tierras, (artículo No. 3 del Convenio); así mismo, entre las estrategias planteadas en los Anexos correspondientes a cada Convenio se plantea "Promover la participación a nivel rural de un grupo de coordinadores y promotores de campo representativos de las diferentes organizaciones participantes; asimismo, en los romanos V se detalló que para viabilizar el levantamiento de la información y para la organización y ejecución de los proyectos, se contratarían a través del ISTA coordinadores y promotores; finalmente, el Romano VIII del anexo de cada convenio, determina que el ISTA absorberá los costos relativos del factor tierra, medición de propiedades, parcelaciones de propiedades (lotes y solares para vivienda), escrituración e inscripción en el CNR y apertura y mejoramiento de caminos rurales para el acceso a los proyectos, en las zonas de influencia de los programas; y, el Ministerio de Gobernación financiará el personal de coordinadores y promotores encargados de la obtención de la información, organización y ejecución del proyecto.

Por otra parte, en los anexos de cada convenio, se determinaba que el ISTA se comprometía a proporcionar como aporte complementario la logística, la infraestructura y la organización de los recursos materiales y el personal técnico destinado específicamente a este proyecto;

La suma anual de \$403,200.00, sería efectiva por medio de transferencias a favor del ISTA, mediante entregas mensuales, según sean proporcionados los recursos por el Ministerio de Hacienda, previa presentación del informe de avance de metas.

Conforme a esta suma, el total de transferencias remitidas por el Ministerio de Gobernación, por el período del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2009 ascienden a un monto de \$1,747,199.80.



III. CONCLUSIÓN

Durante el desarrollo de la auditoría, hemos efectuado procedimientos a través de los cuales comprobamos que las transferencias percibidas por el Instituto fueron registradas y depositadas oportunamente en las cuentas bancarias del ISTA, designada para el manejo de los fondos transferidos por el Ministerio de Gobernación; revisamos y cotejamos las partidas contables con las planillas de pagos y tacos de cheque del personal contratado en el Proyecto; examinamos los diferentes contratos suscritos entre el ISTA y personas naturales que participaron en la ejecución del Proyecto, así como los informes financieros técnicos y de avances de metas elaborados por el ISTA y remitidos al Ministerio de Gobernación durante el período del 1 de enero de 2005 a julio de 2009; no obstante lo anterior y de conformidad a lo expuesto en el numeral 4 del Romano II de este informe, determinamos que no se contó con información original suficiente y competente relacionada con el Proyecto, que permitiera establecer el desarrollo total de todo el proceso llevado a cabo para su ejecución.

IV. PÁRRAFO ACLARATORIO

Este informe se refiere al Examen Especial a los Fondos Transferidos por el Ministerio de Gobernación al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), para el desarrollo del Proyecto Seguridad Ciudadana en el Sector Agropecuario, Componente II, correspondiente al período del 1 de enero de 2005 al 30 de julio de 2009, y se ha preparado para comunicar a la Junta Directiva del ISTA y al Ministro de Gobernación que actuaron durante dicho período, y para uso de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 20 de mayo de 2010.

DIOS UNIÓN LIBERTAD.

Director de Auditoría Seis.

