



No. Notificación de Auditoría: 162/2011

Proceso Evaluado: Legalización de Inmuebles

VERSIÓN PÚBLICA - Art. 30 y Art. 6 Lit. "A" de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), referente a la supresión de datos personales.

INFORME FINAL DE AUDITORIA INTERNA

Examen Especial de Tipo Operativo

Auditoría de Gestión al Proceso de Legalización de Inmuebles propiedad del MINED
Al 30/04/2011 con actualización al 26 de febrero 2014

Ref. INF/DAI-MINED/162-2011

Versión Pública



Febrero 2014

MISION DE AUDITORIA INTERNA: "Somos un Equipo que proveemos servicios de Aseguramiento y Consultoría de forma independiente y objetiva, mediante un enfoque sistemático y disciplinado, evaluando y promoviendo la mejora de los procesos claves del control interno del Ministerio de Educación".

...Tres ejes transversales del Nuevo Modelo Educativo: la Ciencia y la Tecnología, el arte y la cultura y la recreación y Deporte.

LISTA DE DISTRIBUCIÓN

Título del Informe Examen Especial: Auditoría de Gestión al proceso de Legalización de inmuebles propiedad del MINED. Ref. INF/DAI-MINED/162-2011 con actualización al 26/02/2014

Dirección Responsable: Dirección Nacional de Asesoría Jurídica

Fecha de Distribución del Informe Final: febrero de 2014

Destinatarios Internos del Ministerio de Educación:

Dirigido a la Máxima Autoridad:

- Lic. Franzí Hato Hasbun Barake (*)
Ministro de Educación Ad-honorem

Con copia a los siguientes funcionarios:

- Lic. Hugo Higinio López (**)
Dirección de Asesoría Jurídica
- Licda. Melida Hernández de Barrera (***)
Dirección Nacional de Administración
- Licda. Sandra Elizabeth Alas Guidos (***)
Dirección Nacional de Gestión Departamental

Destinatarios Externos del Ministerio de Educación:

- Corte de Cuentas de la República (****)
- Comité de Auditoría del MINED (*****)

(*) Informe completo remitido a la Máxima Autoridad en cumplimiento al párrafo primero del Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

(**) Copia del Informe Final es entregada en cumplimiento con la Norma de Auditoría Gubernamental # 3.1.9, relacionada con la Fase de Informes.

(***) Con base a la Norma de Auditoría Gubernamental #3.1.9, se remitirá copia de los hallazgos a los servidores públicos.

(****) Informe completo remitido vía correo electrónico en cumplimiento con el párrafo segundo del Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

(*****) Copia del informe es entregado en cumplimiento con los Estatutos de Auditoría Interna.

EQUIPO DE TRABAJO DE LA DIRECCIÓN DE AUDITORIA INTERNA

Auditor de Apoyo:	Lic. Reina Isabel de Guevara, CP
Gerente de Auditoría Operacional:	Lic. Claudia Sánchez de Roque, CP, MBA
Directora de Auditoría Interna:	Lic. Morena Salinas de Mena, CP, MBA

SERVIDORES ACTUANTES DEL PERIODO EVALUADO ENERO 2010 A SEPTIEMBRE 2011

SERVIDOR ACTUANTE	CARGO	PERIODO
	Director de Asesoría Jurídica	Octubre 2009 a la fecha
	Directora Nacional de Gestión Departamental	Diciembre 2009 a la fecha
	Gerente de Infraestructura	Marzo 2010 a la fecha

SERVIDORES ACTUANTES DE PERIODOS ANTERIORES AL PROCESO DE EVALUACIÓN

SERVIDOR ACTUANTE	CARGO	PERIODO
	Ex - Directora de Asesoría Jurídica	1989-2004
	Ex - Directora de Asesoría Jurídica	2004-2009
	Ex - Jefe Departamento de Legalización de Inmuebles	2001-2007
	Ex - Jefe Departamento de Legalización de Inmuebles	2007-2009



ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES	5
II.	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	6
III.	ALCANCE Y RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS APLICADOS	6
IV.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO	7
V.	RECOMENDACIONES GENERALES AL CONTROL INTERNO.....	10
VI.	HALLAZGOS DE AUDITORÍA Y PLANES DE ACCIÓN	12
VII.	HALLAZGO N^o. 1: DEBILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE EXPEDIENTES DEL PROCESO DE LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES	14
VIII.	HALLAZGO N^o. 2: ESCRITURAS LEGALIZADAS PENDIENTES DE INSCRIBIR	19
IX.	HALLAZGO N^o. 3: INMUEBLES SIN CONOCIMIENTO DE SITUACIÓN LEGAL.....	23
X.	PÁRRAFO ACLARATORIO	27
XI.	AGRADECIMIENTOS	27

Versión Pública

I. ANTECEDENTES

La presente Auditoría de Gestión al proceso de Legalización de Inmuebles propiedad del MINED se realizó en cumplimiento al Plan de la Dirección de Auditoría Interna, del Ministerio de Educación (MINED), y es la primera que se práctica.

Por parte de Auditoría Interna, no se tienen antecedentes de que la Corte de Cuentas, ni Auditorías Externas hayan realizado auditorías a la Legalización de Inmuebles y no se tuvo a la vista informes de auditorías realizadas a este proceso en el Sistema GPA ni en físico, por parte de las instancias, antes mencionadas.

Para la ejecución de esta auditoría, se ha considerado, la información que maneja el Departamento de Acreditación del Ministerio de Educación, referente a un total de cinco mil cuatrocientos siete (5,407) centros educativos, de los cuales, el Departamento de Legalización de Inmuebles, de la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ), contabiliza un total de cinco mil trescientos doce inmuebles (5,312), los cuales a la fecha muestran el siguiente estado, según información proporcionada, al 26 de febrero 2014:

Estado de los Inmuebles	Cantidad	%
Escrituras Inscritas	2,009	37%
Escrituras Legalizadas pendientes de Inscribir	2,247	42%
Inmuebles en proceso de Legalización (26/02/2014)	700	13%
Inmuebles que no se conoce su situación	451	8%
Total de Inmuebles	5,407	100%

El proceso a seguir para la Legalización de Inmuebles, inicia con la solicitud del proceso, por parte de los Directores de cada uno de los Centros Escolares, el cual es trasladado a la Dirección Departamental, para su envío a la DAJ ó es enviado directamente a DAJ por parte del Director del Centro Escolar, para la verificación de la documentación y solicitar los requerimientos para iniciar el trámite, interviniendo en este proceso la Gerencia de Infraestructura en la ejecución del levantamiento Topográfico, para ser presentado junto con el resto de información a la Fiscalía General de la República, para su validación y luego al Centro Nacional de Registro, para su proceso legal; es importante mencionar, que el tiempo de ejecución de cada caso dependerá, de las particularidades que presenten.

Durante el periodo 2010 al 19 de febrero de 2014, se han realizado inscripciones de 193 escrituras de bienes inmuebles a favor del MINED.



A nivel organizacional el Departamento de Legalización de Inmuebles, de la DAJ está conformado por, un jefe de departamento y tres colaboradoras; quienes son los responsables de la creación, ejecución, control y finalización de los casos de Inmuebles, presentados por los responsables de las unidades para su legalización; cada uno de los colaboradores posee en promedio 115 expedientes.

II. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar el proceso de legalización de los bienes inmuebles propiedad del MINED.

III. ALCANCE Y RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS APLICADOS

Realizamos el presente examen especial al proceso de Legalización de Inmuebles propiedad del MINED, durante el período de evaluación al 30 de abril 2011 y actualizado al 26 de febrero 2014, de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República, en lo aplicable. Estas Normas requieren que planifiquemos y ejecutemos el examen especial de tal manera que podamos obtener una seguridad razonable sobre si el control examinado, está libre de irregularidades significativas.

La auditoría se realizó conforme al marco de control interno adoptado por el Ministerio de Educación, conocido como Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), con enfoque COSO autorizadas por la Corte de Cuentas de la República.

Entre los principales aspectos que incluyó el alcance de nuestra auditoría, se detallan a continuación:

- Evaluación del control interno al proceso de Legalización e Inscripción de inmuebles,
- Revisión de expedientes de inmuebles en proceso de Legalización;
- Verificación de la existencia y aplicación de políticas y procedimientos;
- Confirmación de inmuebles, con el apoyo de las Direcciones Departamentales;

IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

Según Decreto No. 8 de la Corte de Cuentas de la República con fecha 22 de marzo de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 68, Tomo No. 371 de fecha 6 de abril de 2006, se publicaron las Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) del MINED. Dichas normas comprenden el marco integrado de control interno institucional, evaluándose en la presente auditoría, los siguientes componentes: Ambiente de Control, Valoración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Monitoreo; obteniendo los resultados siguientes:

Componente: Ambiente de Control

“Establece el fundamento de la institución, para influir la práctica del control en sus servidores. Es la base de los otros componentes del control interno, proporcionando los elementos necesarios para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una gestión escrupulosa”. (Art. 5 NTCIE-MINED).

La estructura organizativa autorizada difiere con la estructura física actual de la DAJ; no obstante, las funciones y responsabilidades citadas en el Manual de Funciones no son ejecutadas por el personal, debido a la falta de pro actividad y diligencia en el trabajo; ya que se han encontrado expedientes de legalización de inmuebles sin seguimientos por parte del personal técnico responsable, a pesar de que el personal tiene antigüedad mayor a dos años, en la ejecución de dicho proceso y la asignación de los casos. Por otra parte, es importante mencionar, que a pesar de existir autorizada una figura de Asesoría Jurídica dentro de las Direcciones Departamentales, estos no ejercen las funciones como tal, ya que dependen jerárquicamente de la Dirección Nacional de Gestión Departamental.

Por lo anterior, la DAJ tomo a bien la rotación del personal del área, lo que generó que actualmente el departamento de legalización de inmuebles, cuente únicamente con una jefatura y tres técnicos que tiene en promedio asignado 115 expedientes para su legalización e inscripción correspondiente. Por otra parte, este personal se desplazó a las Direcciones Departamentales de Educación, para realizar un levantamiento físico de las escrituras y los bienes bajo su jurisdicción; sin embargo, dicho proceso aún se encuentra en proceso de ejecución y se espera finalizar durante el 2014.



Componente: Valoración de Riesgos

“Cada entidad enfrenta una variedad de factores de riesgo derivados de fuentes externas e internas, que deben ser considerados para alcanzar los objetivos institucionales. Por eso, una condición previa para la valoración de riesgos es el establecimiento de objetivos, enlazados en niveles diferentes y consistentes internamente. La valoración de riesgos es la identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos, formando una base para la determinación de cómo deben administrarse los riesgos”.(Art. 6 NTCIE-MINED).

No se tiene una matriz que identifique los riesgos que el MINED pueda tener al realizar inversiones o mejoras en inmuebles que no han sido legalizados a favor del MINED, ni existen acciones en el corto plazo para solventar las debilidades de control identificadas.

Considerando lo anterior, la Gerencia de Infraestructura modificó los lineamientos internos en el que se estableció que las construcciones o mejoras a los bienes inmuebles de los Centros Escolares, únicamente se podrán ejecutar en aquellas propiedades que estén a favor del MINED.

Por otra parte en las NTCIE vigentes a partir del 26 de septiembre 2013, se establece que, no podrá edificar, realizar modificaciones ni ampliaciones en la infraestructura de inmuebles, cuya propiedad o posesión no esté a favor del Estado de El Salvador, en el Ramo de Educación; únicamente reparaciones bajo situaciones de emergencia nacional decretadas por la Dirección Nacional de Protección Civil cuando exista calamidad pública, con la finalidad de procurar la continuidad de los servicios educativos.

Componente: Actividades de Control

“Son las políticas y procedimientos que permiten obtener una seguridad razonable del cumplimiento de las directrices administrativas. Tales actividades ayudan a asegurar que se están tomando las acciones necesarias para enfrentar los factores de riesgo implicados en el logro de los objetivos de la entidad. Estas se dan en todos los niveles de la organización; incluyen un rango de actividades tan diversas como aprobaciones y autorizaciones, conciliaciones, seguridad de activos, rotación del personal, rendición de fianzas y segregación de funciones”. (Art. 7 NTCIE-MINED).

Existen normativas que regulan los procesos de legalización de inmuebles del MINED, en donde detalla las funciones y responsabilidades de cada una de las partes involucradas en el proceso; sin embargo, se han identificado que a la fecha de la auditoría no todas las partes involucradas cumplen con el proceso establecido, ya que se tienen inmuebles pendientes de legalización que funcionan actualmente como Centros Escolares; debido a la falta de documentación o la Topografía del terreno, por otra parte, no existe una conciliación de saldos de los bienes inmuebles en poder del área de activo fijo, DAJ, Infraestructura y el Censo, por lo que no existe, confiabilidad de la información que se encuentra en cada una de las áreas y el registro de los mismos.

Ante esta situación y por la falta de recursos humano para el levantamiento topográficos del terreno, se realizaron contrataciones de personal técnico para el levantamiento correspondiente de los Centros Escolares que se había solicitado dicho requisito para continuar el proceso de legalización e inscripción de los bienes inmuebles. Sin embargo, dicha actividad actualmente, se ejecuta con el apoyo de la Gerencia de Infraestructura.

Componente: Información y Comunicación

"Deben establecerse los procesos para que la administración activa pueda identificar, registrar y comunicar información, relacionada con actividades y eventos internos y externos relevantes para la organización" (Art. 8 NTCIE-MINED).

No existe un resguardo centralizado de las escrituras de los inmuebles, ya que a la fecha una parte se encuentra en resguardo de activo fijo, otra en la DAJ y otra en los diferentes Centros Escolares a nivel nacional; así mismo no se tiene un informe mensual sobre el avance, seguimiento y finalización de los casos a cargo de cada técnico.

Para lo anterior, la Dirección de Asesoría Jurídica en coordinación con la Unidad de Activo Fijo, realizaron un levantamiento físico de las escrituras bajo su resguardo, para ser consolidada la información e ingresarla al Sistema Automatizado para su control y custodia; dentro de este proceso, también se estableció aquellas propiedades que estén a favor del MINED. Es importante mencionar que la Unidad de Activo Fijo, es responsable de la custodia de las Escrituras Públicas, ya que cumple con la condición de que estas deben ser custodiadas por un servidor responsable e independiente de los que autorizan y aprueban las adquisiciones, conforme a lo establecido en las NTCIE en el artículo 128.



Componente: Monitoreo

"El sistema de control interno tiene que someterse a un proceso continuo de monitoreo, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad y niveles gerenciales del MINED. Son actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno en el tiempo y asegurar razonablemente que los resultados de las auditorias y de otras revisiones, se atiendan con prontitud". (Art. 9 NTCIE-MINED).

A la fecha de la auditoria, no existe un monitoreo de los expedientes de legalización de inmuebles en poder de los técnicos de la DAJ, no permitiendo con ello dar un estatus de los mismos en una fecha determinada.

Actualmente, se tiene un control de la asignación de expedientes por técnico en la Dirección de Asesoría Jurídica; sin embargo, 280 expedientes no han sido reasignados, ya que los dos responsables de su custodia una se jubilo y el otro se cambio a otra área de esa Dirección; por lo que es importante su asignación para el seguimiento, legalización e inscripción de los bienes inmuebles a favor del MINED.

V. RECOMENDACIONES GENERALES AL CONTROL INTERNO

Al finalizar el proceso de evaluación de Control Interno, es importante que la DAJ, con el apoyo del resto de áreas del Ministerio que intervienen en el proceso, realicen acciones en el corto plazo que solvante las oportunidades de mejora identificadas y para ello se citan las siguientes recomendaciones:

- Se defina la figura de Asesoría Jurídica dentro de las Direcciones Departamentales, dependiendo directamente de la DAJ y no de la Dirección Nacional de Gestión Departamental, como se encuentra actualmente.
- Que se de cumplimiento a las normativas que regulan los procesos de legalización de inmuebles del MINED, por parte, de las áreas involucradas en el proceso (Centros Escolares, Direcciones Departamentales, Gerencia de Infraestructura y Dirección de Asesoría Jurídica).

- Que se realice una conciliación trimestral de los bienes inmuebles en poder del área de activo fijo, DAJ, Infraestructura y los censos, garantizando con ello la exactitud de los inmuebles, que se encuentra en cada una de los Centros Escolares y el registro de los mismos.
- Que centralicen el resguardo de las escrituras inscritas de los inmuebles, en el área de activo fijo; tal como lo establece la normativa.
- Solicite a los técnicos responsables de la custodia y administración de los Expedientes, realizar un levantamiento físico de los mismo, en poder del área y actualice el estatus que poseen a la fecha; además, elaboren un reporte mensual, que describa los niveles de avance realizados en el mes, el detalle de limitaciones encontradas para su ejecución y las propuestas de solución de las mismas en el corto plazo; así mismo, la DAJ deberá preparar un reporte mensual de aquellas limitaciones que requieren el apoyo de la Máxima Autoridad para ser solventadas y así poder finiquitar los procesos.



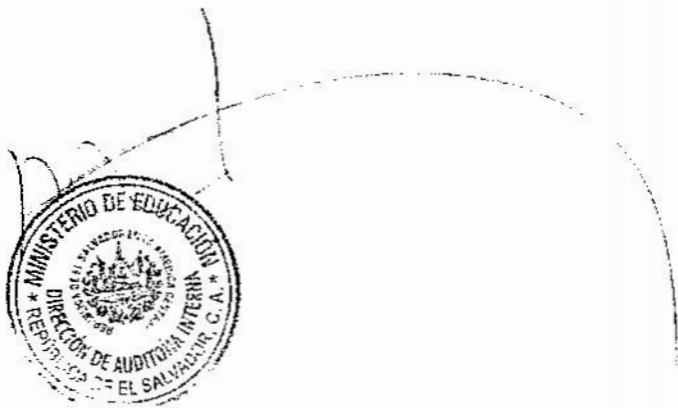
VI. HALLAZGOS DE AUDITORÍA Y PLANES DE ACCIÓN

Es importante mencionar que los resultados plasmados en este informe, así como los comentarios y recomendaciones, tienen la intención de fortalecer la estructura de control interno administrativo permitiendo con ello, la mejora en el proceso de legalización de inmuebles a favor del MINED.

En este sentido, después de haberse realizado el proceso de auditoría se tienen los siguientes hallazgos como resultados de los aspectos evaluados según Programa de Auditoría, siendo éstos:

Hallazgos	Plan de Acción
H1 Debilidad en la Administración de Expedientes del Proceso de Legalización de Inmuebles	Las recomendaciones citadas serán retomadas para el fortalecimiento del Control Interno del área, las cuales serán implementadas durante el ejercicio 2014; sin embargo, ya se han realizado algunas acciones que han contribuido a mejorar los controles. Ver detalle en el hallazgo.
H2 Escrituras Legalizadas Pendientes de Inscribir	La DAJ en coordinación con la Unidad de Activo Fijo, realizó el levantamiento físico de las escrituras en su poder, con el objeto de ingresar dicha información al sistema informático, y serva de control y administración de las escrituras en poder de ambas áreas. Por otra parte, la DAJ ha preparado un Plan para ser presentado a la Máxima Autoridad del MINED para su aprobación y posterior ejecución. Adicionalmente, el Sistema ya fue instalado en cada una de las máquinas del personal del Departamento de Legalización de Inmuebles, pero aún no se está utilizando, porque se está depurando la información que se va a migrar, dicho proceso se espera finalizar en el segundo semestre 2014.
H3 Inmuebles sin conocimiento de situación Legal	Las recomendaciones citadas han sido retomadas por las áreas involucradas y en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del MINED, vigentes a partir del 26 de septiembre 2013, el proceso de inmuebles se considera en los artículos 150, 153, 154 y 293; sin embargo, la DAJ está en proceso de ejecución de actividades que permitan controlar el 100% de los bienes del Ministerio, con el apoyo de las Direcciones Departamentales. Este proceso se espera finalizar el segundo semestre del 2014.

HALLAZGOS DE AUDITORÍA



Versión Pública

VII. HALLAZGO No. 1: Debilidad en la Administración de Expedientes del Proceso de Legalización de Inmuebles

Importancia del Hallazgo: Riesgo Alto

Componente NTCIE impactado: Ambiente y Actividades de Control

Condición:

Encontramos al 26 de noviembre 2013, un total de 625 expedientes en proceso de legalización (Ver detalle en **Anexo No. 1**), que representan el 12% del total de Inmuebles a Nivel Nacional, dentro de los cuales, existen expedientes que corresponden a administraciones anteriores (1990-2009) lo que muestra la falta de oportunidad en el seguimiento de los mismos, por parte del personal técnico a los que habían sido asignados. Por lo anterior, se tomo una muestra de 165 expedientes para su revisión, identificando deficiencias de control que dificultan dicho proceso, tales como:

- No se les asigna un código único o correlativo por caso a los expedientes.
- La documentación que contienen no se encuentra foliada.
- No se tienen reportes sobre el estatus de los casos en proceso de legalización.
- No se cuenta con un filtro para la recepción de información o consultas inmediatas en las Direcciones Departamentales; a pesar de existir autorizada una figura de Asesoría Jurídica.
- No se cuenta con un almacenamiento digital de la información, que respalde y garantice la documentación, en caso de extravío o deterioro de la misma.
- No se lleva un control de los expedientes que requieren levantamiento topográfico y las solicitud hechas a la Gerencia de Infraestructura.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar, que al 26 de febrero 2014, la cantidad de expedientes para legalización ha incrementado a 700 y de estos, 280 expedientes no han sido reasignados al personal del Departamento de Legalización de Inmuebles, debido a que los técnicos responsables actualmente poseen un promedio de 115 expedientes, lo que dificulta su seguimiento y oportunidad en la entrega de la información, de cada caso.

Criterios:

• **Las Normas Técnicas de Control Interno Específicos (NTCIE) del MINED:**

Prácticas y Medidas de Control - Art. 44.- Todos los procesos institucionales, deben integrar sus propias actividades de control interno que mejor se adapten a su Unidad Organizativa e institucionalmente, que permitan una administración eficaz y eficiente de los riesgos y gestión, que coadyuven al logro de los objetivos y metas.

Procedimientos para Autorización y Registro - Art. 114.- Se establecerá formalmente y por escrito los procedimientos para autorización, registro y control oportuno de todas las operaciones, concibiéndolos como la secuencia lógica de los pasos que sigue una tarea o actividad.

Causa:

- Asignación desproporcional del trabajo, en cuanto a la cantidad de expedientes en poder de colaboradores jurídicos en el Departamento de Legalización de Inmuebles.

Efectos (Riesgos):

- No exista rendición de cuentas y deducibilidad de responsabilidades, por la falta de generación de reportes de control y asignación de expedientes.
- Retraso en la resolución de los casos, generando inestabilidad para la Comunidad Educativa.
- Los niveles de responsabilidad de cada área, se dilatan, pero la responsabilidad final recae sobre el área responsable del proceso.
- Extravío de información y expedientes incompletos, por falta de control de los casos de legalización de inmuebles existentes.

Recomendaciones:

Dirección de Asesoría Jurídica:

- Gire instrucciones por escrito, al Departamento de Legalización de Inmuebles, para que todo caso recibido para elaborar trámite de legalización de inmueble, sea recibido siempre y cuando cumpla con el detalle de la información mínima que deben contener, evitando con ello aperturar expedientes con información incompleta y que esto entorpezca la eficiencia del proceso; así mismo deberá divulgar dicha medida al personal de la DAJ que recibe correspondencia, para que no se reciba información relacionada a este proceso si no cumple con el detalle establecido.



- Solicite por escrito a la Jefe del Departamento de Legalización de Inmuebles, la elaboración de metas y objetivos para cada uno de los técnicos bajo su cargo, así mismo, realice una redistribución de funciones y responsabilidades, para así poder dar un seguimiento bimensual, sobre el cumplimiento de estas, los cuales deberá informar a la Dirección de Asesoría Jurídica para que esta tome acciones para fortalecer los procesos y concluir aquellos casos con antigüedad igual ó mayor a 1 año.
- Solicite por escrito a los técnicos responsables de expedientes para que realicen un informe de la antigüedad de los casos y expongas la problemática existente y la solución probable a los mismos en un período no mayor a tres meses; con el objeto de que la DAJ, tome acción en el corto plazo para la solución de los mismos. Así mismo, deberá elaborarse un informe bimensual del avance de los mismos, por parte de los técnicos responsables, a partir de la fecha de presentación del reporte.
- Solicite por escrito a la Gerencia de Infraestructura, el apoyo para aquellos casos en donde se requiera del levantamiento topográfico, por medio de una consolidación de los casos a requerir y se realice una programación para el cumplimiento de dicho proceso y se de seguimiento por parte de la DAJ para evitar retrasos o reprocesos en la legalización de los mismos.
- Solicite por escrito para que el personal del Departamento de Legalización de inmuebles, deje constancia en cada expediente de las solicitudes realizadas al área de Infraestructura, así como del seguimiento escrito realizado por los técnicos responsables de cada expediente, logrando así, evidenciar los tiempos de respuesta de las Unidades que sirven de apoyo para la ejecución del proceso de legalización de inmuebles.

Planes de Acción y fecha de implementación:

Las recomendaciones citadas serán retomadas para el fortalecimiento del Control Interno del área, las cuales serán implementadas durante el ejercicio 2014; sin embargo, ya se han realizado algunas acciones que han contribuido a mejorar los controles tales como:

1. Se lleva un control de las asignaciones de expedientes a los técnicos del Departamento de Legalización de Inmuebles, sin embargo, el personal asignado es poco en relación a la cantidad de expedientes que demandan el servicio.
2. Se giraron instrucciones para que los Técnicos del Departamento de Legalización de Inmuebles, den seguimiento a los expedientes asignados y mantengan comunicación constante con las áreas involucradas en el proceso para agilizar el proceso de legalización e inscripción.
3. Dentro de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas vigentes a partir del 26 de noviembre 2013, se establece que:

Art. 165.- El Encargado del archivo de expedientes, convenios, acuerdos, escrituras y demás documentos de la Dirección de Asesoría Jurídica, será responsable del cuidado, conservación, resguardo y control de los expedientes en proceso y fenecidos.

Art. 166.- Se establecerá un archivo activo y uno pasivo para la administración de los documentos, ambos se regirán por las disposiciones contenidas en el Instructivo para el Cuidado, Administración, Conservación y Destrucción de Documentos, de la Dirección de Asesoría Jurídica.

Todo expediente que ingrese al Archivo de la Dirección de Asesoría Jurídica, deberá ser codificado para su identificación y resguardo.



ANEXO No. 1

**Detalle de expedientes en poder de los técnicos de la
Dirección de Asesoría Jurídica
para el proceso de Legalización de Inmuebles a favor del MINED
(Dato proporcionado al 26/11/2013)**

Se tienen 625 casos en proceso de legalización de inmuebles, los cuales están distribuidos en 3 Colaboradores Jurídicos, así:

Nombre del Técnico Asignado	Expedientes Asignados	Período de Asignación	%
	110	(2010 - 2013)	18%
	104	(2010 - 2013)	17%
	131	(2005 - 2012)	21%
	110	(2005 - 2009)	18%
	170	(1999 - 2009)	27%
5	625		100%

* Persona jubilada y aún no se han reasignado los expedientes

** Personal que no pertenece al Departamento de Legalización de Inmuebles y no han sido reasignados los expedientes por el poco personal que labora en el área

Total de Expedientes sin ser reasignados 280
lo que equivale al 45% del total(625) de los expedientes en poder de la DAI

Versión Pública

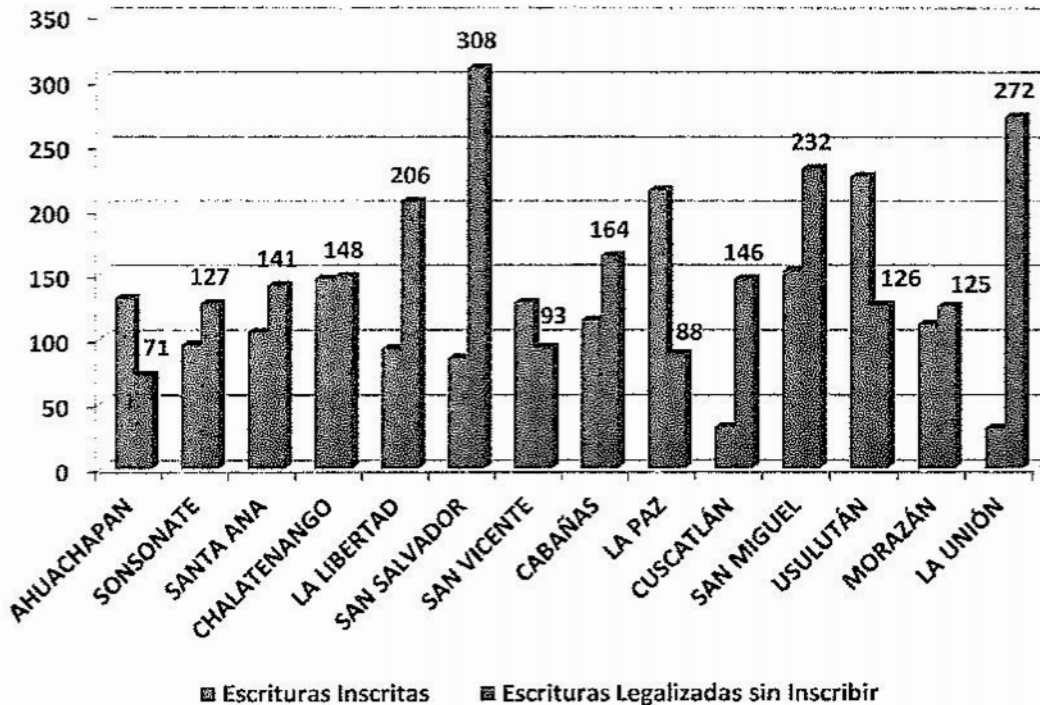
VIII. HALLAZGO No. 2: Escrituras Legalizadas Pendientes de Inscribir

Importancia del Hallazgo: Riesgo Alto

Componente NTCIE impactado: Valoración de Riesgos

Condición:

Encontramos un total de 4,256 escrituras legalizadas, las cuales representan el 79% del total de Centros Escolares, sin embargo, según dato proporcionado por la Dirección de Asesoría Jurídica, de estas 2,247 escrituras se encuentran pendiente de inscripción en el Centro Nacional de Registro, las que equivalen al 42% del total de los Centros Escolares, destacándose los departamentos de San Salvador, La Unión, San Miguel, La Libertad y Cabañas, con el mayor número de Inmuebles sin inscripción; a pesar de poseer una antigüedad del proceso mayor a dos años. (Ver detalle en **Anexo No. 2**). El detalle por departamental, se muestra a continuación:



Lo anterior, impacta negativamente en el logro de los objetivos trazados por el MINED en el plan Social Educativo, ya que para los Cooperantes Externos, es requisito que para la ejecución de los proyectos relacionados con mejoramiento de infraestructura, ampliación y construcción de centros educativos, pertenezca el Inmueble a esta Cartera de Estado. Por otra parte el resguardo de las escrituras esta de forma compartida actualmente con la Unidad de Activo Fijo y la DAJ.



Criterios:

- **Instructivo del sistema de Registro y Control de los Bienes Muebles del Ministerio de Educación, en el literal C. LEGALIZACION DE BIENES INMUEBLES Y DERECHOS DE AUTOR,** las unidades Jurídicas del Ministerio de Educación, y de otras dependencias deberán remitir al Departamento de Activo Fijo, copia de los acuerdos ejecutivos, escrituras de compraventa, donación, comodato y títulos supletorios; ya sea de inmuebles, bienes culturales y derechos de autor, dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles posterior a la emisión del documento.
- **Las Normas Técnicas de Control Interno (NTCIE) del MINED:**
Infraestructura Educativa Art. 95.- A fin de dotar de los espacios, instalaciones y mobiliario, adecuados que respondan a los requerimientos de un sistema educativo eficiente y eficaz, la Dirección Nacional de Infraestructura, debe de planificar, normar y coordinar las actividades que sean necesarias y elaborar sus indicadores de gestión que permitan evaluar su cumplimiento.

Causas:

- Falta de seguimiento al proceso de Legalización de Inmuebles, por parte de los responsables en los Centros Escolares y la Dirección de Asesoría Jurídica.
- Falta de asignación presupuestaria para el pago de aranceles correspondientes al proceso de Legalización de Inmuebles.

Efectos (Riesgos):

- Pérdida de oportunidad en la dotación de los espacios, instalaciones y mobiliario, adecuados a los Centros Educativos por parte de los Cooperantes Externos.
- Incumplimiento de la normativa que regula el proceso de Legalización de Inmuebles, por parte de las áreas involucradas.
- Impacto negativo en la población que percibe los beneficios de la Infraestructura Educativa.

Recomendaciones:

Dirección de Asesoría Jurídica:

- Elabore en el corto plazo un Plan Administrativo Financiero, que contenga el detalle de los Inmuebles que poseen Escrituras Legalizadas, pendientes de inscribir, en el que deberá considerar los recursos, el tiempo en que se desarrollará la inscripción y el costo que esto generará para el MINED.
- Con el apoyo del Departamento de Legalización de Inmuebles, haga una entrega formal de las Escrituras Públicas, originales inscritas en su poder al 25 de noviembre 2013, al Departamento de Activo Fijo para su resguardo y control y que todas aquellas posterior a esa fecha deberán ser resguardadas en la Dirección de Asesoría Jurídica, en cumplimiento a lo establecido en lo establecido en el artículo 165 de las NTCIE del MINED vigentes.
- Solicite por escrito a la Dirección Nacional de Administración, para que el personal responsable de Actio Fijo, resguarde las Escrituras Públicas Inscritas a favor del MINED, en la caja de seguridad asignada; ya que estas representan dentro de los Estados Financieros al 27/02/2014 USD\$30,467,210.14
- Con apoyo de la Dirección Nacional de Administración y el área de Activo Fijo, elaboren un proyecto de Digitalización de las Escrituras Públicas a favor del MINED, con el objeto de fortalecer el resguardo y custodia de esta información, así mismo, que los usuarios internos, tengan acceso de consulta a la misma y no genere el deterioro o extravío físico de estas. Lo anterior, además deberá incluirse en las regulaciones para su apego y cumplimiento de las partes involucradas en el proceso.

Planes de Acción y fecha de implementación:

La DAJ en coordinación con la Unidad de Activo Fijo, realizó el levantamiento físico de las escrituras en su poder, con el objeto de ingresar dicha información al sistema informático, y serva de control y administración de las escrituras en poder de ambas áreas. Por otra parte, la DAJ ha preparado un Plan para ser presentado a la Máxima Autoridad del MINED para su aprobación y posterior ejecución. Adicionalmente, el Sistema ya fue instalado en cada una de las máquinas del personal del Departamento de Legalización de Inmuebles, pero aún no se esta utilizando, porque se esta depurando la información que se va a migrar, dicho proceso se espera finalizar en el segundo semestre 2014.



ANEXO No. 2:

Muestra de Escrituras Legalizadas Pendientes de Inscribir

# Acuerdo	Fecha	Modalidad del Inmueble	Institución, Persona Natural o Jurídica benefactora	Nombre del Centro Escolar	Código Infra.	Características
15-1366	11/11/2004	Comodato	Asociación Pro-Desarrollo Integral Educativo del Niño y la Niña	C.E. "La Rosa Blanca", San Jacinto (*)	14864	No proporcionaron documento
15-1578	13/01/2005	Donación	[REDACTED]	C.E. "Cantón El Farito", Conchagua, LA Unión	13363	Los documentos proporcionados son fotocopias (2 escrituras, una de ratificación de escritura)
15-1461	21/12/2005	Donación	Alcaldía Municipal de San Salvador	C.E. Santiago Ignacio Barberena, Bo. Candelaria, S.S.	11627	Documento fotocopia pero los sellos de la notaria [REDACTED] son originales.
15-0976	16/06/2005	Donación	[REDACTED]	C.E. Cantón. El Limón, Semsebra, Morazán	84099	Documento fotocopia pero los sellos de la notaria [REDACTED] son originales.
15-0043	17/01/2005	Donación	Alcaldía Municipal de Tepetitán	C.E. Col. El Refugio, Nuevo Tepetitán, San Vicente	78089	Documento fotocopia pero los sellos de la notaria [REDACTED] son originales.
15-1269	15/12/2006	Donación	[REDACTED]	C.E. Tihuicha, Jujutla, Ahuachapán (**)	60059	Documento fotocopia pero los sellos de la notaria [REDACTED] son originales.

(*) Inscrita el 13 de noviembre 2013, según dato de inscripción 60132707-00000 asiento 5

(**) Inscrita el 17 de julio 2012, según dato de inscripción 15137410-00000

IX. HALLAZGO No. 3: Inmuebles sin conocimiento de situación legal

Importancia del Hallazgo:	Riesgo Alto
Componente NTCIE impactado:	Valoración de Riesgos

Condición:

Determinamos que la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ), no conoce la situación legal del 8% (451) del de los Inmuebles que pertenecen a los Centros Escolares, lo que denota, la falta de control y monitoreo de los mismos, no solo por parte de la DAJ, sino también por parte de los responsables en el área de Activo Fijo, los Centros Escolares y las Direcciones Departamentales, incumpliendo con ello las normativas que regulan estos procesos.

Lo anterior, impacta negativamente a la población estudiantil beneficiada, ya que con ello, no se logran los objetivos propuestos en el Plan Social Educativo, debido a la falta de conocimiento de las mejoras que demandan y la exclusión dentro de los Planes Estratégicos del Ministerio.

Criterios:

- **Instructivo del sistema de Registro y Control de los Bienes Muebles del Ministerio de Educación, en el literal C. LEGALIZACION DE BIENES INMUEBLES Y DERECHOS DE AUTOR**, las unidades Jurídicas del Ministerio de Educación, y de otras dependencias deberán remitir al Departamento de Activo Fijo, copia de los acuerdos ejecutivos, escrituras de compraventa, donación, comodato y títulos supletorios; ya sea de inmuebles, bienes culturales y derechos de autor, dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles posterior a la emisión del documento.

Causas:

- Falta de apego a la normativa vigente que regula el proceso.
- Falta de proactividad por parte de los responsables en los Centros Educativos, para iniciar el proceso de Legalización de Inmuebles.

Efectos (Riesgos):

- Incumplimiento de la normativa que regula el Proceso de Legalización de Bienes Inmuebles, por parte de las áreas involucradas.



Recomendaciones:

Dirección de Asesoría Jurídica:

- Con el apoyo de la Dirección Nacional de Gestión Departamental, soliciten a los Centros Escolares, que elaboren la solicitud de aquellos Inmuebles que no han sido Legalizados, en un período no mayor a tres meses y se les proporcione los requisitos y la documentación que deben cumplir, para que estos sean enviados a la DAJ para el inicio de dicho proceso y así contar con el control del 100% de los Inmuebles.
- Incluya en el Plan Anual 2014 de la Jefatura de Legalización de Inmuebles, la meta de elaborar y actualizar el Manual de Procedimientos y someterlo a la autorización correspondiente, que incluya en forma lógica el proceso de legalización de inmuebles con indicadores, para medir la eficiencia del proceso por cada uno de los técnicos y las áreas involucradas. (Ver **Anexo No. 3** detalle de aspectos mínimos a considerar)
- Divulgue el proceso de Legalización de inmuebles a favor del MINED aprobado, a las partes involucradas en el proceso, con el objeto de que el proceso sea eficiente y coadyuve los riesgos existentes al poseer infraestructura en inmuebles que no son propiedad del Ministerio.

Plan de Acción y fecha de implementación:

Las recomendaciones citadas han sido retomadas por las áreas involucradas y en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del MINED, vigentes a partir del 26 de septiembre 2013, el proceso de inmuebles se considera en los artículos 150, 153, 154 y 293; sin embargo, la DAJ esta en proceso de ejecución de actividades que permitan controlar el 100% de los bienes del Ministerio, con el apoyo de las Direcciones Departamentales. Este proceso se espera finalizar el segundo semestre del 2014.

ANEXO No. 3:

Aspectos mínimos a considerar en la elaboración del Proceso de Legalización de Inmuebles

Responsable	Paso	Procedimiento
PROCESO DE RECEPCIÓN DE SOLICITUD Y DOCUMENTACIÓN ANEXA		
Unidad Solicitante (CE, Departamental y Nivel Central)	01	Solicitud y entrega de documentación a la DAJ para iniciar el proceso de Legalización de Inmuebles. <ul style="list-style-type: none"> Colocar anexo de formato de solicitud formal de la legalización del inmueble y la lista de requisitos anexos a solicitud formal y deberá dividirse por Departamental y Nivel Central; Establecer el periodo máximo para notificación a la DAJ despues de recibida por el propietario del inmueble la donación y comodato.
Puesto responsable de recibir la Solicitud y Documentación Anexa para legalización de inmueble	02	Recibe la solicitud junto con la documentación y revisa si esta cumple los requisitos establecidos y los tiempos definidos, si es SÍ continua en procedimiento 03, si es NO se regresa inmediatamente a la Unidad Solicitante e inicia el proceso.
Puesto responsable de recibir la Solicitud y Documentación Anexa para legalización de inmueble	03	Elabora expediente con la solicitud y documentación de soporte recibida para trasladarlo el día siguiente de su recepción, al Jefe de Legalización de Inmuebles para su asignación
Jefe de Legalización de Inmuebles	04	Asigna un número correlativo al expediente para su asignación, el cual deberá llevarlo en el sistema informático para tal fin y deberá contener: Año, mes, día, No. Correlativo e iniciales del técnico a quien se asigne. Ejemplo: AA/MM/DD/000/ACM
Técnico	05	Recibe expediente para su seguimiento y lo clasifica el mismo día de su recepción, así: <ul style="list-style-type: none"> Si el inmueble requiere de Cambio de Administración Si es una Donación Si es necesaria una Titulación Supletoria ante la Fiscalía Si es Comodato
PROCESO DE LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES		
Técnico	06	Luego de clasificado el expediente, al día siguiente de su recepción, elabora las siguientes solicitudes: <ul style="list-style-type: none"> Solicita estudios registrales o jurídicos a los registros de la propiedad, cuando corresponda. Solicita índice de propietarios a los respectivos registros de la propiedad, cuando corresponda. Solicita certificaciones extractadas o literales a los respectivos registros de la propiedad, cuando corresponda. Solicita la elaboración de Levantamiento Topográficos a la Gerencia de Infraestructura, cuando se trate de Segregaciones o Desmembraciones. (Deberá establecerse los requisitos que deberá contener el levantamiento topográfico para evitar reprocesos y la fecha máxima para su entrega a la DAJ) Solicita Mapas de Parcelas a los respectivos registros de la propiedad, cuando corresponda. Solicitar Inspecciones Técnicas de inmuebles ante la Gerencia de Infraestructura, cuando corresponda. Elabora nota solicitando el terreno al Ministerio que tiene la posesión.

Versión Pública



Responsable	Paso	Procedimiento
		(La DAJ deberá elaborar formatos estándar para realizar dichas solicitudes)
Dirección de Asesoría Jurídica	07	Recibe solicitudes para firma y envío a las áreas correspondientes
LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES QUE SON PROPIEDAD DE OTRAS CARTERAS DE ESTADO		
Consejo de Ministros	08	Recibe Solicitud de cambio de Administración del inmueble para su evaluación y notifica su resolución.
Gerencia de Infraestructura	09	Recibe solicitud de levantamiento topográfico y/o Solicitud de Inspección Técnica del inmueble y después de la fecha estimada para su ejecución envía a la DAJ con copia al Técnico a cargo del expediente.
Técnico	10	Recibe Levantamiento topográfico y/o resultados de la Inspección Técnica del Inmueble y obtiene los derechos de aprobación e inscripción de planos o levantamientos topográficos.
Técnico	11	El día siguiente de recepción de los levantamientos topográficos, envía a aprobación los planos de los inmuebles en proceso de escrituración en el Registro correspondiente.
Técnico	12	El día siguiente de recepción de la aprobación e inscripción de los planos de los inmuebles, realiza proceso para elaboración de Escritura Pública (El cual no deberá exceder a 5 días).
Técnico	13	Recibe resolución por medio de acuerdo del Consejo de Ministros, elabora el acuerdo haciendo efectivo el cambio de administración y solicita acta de entrega material del terreno (5 días hábiles); cuando dicha resolución proceda de Instituciones Autónomas, deberá elaborar Decreto para ser enviado a la Asamblea Legislativa para su autorización (5 días hábiles).
Otra Cartera de Estado	14	Elabora acta de entrega material de terreno (30 días hábiles).
Técnico	15	Deberá dar seguimiento para la recepción formal del terreno hasta obtener el acta de entrega material del terreno (5 días hábiles después de finalizado el tiempo de elaboración del acta)
Asamblea Legislativa	16	Recibe Decreto para su autorización (dos meses)
Dirección de Asesoría Jurídica	17	Recibe Decreto debidamente autorizado y traslada a técnico para que continúe el proceso (3 días hábiles después de su recepción)
Técnico	18	Recibe Decreto debidamente autorizado y finaliza el proceso de legalización del inmueble
LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES QUE HAN SIDO DONADOS		
Deberán considerarse los pasos establecidos por la DAJ y el resto de unidades involucradas en el proceso		
LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES QUE REQUIEREN EFECTUAR UNA TITULACIÓN SUPLETORIA ANTE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA		
Deberán considerarse los pasos establecidos por la DAJ y el resto de unidades involucradas en el proceso		
LEGALIZACIÓN DE INMUEBLES POR COMODATO		
Deberán considerarse los pasos establecidos por la DAJ y el resto de unidades involucradas en el proceso		
PROCESO DE REGISTRO CONTABLE DE INMUEBLES		
Deberá desarrollarse con apoyo del área de Contabilidad		
RESGUARDO DE EXPEDIENTES Y ESCRITURAS DEBIDAMENTE INSCRITAS		
Deberá desarrollarse con apoyo del área De Administración y Asesoría Jurídica		

X. PÁRRAFO ACLARATORIO

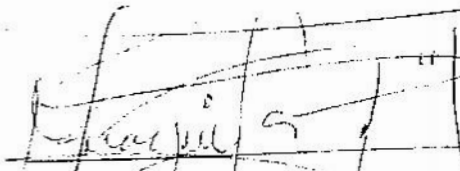
El objetivo del presente trabajo fue realizar una auditoría de gestión al proceso de legalización de inmuebles a favor del MINED. Los comentarios y recomendaciones indicados en el presente informe no tienen la intención de señalar personalmente a los servidores públicos responsables de la gestión de los procesos observados; sino la de mejorar la estructura de control interno administrativo en los procesos de legalización de inmuebles realizados en la Dirección de Asesoría Jurídica, la cual solamente podrá hacerse con el apoyo de todas la partes involucradas.

XI. AGRADECIMIENTOS

Hacemos un extensivo agradecimiento a la Dirección de Asesoría Jurídica y su personal técnico y administrativo; a los Directores Departamentales y Docentes de los centros educativos visitados y todos aquellos servidores públicos que amablemente proporcionaron la información solicitada, por su apoyo y disposición de tiempo en todo el proceso de la auditoría; ya que sin ustedes no se podría haber cumplido el objetivo de la auditoría.

San Salvador, 27 de febrero de 2014.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Morena Salinas de Mena, CP, MBA.
Dirección de Auditoría Interna
Ministerio de Educación
morena.salinas@mined.gob.sv

