



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

**“INFORME SOBRE EXAMEN DE SEGUIMIENTO AL REGISTRO DE BIENES
INMUEBLES PROPIEDAD DE FENADESAL EN EL CENTRO NACIONAL DE
REGISTROS”**

PERIODO FINALIZADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021

San Salvador, 28 de julio de 2022.

REF. UAI-INF- 008/2022

ÍNDICE

CONCEPTO	PÁGINA
I. OBJETIVOS DEL EXAMEN.	3
II. ALCANCE	4
III. PROCEDIMIENTOS APLICADOS	4
IV. RESULTADOS DEL EXAMEN.	5
V. CONDICIONES IMPREVISTAS SURGIDAS EN LA EJECUCIÓN DEL EXAMEN	5
VI. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE INFORMES ANTERIORES.	8
VII. CONCLUSIÓN.	9
VIII. PÁRRAFO ACLARATORIO.	9

**COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA
UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA**

San salvador, 28 de julio de 2022.

REF. UAI-INF-008/2022

**Lic. Federico Gerardo Anliker López,
Presidente Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma,
Presente.**

El presente informe contiene los resultados del “**Examen de seguimiento al Registro de Bienes Inmuebles propiedad de FENADESAL en el Centro Nacional de Registros**”, correspondiente al periodo finalizado al 31 de diciembre de 2021. Esta evaluación fue realizada de acuerdo al Plan de Trabajo de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente al año 2022, según auto de designación referencia **UAI-AUTO-004-2022**, de fecha 6 de enero de 2022, y en cumplimiento a los artículos 30, 31 y 34 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

Este examen se desarrolló aplicando las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas de Auditoría Interna y Manual de Auditoría Interna del Sector Gubernamental, ambos emitidos por la Corte de Cuentas de la República y en el Manual de Auditoría Interna de la CEPA, asimismo, de conformidad a la normativa legal y técnica específica aplicable, verificando su cumplimiento.

I. OBJETIVOS DEL EXAMEN.

2.1. OBJETIVO GENERAL

Emitir un informe que contenga los resultados del examen de seguimiento al registro de bienes inmuebles propiedad de FENADESAL en el Centro Nacional de Registros, al 31 de diciembre de 2021.

2.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- a. Identificar los Bienes Inmuebles que pertenecen a la red ferroviaria del país
- b. Comprobar que los Bienes Inmuebles se encuentran debidamente inscritos en el Centro Nacional de Registros.
- c. Documentar las gestiones realizadas para la inscripción de los inmuebles y que están pendientes de inscripción.
- d. Verificar el adecuado registro y contabilización de los bienes inmuebles

- e. Comparar los bienes inmuebles con diferentes fuentes de información (contabilidad, documentos, control de activo fijo en el sistema SADFI, entre otros)
- f. Comprobar que se ha cumplido con las normas relativas a la actualización del valor de los bienes inmuebles.

II. ALCANCE

El examen comprende el seguimiento al registro de los Bienes Inmuebles en propiedad de FENADESAL al 31 de diciembre de 2021, incluyendo los Bienes Inmuebles que son Administrados por la Comisión y que forman parte del ferrocarril y muelle, con todos sus anexos y dependencias.

Este examen se efectuó de acuerdo a las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental y el Manual de Auditoría Interna del Sector Gubernamental, ambos emitidas por la Corte de Cuentas de la República y el Manual de Auditoría Interna de esta Unidad, verificando el cumplimiento de Leyes, Decretos, Manuales, Reglamentos, las Normas Técnicas de Control Interno Específicas de CEPA y otras disposiciones legales en lo aplicable.

III. PROCEDIMIENTOS APLICADOS

Los principales procedimientos desarrollados en este examen, se orientaron para la consecución de los objetivos planteados, siendo estos los siguientes:

- Se identificó los tramos ferroviarios, patios y estaciones en el país y se constató en cada una de las constancias de matrículas, su inscripción de propiedad en el Centro Nacional de Registros; identificando Inmuebles que se encuentran en propiedad a favor del Estado y Gobierno de El Salvador, que no fue posible concluir con el traspaso a la Comisión, por limitantes para su inscripción.
- Se verificó el control de Inmuebles que llevan como parte del “Activo Fijo”, según SADFI y se cotejó con los registros contables, no identificando, inconsistencias al respecto.
- Comparación de los Bienes Inmuebles utilizando diversas fuentes de información, identificando, algunas diferencias, no relevantes al estudio y son de clasificación.
- Identificación de los tramos desafectados de conformidad, a cada uno de los decretos emitidos para la desafectación y traspaso de los terrenos situados en el tramo ferroviario en desuso y sin viabilidad ferroviaria, cotejado con lo reportado por Gerencia Legal, no encontrando diferencias.
- Análisis de la Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico”, concluyendo respectivamente, en cuanto al destino de los Inmuebles.

A través de los procedimientos anteriores, se obtuvieron los resultados descritos en el párrafo siguiente.

IV. RESULTADOS DEL EXAMEN.

Después de la implementación de procedimientos encaminados a verificar los diferentes Inmuebles que forman parte de toda la línea férrea que de Puerto Cutuco parte hasta la frontera de El Salvador con Guatemala, examinando la documentación de soporte respectiva, a efectos de cumplir con los objetivos planteados para la ejecución del **“Examen de seguimiento al registro de bienes inmuebles propiedad de FENADESAL en el Centro Nacional de Registros”**, se determinó, que a la fecha, aún se encuentran algunos Inmuebles registrados, a favor del Estado de El Salvador, a pesar de gestiones realizadas para la inscripción a favor de CEPA, no fue posible inscribir la totalidad de los mismos.

Sin embargo, debido a que de conformidad con los artículos 7 y 36 de la **“Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico”**, FENADESAL deja de existir jurídicamente y asimismo se transfiere por Ministerio de Ley, a favor del Estado y Gobierno de El Salvador en el Ramo de Obras Públicas y de Transporte el dominio de los inmuebles y los derechos de vía de las líneas ferroviarias actualmente existentes; por lo que ya no es conducente continuar con gestiones para su inscripción a favor de CEPA, que es lo que se recomendaría en el presente examen, todo lo cual se expone detalladamente en el siguiente apartado.

V. CONDICIONES IMPREVISTAS SURGIDAS EN LA EJECUCIÓN DEL EXAMEN

Como parte de los proyectos estratégicos que impulsa el Gobierno de la Republica, en coordinación con diferentes instituciones, entre ellas, la Comisión, se encuentra el proyecto conocido como “Tren del Pacífico” y a efectos de que la Administración Pública disponga de mecanismos legales efectivos y eficaces que aseguren inversiones necesarias e indispensables para la ejecución de un Sistema de Transporte Ferroviario, se emitió la **“Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico”**, según Decreto Legislativo No. 360, publicada en el del Diario Oficial No. 81, Tomo No. 435, de fecha 29 de abril de 2022.

Dicha ley, tiene como objeto, establecer el marco regulatorio especial para la planificación, construcción, explotación y administración del sistema de transporte ferroviario nacional denominado "Tren del Pacífico", para tal fin, ha delegado de conformidad al artículo 2 de la precitada Ley, al Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPT) como autoridad encargada de la planificación, diseño y construcción del Tren del Pacifico.

Así también, de conformidad al artículo 7, se estableció lo siguiente: ***“Se transfiere por ministerio de ley, a favor del Estado y Gobierno de El Salvador en el Ramo de Obras Públicas y de Transporte el dominio de los inmuebles y derechos reales existentes sobre los***

mismos, así como, los derechos de vía de las líneas ferroviarias actualmente existentes, cuando estos sean necesarios en el marco de la aplicación de la presente ley, y que estén inscritos a favor de alguna entidad del Estado, independientemente de su naturaleza, para lo cual se habilita la oficina del Registro correspondiente para realizar la respectiva transferencia”

En el mismo orden, según el Art. 36 de la citada Ley, “*Se deroga a partir de la vigencia de esta Ley el Decreto N° 269, de fecha 22 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 93, Tomo No. 247, de la misma fecha.*

Para los efectos del inciso anterior, sucede en todos los derechos y obligaciones de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de El Salvador, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, excepto por lo dispuesto en esta ley para los derechos de vía del Estado.”

Este artículo 36 de la Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico merece un análisis exhaustivo, ya que al derogarse mediante su texto el Decreto N° 269, de fecha 22 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 93, Tomo No. 247, de la misma fecha, trae consecuencias operativas, económicas y jurídicas para FENADESAL y que se vinculan directamente con los resultados del presente examen especial, como a continuación se detalla:

- FENADESAL fue la empresa que integró desde el 22/05/1975 el sistema de ferrocarriles nacionales de El Salvador, y que fue el resultado de la fusión de las empresas ferrocarrileras estatales identificadas como Ferrocarril de El Salvador (FES) y Ferrocarril Nacional de El Salvador (FENASAL); hasta entonces, el **servicio público de transporte terrestre** por ferrocarril, había sido prestado por empresas concesionarias cuyos contratos, se declararon caducados, pasando al pleno dominio del Estado los ferrocarriles con todas sus propiedades y dependencias
- Como consecuencia de la caducidad declarada y de la fusión de las empresas ferrocarrileras en FENADESAL **se declaró terminada** mediante el Decreto N° 269, de fecha 22 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 93, Tomo No. 247, de la misma fecha, toda relación jurídica que vinculaba a las empresas FES y FENASAL con las personas a su servicio, **a fin de hacer efectiva la reorganización de la nueva entidad**, por lo que el Estado –de acuerdo con las leyes y principios de justicia social– retribuyó en aquel entonces a los afectados **mediante el pago de una indemnización**, y además, continuó pagando las pensiones de las personas que se encontraban jubiladas por tales empresas y sus antecesoras.
- La nueva y naciente empresa ferrocarrilera era **propiedad del Estado**, pero se dio **en administración a la CEPA** quien tenía la facultad para elaborar por sí o por medio de terceros, los estudios pertinentes para el mejoramiento administrativo, operacional o técnico de la nueva empresa ferrocarrilera, conforme los criterios modernos que rigen en esta clase de actividades; teniendo además facultad para dictar, de acuerdo con las leyes de la República, los reglamentos operacionales, laborales, disciplinarios y demás que en

lo sucesivo se aplicarán en las actividades ferroviarias sometiéndolos para su aprobación a las autoridades correspondientes cuando fuere necesario

- De la verificación del referido DL 269 se desprende que en el mismo se crearon procedimientos transitorios para regular que para efectos de los derechos y obligaciones establecidos en las Leyes y Reglamentos del ISSS y del FSV, el personal que al entrar en vigencia dicho DL estuviere al servicio de cualquiera de las empresas fusionadas, y continuara laborando al servicio de FENADESAL bajo la administración de CEPA, se entenderá que ha mantenido una relación continua e ininterrumpida y que ha estado incorporado a dichos regímenes legales como si fuere trabajador de CEPA, pero la inscripción patronal debía hacerse a nombre de FENADESAL. Reguló además que los empleados que ingresan al servicio de FENADESAL, a partir de la vigencia del citado decreto, gozarían de los beneficios derivados del ISSS y del FSV para lo cual serán incorporados a los correspondientes sistemas.
- Finalmente, el precitado DL 269 regula que la fusión de las empresas nacionales FES y FENASAL requiere de parte del Estado el que éste tome las medidas adecuadas a fin de que, en el presupuesto del próximo ejercicio fiscal a dicho decreto, figuren las asignaciones necesarias con las cuales se pueda cubrir el pago de las deudas legítimas a cargo de las empresas ferrocarrileras fusionadas y que aquél deba legalmente asumir, así como las que pudieran surgir una vez integrado el sistema
- Como se advierte del párrafo anterior, una condición similar a la que ahora se enfrenta para FENADESAL, ocurrió justamente cuando esta empresa fusionó a sus dos antecesoras, pasando a ser administrada por la CEPA, con la diferencia que en el D.L. N° 360 de fecha 26/04/2022 publicado en el D.O. N° 81 Tomo N° 435 del 29/04/2022 que contiene la “Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico” solamente –sin dar mayores detalles o procedimientos transitorios– deroga el Decreto N° 269, de fecha 22/05/1975 para lo cual **la CEPA sucede en todos los derechos y obligaciones de FENADESAL, excepto por lo dispuesto en el artículo 7 del DL 360, relacionado con los derechos reales sobre muebles e inmuebles así como los derechos de vía del Estado**¹.
- Se tiene entonces que, con la entrada en vigencia de la Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico, **deja de existir jurídicamente FENADESAL**, siendo la CEPA quien la sucede en todos los derechos y obligaciones. Hay tres términos entonces que se necesita delimitar en nuestro análisis: “sucesión”, “derechos” y “obligaciones”

¹ El art. 7 del DL 360 del 26/04/2022 textualmente reza que “*Se transfiere por ministerio de ley, a favor del Estado y Gobierno de El Salvador en el Ramo de Obras Públicas y de Transporte el dominio de los inmuebles y derechos reales existentes sobre los mismos, así como, los derechos de vía de las líneas ferroviarias actualmente existentes, cuando estos sean necesarios en el marco de la aplicación de la presente ley, y que estén inscritos a favor de alguna entidad del Estado, independientemente de su naturaleza, para lo cual se habilita la oficina del Registro correspondiente para realizar la respectiva transferencia. Cuando sea necesaria la adquisición de un inmueble propiedad de una Municipalidad o de una Institución Oficial Autónoma, se seguirá el proceso descrito en esta ley para tal efecto.*” Y por su parte el art 36 expresamente dice “*Se deroga a partir de la vigencia de esta Ley el Decreto N° 269, de fecha 22 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 93, Tomo No. 247, de la misma fecha. Para los efectos del inciso anterior, sucede en todos los derechos y obligaciones de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de El Salvador, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, excepto por lo dispuesto en esta ley para los derechos de vía del Estado.*”

- Primeramente –siendo FENADESAL una empresa– definimos a la empresa (si bien mercantil) como aquella entidad que está “*constituida por un conjunto coordinado de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos, con objeto de ofrecer al público, con propósito de lucro y de manera sistemática, bienes o servicios*” y que todos estos “elementos” constituyen sus “derechos” y “obligaciones” no cabe duda que estamos ante un enfoque con énfasis técnico financiero, en los que los “**derechos**” es todo lo que FENADESAL tiene a su favor (efectivo y equivalente, activos a corto plazo y a largo plazo, derechos de cobro, **propiedad mobiliaria e inmobiliaria**, intangibles y cualquier otro bien o derecho) y “**obligaciones**” todo lo se debe (deudas con proveedores, acreedores, sistemas financiero, instituciones públicas, impuestos por pagar, retenciones laborales, de seguridad social o previsionales, y cualquier otra obligación que constituya una obligación presente).
- Luego utilizando la sucesión del derecho civil como analogía para lo dispuesto en esta ley, podríamos afirmar que una sucesión “*es el proceso de transmisión de los bienes de una persona que deja de existir (FENADESAL) a otra que continúa (CEPA)*”. Por lo que la diferencia entre derechos y obligaciones sería **el patrimonio neto de FENADESAL que estaría sucediendo CEPA, descontando de los derechos (los muebles e inmuebles además de los derechos de vía) lo que no sucedería CEPA por estar expresamente excluido en esta sucesión, conforme lo dispone el art. 7 del D.L. 360.**
- Al no contener disposiciones Transitorias la “Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico” sino que solo haber “desaparecido a FENSADESAL”, quedan vacíos en cuando a la forma de incorporación de dicho patrimonio a la CEPA y la administración de los empleados, entre otros (como sí se reguló cuando FENADESAL fusionó a sus antecesoras: Por ejemplo, si los empleados serán indemnizados y recontratados; inscripción en las instituciones de seguridad social, previsional, tributaria, etc.); pero lo que sí quedó claro en los artículos 7 y 36 de la precitada Ley –y que es de interés para el presente examen especial– es el hecho que **los inmuebles y derechos reales existentes sobre los mismos, así como, los derechos de vía de las líneas ferroviarias actualmente existentes de FENADESAL (inscrito o no inscritos aún) pasarán favor del Estado y Gobierno de El Salvador en el Ramo de Obras Públicas y de Transporte, y todo ello a partir del día 07 de mayo de 2022²**

² Según el art 37 de la Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico, dicha ley entraría en vigencia 8 días después de su publicación en el Diario Oficial, lo cual ocurrió el día 29 de abril de 2022.

VI. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE INFORMES ANTERIORES.

“En este examen no se incluye el resultado de seguimiento a recomendaciones efectuadas por parte de los entes contralores, debido a que no se cuentan con precedentes al respecto. Asimismo, es incorporó al Plan Anual de Trabajo de la Unidad de Auditoría Interna por primera vez.

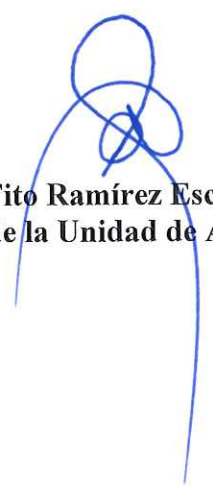
VII. CONCLUSIÓN.

De acuerdo a los resultados obtenidos del **“Examen de seguimiento al registro de Bienes Inmuebles propiedad de FENADESAL en el Centro Nacional de Registros”**, para el período finalizado al 31 de diciembre de 2021, se concluye que se ha dado cumplimiento, en materia de inscripción de Bienes Inmuebles en el registro de propiedad, no obstante, algunos Inmuebles no se materializó el traspaso a favor de la Comisión debido a limitantes externas a la institución, encontrándose aún, a favor del Estado y Gobierno de El Salvador, pero que en razón de la entrada en vigencia de la **“Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico”**, ya no es conducente continuar con gestiones para el traspaso a favor de la Comisión, **no observándose hallazgos o condiciones que informar.**

VIII. PÁRRAFO ACLARATORIO.

El presente informe contiene los resultados del **“Examen de seguimiento al registro de Bienes Inmuebles propiedad de FENADESAL en el Centro Nacional de Registros”**, para el período finalizado al 31 de diciembre de 2021 y es únicamente para información y uso de la Máxima Autoridad de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y de la Corte de Cuentas de la República, y no se deberá usar para ningún otro propósito.

DIOS UNIÓN LIBERTAD.


Lic. Tito Ramírez Escobar,
Jefe de la Unidad de Auditoría Interna.

