

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

DIRECCIÓN DE AUDITORIA TRES



INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA LIQUIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE REHABILITACIÓN PROFESIONAL DEL PERSONAL LISIADO DE LA FUERZA ARMADA Y A LA UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DEL RÉGIMEN PARA LA CREACIÓN, FORTALECIMIENTO O FINANCIAMIENTO DE RESERVA DE SEGURO DE VIDA, RESERVA DEL FONDO DE RETIRO Y CONSTITUCIÓN DE RESERVA PARA OBLIGACIONES FUTURAS DE REHABILITACIÓN E INDEMNIZACIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA FUERZA ARMADA (IPSFA), DURANTE EL PERIODO DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.



SAN SALVADOR, NOVIEMBRE 2021

INDICE

Contenido

I.	OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
1.	Objetivo General.....	1
2.	Específicos	1
II.	ALCANCE DEL EXAMEN	1
III.	PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS.....	2
IV.	RESULTADOS DEL EXAMEN	3
V.	CONCLUSION	40
VI.	OTROS ASPECTOS IDENTIFICADOS	41
VII.	RECOMENDACIONES.....	41
VIII.	ANALISIS DE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORIA	41
IX.	SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES.....	42

ANEXOS

**Señores
Consejo Directivo
Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)
Presente.**

Con base en las atribuciones de la función fiscalizadora de la Corte de Cuentas de la República, establecida en el artículo 195, numerales 3 y 4 de la Constitución de la República, Artículo 5 numerales 1 y 16 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y en atención a solicitud de la Fiscalía General de la República realizamos "Examen Especial a la liquidación del Régimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada y a la utilización de los fondos del Régimen para la creación, fortalecimiento o financiamiento de Reserva de Seguro de Vida, Reserva del Fondo de Retiro y constitución de reservas para obligaciones futuras de rehabilitación e indemnización del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016".

I. OBJETIVOS DEL EXAMEN

1. Objetivo General

Comprobar que la liquidación del Régimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada y la utilización de los fondos del Régimen para la creación, fortalecimiento o financiamiento de Reserva de Seguro de Vida, Reserva del Fondo de Retiro y constitución de reservas para obligaciones futuras de rehabilitación e indemnización del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, se haya realizado respetando el marco legal y técnico aplicable para ese tipo de transacciones y conforme a las atribuciones o facultades del IPSFA.

2. Específicos

- Comprobar que el proceso de liquidación del Regimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada se encuentre apropiadamente registrado y respaldado con la documentación legal y técnica que los demuestre y valide.
- Verificar que la distribución y utilización de fondos de ese regimen, despues de haberse generado su correspondiente liquidación, se haya realizado conforme a disposiciones legales aplicables.

II. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro examen incluyó la revisión de los registros y comprobantes contables relacionados con la liquidación y su respectiva documentación de soporte estados

financieros del Régimen previos y posteriores a su liquidación, acuerdos de autorización por la máxima autoridad y demás documentación legal, técnica, administrativa y financiera generadas en el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016, vinculadas al proceso de liquidación y utilización de fondos relacionados con el proceso de liquidación de mencionado Régimen.

Cabe mencionar que este examen se originó a solicitud de la Fiscalía General de la República, según Nota Ref. 937-DEUP-2019-SS en Oficio No. DDIE-0170/2021 de fecha 20 de abril de 2021, suscrito por el Director de la Defensa de los Intereses del Estado, quien solicitó efectuar el examen especial a la liquidación del régimen o programa de rehabilitación profesional del personal lisiado de Fuerza Armada al 31 de agosto de 2016, no obstante este período fue extendido al cierre del ejercicio (31 de diciembre de 2016) debido a hechos generados por la institución posterior a la fecha solicitada, que fueron relevantes para concluir el proceso de la liquidación.

Limitación en el alcance:

El IPSFA no posee normativa legal que mandate la liquidación del Régimen/Programa de Rehabilitación ni el marco de información financiera aplicable establece procedimientos específicos sobre la liquidación de un régimen/programa.

III. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

Entre los principales procedimientos que comprenden nuestro examen, se encuentran los siguientes:

1. Revisamos actas del Consejo Directivo relacionadas con la liquidación del Régimen/Programa de Rehabilitación para determinar que las resoluciones tomadas estuviesen sustentadas o respaldadas en la normativa legal o técnica aplicable.
2. Obtuvimos los estados financieros del Régimen de Rehabilitación, así también registros auxiliares, detalle o composición de saldos a fin de cotejar sus cifras con sus respectivos saldos para determinar su respaldo.
3. Obtuvimos los comprobantes contables relacionados con la liquidación del Régimen a fin de asegurarnos que se respaldaran con la documentación suficiente y adecuada que los demuestre y valide.
4. Revisamos las conciliaciones bancarias relacionadas con el Régimen de Rehabilitación y su liquidación a efecto de comprobar que se hubiesen realizado conforme la normativa aplicable, y que estas cuentas se hubieran cerrado en consonancia con el proceso de liquidación efectuado.

IV. RESULTADOS DEL EXAMEN

Producto de la aplicación de los procedimientos de auditoría, determinamos los resultados siguiente:

1. APROBACIÓN DE LIQUIDACIÓN DE PROGRAMA/REGIMEN DE REHABILITACIÓN SIN FACULTAD PARA REALIZARLO.

Verificamos que el Consejo Directivo mediante resolución No. 97 registrada en acta de sesión CD-30/2016 de fecha 8 de septiembre de 2016, autorizó sin el respaldo legal o técnico liquidar al 31 de agosto de 2016, el Régimen/Programa de Rehabilitación por \$22,725,147.00 (suma de activos), trasladando ese saldo a: Seguro de vida con \$5,070,620.00, Fondo de retiro con \$14,550,959.00 y Reserva por obligaciones futuras de rehabilitación por \$3,103,568.00.

El Art. 86 de la Constitución de la República, establece: "... Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley."

El Artículo 16 de la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, establece: "Los miembros del Consejo Directivo y el Gerente General que por dolo o por culpa grave aprobaren o ejecutaren operaciones contrarias a la presente Ley o a sus reglamentos, responderán solidariamente con sus propios bienes por las pérdidas que dichas operaciones llegaren a irrogar al Instituto, o a sus afiliados y beneficiarios, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedieren.

Serán igualmente responsables los miembros del Consejo Directivo que no hagan constar durante la sesión respectiva, su inconformidad razonada con la resolución de la mayoría".

La deficiencia fue ocasionada por los miembros del Consejo Directivo y el Secretario de dicho Consejo quien fungió como Gerente General, al autorizar y llevar a cabo la ejecución de la liquidación contable del Regimen/Programa de Rehabilitación por \$22,725,147.00 sin contar con una disposición legal que lo establezca ni los criterios técnicos contables para su validación.

Liquidar un programa sin la documentación legal o técnica para validar el debido proceso, no favorece a la buena gestión de la entidad ni contribuye a la transparencia ni a la adecuada rendición de cuentas.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota sin referencia, recibida el 20 de octubre de 2021, los miembros del Consejo Directivo mencionan: "... los auditores consideran que los argumentos expuestos por el

Consejo Directivo no desvanecen el señalamiento efectuado, en vista que sostienen que la resolución número 97, contenida en el Acta de la Sesión CD-30/2016, de fecha 08 de septiembre de 2016, la cual contiene la autorización de liquidación del régimen de rehabilitación, basada en el Decreto Legislativo 439 de las reformas a la Ley del CEFAFA, y el Decreto Legislativo 791, no regulan el proceso de liquidación ni la distribución de los activos del régimen, y que en consecuencia ese aspecto no se considera en su desvanecimiento.

En consecuencia, es necesario aclarar, que tal como los mismos auditores lo han reconocido expresamente en el literal B de las conclusiones del informe preliminar en análisis, que no existe disposición legal expresa que determinara el procedimiento a seguir para la liquidación del programa de rehabilitación profesional, lo cual es completamente lógico, ya que no podía dicha normativa regular aspectos establecidos en otro cuerpo legal, como es la ley del IPSFA, pues no constituía el objeto de esas reformas; tomando en cuenta además que por regla general los procedimientos a implementar de una ley no los regula la misma ley sino su reglamento o normativa especial derivada de dicha ley.

En virtud de lo anterior, el Consejo Directivo en el caso en particular, tal como se fundamentó en los escritos que contienen la argumentación legal y técnica aportada durante el desarrollo de la auditoria, también está sustentado en la potestad que le otorga el Art. 110 del Reglamento General de la Ley del Instituto, el cual literalmente dice: "Todo lo que no estuviere previsto en la Ley del Instituto y demás leyes aplicables, en este y los demás Reglamentos del Instituto, en materias o asuntos que hagan relación a su campo de acción y finalidades, será resuelto por el Consejo Directivo, atendiendo a principios de Previsión y Seguridad Social y en su defecto a consideraciones de justicia y razón natural", y por ello procedió a la liquidación del referido programa y distribución de sus reservas entre los demás programas previsionales que se encontraban deficitarios, así como la creación de reservas para obligaciones futuras que habían sido configuradas durante la existencia del referido programa de rehabilitación, que consisten en el pago de indemnizaciones al personal que sufrió lesiones durante el conflicto armado, las cuales aún se continúan pagando, de conformidad a la disposición reglamentaria antes relacionada, atendiendo a principios de Previsión y Seguridad Social, por tratarse de asuntos relacionados al campo de acción del Instituto, tal como lo expresa la referida disposición.

Por lo anterior, se ratifican los argumentos legales expuestos en las contestaciones a las mismas observaciones formuladas con anterioridad por los auditores, en el que se aclara que la liquidación del referido programa fue efectuado sustentada en el Art. 28-A de las reformas a la ley del CEFAFA y Art. 110 del Reglamento General de la Ley. En tal sentido, no es cierto que no existiera facultad del Consejo Directivo para efectuar la referida liquidación y en consecuencia, no compartimos el criterio expresado por los auditores; ratificando en todas sus partes las respuestas y argumentos legales y técnicos contenidos en los comentarios que en su oportunidad se otorgaron, durante el desarrollo de la referida auditoria, que además de lo expresado anteriormente,

constituyen el soporte legal sobre el cual el Consejo Directivo procedió a efectuar la liquidación del referido programa."

En nota sin referencia, recibida el 22 de septiembre de 2021, los miembros del Consejo Directivo mencionan: "Referente a la presunta deficiencia, en el sentido que el Consejo Directivo no contaba con la autorización para la liquidación del Programa de Rehabilitación que administraba el IPSFA hasta agosto 2016 y refuerzo de los regímenes de Fondo de Retiro y Seguro de Vida, así como para la creación de las Reservas para Obligaciones Futuras de Rehabilitación (Indemnizaciones), se informa que la base legal para dicha aplicación se sustentó en las disposiciones legales siguientes: Decreto Legislativo 439, publicado en el Diario Oficial No. 155, Tomo 412 del 24 de agosto de 2016, el cual contiene reformas a la Ley de Creación del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA), vigente a partir del 2 de septiembre de 2016, en el que en su Art. 28-A establece "Deróganse todas aquellas disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada contenida en otros cuerpos normativos que se entiendan contrarias al contenido de la presente Ley".

Lo anterior se sustenta legalmente en que, siendo la Ley del IPSFA el único cuerpo normativo que contenía las disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación para miembros de la Fuerza Armada, con el Art. 28-A de la Ley del CEFAFA, se derogó dicho programa que administraba el IPSFA, establecido en los Artículos 58-A y 58-B de su Ley, consecuentemente, también el Art. 86-A que contemplaba la fuente de financiamiento del referido programa (cotizaciones y aportes). En tal sentido, si había sido derogado en forma expresa por la referida ley, no tenía objeto que continuara vigente el Programa de Rehabilitación y con base en ello se procedió a su liquidación.

En virtud de lo anterior, para la liquidación del Programa de Rehabilitación a que hace referencia este numeral, el Consejo Directivo del IPSFA actuó apegado al marco legal antes relacionado.

Consideramos importante hacer de su conocimiento que dicho procedimiento fue examinado y avalado en el año 2018, por la firma de auditoría externa Murcia & Murcia, S.A. de C.V., en examen especial "ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE REHABILITACIÓN Y REFUERZO A LOS REGÍMENES DE SEGURO DE VIDA Y FONDO DE RETIRO" (Anexo 1)."

En nota sin referencia, recibida el 25 de octubre de 2021, el Ex Secretario del Consejo Directivo y Gerente General del instituto, manifiesta: "... de acuerdo al art. 6 de la ley del IPSFA, relativo a la integración del consejo directivo, dice que el gerente general actuará como Secretario del Consejo Directivo y tendrá derecho a voz pero no a voto. por tanto la aprobación de la liquidación del programa de rehabilitación es facultad exclusiva del Consejo Directivo excepto por el secretario del mismo el cual no tiene voto en las decisiones.

adicionalmente, el comentario del auditor es que aun cuando como secretario no tome parte en la decisión, cita el art. 16 de la ley del IPSFA, en lo relativo a

responsabilidades, el cual establece: los miembros del Consejo Directivo y el gerente que por dolo o por culpa grave aprobaren o ejecutaren operaciones contrarias a la presente ley o a sus reglamentos, responderán solidariamente con sus propios bienes por las pérdidas que dichas operaciones llegaren a irrogar al instituto, o a sus afiliados y beneficiarios, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedieren. Serán igualmente responsables los miembros del Consejo Directivo que no hagan constar durante la sesión respectiva, su inconformidad razonada con la resolución de la mayoría.

A este respecto también estoy de acuerdo con lo que dicta este artículo en cuanto a responsabilidades, la cual dice que los miembros del Consejo Directivo, así como el gerente general, seremos responsables de aprobar o ejecutar operaciones contrarias a la presente ley.

En este caso me corresponde la parte ejecutiva, pero con la salvedad de que al ejecutar la liquidación del programa de rehabilitación, se hubieren ocasionado pérdidas patrimoniales, y está claro que dentro del hallazgo, no se han establecido pérdidas, por las cuales deba responder.

Por tanto solicito a esa autoridad la no adjudicación de este hallazgo hacia mi persona puesto que legalmente no aplica, adicionalmente le presento las facultades legales que utilizó el Consejo Directivo para la liquidación del programa de rehabilitación:

- 1) Decreto Legislativo 439, publicado en el Diario Oficial No.155, Tomo 412 del 24 de agosto de 2016, contiene reformas a la ley de creación del centro farmacéutico de la fuerza armada (CEFAFA), vigente a partir del 2 de septiembre de 2016, en el cual establece lo siguiente: art. 16-a. del referido decreto legislativo, establece "el CEFAFA administrará los fondos del programa de rehabilitación del personal de la Fuerza Armada, al cual se aportará un porcentaje del 1% correspondiendo al Estado, a través del presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional y un porcentaje del 1% que cotizará el personal en situación activa. el personal en situación de retiro no estará obligado a cotizar a este programa. El Consejo Directivo estará obligado a comprobar, en coordinación con el comando de sanidad militar, mediante los estados financieros y estudios de sostenibilidad, la situación que presente el programa de rehabilitación y cuando éste tuviere desfinanciamiento, el Ministerio de la Defensa Nacional estará facultado para incrementar el porcentaje de cotización y aportes, en la proporción que determine dicho informe. El incremento porcentual deberá ser sometido para aprobación final del Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, quien tomará las previsiones que sean necesarias para que se haga efectivo. El criterio para determinar el incremento, será regulado por el reglamento de la presente ley.

art. 28-a del mismo decreto establece "deróguense todas aquellas disposiciones relativas al programa de rehabilitación del personal de la Fuerza Armada contenida en otros cuerpos normativos y que se entiendan contrarias al contenido de la presente ley".

En vista de ser la ley del IPSFA el único cuerpo normativo que contenía disposiciones relativas al programa de rehabilitación para el personal de la

Fuerza Armada, con el art. 28-a de la ley del CEFAFA se derogó dicho programa que administraba el IPSFA establecido en los arts. 58-a y 58-b de su ley, consecuentemente, también el art. 86 A de la ley del IPSFA, que contemplaba la fuente de financiamiento del referido programa.

Sobre lo anterior, los auditores consideran que los argumentos expuestos por el Consejo Directivo no desvanecen el señalamiento efectuado, en vista que sostienen que la resolución número 97, contenida en el acta de la sesión cd-30/2016, de fecha 08 de septiembre de 2016 la cual contiene la autorización de liquidación del régimen de rehabilitación, basada en el decreto legislativo 439 de las reformas a la ley del CEFAFA, y el decreto legislativo 791, no regulan el proceso de liquidación ni la distribución de los activos del régimen, y que en consecuencia ese aspecto no se considera en su desvanecimiento. en consecuencia, es necesario aclarar, que tal como los mismos auditores lo han reconocido expresamente en el literal b de las conclusiones del informe preliminar en análisis, que no existe disposición legal expresa que determinará el procedimiento a seguir para la liquidación del programa de rehabilitación profesional, lo cual es completamente lógico, ya que no podía dicha normativa regular aspectos establecidos en otro cuerpo legal, como es la ley del IPSFA, pues no constituía el objeto de esas reformas; tomando en cuenta además que por regla general los procedimientos a implementar de una ley no los regula la misma ley sino su reglamento o normativa especial derivada de dicha ley. En virtud de lo anterior, el Consejo Directivo en el caso en particular, tal como se fundamentó en los escritos que contienen la argumentación legal y técnica aportada durante el desarrollo de la auditoria, también esta sustentado en la potestad que le otorga el art. 110 del reglamento general de la ley del instituto, el cual literalmente dice: "todo lo que no estuviere previsto en la ley del instituto y demás leyes aplicables, en este y los demás reglamentos del instituto, en materias o asuntos que hagan relación a su campo de acción y finalidades, será resuelto por el consejo directivo, atendiendo a principios de previsión y seguridad social y en su defecto a consideraciones de justicia y razón natural", y por ello procedió a la liquidación del referido programa y distribución de sus reservas entre los demás programas previsionales que se encontraban deficitarios, así como la creación de reservas para obligaciones futuras que habían sido configuradas durante la existencia del referido programa de rehabilitación, que consisten en el pago de indemnizaciones al personal que sufrió lesiones durante el conflicto armado, las cuales aún se continúan pagando, de conformidad a la disposición reglamentaria antes relacionada, atendiendo a principios de previsión y seguridad social, por tratarse de asuntos relacionados al campo de acción del instituto, tal como lo expresa la referida disposición.

Por lo anterior, se ratifican los argumentos legales expuestos en las respuestas a las mismas observaciones formuladas con anterioridad por los auditores, en el que se aclara que la liquidación del referido programa fue efectuado sustentada en el art. 28-a de las reformas a la ley del cefafa y art. 110 del reglamento general de la ley. en tal sentido, no es cierto que no existiera facultad del Consejo Directivo para efectuar la referida liquidación y en consecuencia, no compartimos el criterio expresado por los

auditores; ratificando en todas sus partes las respuestas y argumentos legales y técnicos contenidos en los comentarios que en su oportunidad se otorgaron, durante el desarrollo de la referida auditoria, que además de lo expresado anteriormente, constituyen el soporte legal sobre el cual el consejo directivo procedió a efectuar la liquidación del referido programa"

En nota sin referencia, recibida el 20 de septiembre de 2021, el Ex Secretario del Consejo Directivo y Gerente General del Instituto, manifiesta: "...se informa que la base legal para dicha aplicación fue sustentada en las disposiciones legales siguientes: Tal como se menciona en el Acta CD-30/2016 de fecha 08 de septiembre de 2016 el Decreto Legislativo 439, publicado en el Diario Oficial N° 155, Tomo 412 del 24 de agosto de 2016, el cual contiene reformas a la Ley de Creación del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA), vigente a partir del 2 de septiembre de 2016, en el Art. 28-A se establece "Deróganse todas aquellas disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada contenida en otros cuerpos normativos y que se entiendan contrarias al contenido de la presente Ley"

En vista de ser la Ley del IPSFA el único cuerpo normativo que contenía las disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación para miembros de la Fuerza Armada, con el Art. 28-A de la Ley del CEFAFA, se derogó dicho programa que administraba el IPSFA, establecido en los Artículos 58-A y 58-B de su Ley, consecuentemente, también el Art. 86-A que contemplaba la fuente de financiamiento del referido programa.

En virtud de lo anterior, para la liquidación del Programa de Rehabilitación a que hace referencia este numeral, el Consejo Directivo del IPSFA, actuó apegado al marco legal antes relacionado.

NO OBSTANTE LA EXPLICACION ANTERIOR, ATENTAMENTE COMUNICO A USTED, QUE MI PERSONA SI BIEN ES CIERTO QUE ERA MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO, NO TENIA VOTO EN LAS DESICIONES SEGÚN LA LEY DEL IPSFA Y POR TANTO NO TENGO RESPONSABILIDAD EN ESTE CASO, MAS QUE COMO SECRETARIO DEL CONSEJO."

Mediante nota con referencia DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/03 de fecha 13 de septiembre de 2021, se comunicó como deficiencia preliminar al Cnel. [REDACTED] Director Propietario del Consejo Directivo; y con fecha 15 de octubre de 2021 se le notificó a través de publicación en periódico sin embargo, no presentó comentarios ni documentación de descargo.

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Ratificamos nuestros comentarios que, las explicaciones vertidas por los miembros del Consejo Directivo, no desvanecen el señalamiento efectuado ya que, la resolución No. 97 registrada en acta de sesión CD-30/2016 de fecha 8 de septiembre de 2016, la cual

contiene la Autorización de Liquidación del Régimen/Programa de Rehabilitación, basada en el Decreto Legislativo No. 439, publicado en el Diario Oficial No. 155, Tomo 412 del 24 de agosto de 2016, vigente a partir del 2 de septiembre de ese mismo año (Reformas a la Ley de Creación del CEFAFA); además, el Decreto Legislativo No. 791 de fecha 25 de abril de 1991, publicado en el Diario Oficial Tomo No. 311 de fecha 29 de mayo de 1991, bajo el cual se creó la Ley de Protección y Rehabilitación Profesional del Personal con Discapacidad de la Fuerza Armada, al respecto es importante manifestar que las citadas disposiciones no regulan el proceso de liquidación ni la distribución de los activos del régimen; resaltamos lo establecido en los comentarios del Consejo que, *"por regla general los procedimientos a implementar de una ley no los regula la misma ley sino su reglamento o normativa especial derivada de dicha ley"*; en ese sentido, mantenemos nuestro pronunciamiento que, no existe disposición legal expresa para efectuar la liquidación del Régimen o Programa de Rehabilitación.

Respecto del pronunciamiento, que el Consejo Directivo, liquidó el régimen basando su actuar en la potestad que le otorga el Art. 110 del Reglamento General de la Ley del Instituto, el cual establece: *"Todo lo que no estuviere previsto en la Ley del Instituto y demás leyes aplicables, en este y los demás Reglamentos del Instituto, en materias o asuntos que hagan relación a su campo de acción y finalidades, será resuelto por el Consejo Directivo, atendiendo a principios de Previsión y Seguridad Social y en su defecto a consideraciones de justicia y razón natural"*. Se comenta que, ese artículo se ubica en el Capítulo IX De los "Procedimientos y las Pruebas" del Reglamento General de la Ley del IPSFA, reglamento el cual tiene por objeto desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley del Instituto, a efecto de facilitar la consecución de los fines que le corresponden... (art 1 del Reglamento), en este caso en particular el artículo 110 mencionado en sus comentarios, desarrolla el Título VI Pruebas, Procedimientos y Recursos (artículos 114 al 129) de la Ley; los cuales establecen las reglas del trámite y concesión de las prestaciones y beneficios que reconoce el Instituto con base a la Ley. Por lo que no es aplicable para sustentar el actuar del Consejo Directivo, ante la decisión de liquidar el régimen.

Con respecto al pronunciamiento de la firma privada de auditoría a que hacen referencia en sus comentarios, éste fue analizado por los auditores, quienes no encontraron elementos suficientes y pertinentes para validarlo.

En relación al comentario del Secretario del Consejo Directivo quien fungía como Gerente General, en el que menciona *"...no tener responsabilidad en este caso..."*, puesto que por ley no posee voto, y que está de acuerdo con lo establecido en el Art. 16 de la Ley del IPSFA, que establece: *"Los miembros del Consejo Directivo y el Gerente General que por dolo o por culpa grave aprobaren o ejecutaren operaciones contrarias a la presente Ley o a sus reglamentos, responderán solidariamente con sus propios bienes por las pérdidas que dichas operaciones llegaren a irrigar al Instituto, o a sus afiliados y beneficiarios, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedieren. Serán igualmente responsables los miembros del Consejo Directivo que no hagan constar durante la sesión respectiva, su inconformidad"*

razonada con la resolución de la mayoría". Haciendo la salvedad que, le corresponde la parte ejecutiva, pero que, al liquidar el programa de rehabilitación, no se ocasionó pérdidas patrimoniales y por lo tanto no existe responsabilidad a responder. Se le menciona que, los artículos 59 y 61 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, aplicable en materia de fiscalización establece: "Habrá lugar a responsabilidad conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado la responsabilidad; será solidaria cuando la Ley lo determine." Y "Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la Ley o las funciones de su cargo." Por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Hacemos constar que, el Director Propietario del Consejo Directivo del período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, Cnel. [REDACTED] no proporcionó respuesta a esta observación siendo comunicado a través de nota Ref. DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/03 de fecha 13 de septiembre de 2021 y notificación publicada en periódico con fecha 15 de octubre de 2021.

2. FONDOS DEL PROGRAMA DE REHABILITACION FUERON RECIBIDOS Y UTILIZADOS SIN FACULTADES LEGALES DESPUES DE SU LIQUIDACION

Comprobamos que después de la liquidación del programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada en agosto de 2016, el IPSFA recibió fondos por \$1,000,000.00 de ese programa de los cuales \$666,666.67 correspondían a los meses de septiembre a diciembre (en razón de \$166,666.67 por mes), por lo que, sin contar con las facultades legales para administrarlo, dispuso de esos fondos desde su recepción (agosto y octubre 2016) hasta su devolución al Ministerio de la Defensa Nacional en octubre de 2019.

Los datos de las transferencias recibidas por el IPSFA en el 2016 se presentan en el siguiente cuadro:

Fecha de la transacción / Depósito	Bombre y No. Cuenta bancaria del IPSFA que recibió los fondos	Concepto de Transacción	Referencia	Monto (\$)	Valor correspondiente a Rehabilitación (\$)
22/08/2016	Banco Agrícola No. 0590-056632-5 IPFA/Programa de Profesionalización	Planilla del Ministerio de la Defensa Nacional.	1416000054	500,000.00	166,666.67*
19/10/2016	Banco Agrícola No. 0590-056632-5 IPFA/Programa de Profesionalización	Pago del Ministerio de la Defensa Nacional.	9991416	500,000.00	500,000.00**
Total Recibido				1,000,000.00	666,666.67

* Correspondiente al mes de septiembre

** Correspondiente a los meses de octubre a diciembre

La devolución efectuada en el mes de octubre de 2019 se detalla así:

Fecha de la transacción	Nombre y No. Cuenta bancaria del IPSFA	Concepto de Transacción	Referencia	Monto (\$)
15/10/2019	Banco Agrícola No. 0590-058896-2 IPSFA/Régimen de Pensiones.	Pago de liquidación de fondos DL 791 por devolución de fondos al Ministerio de la Defensa Nacional.	48385	666,666.65

El Decreto Legislativo No. 439 publicado en el Diario Oficial No. 155 Tomo No. 412 de fecha 24 de agosto de 2016, el cual entró en vigencia ocho días después de su publicación, contiene las reformas a la Ley de Creación del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada, establece:

Art. 14: Créase el artículo 16-A con el texto siguiente: "Art. 16-A: El CEFAFA administrará los fondos del Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada, al cual se aportará un porcentaje del 1% correspondiente al Estado, a través del Presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional y un porcentaje del 1% que cotizará el personal en situación activa. El personal en situación de retiro no está obligado a cotizar a este programa..."

Art. 22: Créase el artículo 28-A con el texto siguiente: "Art. 28-A: Deróganse todas aquellas disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada contenidas en otros cuerpos normativos y que se entiendan contrarias al contenido de la presente Ley."

La Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, establece:

Artículo 12: "Atribuciones y Deberes del Consejo Directivo: son atribuciones y deberes del Consejo: literal a) Ejercer la Dirección del Instituto de acuerdo con esta Ley y sus reglamentos y literal p) Las otras que le establezcan las Leyes y Reglamentos."

Artículo 13: "La Gerencia General es el órgano ejecutivo del Instituto y estarán a su cargo las funciones administrativas y financieras orientadas al cumplimiento de los objetivos fijados en la presente Ley..."

Artículo 15: "Atribuciones del Gerente General. El Gerente General es la más alta autoridad administrativa y tendrá las atribuciones siguientes: literal a) Cumplir y hacer cumplir esta Ley, sus Reglamentos y las Resoluciones del Consejo; y literal j) Las demás que le señale el consejo Directivo, esta Ley, su Reglamento General y demás disposiciones aplicables."

El Manual de Organización de las Unidades Financieras Institucionales (UFI), emitido por el Ministerio de Hacienda, con base a los artículo 9 y 14 de la Ley Orgánica de la

Administración Financiera del Estado, Romano VI. Atribuciones y Funciones, literal A. Unidad Financiera Institucional, establece:

No. 1: "Dirigir la gestión financiera institucional, llevando a cabo la planificación, coordinación, integración y supervisión de las actividades de presupuesto, tesorería y de contabilidad gubernamental."

No. 12: "Cumplir con las normas y procedimientos de control interno, relacionados con la gestión financiera institucional."

Romano IX Puesto Tipo, literal A. Definición, establece:

"Los puestos tipos se definen con base al producto que se espera generar en la cadena de responsabilidades institucionales, así como por las actividades que se desarrollan durante la gestión financiera institucional y su participación en cada una de ellas. El número de técnicos de cada área, dependerá de la naturaleza y volumen de operaciones de la institución y del flujo de información que se maneje."

Jefe UFI

El Jefe UFI será responsable de la dirección, coordinación, integración y supervisión de las actividades concernientes a la gestión financiera institucional. La denominación del puesto es genérica y podrá adecuarse a la organización de cada Institución; por ejemplo: Director, Gerente, Jefe de División, etc."

La deficiencia fue ocasionada por los miembros del Consejo Directivo al no asegurarse de la inmediata devolución de esos fondos recibidos y disponer de éstos desde octubre de 2016 a octubre de 2019; asimismo, por el Secretario del Consejo Directivo quien fungió como Gerente General y el Gerente Financiero al no advertir al Consejo la falta de facultades legales para disponer de esos recursos.

La recepción y utilización de fondos sin facultades legales para hacerlo no contribuye a la transparencia en la gestión de los recursos públicos y afectó a la entidad que por ley estaba facultada para recibirlos pues no dispuso de esos fondos para invertirlos en la prestación del servicio y al personal de tropa al no haberse registrado esos aportes en los plazos correspondientes.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota sin referencia, recibida el 22 de octubre de 2021, los miembros del Consejo Directivo mencionan: "Respecto a este punto, consideramos oportuno ratificar lo expresado en las respuestas anteriores ya que el haber recibido el Instituto fondos del Programa de Rehabilitación posterior a su liquidación, tal como lo expresan los auditores, está sustentado en legal forma en el Decreto Legislativo 791, que contiene la LEY DE PROTECCION Y REHABILITACION DEL PERSONAL LISIADO DE LA FUERZA ARMADA, en vista que dicha Ley continuó vigente posterior a las reformas a

la Ley del CEFAFA, ya que ésta fue orientada directamente al financiamiento del programa de rehabilitación que administraba el IPSFA en ese entonces y ese tiene su fundamento en lo siguiente:

El Ministerio de la Defensa Nacional no tenía facultades legales para enviar los fondos derivados del Decreto Legislativo 791 al CEFAFA, razón por la cual los continuó enviando al IPSFA aun sin que éste los solicitara, en vista de que continuaba vigente dicho decreto, y que eran enviados por estar así expresamente determinado en el mencionado decreto; no obstante, el IPSFA sabedor que no le correspondían posterior a la reforma de la Ley de CEFAFA, depositó esos fondos en una cuenta denominada "Fondos Ajenos en Custodia" mientras no fuera reformado el referido decreto para transferirlos al CEFAFA, en virtud de que tampoco las reformas a la Ley del CEFAFA otorgaban facultades expresas o tácitas para que aquella institución pudiera recibir en lo sucesivo los referidos fondos, ni tampoco determinaba un procedimiento a seguir para que el Consejo Directivo del IPSFA liquidara el programa de rehabilitación, por no ser competencia que debía plasmarse en ese decreto. El referido decreto fue reformado en el año 2018, pero por tener inconsistencias en relación al nombre del programa y de la institución que tendría a cargo la ejecución del mismo, se tuvo que reformar nuevamente en el 2019, estableciéndose que sería el Comando de Sanidad Militar el encargado de ejecutar el Programa de Rehabilitación, y el administrador de los fondos sería el CEFAFA.

Ahora bien, en relación a los comentarios de los auditores contenidos en la página 12 del borrador de informe, en el que expresan que los comentarios vertidos por los miembros del Consejo Directivo no son consistentes con los proporcionados en el hallazgo No. 1, ya que en éste se alegó que procedieron a liquidar el Régimen/Programa de Rehabilitación, debido a la entrada en vigencia de la reforma a la Ley de creación del CEFAFA (DL No. 439 de fecha 27/07/2016), mediante el cual se derogó toda disposición legal al IPSFA relativa al Programa de Rehabilitación; mientras que en el presente hallazgo los comentarios son contradictorios al mencionar que por la disposición emitida en el Decreto Legislativo No. 791 de fecha 30/05/1991, poseen facultades para recibir fondos.

Al respecto, consideramos oportuno aclarar que no existe contradicción alguna en el razonamiento expresado en la contestación mencionada, ya que las dos disposiciones legales a que se ha hecho referencia son de naturaleza jurídica totalmente independiente entre sí, en vista que si bien es cierto, el Decreto Legislativo 439 que reformó la Ley del CEFAFA, establece en el Art. 28-A la derogatoria de "todas aquellas disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada contenidas en otros cuerpos normativos que se entiendan contrarias al contenido de la presente ley éste no deroga en forma expresa ni tácita el decreto 791, en virtud de ser una ley dirigida específicamente IPSFA para el financiamiento del programa de rehabilitación, tal como consta en los considerandos de dicho decreto y en el Art. 1 del mismo.

Por lo anteriormente expuesto y atendiendo al espíritu del legislador expresado en la disposición legal antes citada, es de entender, que únicamente se derogan todas las disposiciones relativas al programa de rehabilitación que se entiendan contrarias a dicha ley, y en ese sentido la única ley que contenía disposiciones contrarias al programa era la ley del IPSFA, por ser en ese entonces el responsable de la administración y ejecución de dicho programa; en consecuencia, resultaba inoficioso que existieran dos instituciones ejecutando el mismo programa y por tal motivo se derogaron con el Art. 28A.

Por otra parte, la derogatoria que establece el Art. 28 de las reformas a la Ley del CEFAFA, no podía derogar el Decreto Legislativo 791, que contiene la LEY DE PROTECCION Y REHABILITACION PROFESIONAL DEL PERSONAL LISIADO DE LA FUERZA ARMADA, en virtud que éste fue un decreto emitido en forma específica para la transferencia de fondos al IPSFA, para el Programa de rehabilitación profesional, y no era contrario a la ley del CEFAFA, prueba de ello es que posteriormente se reformó dicho decreto, para que esos fondos fueran transferidos por ministerio de ley al CEFAFA y ya no al IPSFA. Asimismo, las obligaciones en el pago de las indemnizaciones del personal que sufrió lesiones durante el conflicto armado seguían y siguen siendo responsabilidad del IPSFA, ya que éstas no fueron transferidas al CEFAFA. En tal sentido, no existe contradicción o conflicto entre ambas leyes, sino que, al contrario, las mismas se complementan e integran entre si y en consecuencia se cumple con el sentido plasmado por el legislador en la referida disposición legal del CEFAFA, en derogar aquellas que fueran contrarias al contenido de dicha ley.

Asimismo, es importante aclarar que el IPSFA, desde su creación en el año 1981, cuando estaba en su apogeo el conflicto armado ya pagaba rehabilitación al personal que sufría lesiones, solo que éstas eran cubiertas con fondos de los otros programa previsionales, y fue hasta en el año 1985 que se creó ef programa de rehabilitación, con las reformas efectuadas a la Ley del Instituto; sin embargo, todos los costos anteriores deterioraron las reservas de los otros programas previsionales en el transcurso del tiempo, llegándose a la situación que dicho programa no contaba con el financiamiento necesario para hacer frente al pago de las obligaciones previsionales generadas en esa época, al grado tal que para octubre de 1997, el Consejo Directivo con base en el Art. 96 de la ley del IPSFA, tomó la decisión de suspender el pago de las indemnizaciones al personal lisiado, por no contar con el financiamiento necesario, mismas que fueron rehabilitadas hasta en el año 2013. En ese sentido, ya con anterioridad se había solicitado el apoyo financiero al gobierno central, sin embargo fue atendido hasta en el año 1991 y fue por tal motivo que emitieron en mayo de ese año ef Decreto Legislativo 791, para apoyar el programa relacionado; pero a pesar del ello, esos fondos comenzaron a ser transferidos al IPSFA hasta el año 2009, es decir, 18 años después de su aprobación, los cuales se transferían por medio de acuerdo emitido vara tal efecto por el Ministerio de la Defensa Nacional, y esa es otra de las razones por las que el referido decreto no fue derogado ni en forma expresa ni tácita con la reforma a la Ley del CEFAFA.

Ahora bien, para una mayor claridad de lo expuesto anteriormente, es necesario mencionar la base legal para la derogatoria de las leyes, y para tal efecto el Código Civil establece en el Art.50 que la derogatoria de leyes podrá ser expresa o tácita.

Es expresa: Cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita: Cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogatoria de una ley puede ser total o parcial. La ley general no deroga la especial, si no se refiere a ella expresamente.

Asimismo, el Art, 51 establece que "la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley", tal como ha ocurrido en el caso en mención.

Respecto a lo expuesto en las conclusiones del borrador de informe, en las que el literal A) expresan que la liquidación del Régimen de Rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada se registró sin contar con el respaldo de la documentación legal o técnica que la demuestre y valide, es necesario aclarar, que todo registro relacionado a la liquidación de dicho régimen, ha sido documentado en legal forma y remitido en su oportunidad, durante el desarrollo de la auditoria y fue recibida por los auditores.

En relación al literal B) de la conclusión que expresa: La falta de un marco legal que estableciera la forma y distribución de las cuentas del régimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada, no permite pronunciarnos sobre lo adecuado de la distribución y utilización de las mismas como resultado de la liquidación de ese Régimen.

A respecto es necesario recalcar, tal como se ha expresado anteriormente que la actuación del Consejo Directivo en el caso en particular; además de todos los argumentos expuestos con anterioridad, también está sustentado en la potestad que le otorga al Consejo Directivo el Art 110 del Reglamento General de la Ley del Instituto, el cual literalmente expresa: "Todo lo que no estuviere previsto en la Ley del Instituto y demás leyes aplicables, en este y los demás Reglamentos del Instituto, en materias o asuntos que hagan relación a su campo de acción y finalidades, será resuelto por el Consejo Directivo, atendiendo a principios de Previsión y Seguridad Social y en su defecto a consideraciones de justicia y razón natural".

En virtud de lo anterior, ratificamos en todas sus partes, los comentarios expuestos en los escritos de respuesta que sobre el caso en particular fueron enviados a los auditores, esperando que constituyan elementos suficientes que aclaren aún más la situación relativa a la liquidación del programa de rehabilitación, y se tengan por desvanecidos en este informe preliminar.

En nota sin referencia, recibida el 22 de septiembre de 2021, los miembros del Consejo Directivo mencionan: "En cuanto a las facultades para recibir los fondos en fecha posterior a la liquidación del Programa de Rehabilitación, se sustenta en legal forma en el Decreto Legislativo 791, Ley de Protección y Rehabilitación del Personal Lisiado de la Fuerza Armada, publicado en el Diario Oficial No. 98, tomo 311 de fecha 30 de mayo de 1991, el cual continuó vigente posterior a la reforma de la Ley del CEFAFA, por lo

que el Instituto contaba con el marco legal que lo facultaba para recibir los recursos bajo el concepto antes mencionado, en vista que en las consideraciones de dicho decreto se estableció que el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, desarrollaba amplios programas de rehabilitación profesional, en favor del referido personal, los cuales tenían un costo superior a las posibilidades de ser financiados con las cotizaciones ordinarias de sus afiliados, por lo que, el decreto antes mencionado estaba direccionado de manera específica al IPSFA, y mientras ese decreto no fuera derogado o reformado, el facultado para recibir los fondos era el Instituto.

Es a solicitud de este Instituto, que el referido decreto fue reformado, por medio del Decreto Legislativo 898, publicado en el Diario Oficial número 29, Tomo 416, del 12 de febrero de 2018, cuya vigencia fue a partir del 21 de febrero de ese mismo año, por medio del cual se efectuaron reformas a la Ley de Protección y Rehabilitación del Personal Lisiado de la Fuerza Armada, en el sentido de modificar el destino de los recursos que contemplaba el Decreto Legislativo 791, para orientarlos al CEFAFA; no obstante, dicho decreto presentaba inconsistencias en relación al nombre del programa y a la institución que tendría a cargo la administración del programa de rehabilitación y por otra parte, a quien correspondería la ejecución del mismo.

En virtud de lo anterior, por medio del Decreto Legislativo 258, publicado en el Diario Oficial número 56, Tomo 422, del 21 de marzo de 2019, cuya vigencia fue a partir del 30 de marzo de ese mismo año, se enmendó la situación antes expuesta, estableciéndose que sería el Comando de Sanidad Militar el encargado de ejecutar el programa de rehabilitación, y el administrador de los fondos de dicho programa sería el CEFAFA.

Por otra parte, es necesario mencionar que efectivamente se recibieron \$1,000.000.00 de dólares de la siguiente manera: \$500,000.00 el 22 de agosto de 2016 y \$500,000.00 el 19 de octubre de 2016, ambos depósitos provenientes del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), en cumplimiento al Decreto Legislativo 791, de los cuales \$666,666.67 corresponden a los meses de septiembre a diciembre 2016, siendo los que fueron devueltos al MDN en el año 2019, después de la reforma en ese mismo año del Decreto Legislativo 791, tal como se ha mencionado anteriormente. La diferencia de \$333,333.33 que no fueron trasladados, corresponden a los meses de julio y agosto de 2016, previos a la liquidación de dicho programa, ya que, a esa fecha no había entrado en vigencia el Decreto Legislativo 439, que reformaba la Ley del CEFAFA, lo anterior se detalla en el cuadro siguiente:

Año 2016	Montos	Remesa	Fecha Recibida
Julio *	\$166,666.67	\$333,333.33 *	22/8/2016
Agosto *	\$166,666.67		
Septiembre **	\$166,666.67	\$166,666.67**	22/8/2016
Octubre **	\$166,666.67	\$500,000.00**	19/10/2016

Año 2016	Montos	Remesa	Fecha Recibida
Noviembre **	\$166,666.67		
Diciembre **	\$166,666.67		
Total	\$1,000,000.00	\$1,000,000.00	

* Fondos IPSFA

**Fondos Ajenos en Custodia

Con relación a los \$500,000.00 recibidos el 21 de septiembre 2016, a los que se hace referencia como presunta deficiencia, corresponden al pago de los meses de septiembre a diciembre del año 2016 del Programa de Profesionalización según Decreto Legislativo 781 (Anexo 2)."

En nota sin referencia, recibida el 25 de octubre de 2021, el Ex Secretario del Consejo Directivo y Gerente General del Instituto, manifiesta: "... Efectivamente se recibió \$1,000.000.00 de dólares de acuerdo al siguiente detalle:

Año 2016	Montos		Remesa	Fecha Recibida
1. Julio	\$166,666.67			22/8/2016
2. Agosto	\$166,666.67	7.	\$500,000.00	22/8/2016
3. Septiembre	\$166,666.67		(1+2+3)	22/8/2016
4. Octubre	\$166,666.67			19/10/2016
5. Noviembre	\$166,666.67	8.	\$500,000.00	19/10/2016
6. Diciembre	\$166,666.67		(4+5+6)	19/10/2016
Total (3+4+5+6)	\$666,666.67	(7+8)	\$1,000,000.00	

Tal como se muestra en el cuadro anterior de julio a septiembre de 2016, se recibieron mediante transferencia bancaria \$500,000.00 dólares; la liquidación del programa de rehabilitación se llevó a cabo el 08 de septiembre, de allí que solamente dos meses (julio y agosto) corresponden a los fondos liquidados es decir \$333,333.34, posteriormente se recibieron otros \$500,000.00 correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, que son posteriores a la fecha de liquidación del programa, mas el monto del mes de septiembre, suman los \$666,666.68 que son los fondos devueltos al Ministerio de la Defensa Nacional.

Que podemos concluir entonces con respecto a la legalidad de haber recibido estos fondos:

- 1) Los \$333,333.34 recibidos antes de la liquidación del fondo, se reciben amparados al decreto que soporta el programa de rehabilitación del IPSFA, es decir el decreto legislativo 791, del 30 de mayo de 1991 vigente.
- 2) Los \$666,666.68, se recibieron, en cuentas del IPSFA, mas que todo por una cuestión de transferencias automáticas que hace el Ministerio de la Defensa,

posterior al pago de planillas. es decir el Ministerio de la Defensa los transfirió, por desconocer que no debía transferirlos, es decir aun no tenía las facultades para transferirlos a CEFAFA. es por ello que IPSFA los mantiene en cuenta de "fondos ajenos en custodia" pendiente de regresarlos al Ministerio de la Defensa o a CEFAFA, el nuevo administrador.

- 3) Sin embargo la devolución de los \$666,666.68, fue hasta 2019, por que es en este año cuando se reforma el decreto 791 a solicitud del IPSFA, para definir el destino de dichos fondos (ver anexo 1), previo a este decreto no se contaba con el marco legal, para transferirlos.

Adicionalmente el auditor señala que la deficiencia esta orientada a observar la recepción y utilización de los fondos por parte del IPSFA sin tener las facultades para ello. Para la primera parte ya se concluyo que si tenía facultades legales y para la segunda parte que se refiere a la utilización señala que en acta cd-45/2016 de fecha 15 de diciembre de 2016, hubo una solicitud de parte de la gerencia financiera, para poder utilizar \$566,666.67 de fondos de rehabilitación recibidos posterior al cierre del programa, lo cual fue aprobado por consejo directivo en resolución 129 de dicha acta. Esta utilización de los fondos se hizo, por que se tenía un déficit por ese monto, para completar el pago de las pensiones, pero este solo se produciría si el Ministerio de Hacienda no los hubiese provisto; es muy probable que se hayan utilizado alguna vez, pero en forma temporal, ya que en la medida que se capturaban recursos financieros volvían otra vez a la cuenta, a la espera de una definición para devolverlos a la cuenta que correspondiera. así mismo, el auditor estima que no se debió haber aperturado un depósito a plazos de \$500,000.00 con fondos ajenos en custodia. para ello solo me resta comentar que si los hubiera tenido ociosos, también hubiesen sido observados por la corte y por lógica uno no puede darse el lujo de mantenerlos ociosos. Es cierto que fue una inversión en Depósitos a plazo fijo, cuyos rendimientos se enviaron al régimen administrativo, pues no podían regresar a donde se originaron, por que no estábamos invirtiendo reservas.

Finalmente si quiero aclarar que el consejo directivo estaba enterado de toda esta problemática administrativa que se genera a raíz de nuevas leyes, pero en ningún momento esto significó una afectación para los usuarios de la rehabilitación, pues el servicio continuo igual y realmente no ha habido ningún detrimento en el servicio. finalmente me adhiero a los conceptos legales que establece el consejo directivo en la siguiente forma: respecto a este punto, consideramos oportuno ratificar lo expresado en las respuestas anteriores, ya que el haber recibido el instituto fondos del programa de rehabilitación posterior a su liquidación, tal como lo expresan los auditores, está sustentado en legal forma en el decreto legislativo 791, que contiene la ley de protección y rehabilitación del personal lisiado de la fuerza armada, en vista que dicha ley continuó vigente posterior a las reformas a la ley del cefafa, ya que ésta fue orientada directamente al financiamiento del programa de rehabilitación que administraba el ipsfa en ese entonces y ese tiene su fundamento en lo siguiente: el ministerio de la defensa nacional no tenía facultades legales para enviar los fondos derivados del decreto legislativo 791 al cefafa, razón por la cual lo continuó enviando

al ipsfa aun sin que éste los solicitara, en vista de que continuaba vigente dicho decreto, y que eran enviados por estar así expresamente determinado en el mencionado decreto; no obstante, el ipsfa sabedor que no le correspondían posterior a la reforma de la ley de CEFAFA, depositó esos fondos en una cuenta denominada "fondos ajenos en custodia" mientras no fuera reformado el referido decreto para transferirlos al CEFAFA, en virtud de que tampoco las reformas a la ley del cefafa otorgaban facultades expresas o tácitas para que aquella institución pudiera recibir en lo sucesivo los referidos fondos, ni tampoco determinaba un procedimiento a seguir para que el consejo directivo del ipsfa liquidara el programa de rehabilitación, por no ser competencia que debía plasmarse en ese decreto. el referido decreto fue reformado en el año 2018, pero por tener inconsistencias en relación al nombre del programa y de la institución que tendría a cargo la ejecución del mismo, se tuyo que reformar nuevamente en el 2019, estableciéndose que sería el comando de sanidad militar el encargado de ejecutar el programa de rehabilitación, y el administrador de los fondos sería el CEFAFA.

Ahora bien, en relación a los comentarios de los auditores contenidos en la página 12 del borrador de informe en el que expresan que los comentarios vertidos por los miembros del Consejo Directivo no son consistentes con los proporcionados en el hallazgo No. 1, ya que en éste se alegó que procedieron a liquidar el Régimen/Programa de Rehabilitación, debido a la entrada en vigencia de la reforma a la Ley de creación del CEFAFA (DL No. 439 de fecha 27/07/2016), mediante el cual se derogó toda disposición legal al IPSFA relativa al Programa de Rehabilitación; mientras que en el presente hallazgo los comentarios son contradictorios al mencionar que por la disposición emitida en el Decreto Legislativo No. 791 de fecha 30/05/1991, poseen facultades para recibir fondos, al respecto, consideramos oportuno aclarar que no existe contradicción alguna en el razonamiento expresado en la contestación mencionada, ya que las dos disposiciones legales a que se ha hecho referencia son de naturaleza jurídica totalmente independiente entre sí, en vista que si bien es cierto, el Decreto Legislativo 439 que reformó la Ley del CEFAFA establece en el Art. 284 la derogatoria de "todas aquellas disposiciones relativas al Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada contenidas en otros cuerpos normativos y que se entiendan contrarias al contenido de la presente Ley", éste no deroga en forma expresa ni tácita el decreto 791, en virtud de ser una ley dirigida específicamente al IPSFA para el financiamiento del programa de rehabilitación, tal como consta en los considerandos de dicho decreto y en el Art. 1 del mismo. Por lo anteriormente expuesto y atendiendo al espíritu dei legislador expresado en la disposición legal antes citada, es de entender, que únicamente se derogan todas las disposiciones relativas al programa de rehabilitación que se entiendan contrarias a dicha ley, y en ese sentido la única ley que contenía disposiciones contrarias al programa era la ley del IPSFA, por ser en ese entonces el responsable de la administración y ejecución de dicho programa; en consecuencia, resultaba inoficioso que existieran dos instituciones ejecutando el mismo programa y por tal motivo se derogaron con el Art. 28-A.

Por otra parte, la derogatoria que establece el Art. 28 de las reformas a la Ley del CEFAFA, no podía derogar el Decreto Legislativo 791, que contiene la LEY DE

PROTECCION Y REHABILITACION PROFESIONAL DEL PERSONAL LISIADO DE LA FUERZA ARMADA, en virtud que éste fue un decreto emitido en forma específica para la transferencia de fondos al IPSFA, para el Programa de rehabilitación Profesional, y no era contrario a la ley del CEFAFA, prueba de ello es que posteriormente se reformó dicho decreto, para que esos fondos fueran transferidos por Ministerio de ley al CEFAFA y ya no al IPSFA. Asimismo, las obligaciones en el pago de las indemnizaciones del personal que sufrió lesiones durante el conflicto armado seguían y siguen siendo responsabilidad del IPSFA, ya que éstas no fueron transferidas al CEFAFA. En tal sentido, no existe contradicción o conflicto entre ambas leyes, sino que, al contrario, las mismas se complementan e integran entre si y en consecuencia se cumple con el sentido plasmado por el legislador en la referida disposición legal del CEFAFA, en derogar aquellas que fueran contrarias al contenido de dicha ley.

Asimismo, es importante aclarar que el IPSFA desde su creación en el año 1981 cuando estaba en su apogeo el conflicto armado, ya pagaba rehabilitación al personal que sufría lesiones, solo que éstas eran cubiertas con fondos de los otros programa previsionales, y fue hasta en el año 1985 que se creó el programa de rehabilitación, con las reformas efectuadas a la Ley del Instituto; sin embargo, todos los costos anteriores deterioraron las reservas de los otros programas previsionales en el transcurso del tiempo, llegándose a la situación que dicho programa no contaba con el financiamiento necesario para hacer frente al pago de las obligaciones previsionales generadas en esa época, al grado tal que para octubre de 1997, el Consejo Directivo con base en el Art. 96 de la ley del IPSFA, tomó la decisión de suspender el pago de las indemnizaciones al personal lisiado, por no contar con el financiamiento necesario, mismas que fueron rehabilitadas hasta en el año 2013. En ese sentido, ya con anterioridad se había solicitado el apoyo financiero al gobierno central* sin embargo fue atendido hasta en el año 1591 y fue por tal motivo que emitieron en mayo de ese año el Decreto Legislativo 791, para apoyar el programa relacionado; pero a pesar del ello, esos fondos comenzaron a ser transferidos al IPSFA hasta el año 2009 es decir, 18 años después de su aprobación, los cuales se transferían por medio de acuerdo emitido para tal efecto por el Ministerio de la Defensa Nacional, y esa es otra de las razones por las que el referido decreto no fue derogado ni en forma expresa ni tácita con la reforma a la Ley del CEFAFA.

Ahora bien, para una mayor claridad de lo expuesto anteriormente, es necesario mencionar la base legal para la derogatoria de las leyes, y para tal efecto el Código Civil establece en el Art.50 que la derogatoria de leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa: Cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita: Cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogatoria de una ley puede ser total o parcial. La ley general no deroga la especial, si no se refiere a ella expresamente. Asimismo, el Art. 51 establece que "la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma

materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley", tal como ha ocurrido en el caso en mención.

Respecto a lo expuesto en las conclusiones del borrador de informe, en las que el literal A) expresan que la liquidación del Régimen de Rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada se registró sin contar con el respaldo de la documentación legal o técnica que la demuestre y valide, es necesario aclarar, que todo registro relacionado a la liquidación de dicho régimen, ha sido documentado en legal forma y remitido en su oportunidad, durante el desarrollo de la auditoría y fue recibida por los auditores. En relación al literal B) de la conclusión que expresa: La falta de un marco legal que estableciera forma y distribución de las cuentas del régimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada, no permite pronunciarnos sobre lo adecuado de la distribución y utilización de las mismas como resultado de la liquidación de ese Régimen.

Al respecto es necesario recalcar, tal como se ha expresado anteriormente, que la actuación del Consejo Directivo en el caso en particular, además de todos los argumentos expuestos con anterioridad, también está sustentado en la potestad que le otorga al Consejo Directivo el Art. 10 del Reglamento General de la Ley del Instituto, el cual literalmente expresa: "Todo lo que no estuviere previsto en la Ley del Instituto y demás leyes aplicables, en este y los demás Reglamentos del Instituto, en materias o asuntos que hagan relación a su campo de acción y finalidades, será resuelto por el Consejo Directivo, atendiendo a principios de Previsión y Seguridad Social y en su defecto a consideraciones de justicia y razón natural"

Eri virtud de lo anterior, ratificamos en todas sus partes, los comentarios expuestos en los escritos de respuesta que sobre el caso en particular fueron enviados a los auditores, esperando que constituyan elementos suficientes que aclaren aún más la situación relativa a la liquidación del programa de rehabilitación, y se tengan por desvanecidos en este informe preliminar".

En nota sin referencia, recibida el 15 de octubre de 2021, el Ex Gerente Financiero del Instituto, manifiesta: "...relacionado con la liquidación del Régimen de Rehabilitación que administró el IPSFA hasta el mes de agosto del 2016 cuando, mediante una reforma a la Ley del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA) se derogaron todas las disposiciones contempladas en otras normas referidas a este tipo de prestaciones a favor de personal lisiado durante el conflicto interno, pertenecientes a la Fuerza Armada; se me han solicitado comentarios, así como aporte de evidencias y las he brindado, oportunamente, según lo ordena la Ley; sin embargo, me parece extraño que ante algunos de mis argumentos, los señores auditores incorporen otros que no se habían presentado anteriormente y 1/, además, descarten referencias que explicarían varias de las actuaciones que ellos consideran hallazgos; esto coloca al auditado en un claro estado de indefensión. 2/. Ejemplo sobre descarte de evidencias, sin motivación y

¹ / Cito resolución del juicio 359-2014 Contencioso Administrativo, emitido el 7 de febrero del 2019, promovido por TACA contra la DGII, por cambiar el criterio de tratamiento de un mismo hecho definido previamente por la DGA.

² / Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico lo define como: Situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de sus derechos en un procedimiento administrativo o judicial, anulando

cambios de argumentos sobre señalamientos iniciales. Ejemplo 1: situación identificada por los señores auditores como hallazgo 2: "comprobamos que después de la liquidación del programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada en agosto de 2016, el Instituto de Previsión de la Fuerza Armada (IPSFA) recibió fondos por \$1,000,000.00, sin contar con las facultades legales para administrarlo, dispuso de esos fondos desde su recepción (septiembre y octubre 2016) hasta su devolución al Ministerio de la Defensa Nacional en octubre de 2019". Se les explicó que esos fondos se recibieron en cuentas bancarias institucionales, a través del Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF), porque ese era el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Hacienda (MH) transfería fondos para el programa de rehabilitación que tenía el IPSFA, desde el año 1991; así se aplicaba el DL 791 3/, el cual no se reformó sino que hasta el año 2018, por lo que, para la recepción de dichos fondos no mediaba la voluntad del IPSFA. Se les explicó que los fondos recibidos con posterioridad a la referida liquidación, se reconocieron como una cuenta de pasivo; mientras se recibían instrucciones del MH para devolver dichos fondos, legalmente, según se les indicara al Consejo Directo del IPSFA por parte de la autoridad competente en materia hacendaria. Si hizo mención a lo conversado, a nivel técnico, por parte de este servidor con personal de la Dirección General de Tesorería del MH 4/ y que se le presentaron al IPSFA, por parte del MH, dos opciones para hacerlo; esto último sucedió en finales del año 2019; sugirieron al IPSFA que los \$666,666.67 se transfieran al MINDEF, para que ellos los remitieran al MH o que dicha cartera de Estado gestionara un refuerzo presupuestario para el año 2016 (año fiscal ya cerrado a esa fecha) ante la Asamblea Legislativa para incorporarlos al presupuesto del referido Ministerio. (Ver anexo 1)...

Reflexión

En ese sentido y haciendo uso de mi legítimo derecho a la contradicción, deseo dejar constancia por escrito de algunas consideraciones adicionales para que se incorporen al expediente que será presentado con toda seguridad en sede administrativa, porque los encargados de la auditoría parecen haber tomado ya una decisión sobre el asunto objeto de examen, que esencialmente debería versar sobre la legalidad de la liquidación del Régimen de Rehabilitación que administraba el IPSFA y sobre el destino que se dio a las reservas del programa; que continúan formando parte del patrimonio institucional, sólo que ahora como parte de las reservas del Fondo de Retiro y del programa de Seguro de Vida Solidario.

Lo que voy a comentar a continuación, lo hago con mucho respeto al trabajo realizado por la Corte de Cuentas de la República (CCR) y a sus equipos de auditores; pero solicitó que esta nota se incorpore íntegramente al expediente del examen, como parte

o restringiendo, total o parcialmente, sus oportunidades de defensa. Puede causarse por irregularidades procesales de suficiente entidad en las que no intervenga culpa o negligencia de quien alegue indefensión. Da lugar a la nulidad de lo actuado y es motivo para recurrir las resoluciones judiciales y también administrativas.

³ / LEY DE PROTECCION Y REHABILITACION PROFESIONAL DEL PERSONAL CON DISCAPACIDAD DE LA FUERZA ARMADA.

⁴ / Resolución 95 de CD-28/2019, del IPSFA (Copia anexa).

de los papeles de trabajo de la auditoría, para retomar estos argumentos en sede administrativa,

Creo que por la complejidad del ámbito previsional, no se ha comprendido en su totalidad la naturaleza de la liquidación del Régimen en comento; la cual se hizo por ministerio de Ley, como ya se explicó en varias oportunidades, al igual que lo relativo a las reservas que tenía el referido programa. Como sustento legal de esta afirmación destaco los artículos 82 ^{5/} y 92 ^{6/} de la Ley del IPSFA. Me referiré a continuación, brevemente a los asuntos controvertidos:

En cuanto al numeral dos del informe, donde aparezco mencionado y que dice:
FONDOS DEL PROGRAMA DE REHABILITACION FUERON RECIBIDOS Y UTILIZADOS SIN FACULTADES LEGALES DESPUÉS DE LA LIQUIDACIÓN.

He mencionado que se recibieron \$666.666.67 del DL 791, para el cuarto trimestre del año 2016, como parte de una remesa total de \$1,000,000.00, del MINDEF, en cuentas bancarias del IPSFA, tal como se hacía desde la promulgación del referido DL, en el año 1991; los fondos recibidos después de liquidar el régimen, se enviaron al MINDEF, atendiendo indicaciones del [REDACTED], jefe del Departamento de Tesorería Institucional del MH, quien fue delegado por la Dirección General de Tesorería de esa Cartera de Estado, para facilitar la devolución de los referidos fondos.

En otras palabras, se recibieron mediante transferencias en cuentas institucionales y se buscó cómo devolverlos legalmente al MH, quien los había transferido al IPSFA a través del MINDEF, por su calidad de Unidad Primaria.

La recepción de estos fondos nunca dependió de la voluntad del IPSFA, se transferían en los términos establecidos en el DL 791 que no experimentó cambio de destinatario, del IPSFA a CEFAFA, hasta febrero del año 2018 y, dado que no se reconoció

^{5/} Art. 82.- RECURSOS. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto contará con recursos propios provenientes de las siguientes fuentes de ingreso: a) Las cotizaciones de los afiliados; b) Las aportaciones ordinarias y extraordinarias del Estado; c) Las aportaciones de Organismos del Gobierno Central e Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-Autónomas; d) Las aportaciones Patronales; e) Suprimido;(4) f) Los productos de sus inversiones; g) El producto de las multas resultantes de la aplicación de sanciones prescritas por la presente Ley; y h) Los demás ingresos que se obtengan a cualquier título.

^{6/} Art. 92.- RESERVAS, El Instituto deberá formar las Reservas Técnicas, de Emergencias y otras que sean necesarias para garantizar el desarrollo y cumplimiento de los programas establecidos en esta Ley. Las Reservas Técnicas de los Regímenes de Pensiones y de Fondo de Retiro se formarán con los excedentes resultantes de deducir de los ingresos del Ejercicio, por cotizaciones y aportaciones, los egresos por gastos de capital, administrativos y de prestaciones, Para la formación de las Reservas Técnicas del Fondo de Retiro se tomarán en cuenta, además, los reintegros de cotizaciones y las devoluciones a que se refiere el Art. 48 de esta Ley. Las Reservas de Emergencia estarán constituidas por los excedentes obtenidos para el fondo del Seguro de Vida Solidario y Rehabilitación, calculados de la manera que se indica en el inciso anterior.

Se incrementarán estas reservas con los productos de dichos fondos y de cualesquiera otros recursos.

retroactividad a esa reforma, el tratamiento de los fondos recibidos en el 2016 fue resuelto por el MH, hasta finales del año 2019.

En nota sin referencia, recibida el 20 de septiembre de 2021, el Ex Gerente Financiero del Instituto, manifiesta: "... para aclarar que los registros financieros reflejan los hechos económicos que afectan la situación jurídica de una entidad contable determinada, en este caso, del IPSFA, que como ya había explicado en mi escrito anterior, relacionado con este mismo tema bajo estudio, administra varios regímenes previsionales; habiendo sido el de Rehabilitación uno de ellos, hasta el 31 de agosto de 2016.

Dicho Programa de Rehabilitación recibía transferencias corrientes, por \$2 millones anuales, del Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de la Defensa Nacional, al amparo del DL 791 (el cual se reformó hasta el 12 de febrero del año 2018), habiéndose recibido dos desembolsos después del 31 de agosto del 2016, fecha en que se liquidó el programa que tenía el IPSFA para tales propósitos. De esos recursos, lo correspondiente a los meses de septiembre a diciembre no fue devengado por la Institución; se registraron como una cuenta de pasivo; mientras se recibían instrucciones del Ministerio de Hacienda para devolverlos legalmente. No está de más recordar aquí el principio de irretroactividad de la Ley, ergo, la reforma del DL 791 del 2018, no resolvió el vacío sobre el destino de los fondos transferidos de más por el Ministerio de Hacienda, al IPSFA, bajo el referido decreto, en el año 2016.

Cabe agregar que esos fondos fueron depositados en cuentas del IPSFA por parte del Ministerio de la Defensa Nacional, porque ese era el procedimiento instituido para ejecutar los fondos del DL 791, cuyo texto no se modificó inmediatamente, como ya se mencionó en el párrafo anterior.

No hay que olvidar que en materia de derecho se utiliza la expresión "el que paga mal paga dos veces"; el IPSFA carecía de facultades legales para deshacerse discrecionalmente de los recursos remanentes aquí analizados, dado que la reforma de CEFAFA no se refirió al uso de esos recursos en ninguna de sus partes.

Por lo tanto, el IPSFA estaba inhibido a disponer de esos \$666,666.67 que mencionan en su nota REF-DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/08; tampoco estaba habilitado legalmente para transferirlos a otra entidad; no existía disposición expresa, en alguna Ley, que estableciera qué hacer con ellos. Espero tener la oportunidad de aclarar esto en las instancias jurisdiccionales correspondientes porque el tema trasciende el simple registro contable; fue hasta el año 2019 que se recibieron instrucciones de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda para transferírseles y, ni siquiera ellos podían disponer legalmente de dichos fondos, por lo que tuvieron que registrarlos como fondos ajenos en custodia (cuenta de pasivo), lo cual confirma lo pertinente que fue la actuación del IPSFA al no reconocer dichos recursos como parte de los ingresos institucionales del ejercicio fiscal 2016.

Dado que la LPA requiere que se motiven los actos de la administración pública, a fin de entender los criterios utilizados al comparar normas y hechos fácticos que sugieran la tipificación de una infracción, esperararía que los planteamientos ofrecidos sirvan para

aclarar dudas y de no ser así, conocer las razones por las cuales se rechazan como pruebas de descargo; más allá de parecerles insuficientes al fiscalizador, como sucede en algunos procesos de auditoría.”.

Mediante nota con referencia DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/03 de fecha 13 de septiembre de 2021, se comunicó esta deficiencia preliminar al Cnel. [REDACTED] [REDACTED] Director Propietario del Consejo Directivo; asimismo, en fecha 15 de octubre de 2021 se le notificó a través de publicación en periódico; sin embargo, no presentó comentarios ni documentación de descargo.

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Ratificamos la inconsistencia de los comentarios vertidos por los Miembros del Consejo Directivo y el Secretario de ese Consejo quien a su vez era el Gerente General del Instituto; con los proporcionados en el hallazgo No. 1, ya que, en este se sostuvo que procedieron a liquidar el Régimen/Programa de Rehabilitación, debido a la entrada en vigencia de la reforma a la Ley de Creación del CEFAFA (DL No. 439 de fecha 27/07/2016), mediante la cual se derogó toda disposición legal al IPSFA relativa al Programa de Rehabilitación; mientras que en el presente hallazgo los comentarios son contradictorios al mencionar que por la disposición emitida en el Decreto Legislativo No. 791 de fecha 30/05/1991, poseen facultades para recibir los fondos. Es necesario mencionar que, el Ministerio de la Defensa Nacional ya no continuó realizando transferencia al Instituto bajo ese concepto en los períodos 2017, 2018 y 2019.

Ampliamos nuestros comentarios en relación a que, el Decreto Legislativo No. 439 que reformó la Ley de creación del CEFAFA estableció:

- 1- Que CEFAFA administraría los fondos del Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada (Art. 16-A) y
- 2- Derogó todas aquellas disposiciones relativas al **Programa de Rehabilitación del Personal de la Fuerza Armada** contenidas en otros cuerpos normativos y que se entiendan contrarias al contenido de la presente Ley (art. 28-A).

En cuanto a la denominación del Programa vale mencionar que el Decreto Legislativo No. 791 de fecha 30/05/1991, que contiene la “Ley de Protección y Rehabilitación del Personal Lisiado de la Fuerza Armada”; lo denominó: “Programa de Rehabilitación Profesional del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada” generándose inconsistencia entre el nombre de la Ley y la denominación del programa, por lo que fue a partir de las reformas a esa ley generadas en el 2018 y 2019 que se modificó el nombre de la Ley por el siguiente: Ley de Protección y Rehabilitación **Profesional** del Personal **con Discapacidad** de la Fuerza Armada”, con el cual se logró la consistencia con la denominación del programa.

En relación a los comentarios del Secretario de ese Consejo y Gerente General del Instituto, en los que establece que la disposición y utilización de estos fondos se

efectuó, por que el IPSFA atravesaba un deficit en ese monto; de ello mencionamos que, ese aspecto no justifica la acción de la disposición de fondos.

En relación a los comentarios vertidos por el Ex Gerente Financiero, en los que manifiesta que le solicitamos comentarios y evidencias; en relación con la liquidación del Régimen de Rehabilitación que administró el IPSFA, las cuales proporcionó, pero que le parece extraño que ante algunos de sus argumentos, los señores auditores incorporen otros que no se habían presentado anteriormente. Le manifestamos que, conforme al Art. 33 de la Ley de la Corte de Cuentas, durante el proceso de la auditoria los auditores mantuvieron constante comunicación con el auditado y eso implica en ocasiones recabar nuevas evidencias. Ejemplo de ello es que, no se le relacionó con el Hallazgo No. 1 "Liquidación del Régimen de Rehabilitación que administró el IPSFA", aún cuando tuvo participación activa en la sesión CD-30/2016 de fecha 8 de septiembre de 2016, de la cual se desprende la resolución No. 97. Por lo tanto, aclaramos que no es cierto que hemos descartado explicaciones o peor aún incorporando argumentos que no han sido vertidos por los auditados.

Señala que los recursos recibidos por parte del Ministerio de la Defensa Nacional, se enviaron al MINDEF, situación que se dio hasta el año 2019, por eso el señalamiento. Que si bien no medió la voluntad del IPSFA para recibirlos, pero si pudieron advertir de ese aspecto al Ministerio de la Defensa para no recibir un segundo depósito.

Agrega que, esos fondos recibidos en concepto del Programa de Rehabilitación al amparo del Decreto Legislativo No 791, despues de la liquidación contable del Regimen, no fueron devengados por el Instituto; no obstante, debemos mencionar que tuvimos a la vista los comprobantes contables de "devengamiento" Nos. 08/1574 y 10/0734 de fechas 20/08/2016 y 19/10/2016, respectivamente, ambos de tipo de movimiento 1.

Por otra parte al revisar los estados de cuentas bancarios de los meses de agosto y octubre, determinamos que, los depósitos efectuados por el MDN, fueron retirados en su totalidad el 23/08/2016 y el 21/10/2016 respectivamente; según detalle:

Fecha de la transacción / Depósito por el MDN	Bombre y No. Cuenta bancaria del IPSFA que recibió los fondos	Monto (\$)	Fecha de retiro de los fondos	Monto (\$)	Cuentas destino
22/08/2016	Banco Agrícola No. 0590-056632-5 IPFA/Programa de Profesionalización	500,000.00	23/08/2016	500,000.00	Corriente 0590-058858-7 y Ahorro 0390-000007-7 ambas del Banco Agrícola
19/10/2016	Banco Agrícola No. 0590-056632-5 IPFA/Programa de Profesionalización	500,000.00	21/10/2016	500,000.00	Cuenta a Plazo No. 10000000357322 del Banco Azul

Aspecto que, demuestra la disposición de los fondos por parte del IPSFA. Además agregar que, no tuvimos a la vista ni se documentó gestiones por parte del Gerente Financiero para "recibir instrucciones del Ministerio de Hacienda para devolver los fondos legalmente".

Para finalizar el análisis a los comentarios vertidos por el Ex Gerente Financiero, específicamente donde establece: "...el IPSFA estaba inhibido a disponer de esos \$666,666.67 que mencionan en su nota REF-DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/08; tampoco estaba habilitado legalmente para transferirlos a otra entidad; no existía disposición expresa, en alguna Ley, que estableciera qué hacer con ellos...", coincidimos que el IPSFA estaba inhibido para disponer de esos fondos, pero el mismo Gerente Financiero en la Sesión de Consejo Directivo asentada en Acta CD-45/2016 de fecha 15 de diciembre de 2016, en el desarrollo de la Agenda al Literal B. "Flujo de caja previsional para el mes de diciembre de 2016" recomendó al Consejo Directivo, se transcribe textual: "... Con base en lo establecido en el Artículo 12, literal a) de la Ley del IPSFA, se recomienda al Consejo Directivo: 1.- Aprobar el uso de fondos remanentes del Programa de Rehabilitación, por \$566,666.67 para cubrir el déficit de pensiones de diciembre, en caso que las transferencias del Ministerio de Hacienda para efectuar dichos pagos, así lo exigieran." Lo cual fue aprobado en Resolución No. 129 al No.1 del Acta en comentario.

Todo ello conlleva a determinar que más que señalar un "registro contable", la deficiencia está orientada a observar la recepción y utilización de los fondos, por parte del IPSFA sin tener las facultades para ello.

Hacemos constar que, el Director Propietario del Consejo Directivo del período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, Cnel. [REDACTED], no proporcionó respuesta a esta observación siendo comunicado a través de nota Ref. DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/03 de fecha 13 de septiembre de 2021 y notificación publicada en periódico con fecha 15 de octubre de 2021.

3. APERTURA Y CIERRE DE DEPÓSITO A PLAZO SIN CUMPLIR REQUISITOS DE SEGURIDAD, LIQUIDEZ Y DIVERSIFICACIÓN DE RIESGO.

Verificamos que de la cuenta del Banco Agrícola No. 5900566325 denominada: "IPSFA/Programa de Profesionalización" en la que se registró las transferencias efectuadas por el Ministerio de Defensa Nacional después de la liquidación del régimen, se retiraron fondos para abrir en fecha 20/10/2016, Depósito a Plazo fijo a nombre del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada- Fondos Ajenos en Rehabilitación por un monto de \$500,000.00, en el Banco Azul cuenta No. 10000000357322, identificando en esa transacción las siguientes deficiencias:

- a. No se presentó al Consejo Directivo una propuesta de Inversión por parte del Comité de Inversiones; por consiguiente, no fue emitida Resolución de Autorización por parte del Consejo Directivo en la que se indicara la verificación de aspectos como: plazo, monto y tasa de interés;
- b. No se encontró análisis de la Jefatura del Departamento de Tesorería sobre el comportamiento de los ingresos y egresos reales para elaborar propuesta de apertura, renovación y cancelación de depósitos a plazo fijo;
- c. Intereses por \$4,266.30 generado por el depósito a plazo en comento, fueron depositados en la cuenta del Banco Agrícola No. 5900587132 denominada: Régimen Administrativo" y no en la cuenta que aportó los fondos; y
- d. El Depósito a Plazo fue cancelado en fecha 20 de diciembre de 2016, sin contar con la Resolución de cancelación del Consejo Directivo.

El art. 93 de La Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, establece: "Inversiones: El objeto de las inversiones de las reservas técnicas y los fondos del Instituto, es la obtención adecuada de rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo. Cualquier otro objetivo es contrario a los intereses del Fondo de Pensiones; en tal sentido podrán invertirse en: e) Depósitos en cuenta de ahorro y a plazo en el sistema financiero;".

El Art. 94 del Reglamento General de la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, establece: "La inversión de las reservas del instituto deberá hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que además garanticen mayor utilidad social."

El Reglamento del Comité de Inversiones del IPSFA, aprobado mediante Resolución No. 206 de Acta de Sesión del Consejo Directivo CD-35/997 de fecha 11 de septiembre de 1997, establece:

Art. 2: "El Comité de Inversiones es un Organismo especializado, técnico-asesor y encargado de conocer, analizar y proponer al Consejo Directivo, las recomendaciones convenientes y oportunas para la inversiones del Instituto. En ningún caso tendrá poder de decisión en las inversiones que realice el Instituto."

Capítulo III "Atribuciones y Deberes del Comité"

"a. Seleccionar y determinar la oportunidad de las inversiones de las reservas técnicas y de otros fondos, cuya administración esté a cargo del instituto, para recomendar al Consejo Directivo lo pertinente; b. Asesorar oportunamente al Consejo Directivo para la formulación de las políticas de inversión de las reservas técnicas y de otros fondos del instituto, las cuales deberán efectuarse bajo los parámetros de Seguridad, Rentabilidad y Liquidez. (Arts. 95 de la Ley y 93 del Reglamento);"

Art. 5 de las Responsabilidades del Comité: "Asegurar que las inversiones se realicen de conformidad a lo establecido en los Arts. 93 y 95 de la Ley del Instituto y Art. 93 del Reglamento de la misma, referente al destino de las inversiones y a los criterios de

seguridad, rendimiento y liquidez, que deben prevalecer para la elaboración de las propuestas de inversión."

Art. 9 del Gerente como Miembro del Comité:

"b) Trasladar al Consejo Directivo para su consideración y aprobación, las propuestas de inversión generadas por el Comité; y f) Presentar al Comité periódicamente la disponibilidad para inversión;"

El artículo 4 del Reglamento de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), publicadas en el Diario Oficial No. 58, Tomo No. 410 de fecha 31 de marzo de 2016 establece: Elementos del Sistema de Control Interno: "El Sistema de Control Interno, contendrá los siguientes elementos: b) Mecanismos de autorización y procedimientos de registro adecuados, para proveer un control financiero razonable sobre los activos, pasivos, ingresos y gastos del Instituto; c) Prácticas sanas o normas que deberán seguirse en la ejecución de los deberes y funciones de cada Unidad y servidor público del Instituto;"

El Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Tesorería, Versión 2015-01, aprobado por la Gerencia General en fecha 28/10/2015, Romano II. Marco regulatorio, A. Normas, 2. Normas Específicas, establece:

2.4 Apertura, Renovación y/o Cancelación de depósitos a Plazo Fijo:

2.4.1: "El Consejo Directivo, mediante resolución, a propuesta por el Comité de Inversiones, autorizará las aperturas, renovaciones y/o cancelaciones de depósitos a plazo fijo."

2.4.2: "Para la inversión en depósitos a plazo fijo, se deberá verificar que la información del plazo, monto, tasa de interés y fecha, esté acorde a la resolución del Consejo Directivo; así también, que el documento esté debidamente firmado y sellado, de acuerdo a la autorización de la Institución Financiera."

2.4.3: "El Jefe del Departamento de Tesorería deberá considerar el comportamiento de los ingresos y egresos reales y así elaborar las propuestas de apertura, renovación y cancelación de depósitos a plazo fijo."

El Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Contabilidad, Versión 2016-01, aprobado en fecha 07/12/2016, Establece:

2.28: "La aplicación de intereses provenientes de Depósitos a Plazo y Certificados de Inversión, se realiza con base al régimen al cual pertenecen los fondos invertidos."

La deficiencia fue ocasionada por el Gerente General, el Gerente Financiero y la Jefa del Departamento de Tesorería al gestionar y abrir el depósito a plazo sin previamente

haber documentado el cumplimiento del debido proceso establecido en la normativa interna.

No cumplir con lo dispuesto en la normativa interna para generar una inversión (depósito a plazo) no contribuye a la transparencia ni al buen manejo de los recursos asignados a la institución.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota sin referencia, recibida el 25 de octubre de 2021, el Ex Gerente General y Secretario del Consejo Directivo, manifiesta: "... se refiere a que hubo un depósito de \$500,000.00 dólares, que eran fondos ajenos en custodia y con los cuales se habió un certificado de depósitos a plazos, sin las condiciones de seguridad, liquidez, y diversificación del riesgo. Lo primero que hay que decir es que la seguridad de esta inversión, significa que superara el riesgo de pérdida. normalmente cuando se invierte en acciones de alguna compañía o institución, las inversiones por lo general son mas riesgozas, pues pueden bajar de precio de acuerdo a la salud de la empresa. En este caso se invirtió en certificado de un depósito a plazo, a 30 o 60 días a una tasa de interés constante y segura. La única manera de estar en riesgo en este caso, es que el banco quebrara y no tuviera recursos financieros para redimir el certificado, así que estando este banco (banco azul), en sólido crecimiento y parte del sistema bancario del país, no se detectó esa amenaza que acabara en riesgo de pérdida de la inversión. por otra parte, esta inversión tenía alta liquidez, pues el plazo era 30 o 60 días, para redimirse y ganar la liquidez en corto plazo.

La diversificación del riesgo en este caso era aplicable a todas las inversiones del instituto y consistía en no poner todos los recursos en una sola canasta. no consistía en hacer varios pedazos de los \$500,000.00 y aplica normalmente cuando hubiera diversas inversiones es decir una cartera de inversiones. en este caso no era tal el caso, sino, que el ministerio de hacienda regulaba que del total de las inversiones que tuviera , estas no debían concentrarse en un solo banco mas de un 25% (dgt-dex-478/2010) del total de las inversiones, en los bancos. con seguridad que estos \$500,000.00 no eran todas las inversiones existentes y por tanto no constituían un 25% del total.

Concluyo entonces, que al hacer esta inversión, se cumplió con el art. 93 de la ley del IPSFA, tema de las inversiones y los términos de seguridad, liquidez y diversificación del riesgo. sin embargo el artículo 93, trata de las inversiones de las reservas técnicas, pese a que lo invertido ya no constituía una reserva técnica del régimen.

adicionalmente el auditor plantea como deficiencia, el hecho de no haber hecho un análisis técnico para esta inversión, que le sirviera de parametro al consejo para autorizarla, a este respecto quiero informarles que las tasas de interés que pagan los bancos, están en línea y pueden chequearse en cualquier momento y decidir que banco es la mejor opción, no obstante puede darse el caso que no haya cupo y se opte por una segunda opción. en todo caso no es una operación complicada como parece

plantearla el señor auditor y con seguridad que la vio el comité y el consejo directivo. además esta inversión era relativamente pequeña, dentro de todas las inversiones bancarias que se tenían y no ameritaban análisis complicados, tales como índices de riesgo, coeficientes de inversión, etc.

También el auditor plantea, que se generaron intereses por \$4,266.30, por el depósito a plazo en comento, y que fueron depositados en cuenta del banco agrícola no. 5900587132 denominada "régimen administrativo" y no en la cuenta que aportó los fondos.

La razón por la cual los intereses ganados en esta inversión se remitieron al régimen administrativo, es por que el origen ya no constituían reservas técnicas y por tanto no podían incrementarse, ni devolverse, por tanto lo lógico, de acuerdo al art. 82, literal f) y h), las fuentes de financiamiento del instituto, era enviarlas al régimen administrativo, y utilizarlas en el gasto administrativo. Digamos que a este hallazgo se le acuñan una serie de deficiencias, a las cuales he tratado de darle una respuesta, esta es de alguien que vivió el contexto de esta operación, donde esta era nada más una pequeña porción de los grandes problemas que estaba afrontado el instituto, principalmente los problemas de liquidez, insolvencia y quiebra de todos los regímenes que administra el ipsfa. es por ello que solicito desvanecer este hallazgo.

En nota sin referencia, recibida el 20 de septiembre de 2021, el Ex Secretario del Consejo Directivo/Gerente General y Miembro del Comité de Inversiones del Instituto, manifiesta: "...Sobre la disposición de la apertura en depósito a plazo fijo, se informa que estos fondos no se constituyeron en reservas por ser FONDOS AJENOS EN CUSTODIA pues este programa ya no se administraba en el Instituto, así mismo, la inversión de estos recursos se realizó con los parámetros establecido en el Art. 93 de la Ley del IPSFA y 94 del Reglamento General de la Ley garantizando seguridad, liquidez y diversificación del riesgo, y además con base a los Lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda que regulan la distribución adecuada de los fondos del Instituto. Esta inversión se realizó en las condiciones de seguridad al realizarlo un banco supervisado por la Superintendencia de Sistema Financiero, manteniendo su liquidez inmediata por ser a corto plazo y diversificando el riesgo al tener depósitos en diferentes instituciones financieras, que limitaban el monto de las inversiones en cada Banco, para este momento y por política del Ministerio de Hacienda, no podían tenerse inversiones en depósitos a plazo arriba de un 25% del total de las inversiones, es decir no podía concentrarse más del 25% de todas las inversiones de ese momento en un solo banco. Lo cual con certeza estos \$500,000.00 dólares a los que se hace alusión, no lo excedían."

En nota sin referencia, recibida el 15 de octubre de 2021, el Ex Gerente Financiero, manifiesta: sobre descarte de evidencias, sin motivación y cambios de argumentos sobre señalamientos iniciales "...Ejemplo 2: en la situación identificada por los señores auditores como hallazgo 3, señalan como deficiencia: "El Comité de Inversiones no presentó al Consejo Directivo una propuesta de Inversión; por consiguiente, no fue

emitida Resolución de Autorización por parte del Consejo Directivo en la que se indicara la verificación de aspectos como: plazo, monto y tasa de interés". Se les comentó con base en el Reglamento del Comité de Inversiones que éste era un cuerpo colegiado de carácter consultivo —se les adjuntó la referencia del Reglamento- y que no controlaba la agenda del Consejo Directivo, en la cual se incorporaban los puntos considerados prioritarios por el secretario del Consejo (Ver anexo 2), a lo cual posteriormente los señores auditores comentaron: "De los comentarios vertidos por el Ex Gerente Financiero y miembro del Comité de inversiones del IPSFA, emitimos los nuestros en el sentido que, no especifica si conoció o no el Comité de Inversiones, sobre la inversión y/o colocación de depósitos a plazo del dinero o monto en cuestión, para analizar y proponer recomendaciones convenientes y oportunas al Consejo Directivo, ya que reconocemos que, el comité funge como un organismo especializado, técnicoasesor". El señalamiento original es que no se presentó una propuesta al Consejo Directivo; pero luego señala que omití mencionar si conocí o no, de dicho asunto; eso no se me preguntó; yo no puedo imaginar qué deseaban saber los encargados de la auditoría y mucho menos defenderme de elementos que no forman parte de sus señalamientos iniciales. De hecho, yo les comenté que mi participación como especialista había sido por nombramiento del Consejo Directivo, no era una actividad propia del puesto de Gerente Financiero, como parecería deducirse de la simple lectura de los comentarios de los señores auditores de la CCR.

Reflexión

En ese sentido y haciendo uso de mi legítimo derecho a la contradicción, deseo dejar constancia por escrito de algunas consideraciones adicionales para que se incorporen al expediente que será presentado con toda seguridad en sede administrativa, porque los encargados de la auditoría parecen haber tomado ya una decisión sobre el asunto objeto de examen, que esencialmente debería versar sobre la legalidad de la liquidación del Régimen de Rehabilitación que administraba el IPSFA y sobre el destino que se dio a las reservas del programa; que continúan formando parte del patrimonio institucional, sólo que ahora como parte de las reservas del Fondo de Retiro y del programa de Seguro de Vida Solidario.

Lo que voy a comentar a continuación, lo hago con mucho respeto al trabajo realizado por la Corte de Cuentas de la República (CCR) y a sus equipos de auditores; pero solicité que esta nota se incorpore íntegramente al expediente del examen, como parte de los papeles de trabajo de la auditoría, para retomar estos argumentos en sede administrativa,

Creo que por la complejidad del ámbito previsional, no se ha comprendido en su totalidad la naturaleza de la liquidación del Régimen en comento; la cual se hizo por ministerio de Ley, como ya se explicó en varias oportunidades, al igual que lo relativo a las reservas que tenía el referido programa. Como sustento legal de esta afirmación destaco los artículos 82 ^{7/} y 92 ^{8/} de la Ley del IPSFA. Me referiré a continuación, brevemente a los asuntos controvertidos:...

^{7/} Art. 82.- RECURSOS. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto contará con recursos propios provenientes de las siguientes fuentes de ingreso: a) Las cotizaciones de los afiliados; b) Las aportaciones ordinarias y

Numeral 3: APERTURA Y CIERRE DE DEPÓSITOS A PLAZO SIN CUMPLIR REQUISITOS DE SEGURIDAD, LIQUIDEZ Y DIVERSIFICACIÓN DE RIESGO.

Los depósitos a plazo a que se refieren se efectuaron atendiendo los "Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones" emitidos por el MH -autoridad competente sobre la materia-, los cuales están vigentes desde el año 2007 y que se han venido actualizando hasta la fecha. El objetivo general de dichos lineamientos señala: "Establecer normas prudenciales para evitar la concentración de los recursos del sector público en las instituciones que integran el sistema financiero y limitar riesgos potenciales derivados de dicha concentración". (Ver anexo 3).

Si dichos lineamientos que prescriben, inclusive, en qué instituciones financieras pueden efectuarse depósitos, no reúnen los requisitos de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo esperados por los señores auditores de la CCR, sería conveniente que se lo indicaran al MH para que los actualicen con base a sus recomendaciones técnicas. Mientras estén vigentes, las entidades públicas deben acatarlos,^{9/}

En caso de dudas sobre la supremacía de una norma respecto a otra, en aquellos casos en que una actividad pueda estar regulada por diversas disposiciones, uno de los criterios para determinar la competencia en determinada materia, es la especialidad^{10/}; en este caso, estamos hablando de fondos públicos administrados por una entidad autónoma sujeta a la Ley AFI, la cual se desarrolla a través de reglamentos, manuales y lineamientos, inclusive, de parte de la Cartera de Estado que, por Constitución de la República, está encargada de las Finanzas Públicas (MH).^{11/}

extraordinarias del Estado; c) Las aportaciones de Organismos del Gobierno Central e Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-Autónomas; d) Las aportaciones Patronales; e) Suprimido;(4) f) Los productos de sus inversiones; g) El producto de las multas resultantes de la aplicación de sanciones prescritas por la presente Ley; y h) Los demás ingresos que se obtengan a cualquier título.

^{9/} Art. 92.- RESERVAS, El Instituto deberá formar las Reservas Técnicas, de Emergencias y otras que sean necesarias para garantizar el desarrollo y cumplimiento de los programas establecidos en esta Ley. Las Reservas Técnicas de los Regímenes de Pensiones y de Fondo de Retiro se formarán con los excedentes resultantes de deducir de los ingresos del Ejercicio, por cotizaciones y aportaciones, los egresos por gastos de capital, administrativos y de prestaciones, Para la formación de las Reservas Técnicas del Fondo de Retiro se tomarán en cuenta, además, los reintegros de cotizaciones y las devoluciones a que se refiere el Art. 48 de esta Ley. Las Reservas de Emergencia estarán constituidas por los excedentes obtenidos para el fondo del Seguro de Vida Solidario y Rehabilitación, calculados de la manera que se indica en el inciso anterior.

Se incrementarán estas reservas con los productos de dichos fondos y de cualesquiera otros recursos.

^{9/} Es parte del ordenamiento jurídico vigente que rige la gestión financiera del Estado.

^{10/} <https://www.jurisprudencia.gob.sv> Los criterios de resolución de antinomias clásicos son: jerárquico, cronológico y de especialidad.

^{11/} Art. 226.- El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado,

En nota sin referencia, recibida el 20 de septiembre de 2021, el Ex Gerente Financiero y Miembro del Comité de Inversiones del Instituto, manifiesta: "...Inicio aclarando que el nombramiento que se me hizo, mediante resolución 26-A, del 5 de diciembre de 2015, como Especialista en Inversiones, era de carácter consultivo, no deliberativo y las recomendaciones derivadas de dicho Comité no eran vinculantes para el Consejo Directivo.

En cuanto al manejo de los depósitos institucionales cabe recordar que las instituciones públicas se rigen, en esta materia, por los "Lineamientos a las instituciones públicas para la colocación de depósito e inversiones" emitidos por el Ministerio de Hacienda y fiscalizados por el Banco Central de Reserva; reportándose mensualmente las nuevas colocaciones y renovaciones de depósito a plazo, inclusive, en las entidades elegibles de un listado proporcionado por el mismo Ministerio de Hacienda, en el marco de la Ley AFI. Dichos lineamientos, en su numeral 9, mandan a informar mensualmente al Consejo Directivo sobre este tipo de inversiones; era la secretaria del Consejo Directivo quien elabora la agenda a tratar, procurando ser respetuosa con el tiempo de los señores consejales.

En ese entonces el Consejo Directivo no intervenía en la gestión operativa del IPSFA, no sé si eso habrá cambiado; el Consejo tenía funciones exclusivamente directivas, encargándose la Gerencia General de la gestión ejecutiva a través de la estructura institucional autorizada para ello, sujetándose la gestión financiera a las disposiciones de la Ley AFI y a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda en materia financiera.

No está de más recordar aquí que, una forma de resolver casos de antinomia ante posibles conflictos de competencias normativas, consiste en aplicar la norma relativa a la especialidad; en estos casos se aplicaron las disposiciones del Ministerio de Hacienda, comenzando por la Ley AFI y terminando con los lineamientos antes referidos."

En nota sin referencia, recibida el 26 de octubre de 2021, la Ex Jefa del Departamento de Tesorería del Instituto, manifiesta: En primer lugar, es importante decir, que el presupuesto de ingresos del IPSFA, aprobado por el Ministerio de la Defensa Nacional para el período en cuestión, incluía una asignación anual en concepto de Transferencia del Ministerio de la Defensa Nacional, por \$3.5 millones correspondientes al Programa de Rehabilitación y Programa de Profesionalización, según acuerdo No. 403 de fecha 15 de febrero de 2016 del Ministerio de la Defensa Nacional (Anexo 1), dichos fondos provenientes del Ministerio de Hacienda. Quiero enfatizar que el Artículo 93 y 94 de la Ley del IPSFA, invocados por los auditores, se refieren claramente a la inversión de reservas técnicas y los fondos del Instituto. El Artículo 93: "El objeto de las inversiones de las reservas técnicas y fondos del Instituto, es la obtención adecuada de rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo...", por su parte el Artículo 94 establece: "La selección y determinación de la oportunidad de las

inversiones de las Reservas Técnicas de los Regímenes de Pensiones y Fondo de Retiro, estarán a cargo de un Comité..", nótese que en ningún momento se habla de fondos ajenos. (Anexo 1-A).

Para el caso concreto de los fondos del Programa de Rehabilitación, referidos por los auditores de la Corte de Cuentas, como ya se ha dicho antes, la liquidación de este régimen se realizó con efectos al 31 de agosto de 2016, de acuerdo a lo dispuesto en Resolución de Consejo Directivo No. 96, numeral 2 de Acta CD-29/2016 de la misma fecha (Anexo No. 2), identificados como Fondos Ajenos en Rehabilitación por lo que la liquidación de este régimen provocó un excedente temporal de caja colocándose dichos recursos en el sistema financiero con aplicación de la normativa del Ministerio de Hacienda, en razón de su origen y en cumplimiento de la Norma Específica 2.3 INVERSIÓN DE LA REMESA DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, contenida en el Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Tesorería, aprobado por la Gerencia General en fecha 28/10/2015 en la Sección 11 MARCO REGULATORIO, A Normas, 2 Normas Específicas, (Anexo 3), particularmente la 2.3.3 que establece que la distribución de la remesa proveniente del Ministerio de la Defensa deberá efectuarse en las cuentas de ahorro de los bancos del sistema financiero, considerando los Lineamientos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Reserva es decir los Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones, emitidos por el MH, cuyo objetivo principal se encuentra definido en el apartado I MARCO LEGAL Y OBJETIVOS como la emisión de normas que regulen la concentración de recursos del sector público en las instituciones del sistema financiero para evitar riesgos potenciales de dicha concentración, en este sentido, en el apartado II LINEAMIENTOS numerales del 1 al 11 se encuentran los criterios que regulan la colocación de fondos de las instituciones públicas en el sistema financiero (Anexo 4); todo esto en consonancia con lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado Atribuciones del Ministerio de Hacienda en Relación a la Gestión Financiera Artículo 4 literales b) y c), en cuanto a dirigir, supervisar y coordinar los subsistemas componentes del Sistema de Administración Financiera y Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas (Anexo No 5).

Para la supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada normativa, el Ministerio de Hacienda se auxilia del Banco Central de Reserva (Ver Sección III OTRAS DISPOSICIONES numerales 1, 2, 3 y 4 del Manual de Lineamientos). En cumplimiento a Lineamiento 10 Segundo inciso y los numerales y 2 de Otras Disposiciones de la misma normativa, sobre el envío de información semanal y mensual al BCR, como prueba agrego fotocopia certificada de informe semanal del 17 al 23 de octubre de 2016 que incluye el depósito de \$500 mil de Fondos Ajenos de Rehabilitación del Banco Azul e informe mensual de noviembre y diciembre del mismo año (Anexo No. 6). Como puede constatarse, el desarrollo de dicha normativa incluye aspectos de verificación establecidos por ese órgano de dirección, demostrando así que se aplicaron criterios de seguridad, liquidez y rendimiento.

En cuanto a que no se encontró análisis de Tesorería sobre el comportamiento de los ingresos y egresos, es necesario recordar que durante 2016 el IPSFA pasaba por

momentos críticos de liquidez financiera, debido al déficit previsional; de esta situación la Gerencia Financiera presentó análisis periódicos al Consejo Directivo durante todo el 2016, lo cual seguramente fue constatado por el equipo de auditores que tuvieron a su alcance las actas de Consejo Directivo de ese año; tales análisis fueron realizados tomando como base el Flujo de Caja elaborado en el Departamento de Tesorería, responsabilidad asignada al Coordinador de Tesorería Inversiones, en la sección III Descripción de Puestos del Manual del Departamento de Tesorería Literal D 3.4 Elaboración del Flujo de Caja y 3,5 Dar seguimiento al Flujo Proyectado y Real del IPSFA (Anexo 7), para el caso particular del Flujo de Caja del mes de diciembre de 2016, como producto del mencionado análisis se estableció la necesidad de efectivo para dar cumplimiento al pago de las obligaciones previsionales del mes así como las posibles fuentes de financiamiento, por lo que, Consejo Directivo tuvo a bien incorporar en la agenda del 15 de diciembre de 2016, el Punto B relativo al Flujo de Caja Previsional para el mes de diciembre de 2016 a cargo del Gerente Financiero, por lo que en Resolución de Consejo Directivo No. 129 de Acta 45/2016 del 15 de diciembre del año en comento (Anexo 8) posterior a la fecha de liquidación del mencionado programa, se aprobó la utilización de estos fondos ajenos hasta por \$566,666.67 que incluían el depósito de \$500 mil, percibido el día 19 de octubre de 2016, según consta en registros contables (Anexo 9) que como ya se ha explicado, en ese punto, no constituían reservas del IPSFA, pero que dado la apremiante situación de falta de recursos para el pago de pensiones por la que atravesaba el Instituto, se utilizaron para cubrir el pago de estas obligaciones del mes de diciembre.

Al liquidarse el Régimen de Rehabilitación al 31 de agosto de 2016, los excedentes temporales de liquidez identificados como Fondos Ajenos Rehabilitación, fueron colocados en el sistema financiero como un depósito a plazo a tres meses, como parte de la gestión administrativa de Tesorería, bajo el criterio técnico de que se reintegrarían los valores nominales percibidos, pues ya no serían parte de las reservas del IPSFA, en consecuencia, los intereses generados se depositaron en la cuenta del Régimen Administrativo, en virtud de lo establecido en el Artículo 82 literal h) de la Ley del IPSFA (Anexo 10), relacionado con las fuentes de ingreso del Instituto, que establece que "para el cumplimiento de sus fines el IPSFA contará con los demás ingresos que se obtengan a cualquier título".

Por lo anteriormente expuesto, considero que mi actuación ha estado dentro de los parámetros legales establecidos en la normativa vigente durante 2016, por lo que, con todo respeto, solicito atentamente el desvanecimiento del presente hallazgo

En nota sin referencia, recibida el 22 de septiembre de 2021, la Ex Jefa del Departamento de Tesorería del Instituto, manifiesta: "... es importante recordar que la liquidación del Programa de Rehabilitación se realizó al 31 de agosto de 2016, de acuerdo a lo dispuesto en Resolución de Consejo Directivo No. 96 de Acta CD-29/2016 de la misma fecha (Anexo No. 1). Los recursos financieros remanentes de la liquidación quedaron en la cuenta bancaria Fondos Ajenos en Rehabilitación. Al ser fondos Ajenos,

no pueden considerarse reservas del Instituto, no obstante, la colocación de estos recursos se hizo observando los parámetros establecidos en los Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones, emitidos por el Ministerio de Hacienda, aplicables al IPSFA vigentes en 2016 (Anexo 2), nótese que el Ministerio de Hacienda establece diferencia entre depósitos e inversiones), dichos lineamientos contienen normas prudenciales para evitar la concentración de recursos del sector público en las instituciones que integran el sistema financiero y evitar riesgos potenciales derivados de dicha concentración, cuyos objetivos específicos son los siguientes:

1. Contribuir a que las instituciones públicas reduzcan los riesgos, derivados de la concentración de su portafolio de depósitos a plazo e Inversiones en las instituciones financieras autorizadas y fiscalizadas por la Superintendencia del Sistema Financiero, tal es el caso del Banco Azul,
2. Lograr una mayor transparencia en la colocación y manejo de los depósitos del sector público.
3. Crear las condiciones en el sistema financiero para lograr la estabilidad de las tasas de interés, como resultado de reducir la frecuencia de los traslados de depósitos de entidades públicas de una institución financiera a otra.
4. Propiciar que las inversiones financieras de las entidades públicas no potencien acciones especulativas que afecten negativamente el mercado de dinero, y
5. Evitar la dependencia de las instituciones financieras de recursos provenientes del sector público.

En la sección II LINEAMIENTOS, No. 3, el Ministerio de Hacienda establece restricciones en cuanto a la concentración máxima de colocación en cada institución financiera hasta del 25%, para el caso del IPSFA. El Lineamiento No. 10 prescribe que, en el caso de los Depósitos a Plazo Fijo, se aplicará la tasa de interés publicada mensualmente por las instituciones financieras o las publicadas semanalmente por el Banco Central de Reserva, de ambas la mayor al momento de la colocación. Por lo anterior se asegura que se cumplieron los criterios señalados por la Corte de Cuentas en la colocación de los \$500 mil.

No omito manifestar que en forma semanal y mensual se enviaba informe sobre las colocaciones en las instituciones del sector financiero, al Banco Central de Reserva, entidad encargada de la supervisión del cumplimiento de la mencionada normativa.

Producto de la colocación por dos meses de la liquidez temporal remanente de la liquidación del Régimen de Rehabilitación se obtuvo un rendimiento de \$4,266.30, que fue remesado en la cuenta del Régimen Administrativo, en razón de lo establecido en la Ley del IPSFA Artículos 82 y 98 literal f) (Anexo 3), relacionado con las fuentes de ingreso del Instituto para el cumplimiento de sus fines, concretamente los que se obtengan a cualquier título y en lo que se refiere a los gastos administrativos.

La Resolución de Consejo Directivo No. 129 de Acta 45/2016 del 15 de diciembre de 2016 (Anexo 4) posterior a la fecha de liquidación del Programa en comento, aprobó la utilización de estos fondos hasta por \$566,666.67 que incluían el depósito de \$500 mil, que como ya se ha explicado, no constituían reservas del IPSFA."

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con relación a los comentarios vertidos por el Ex Gerente General del Instituto, emitimos los nuestros en el sentido que, si los fondos en cuestión (\$500,000.00) eran "Fondos ajenos en Custodia" como lo afirma en sus comentarios, no debieron haber sido utilizados para la apertura del depósito a plazo, ya que, no eran "reservas técnicas ni tampoco fondo del Instituto", en cuanto al comentario que *"la seguridad la inversión, significa que supere el riesgo de pérdida"* y que *"el banco azul, se ubicaba en ese momento en solido crecimiento y formando parte del sistema bancario del país, no detectó amenaza que acabara en riesgo de pérdida de la inversión"*, se le menciona que, ese proceso de análisis para concluir en la seguridad de la inversión, es el que no se realizó y documentó en su momento.

Retomando sus comentarios que, los intereses generados por el depósito a plazo, fueron depositados en cuenta del banco agrícola no. 5900587132 denominada "régimen administrativo" y no en la cuenta que aportó los fondos, se menciona que, la razón de ello es porque el IPSFA ya no administraba el Programa de Rehabilitación, por mandato legal.

En cuanto a los comentarios vertidos por el Gerente General con fecha 20 de septiembre, mantenemos los nuestros así: el IPSFA ya no administraba el Programa de Rehabilitación, no explicó con base a qué monto asevera que dio cumplimiento a la "Política del Ministerio de Hacienda" de "no tener inversiones en depósitos a plazo arriba de un 25% del total de las inversiones", puesto que el Instituto ya no poseía otras inversiones en materia de "Rehabilitación".

Es el caso que, de hacer referencia a los "Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones" emitido por el Ministerio de Hacienda, referencia DGT-DEX-478/2010 de fecha 10 de junio de 2010, con asunto: "Remisión de Modificación de Lineamientos para la Colocación de Depósitos e Inversiones". Es necesario hacer la acotación que, dichos lineamientos hacen distinción de la colocación de Depósitos e Inversiones; para dar cumplimiento a dichos lineamientos es necesario efectuar un análisis que involucren coeficiente de inversión y porcentaje límite de depósitos, prevaleciendo el de menor porcentaje (Numeral 3 del Romano II. Lineamientos), aspecto el cual es objeto de señalamiento en la presente observación, al no existir dicho análisis por parte del del Comité de Inversiones para ser elevado como propuesta al Consejo Directivo.

De los comentarios vertidos por el Ex Gerente Financiero, hacemos de su conocimiento que, originalmente le fue notificada como presunta deficiencia, la observación con título:

"APERTURA Y CIERRE DE DEPÓSITO A PLAZO SIN CUMPLIR REQUISITOS DE SEGURIDAD, LIQUIDEZ Y DIVERSIFICACIÓN DE RIESGO" la cual le fue notificada como Gerente Financiero y Miembro del Comité de Inversiones del IPSFA, según nota referencia: DA3-EER-IPSFA-CD-21/2020/08 de fecha 13 de septiembre, la cual respondió a través de nota sin referencia, recibida el 20 de septiembre de 2021, de los comentarios vertidos y la evidencia proporcionada; los auditores analizaron y determinaron que, la deficiencia persiste para el Gerente Financiero como tal y superando el señalamiento a la figura de Miembro del Comité de Inversiones.

En cuanto a las consideraciones adicionales vertidas por el Gerente Financiero, relacionadas a que el depósito a plazo en cuestión, se realizó atendiendo los "Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones" emitidos por el MH, hacemos mención que éstos establecen al No. 3 párrafo 2do. *"Para decidir que porcentaje de depósito se deberá concentrar en cada institución financiera, las instituciones públicas procederán a comparar el monto que se pretende invertir contra el porcentaje de coeficiente de inversión y el porcentaje límite de depósitos antes mencionados, de éstos prevalecerá el de menor porcentaje"* es justamente ese análisis el que no se documentó.

Mantenemos nuestros comentarios vertidos en función a la respuesta proporcionada previa a la emisión del Borrador de Informe, dados a conocer al Gerente Financiero y Miembro del Comité de Inversiones del IPSFA, emitimos los nuestros en el sentido que, no especifica si conoció o no el Comité de Inversiones, sobre la inversión y/o colocación de depósito a plazo del dinero o monto en cuestión, para analizar y proponer recomendaciones convenientes y oportunas al Consejo Directivo, ya que reconocemos que, el comité funge como un organismo especializado, técnico-asesor.

En relación a los comentarios vertidos por la Ex Jefa del Departamento de Tesorería expresamos los nuestros así: Si bien es cierto que, el presupuesto de ingresos del IPSFA, aprobado por el Ministerio de la Defensa Nacional para el período en cuestión, incluía una asignación anual en concepto de Transferencia del Ministerio de la Defensa Nacional, correspondientes al Programa de Rehabilitación y Programa de Profesionalización; al haber una reforma que derogaba la administración de esos fondos, el IPSFA, ya no debió disponer ni hacer uso de esos fondos y tal como lo afirma en sus comentarios, eran FONDOS AJENOS.

En todo caso al efectuar Apertura, Renovación y/o cancelación de Depósitos a Plazo Fijo, la Tesorera debió realizar lo plasmado en el Numeral 2.4 del Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Tesorería, aprobado por la Gerencia General en fecha 28/10/2015 en la Sección 11 MARCO REGULATORIO, y no el numeral 2.3.3 que establece sobre "la Inversión de la remesa del Ministerio de la Defensa Nacional" enunciado en sus comentarios. En todo caso allí establece que la distribución de la remesa proveniente del Ministerio de la Defensa deberá efectuarse en cuentas de ahorro" y no en depósitos a plazo fijo, como fue realizado.

En relación al comentario que, se siguieron los "Lineamientos a las Instituciones Públicas para la Colocación de Depósitos e Inversiones", emitidos por el Ministerio de

Hacienda, cuyo objetivo principal se encuentra definido en el apartado I MARCO LEGAL Y OBJETIVOS es regular y evitar la concentración de recursos del sector público en las instituciones del sistema financiero para evitar riesgos potenciales de dicha concentración, hacemos mención que, no fue documentado y evidenciado: 1- El cumplimiento o análisis de la aplicación de tales lineamientos, 2- El análisis sobre el comportamiento de los ingresos y egresos reales y sobre ello elaboración de la propuesta de apertura del depósito a plazo.

Se añade que, revisamos el envío de información semanal y mensual al BCR, en fotocopia certificada de informe semanal del 17 al 23 de octubre de 2016 que incluye el depósito de \$500 mil de Fondos Ajenos de Rehabilitación del Banco Azul e informe mensual de noviembre y diciembre del mismo año, lo cual no forma parte del señalamiento efectuado.

En relación a los comentarios vertidos por la Jefa del Departamento de Tesorería emitidos previo a la emisión del Borrador de Informe, ratificamos los nuestro así: Al utilizar los "Recursos financieros remanentes de la liquidación" para aperturar un depósito a plazo fijo con el nombre: "Fondos ajenos en Rehabilitación", el Instituto estaba haciendo uso y disposición de esos "Fondos" para obtener rentabilidad, lo cual se traduce en "inversión" (art. 93 de la Ley IPSFA). No obtuvimos evidencia del cumplimiento por parte de la Jefa del Departamento de Tesorería, de los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda, sobre el comportamiento de los ingresos y egresos reales para elaborar propuesta de apertura, renovación y cancelación del depósito a plazo fijo, para ser presentadas a través del Gerente General quien es Miembro del Comité de Inversiones, al Consejo Directivo.

En cuanto a la aseveración que, "...se obtuvo un rendimiento de \$4,266.30, que fue remesado en la cuenta del Régimen Administrativo, en razón de lo establecido en la Ley del IPSFA Artículos 82 y 98 literal f)" mencionamos que, el artículo 82 de la Ley del IPSFA, establece las fuentes de ingreso y los recursos PROPIOS del Instituto, en el presente caso no aplica por ser fondos AJENOS. No emitimos comentario del artículo 98 de la Ley IPSFA, pues éste no posee literales al cual hace referencia en sus comentarios.

Por todo lo anteriormente planteado, el hallazgo prevalece en el presente informe.

V. CONCLUSION

Con base a los resultados de la aplicación de nuestros procedimientos de auditoría, se concluye lo siguiente:

- A. La liquidación **del Regimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada** se registró sin contar con el respaldo de la documentación legal o técnica que la demuestre y valide.

- B. La falta de un marco legal que estableciera la forma y la distribución de las cuentas del **Regimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada** no permite pronuncianos sobre lo adecuado de la distribución y utilización de las mismas como resultado de la liquidación de ese Regimen.

VI. OTROS ASPECTOS IDENTIFICADOS

Posterior a la liquidación y fuera del alcance del presente examen especial, se verificó en documentos, que el IPSFA realizó venta de activos a CEFABA, los cuales están relacionados Regimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada, el detalle es el siguiente:

- a. Venta de vivienda, ubicada en Colonia Flor Blanca CERPROFA 6ta 10ma Calle Poniente y 33 Avenida Sur Casa No. 1809 por valor de \$199,621.82, acordando la forma de pago en 16 cuotas de noviembre 2016 a mayo 2018,
- b. Venta de existencias (materiales y materia prima) por \$491,261.26, pagadas en en 19 cuotas de diciembre 2016 a octubre 2018,
- c. Venta de Activos fijos por \$99,627.07, pagadas en 7 cuotas de noviembre de 2016 a diciembre 2017, y
- d. Venta de Máquina carreadora por \$143,000.00, pagada en 6 cuotas de junio a octubre de 2017.

VII. RECOMENDACIONES

El presente informe no contiene recomendaciones.

VIII. ANALISIS DE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORIA

Se nos confirmó que la Unidad de Auditoria Interna de la institución, no realizó acciones de control relacionadas a la liquidación del Regimen; por consiguiente; el procedimiento indicado no fue realizado.

Analizamos el informe de auditoria emitido por la firma privada Murcia y Murcia S.A. de C.V. Auditores y Consultores, denominado: Análisis de la liquidación del Régimen de Rehabilitación y refuerzo a los Regímenes de Seguro de Vida y Fondo de Retiro, como resultado de ese análisis no encontramos resultados que debiéramos retomar en el proceso de auditoría.

IX. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES

En virtud de que la Corte de Cuentas de la República previamente no ha realizado acciones de control sobre el objeto de revisión en las que se hubieran emitido recomendaciones de auditoría, el procedimiento no fue realizado.

Este informe se refiere únicamente al "Examen Especial a la liquidación del Régimen de rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada y a la utilización de los fondos del Régimen para la creación, fortalecimiento o financiamiento de Reserva de Seguro de Vida, Reserva del Fondo de Retiro y constitución de reservas para obligaciones futuras de rehabilitación e indemnización del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016", por lo que no emitimos opinión sobre las cifras presentadas en los estados financieros en su conjunto; y se ha preparado para comunicar al Consejo Directivo Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y demás servidores actuantes, su uso es exclusivo de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 17 de noviembre de 2021.

DIOS UNION LIBERTAD



Director de Auditoría Tres

Esta es una versión pública a la cual se le ha suprimido la información confidencial o reservada de conformidad al artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.