INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA – DIVRI
VIGENCIA 2022

CGR-CDSDS-No.014
Diciembre de 2023

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA – DIVRI

Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo (e)
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Defensa y Seguridad	Luis Eduardo Parra Rodríguez
Director de Vigilancia Fiscal	Carlos Alberto Gnecco Quintero
Supervisor	Diva Tatiana Castro Urriago
Líder de Auditoría	York Denxer González Díaz
Integrantes del Equipo Auditor	Camila Andrea Castelblanco Salinas
	Aura Yurani Hernández Gualteros
	Óscar Andrés Ramírez Núñez

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO 3
DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA 5
1. INTRODUCCIÓN 5
1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD 5
1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 6
1.3 OPINIÓN CONTABLE 7
1.4 EVALUACION CONTROL INTERNO 8
1.5 OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 12
1.6 REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES 13
1.7 FENECIMIENTO DE LA CUENTA 13
1.8 PÁRRAFO DE ÉNFASIS 14
1.9 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 14
1.10 RELACIÓN DE HALLAZGOS 14
1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO 15
2. RESULTADO DE AUDITORÍA 16
2.1 ESTRUCTURA FINANCIERA 16
2.2 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE 17
HALLAZGOS CONTABLES 18
2.3 MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO 106
HALLAZGOS PRESUPUESTALES 109
HALLAZGO No 16. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PÁGINA WEB DIVRI (D y F) 112
2.4 OTROS ASPECTOS DE AUDITORÍA 168
3. ANEXOS 169

Bogotá D.C.,

Mayor (R)
JUAN CARLOS BARRERA MEDINA
Director
Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva
Ciudad

Respetado Mayor (R) Barrera:

La Contraloría General de la República, en adelante la CGR, practicó, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Auditoría a los Estados Financieros de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva - DIVRI, por la vigencia Fiscal 2022, los cuales comprenden el Estado de Situación financiera, el Estado de Resultados, Estado de cambios en el patrimonio y las Notas a los mismos; así como la información presupuestal, de conformidad con los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera-AF.

Los estudios y análisis están debidamente documentados en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - APA de la Contraloría General de la República, con base en la información suministrada por la DIVRI.

La AF se llevó a cabo de conformidad con las normas legales, la cual incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas, la evaluación del Control Interno Financiero y la verificación del cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la DIVRI, durante el desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que la Entidad emitiera su pronunciamiento al respecto.

Así mismo, como hecho relevante se identificó que a través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva-DIVRI, dependencia a la cual se le trasladaron funciones que venía desempeñando la Unidad de Gestión General (UGG) del Ministerio de Defensa, entre ellas, la más importante, reconocer y ordenar el pago de las pensiones y sustituciones del personal de la Unidad de Gestión General, del Comando General de las Fuerzas

Militares, la Dirección General Marítima y del personal civil no uniformado de la planta de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional**.**

DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

1. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva – DIVRI -, es una dependencia adscrita al Viceministerio de Veteranos y GSED del Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante el artículo 24 del Decreto 1874 de 2021 y se rige por las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno; la Resolución 533 de 2015, emitida por la Contaduría General de la Nación, cuya estructura está conformada por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; los Procedimientos Contables; la Guía de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; la Doctrina Contable y el Manual de Políticas Contables de la DIVRI.

La DIVRI es responsable de preparar y presentar los estados financieros de conformidad con la normatividad aplicable (Resolución 533 de 2015) y sus modificaciones, expedida por la Contaduría General de la Nación Marco Normativo para entidades de Gobierno), así como de las cifras presupuestales de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto; *a*demás, es responsable de establecer el control interno necesario para permitir que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva presentó estados financieros de la vigencia 2022, siendo este el primer periodo para el cual el sujeto de control presenta información financiera como una subunidad del Ministerio de Defensa Nacional, indicando que las cifras allí contenidas corresponden a los saldos trasladados de la Unidad de Gestión General de Ministerio (UGG).

En consecuencia, la situación financiera de la DIVRI presentó cambios significativos respecto de la vigencia anterior (2021), debido principalmente al traslado de saldos por parte de la Unidad de Gestión General, producto de la creación de este sujeto de control y asignación de nuevas funciones mediante Decreto 1874 de 2021.

Conforme a esta hipótesis, a la presente auditoría fueron aportadas actas de reunión entre ambas unidades (UGG y DIVRI), dando constancia de las cuentas y saldos objeto de traslado entre ambas, de las cuales se derivaron incorreciones, como más adelante se detallan.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación; así mismo, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, de acuerdo con el artículo 268 constitucional.

La CGR adelantó la auditoría financiera teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Tales normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de éticos. Igualmente, que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros y cifras presupuestales están libres de error e incorrección material.

La AF conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, el máximo órgano de control fiscal tiene en cuenta el control interno financiero para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la DIVRI, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, se concluye que la evidencia obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría. Así mismo, incluyó la evaluación de la calidad y eficiencia de Control Interno Financiero, el seguimiento a las acciones y recursos destinados por la Entidad al cumplimiento y pago de la asignación de retiro, sustitución pensional, al igual que el pago de los gastos de inhumación de los beneficiarios, adquisición de bienes y servicios y recaudo de cartera persuasiva y coactiva, así como los recursos provenientes de fondos internos y el seguimiento al plan de mejoramiento.

1.3 OPINIÓN CONTABLE

Fundamento de la Opinión Contable

El fundamento de la opinión contable está basado en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, a partir de los cuales se evidenciaron incorrecciones por valor de $2.430.819.449 en cuentas del Activo y Pasivo de la DIVRI, que superan el umbral de materialidad cuantitativa ($2.398.433.623), distribuidos en las siguientes cuentas contables así:

Tabla No 1
Incorreciones cuentas contables

Subcuenta contable	Descripción cuenta	Efecto incorreción	Monto incorrección contable (pesos)	¿El saldo de la cuenta supera 5% de error tolerable?	Saldo de la cuenta a dic 31 de 2021 (pesos
138590	Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo	Sobreestimación	359.751.468	SÍ	15.282.477.100
138590	Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo	Sobreestimación	1.897.550.702	SÍ	15.282.477.100
138590	Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo	Sobreestimación	47.854.903	SÍ	15.282.477.100
291090	Otros ingresos recibidos por anticipado	Sobreestimación	125.662.376	SÍ	154.784.904
TOTAL INCORRECCIONES			**2.430.819.449**		

Fuente: equipo auditor

Igualmente, la opinión está fundamentada en las siguientes situaciones observadas:

1) En los estados financieros de la DIVRI con corte a 31 de diciembre de 2022, la entidad presentó Cuentas por cobrar por concepto de cuotas partes por valor de $4.025.840.025, de los cuales $359.751.468 se encuentran respaldados por títulos de depósito judicial, es decir, son saldos de deudores que a la fecha pudieron haberse cobrado de haberse realizado las gestiones pertinentes para aplicar tales garantías a las deudas pendientes; de manera que esa proporción constituye una incorrección, considerando que se materializó el recaudo de cuotas partes por el valor mencionado.

2) Se observó que el sujeto de control aún refleja en sus estados financieros Cuentas por cobrar que al cierre de 2022 se encontraban prescritas, en lo correspondiente a cuotas partes pensionales, las cuales presentan un saldo de $1.897.550.702 sobre las que la DIVRI no cuenta con competencia para ejercer acción de cobro y, por lo tanto, los saldos referidos deben ser depurados por

corresponder a cuentas de imposible recaudo, conforme el artículo 2.5.6.3. del Decreto 445 de 2017[1].

3) La DIVRI presenta en Cuentas por cobrar de difícil recaudo, un total de $168.476.903 correspondiente a mesadas pagadas en exceso que a la fecha no han sido compensadas al sujeto de control. Al respecto, el valor allí mencionado corresponde a Cuentas por cobrar prescritas, sobre las cuales no se tiene la capacidad jurídica para ejercer acciones de cobro, por ende, su inclusión en los estados financieros representa una incorrección[2].

4) El Pasivo de la entidad tiene saldo en la subcuenta 291090-Ingresos recibidos por anticipado, en la cual se reflejan abonos realizados por otras entidades con destino a cubrir el pago de pensionados de la DIVRI. Sin embargo, el total de abonos por valor de $125.662.376 no debería reflejarse de tal manera, considerando que las mismas entidades por las cuales se reportan estos saldos a favor, también reflejan deudas con el sujeto de control, es decir, los abonos recibidos no han sido aplicados a las cuentas por cobrar mencionadas, de manera que se pueda reducir el valor de la cartera de la vigencia auditada, es decir, depurar los saldos pendientes de pago de otras entidades.

Opinión

De acuerdo con los hechos descritos en el segmento anterior, la opinión sobre los Estados financieros emitidos por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, al 31 de diciembre de 2022, es **NEGATIVA** por cuanto durante el proceso auditor se evidenciaron incorrecciones que superaron la materialidad cuantitativa de planeación, las cuales se detallan en el presente informe.

1.4 EVALUACION DEL CONTROL INTERNO

Con base en los resultados de las pruebas de detalle realizadas por el equipo auditor para el análisis del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles de la información financiera (contable y presupuestal) Formato F-14, por cada uno de los procesos, su ponderación arrojó como resultado **"INEFICIENTE",** ya que, si

---

[1] *Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional*.
(…)
"*TÍTULO 6 DEPURACIÓN DE CARTERA DE IMPOSIBLE RECAUDO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL*
(…)
Artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. No obstante las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:
a) Prescripción;
b) Caducidad de la acción;
c) Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen;
d) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro;
e) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente".

[2] Artículo 1527 Código Civil. *Definición de obligaciones civiles y naturales Las obligaciones son civiles o meramente naturales.*

bien es cierto, se tienen establecidos controles, estos son inefectivos por la evidencia de las siguientes situaciones:

- No existen procedimientos propios para los procesos que realiza la DIVRI.
- Los controles implementados no están estandarizados y son manuales, por lo tanto, el riesgo de materialización de estos es alto.
- Debilidades en el control oportuno de las novedades que afectan la nómina de titulares y de beneficiarios de pensión, que generan pagos no debidos.
- Debilidades en el seguimiento y control de bienes y servicios adquiridos por la Entidad.
- Debilidades en el cobro y recuperación de la cartera, conduciendo a la prescripción de la acción, que imposibilita la continuidad de los tramites de cobro coactivo.
- Falta de coordinación y verificación con las Fuerzas Militares, para aplicar el precedente judicial sobre la incompatibilidad de las pensiones y las indemnizaciones por disminución de la capacidad psicofísica.
- Inadecuado seguimiento a los procesos de rehabilitación integral e inclusiva.

EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación final del Control Interno Financiero (Formato GAF 12) arrojó un concepto **"PARCIALMENTE ADECUADO",** como se muestra a continuación:

Tabla No 2
Resultados Evaluación Formato 12

COMPONENTE	CALIFICACIÓN
Ambiente de Control	Parcialmente Adecuado
Evaluación del riesgo	Adecuado
Actividades de Control	Parcialmente Adecuado
Actividades de Monitoreo	Parcialmente Adecuado
Información y Comunicación	Adecuado
Calificación total de los componentes	**PARCIALMENTE ADECUADO**

Fuente: Resultado evaluación control interno financiero (Formato GAF 12)

Los resultados obtenidos se fundamentan en las siguientes circunstancias:

- La DIVRI lleva a cabo controles sobre algunos procesos, pero no sobre la totalidad de estos. En este sentido, existen subcuentas para las cuales el sujeto de control no realiza análisis de las cifras o las variaciones

presentadas a lo largo de la vigencia fiscal, limitándose a presentar los saldos que certifican otras unidades del Ministerio de Defensa Nacional, como son el Grupo de Jurisdicción Coactiva, Unidad de Gestión General, entre otros.

- En cuanto a los controles empleados en el Grupo de Prestaciones sociales y Grupo administrativo y financiero), que son las áreas más representativas de la DIVRI, no existen procedimientos estandarizados o reglados para ser acatados por las personas que intervienen en la preparación de la información o ejecución del presupuesto, así como tampoco se encuentran delegadas las responsabilidades sobre la totalidad de la información producida en esta unidad de Ministerio.

- Como ya fue expuesto, los estados financieros de la vigencia 2022 presentan incorrecciones de tipo contable, derivados de seguimientos inoportunos sobre los hechos económicos que repercuten en la DIVRI, toda vez que se presentan saldos que no reflejan la realidad de este sujeto de control.

Control Interno Fiscal

De acuerdo con lo señalado en la guía de auditoría financiera, para la evaluación del control interno fiscal, se tienen en cuenta los siguientes criterios: calificación del diseño del control y efectividad del control 90% y calificación de los cinco componentes de control interno 10%, que, para la presente auditoría, arrojaron los resultados señalados en la siguiente tabla, por lo que la calificación de control interno también dio como resultado una calificación **"INEFICIENTE".**

Tabla No 3
Consolidado Calificación Control Fiscal Interno Contable.

Proceso	Riesgo Identificado	Calificación Final Control Fiscal Interno Contable
Constitución y Ejecución de las Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar	Que se constituya el rezago presupuestal sin el cumplimiento de los requisitos legales y/o que se genere debido al incumplimiento de las fechas de ejecución presupuestal de la entidad.	1,3
Planeación y Programación Presupuestal	Que se constituyan vigencias futuras sin el cumplimiento de los requisitos legales	1,3
Gestión de Costos y Gastos	Pago de mesadas pensionales por mayor valor al correspondiente ocasionando perdida de recursos	2
Otros procesos Significativos	Que se presten servicios de rehabilitación que no cumplan con la finalidad de la rehabilitación integral e inclusiva, ocasionando una gestión ineficiente de los recursos públicos destinados a este fin.	3
Gestión de Costos y Gastos	Que los recursos destinados a educación y fomento no tengan una ejecución eficiente respecto de los siguientes aspectos: desembolsos, recaudo de cartera y/o los gastos de administración pactados con el ICETEX.	1,8

Proceso	Riesgo Identificado	Calificación Final Control Fiscal Interno Contable
Recepción de bienes y/o servicios	Que se reciban bienes y/o servicios que no cumplan con las especificaciones técnicas contenidas en el contrato y/o no se reciban bienes o servicios contratados.	1,8
Otros procesos Significativos	Que se reconozcan y paguen conceptos de beneficios posempleo por valores no correspondientes conllevando a que los saldos contables de esta cuenta presenten inconsistencias y que pueda generar detrimento patrimonial al Estado.	1,8
Gestión de Cartera	Que no se pueda recuperar los recursos registrados en cuentas por cobrar y se presente sobre estimación en estas cuentas desconociendo el deterioro de las mismas, que eventualmente se materialice como detrimento patrimonial	2,7

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles.

Concepto cualitativo Control Interno

Las principales conclusiones sobre el control fiscal interno evidencian la falta de efectividad de los controles establecidos por la DIVRI para los riesgos identificados, por cuanto los mismos se materializaron y dieron origen a los hallazgos de la auditoría que se adelantó a este sujeto de control. Las situaciones más relevantes se describen a continuación:

- Pérdida de patrimonio para la Entidad como consecuencia del pago de pensiones a personas fallecidas con posterioridad a su deceso.

- Inobservancia del precedente judicial[3] del Consejo de Estado, respecto de la incompatibilidad de la pensión de invalidez con la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, cuando se originan en la misma situación médica.

- La gestión en los procesos de cobro es ineficaz e inoportuna, teniendo en cuenta que se extiende en el tiempo, prescribiendo la acción de cobro sin recuperar los recursos a favor del Ministerio de Defensa

[3] Cfr., infra p. 20 y ss: Radicación número: 81001-23-31-000-2000-00164-01(2124-01) del 7 de septiembre de 2006; Radicación número 05001-23-31-000-2002-02922-01(1471-12) del 20 de marzo de 2013; Radicación No 18001-23-31-000-2005-00076-010863-11 del 9 de abril de 2014; Radicación número: 81001-23-33-000-2013-00165-01(0700-16) del 25 de julio de 2019; Radicación número: 25001-23-42-000-2012-01404-01(4267-15) del 15 de agosto de 2019; 05001-23-31-000-2000-04200-01(2162-12) del 6 de febrero de 2020; en *conc.* con la jurisprudencia de la Corte Constitucional reiterada en la sentencia C-539 de 2011, en la cual estudió **el valor del precedente jurisprudencial constitucional** en tanto y cuanto norma de obligatorio cumplimiento para la administración y estableció la obligatoriedad del precedente en otras materias sin que ello signifique un menoscabo o desconocimiento de la Carta Política.

- En el trámite de reconocimiento de gastos de inhumación no se hace una verificación diligente de los soportes de acuerdo con la Directiva Permanente expedida por el Ministerio de Defensa[4].

- Debilidades en la labor de supervisión que impacta el seguimiento y control de los bienes y servicios adquiridos por la DIVRI, los cuales, en algunas situaciones, no satisfacen la necesidad proyectada por la Entidad.

1.5 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La opinión sobre la gestión presupuestal de la DIVRI, de la vigencia 2022, es **NEGATIVA** teniendo en cuenta que, si bien las incorrecciones observadas no son materiales en términos cuantitativos, respecto de la materialidad cualitativa se evidencian situaciones atípicas que permiten emitir un juicio sobre la ejecución presupuestal del sujeto de control, por ejemplo, al señalar más de cuatro (4) hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o penal, las cuales se relacionan en el presente informe.

Fundamento de la Opinión Presupuestal

El fundamento de la opinión presupuestal está basado en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, a partir de los cuales se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Con relación al otorgamiento de pensiones de invalidez e indemnizaciones por disminución de la capacidad psicofísica a miembros de la fuerza pública, se identificaron dobles pagos derivados de un mismo hecho por valor total de $13.033.487.156, a razón de la no consideración del antecedente judicial que rige entorno a estos beneficios.

- Se presenta un menoscabo de los recursos del sujeto de control por valor de $1.030.014.158, derivado de la aplicación reiterada de tarifas de descuento sobre los recursos destinados por el Ministerio de Defensa para fondos de fomento a la educación.

- Con relación al pago de mesadas pensionales, se determinó el pago injustificado de este concepto por un valor total de $133.560.223, sustentado en que los pagos fueron realizados a favor de personas fallecidas, derivado de una ineficiente verificación de la supervivencia de los beneficiarios de estas prestaciones por parte de la DIVRI.

- Sustitución pensional otorgados sin el cumplimiento de los requisitos legales por valor de $36.947.090,33, derivado de debilidades en las labores de verificación documental por parte de la DIVRI, a partir de lo cual se

[4] Directiva Permanente No.025 de 2018

reconocieron hechos de sustitución pensional a favor de terceros que no cumplían con el requisito para ello.

- Pagos injustificados por valor de $4.389.015, derivados del reconocimiento y aprobación de gastos por conceptos asociados a procesos de inhumación, sin que estuviera acreditado el pago de esos servicios por quien los solicita.

1.6 REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

De las reservas presupuestales constituidas por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva en la vigencia 2022, **SE REFRENDA** la totalidad de estas, por un total de $211.530.473, en cumplimiento del artículo 40 de la Ley 42 de 1993.

Con relación a este componente, se constituyeron un total de 20 reservas presupuestales, siendo objeto de muestra para la presente auditoría un conjunto de 7 reservas por valor de $186.707.708, suma de la cual el 93% obedece a obligaciones derivadas de contratos de suministro y/o servicios.

Frente a lo anterior, en la presente auditoría no se evidenciaron situaciones de incumplimiento de la normatividad aplicable para la constitución de las reservas en mención, en tanto se aportó soporte documental que da cuenta de los hechos que motivaron su constitución.

De otra parte, la Entidad certifica que, para el cierre de la vigencia 2022, no se realizaron reservas presupuestales inducidas.

1.7 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Tabla No 4
Fenecimiento de la Cuenta Fiscal - Vigencia 2022

OPINION CONTABLE	OPINION PRESPUESTAL
NEGATIVA	NEGATIVA
NO FENECE	

Fuente: Equipo auditor CGR

La Contraloría General de la República **NO FENECE** la cuenta fiscal de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, por la vigencia fiscal 2022, con fundamento en la opinión contable y presupuestal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 403 de 2020, si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal si hay lugar a ello.

1.8 PÁRRAFO DE ÉNFASIS

Constitución de Reservas con Fundamento en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020

Conforme al documento denominado justificación detallada constitución reserva presupuestal emitida por el Director Financiero de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, del 25 de julio de 2023, no se constituyeron reservas por concepto de faltante de PAC autorizado.

1.9 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Con relación al plan de mejoramiento, la DIVRI no presenta un plan de mejoramiento, ya que, fue creada por medio del Decreto 1874 del 30 de diciembre de 2021 e inicio su funcionamiento a partir de 2022, siendo el presente proceso auditor el primero que se le realiza a esta Dirección, por lo cual no tiene historial de hallazgos para la generación de un plan de mejoramiento.

Así mismo, se destaca que la DIVRI no cuenta con oficina que realice las actividades de control interno, y por ser una dependencia del Viceministerio de Veteranos y el GSED, su control interno se encuentra a cargo de la oficina de control interno sectorial del Ministerio de Defensa.

1.10 RELACIÓN DE HALLAZGOS

El resultado de la Auditoría Financiera, practicada a la DIVRI, es de 21 hallazgos administrativos, los cuales se relacionan, y detalla su incidencia, en la siguiente imagen:

Tabla No 5
Relación de Hallazgos

PRESUNTA INCIDENCIA	NIVEL CENTRAL
ADMINISTRATIVOS	21
FISCAL	7
DISCIPLINARIA	11
PENAL	3
INDAGACIÓN PRELIMINAR	1
OTRA INCIDENCIA	3

Elaboro: Equipo auditor

La tabla No 6 presenta los hallazgos con incidencia fiscal.

Tabla No 6
Resumen de hallazgos con incidencia fiscal

Hallazgo No.	Descripción	Cuantía en pesos
1	PAGO DE INDEMNIZACIONES POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA Y PENSIONES DE INVALIDEZ. (D-F-OI)	$13.033.487.156,00
2	CUOTAS PARTES POR COBRAR (F-D-P)	$1.917.523.135,00
3	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN EN FONDOS DE FOMENTO A LA EDUCACIÓN DEL ICETEX (F - D)	$1.030.014.158,00
4	PAGO DE PENSIÓN CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE FALLECIMIENTO (F y D)	$133.560.223,00
5	PAGO DE SUTITUCIÓN PENSIONAL A PERSONAS FALLECIDAS. (D-F-OI-P)	$36.947.090,33
6	SOPORTES PARA PAGO DE GASTOS DE INHUMACIÓN (F-D-P-OI)	$4.389.015,00
TOTAL		**$ 16.118.973.687,33**

Elaboro: Equipo auditor

1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con los hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibo de este, de conformidad con la Resolución Reglamentaria Orgánica 064 del 4 de octubre del 2023.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, al correo electrónico soportesireci@contraloria.gov.co. con copia al correo electrónico dtcastro@contraloria.gov.co.

Atentamente,

LUIS EDUARDO PARRA RODRÍGUEZ
Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad

Aprobó: Carlos Alberto Gnecco Quintero, Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Diva Tatiana Castro Urriago, Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor
Aura Yurani Hernández Gualteros
Camila Andrea Castelblanco Salinas
Oscar Andrés Ramírez Núñez
York Denxer González Díaz.

2. RESULTADO DE AUDITORÍA

2.1 ESTRUCTURA FINANCIERA

Los estados financieros de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, con corte al cierre de 2022, presentan los saldos que se detallan en el siguiente cuadro, los cuales son consolidados por parte de la Unidad de Gestión General como unidad ejecutora adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

Tabla No 7 Situación financiera de DIVRI a diciembre 31 de 2022

CODIGO	CLASE CUENTA	SALDO 2022	SALDO 2021
1	ACTIVOS	$ 59.960.840.584	$ 34.175.725.643
2	PASIVOS	$ 32.404.333.215.045	$ 879.432.882
3	PATRIMONIO	$ - 32.344.372.374.462	$ 33.296.292.761
4	INGRESOS	$ 1.502.996.899.213	$ 13.066.888.957
5	GASTOS	$ 33.880.666.562.665	$ 14.246.521.592

Fuente: Estados Financieros Certificados DIVRI 2022

La situación financiera de la DIVRI presentó cambios significativos respecto de la vigencia anterior (2021), debido principalmente al traslado de saldos por parte de la Unidad de Gestión General, producto de la creación de este sujeto de control y asignación de nuevas funciones mediante Decreto 1874 de 2021.

Por lo anterior, las variaciones más significativas tienen lugar en los Pasivos y Gastos de la DIVRI, debido al reconocimiento del pasivo pensional de corto y largo plazo de miembros de la fuerza pública, hecho que ocasionó el cierre de la vigencia con un patrimonio negativo por una suma aproximada de 32.3 billones de pesos.

Por otra parte, el Activo de la DIVRI para la vigencia 2022 equivale aproximadamente al doble del año anterior, explicado de igual manera por el traslado de saldos de la UGG, específicamente de cuentas por cobrar, recursos entregados en administración en el marco de convenios de educación con el ICETEX[5]. Los saldos más representativos corresponden a Propiedad, planta y equipo ($ 33.407.515.972), Cuentas por cobrar ($ 11 224 928 479) y Otros activos ($ 8.611.471.627).

En contraste, como fue mencionado el pasivo de la DIVRI presentó variaciones significativas debido al traslado de saldos de Obligaciones pensionales y Cuentas por pagar de la UGG, las cuales corresponden a las partidas más significativas que componen el pasivo del sujeto de control. Obligaciones pensionales es la más representativa con un saldo de 32.4 billones de pesos que representa el 99.99% del pasivo; mientras que Cuentas por pagar con $708.915.933 equivale al 0,002% y

[5] Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el exterior

Otros pasivos con $154.784.904, tiene una participación del 0.0005%, demostrando que la carga de obligaciones de la entidad recae en los beneficios posempleo.

Así mismo, el traslado del pasivo pensional del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) a la DIVRI, tuvo impacto representativo en el patrimonio del sujeto de control, pasando de un saldo positivo en 2021 de $33.296.292.760 a uno negativo en 2022 de 32.3 billones, variación que se ilustra a continuación:

Producto de las nuevas funciones asignadas, los Ingresos de la vigencia 2022, mostraron un aumento significativo, debido al traslado de recursos para el pago de las mesadas pensionales del año auditado, registrando 97,53% por concepto de Operaciones institucionales ($1.4 billones) y 2,47% distribuido entre Transferencias ($34.551.176.477), Otros ingresos ($2.498.221.133) e ingresos fiscales ($11.020.262).

Por último, los gastos de la DIVRI en la vigencia 2022, también fueron impactados por el traslado de saldos de la UGG, presentando gastos por Transferencias de $33.8 billones (equivalente al 99,99% de los egresos), mientras que el 0.01% restante se distribuye entre gastos de Administración, Depreciaciones y amortización, Gasto público social y Otros gastos.

2.2 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Materialidad contable

Para el Macroproceso Gestión Contable y Financiera, el equipo auditor, determinó (en el plan de trabajo) tomar una materialidad mixta (Cuantitativa y Cualitativa). Para efectos del cálculo de la materialidad cualitativa o importancia relativa se tomó como base el valor de pasivos más patrimonio a 31 de diciembre de 2022 y como porcentaje de materialidad el 4%, con fundamento en el resultado de la evaluación del riesgo combinado de la vigencia auditada que fue "MEDIO" y la calificación del control interno fue "PARCIALMENTE ADECUADO", que arroja una materialidad de planeación de $2.398.433.623 que puede influir en la información financiera de la entidad; por tanto se analizaron las cuentas iguales o que superaron el valor de la materialidad, con un error tolerable del 50%, para emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2022 en conjunto con la materialidad cualitativa.

Base seleccionada	Monto
Pasivos más patrimonio	$59.960.840.584

Para el cálculo de la materialidad cuantitativa, a la base seleccionada se aplicó el 4%, que arrojó una materialidad de planeación de $ $2.398.433.623, como se observa a continuación:

Base seleccionada	%	MP
Pasivos más patrimonio	4,00%	$2.398.433.623

El error tolerable (ET) correspondió al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir, $1.199.216.812 y y un importe de resumen de diferencias de $119.921.681.

Respecto a la Materialidad Cualitativa Contable se tuvo en cuenta:

- Relacionada con Clasificación, Revelación o Presentación: Que en cuatro (4) cuentas contables de la muestra seleccionada se presente una clasificación de los hechos económicos que no obedezca a lo establecido en el marco normativo contable y/o; que las notas a los estados financieros no releven hechos significativos para la entidad sobre al menos cuatro (4) partidas contables, o no cumplan con las características señaladas en el marco normativo contable.

- Relacionada con Circunstancias: Que en cuatro (4) cuentas contables se evidencien incorrecciones que representen el 30% o más del saldo de las respectivas partidas al cierre de 2022.

HALLAZGOS CONTABLES

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. Verificar los Beneficios Posempleados con el fin de determinar su adecuado registro y revelación en los estados contables**.**

HALLAZGO No. 1. PAGO DE INDEMNIZACIONES POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA Y PENSIONES DE INVALIDEZ. (D-F-OI)

Conforme a los artículos 181 y 182 del Decreto 1211 de 1990, los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares que al momento de su retiro presenten una disminución de la capacidad sicofísica determinada por Sanidad Militar, tendrán derecho a que se les pague:

a. Una indemnización que fluctuar entre uno (1) y treinta y seis (36) meses de sus haberes, tomando como base las partidas señaladas en el Artículo 158 de acuerdo con el índice de lesión fijado en el respectivo Reglamento.

b. El auxilio de cesantía y demás prestaciones que les correspondan en el momento del retiro.

c. Mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual liquidada con base en las partidas señaladas en el Artículo 158 de este Estatuto.

Para el reconocimiento de la pensión de invalidez debe tener el índice de lesión fijado determine una disminución del setenta y cinco por ciento (75%) de la capacidad sicofísica. Este porcentaje para acceder a la pensión de invalidez fue disminuido al 50%.[6]

En caso de que la incapacidad sea absoluta tendrá derecho a:

a. A recibir una pensión mensual equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas señaladas en el Artículo 158 de este Decreto, pagadera por el Tesoro Público.

b. A que se les pague por el Tesoro Público, por una sola vez, la indemnización que corresponda a su lesión, determinada por la Sanidad Militar de acuerdo con el reglamento respectivo.

c. Auxilio de cesantía y demás prestaciones correspondientes a su grado y tiempo de servicio.

Para el caso de los soldados se aplica lo señalado en el Decreto 1157 de 2014 y para los alumnos de las escuelas de formación lo señalado en el Decreto 1796 de 2000, el cual determina que el porcentaje de disminución para acceder a pensión de invalidez corresponde al 75%.

Por otra parte, el artículo 3.12 de la Ley 923 de 2004, determinó que "*Las indemnizaciones prestacionales por disminución de la capacidad psicofísica o por muerte son compatibles con la pensión o asignación de retiro que se llegare a otorgar, de conformidad con las normas que las regulan, sin que haya lugar a indemnización sustitutiva."*

Pese a lo determinado por las mencionadas normas, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, en reiterados fallos ha interpretado lo reglado respecto de la compatibilidad del pago de indemnización

[6] Artículo 2 del Decreto 1157 de 2014: *Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez.* Cuando mediante Acta de Junta Médico-Laboral y/o Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, realizada por los organismos médico-laborales militares y de policía, se determine al Personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional, una disminución de la capacidad laboral igual o superior al cincuenta por ciento (50%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público, les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan, según lo previsto en los Decretos 4433 de 2004 y 1858 de 2012.

por disminución de capacidad psicofísica y la pensión de invalidez en el régimen especial de las fuerzas militares y policía, en los cuales ha planteado como línea jurisprudencial que los pagos de una indemnización y el otorgamiento de una pensión de invalidez corresponde a doble compensación por un mismo hecho y por tanto no son compatibles, los cuales se describen a continuación:

Tabla No 8 Relación de sentencias Consejo de Estado-Precedente Judicial

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
Radicación número: 81001-23-31-000-2000-00164-01(2124-01) del 7 de septiembre de 2006	*Recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 8 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, que negó las súplicas de la demanda que estuvo encaminada a obtener la nulidad del Oficio No. 12644 de 9 de diciembre de 1999, por medio del cual el Ejército Nacional le negó al actor el reconocimiento de una pensión de invalidez y el reajuste de la indemnización.*	*Respecto de la solicitud de reajuste de la indemnización pagada por la pérdida de la capacidad laboral no es de recibo ya que la misma se causa, según la preceptiva del artículo 3 del Decreto 2728 de 1968, cuando el soldado o grumete de las fuerzas Militares sea desacuartelado por incapacidad relativa y permanente y en el caso de autos como se estructuró una incapacidad absoluta y permanente le asiste el derecho al pago de una pensión mensual por invalidez según lo estipulado en el artículo 4 ibidem.* *En otras palabras, resulta incompatible el otorgamiento de la indemnización por incapacidad relativa con el reconocimiento de la pensión de invalidez por la pérdida absoluta y permanente de la capacidad laboral*
05001-23-31-000-2002-02922-01(1471-12) del 20 de marzo de 2013	*Como consecuencia de tal declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, en cuantía del 100% del sueldo básico devengado en actividad por un cabo segundo del Ejército Nacional, a partir de la fecha en que se estructuró su estado de invalidez.* *Adicionalmente pidió, que el Ministerio de Defensa reajustara la indemnización que le había sido reconocida, dada la disminución de su capacidad laboral, teniendo en cuenta lo dictaminado por el Tribunal Médico No. 1693 de 3 de mayo de 2000.*	*De igual forma, la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección2 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación, lo anterior sumado al hecho de que como quedó visto la norma aplicable a la situación particular del actor es el Decreto 1796 de 2000 y no los Decretos 094 de 1989 o 1213 de 1990. Así las cosas, y teniendo en cuenta lo argumentado por la parte demandada en el recurso de apelación, en cuanto sostiene que una vez reconocidas al señor [redacted] las prestaciones legales causadas con la pérdida de su capacidad sicofísica, no era posible ordenar reconocimiento prestacional adicional, la Sala dispondrá que sobre las sumas percibidas por el demandante producto de la presente condena se efectué el descuento de lo percibido por concepto de indemnización.*
Radicación No 18001-23-31-000-2005-00076-01 0863-11 del 9 de abril de 2014.	*En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor [redacted] presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Caquetá, con el fin de obtener la nulidad del acto ficto o presunto de la administración por el que la entidad le negó su solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, así*	*No es aceptable la petición de reajuste de indemnización otorgada al demandante a través de la Resolución No. 39217 de 7 de septiembre de 2004, ya que en este caso se estructuró una incapacidad absoluta y permanente que otorga derecho al reconocimiento y pago de una pensión mensual por invalidez, caso diferente a las indemnizaciones que amparan los eventos de incapacidades relativas sean permanentes o no, con base en las tablas y en las mismas previsiones normativas consagradas en el Decreto 094 de 1989, norma aplicable al caso. En otras palabras resulta incompatible el otorgamiento de la indemnización por incapacidad relativa con el reconocimiento de la pensión de invalidez por la pérdida absoluta y permanente de la capacidad laboral.*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
	como el reajuste de la indemnización y la correspondiente indexación.	
Radicación número: 25000-23-42-000-2014-04017-01(AC) del 23 de febrero de 2015	*El demandante impugna la decisión de primera instancia pues considera que el numeral segundo del fallo, esto es, el referente a "descontar del monto el pago efectuado por concepto de indemnización, a partir de la fecha de la ejecutoria del fallo del Tribunal Médico de Revisión Militar", no tiene en consideración lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, según el cual, no es viable la recuperación de sumas pagadas a los particulares de buena fe.* *Por ello, considera que al no existir por su parte una actuación dolosa o de mala fe, no encuentra motivo alguno para que se le obligue a reintegrar la indemnización que se le reconoció con la Resolución Nº 00132 de 9 de febrero de 2010, pues esta no fue una compensación de carácter laboral, sino que tuvo como propósito resarcirle de los perjuicios físicos que padeció.* *Finalmente, solicita la revocación del numeral segundo del fallo de primera instancia, y pide que se ordene a la Policía Nacional modificar y/o adicionar el acto administrativo de reconocimiento de pensión de invalidez Nº 01699 de 27 de octubre de 2014, "en el sentido de abstenerse del descuento de lo pagado por la indemnización".*	*Respecto al reintegro que ordena el fallo impugnado, que se traduce en un reembolso al Presupuesto Nacional, la Sala encuentra que dicha decisión coincide con lo ya dispuesto en anteriores ocasiones por parte de esta Corporación, sirviendo de ejemplo la providencia de 9 de mayo de 2012, donde se dijo, entre otros motivos que:* *"En ese caso, el reconocimiento de la pensión de invalidez del actor será transitoria, hasta tanto, el Juez ordinario se pronuncie respecto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que la parte actora debe incoar, esto porque la protección que se ordenará en el presente fallo, busca evitar los efectos negativos de la falta de recursos y cubrir los gastos de salud y sostenimiento del hogar del tutelante, hasta tanto se resuelva la controversia en el escenario idóneo.* *En consecuencia, se revocará el proveído impugnado que rechazó por improcedente la tutela incoada y se tutelarán de manera transitoria los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social, y como consecuencia, se ordenará a la Policía Nacional reconocer a favor del actor la pensión por invalidez 16 Artículo 3 de la Ley 923 de 2000,* ***cuyo pago será compensado con la indemnización que fue reconocida a nombre suyo*** *mediante la Resolución No. 1959 de 14 de diciembre de 2011 (fls. 178-179), ya que tal concepto es incompatible con el reconocimiento pensional."9 (Negrilla fuera de texto)*
Radicación número: 27001-23-31-000-2011-00220-01(4103-15) del 1 de agosto de 2016	*A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la pensión de invalidez en una cuantía superior al setenta y cinco por ciento (75%) del salario que devengaba al momento de su retiro, prestación que deprecó con retroactividad a la fecha en que se configuró su pérdida de capacidad laboral permanente y absoluta.*	*Así las cosas, se concluye que en la actualidad las disposiciones que gobiernan lo relativo a la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública se encuentran contenidas en el Decreto 94 de 1989. Sin embargo, no hace falta ahondar en ellas pues se observa que la pretensión consistente en el reajuste de la indemnización no está llamada a prosperar debido a la pensión de invalidez a que tiene derecho el actor. Ello es así ya que en uno y otro caso, la fuente de la obligación sería la misma, una pérdida de la capacidad laboral permanente igual o superior al 50%, de manera que no resultaría admisible justificar ese doble suministro prestacional con base en la misma causa.5* *Lo anterior no anula la posibilidad que una persona llegue a recibir ambas prestaciones pero nunca de manera concurrente. Esto sucedería si a un pensionado por invalidez se le revisa su condición médica y se obtiene un porcentaje inferior al 50%, lo que daría lugar*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
	Se condene a la entidad demandada al reajuste de la indemnización que legamente le corresponde, previo el respectivo descuento de lo que ya le fue reconocido por este concepto al demandante.	*a la pérdida de su derecho a la pensión y al reconocimiento de la indemnización por discapacidad sicofísica. A contrario sensu, si a una persona a la que se le ha reconocido dicha indemnización se le revisa su grado de pérdida de capacidad laboral, con un resultado superior al 50%, se le deberá reconocer el derecho a la pensión por invalidez sin realizar descuento alguno. Nótese que en estos eventos la fuente de la obligación no es la misma, ya que en virtud del trámite de revisión de la calificación de pérdida de capacidad laboral se logra establecer una variación sustancial en las condiciones médicas de la persona que hace que esta adquiera o pierda la condición de inválida, lo que fundamenta el nuevo reconocimiento prestacional. Por este motivo, la petición de la entidad demandada para que se descuente lo que dice haber pagado al demandante por concepto de indemnización, no está llamada a prosperar.* *En conclusión, el señor* [redacted] *no tiene derecho al reajuste de la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica puesto que el suministro de ambas prestaciones de manera simultánea resulta incompatible.*
81001-23-33-000-2013-00165-01(0700-16) del 25 de julio de 2019.	*En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Decreto 01 de 1984, el señor* [redacted]*, por conducto de apoderado, demandó a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional1.* *3. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la pensión de invalidez en aplicación del Decreto 1796 de 2000, prestación que deprecó desde el momento en que resultó inválido, según se determine.* *4. Subsidiariamente, se condene a la parte demandada a reconocer y pagar la indemnización que por ley corresponda de acuerdo a grado de pérdida de capacidad laboral que se fije.* *.*	*¿Son incompatibles la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez y, por ende, hay lugar a ordenar que de la segunda se descuente lo pagado al señor* [redacted] *con ocasión de la primera?* *La Sala sostendrá la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las Fuerzas Militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de las Fuerzas Pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma60 […]61* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa.* *Sobre el particular, ha señalad la Corporación:*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección62 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […] 63 *En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la* *pensión de invalidez no son compatibles. En consecuencia, es procedente el* *descuento, debidamente indexado, de lo que la entidad demandada le pagó al* *señor* [redacted] *en virtud de la primera.*
Radicación número: 25001-23-42-000-2012-01404-01(4267-15) del 15 de agosto de 2019	*Parte demandante: peticionó modificar la sentencia en el entendido de que se reconozca el reajuste de la indemnización por invalidez, dado que según el numeral 12 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004, esta es compatible con la pensión de invalidez, además de ello, es un derecho adquirido no reconocido que surgió con la nueva enfermedad laboral. De igual forma, de acuerdo al artículo 2 del Decreto 1157 de 2014, el pago de la pensión de sanidad a los miembros de la Fuerza Pública es a partir del retiro del servicio, por tanto, en el sub lite el pago de la prestación debe ordenarse a partir del 16 de marzo de 2004 y no como lo decidió el a quo.*	*¿Son compatibles la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez y, por ende, no hay lugar a ordenar que de la segunda se descuente lo pagado al señor* [redacted] *con ocasión de la primera?* *La Sala sostendrá la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las Fuerzas Militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de las Fuerzas Pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *«[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma64 […]65»* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la Corporación en caso similar:* *«[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección66 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […] 67»* *En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez no son compatibles, ambas*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación. En consecuencia, es procedente el descuento, debidamente indexado, de lo que se hubiere pagado al señor [redacted] por virtud de la primera en consonancia con lo ordenado en la sentencia apelada.
05001-23-31-000-2000-04200-01(2162-12) del 6 de febrero de 2020	*[redacted], por intermedio de apoderado judicial [3], en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho [4], presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del Oficio 12644 del 9 de diciembre de 1999, por medio del cual el Subsecretario General del Ministerio de Defensa le negó el reconocimiento de pensión de invalidez y, así mismo, el reajuste de la indemnización por la disminución de la capacidad laboral.*	*La Sala ordenará que sobre las sumas causadas con la condena impuesta a través de esta providencia se disponga el descuento de lo pagado al demandante por concepto de indemnización ante la pérdida de la incapacidad psicofísica, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección [36] la prestación pensional por invalidez y la indemnización por ese mismo motivo comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación.*
25000-23-25-000-2012-00395-01(0710-17) del 15 de octubre 2020	*Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) se condene a la entidad demandada a pagar pensión por sanidad o invalidez al demandante, en cuantía superior al 75% del salario que devengaba en la entidad al retiro incluyendo los demás emolumentos, sin solución de continuidad desde el momento en que resultó discapacitado en forma absoluta y permanente, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 90 del Decreto 94 de 1989; ii) subsidiariamente, en el evento de que en el acta de evaluación médico laboral se registre una discapacidad del 50% o más e inferior al 75%, por principio de favorabilidad, se de aplicación a la Ley 100 de 1993, artículo 40 literal a); iii) se reconozca y pague el reajuste de la indemnización que legalmente le corresponda al demandante, conforme a los parámetros que por incapacidad psicofísica determine el ordenamiento jurídico y acorde con el mandato del Decreto 94 de 1989 si es aplicado*	*La Sala sostiene la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las fuerzas militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de la fuerza pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma43 […]44* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la Corporación:* *[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección45 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […]46 *En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez no son compatibles. En consecuencia, no es del caso emitir algún pronunciamiento en torno a la petición del reajuste de esa indemnización pues lo pertinente es el descuento, debidamente indexado, de lo que la entidad demandada le pagó al señor* [redacted] *en virtud de la primera*
25000-23-42-000-2013-00285-01(0351-18) de febrero 18 de 2021	*Con fundamento en lo anterior, en esta oportunidad la controversia se contrae a establecer si el accionante, tiene derecho a que se le reconozca la pensión de invalidez de conformidad con lo dispuesto en los decretos 94 de 1989 y 4433 de 2004 o, en su defecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 en aplicación del principio de favorabilidad. Igualmente deberá verificarse si es viable ordenar el reajuste de la indemnización por invalidez.*	*El Decreto Ley 1796 de 2000(46) se consagró en su artículo 37 derecho a la indemnización por invalidez en los siguientes términos:* *«ART. 37. —derecho a indemnización. El derecho al pago de indemnización para el personal de que trata el presente decreto, que hubiere sufrido una disminución de la capacidad laboral se valorará y definirá de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto, y se liquidará teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación se señalan:* *a. En el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común.* *b. En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo.* *c. En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional».* *80. Esta Subsección ha sostenido reiteradamente que la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la fuente de la obligación es la pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la corporación:* *«[...] la Sala no comparte el argumento del tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección(47) ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación [...]».(48)* *81. Debe aclararse además que el acto que reconoce la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica es un acto individual y autónomo de la pensión de invalidez y si bien, en este caso la pretensión de reajuste de la indemnización se formuló de forma subsidiaria, no obstante no se allegó al proceso copia del acto administrativo a través del cual ésta le fue reconocida inicialmente por parte de la entidad demandada, con lo cual no puede examinarse su legalidad, razón por la cual debe negarse la citada pretensión.*

Fuente: Elaboración propia

Conforme lo anterior, es palmario la existencia de un precedente judicial del Consejo de Estado sobre el tema en comento, cuyo acatamiento por parte de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Integral (en adelante DIVRI) es obligatorio, tal como lo ha dejado sentado la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 2011, en la cual estudió el valor del precedente jurisprudencial constitucional como

norma de obligatorio cumplimiento para la administración y sostuvo la obligatoriedad del precedente en otras materias sin que ello atentara contra la Carta Política así:

La Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, *en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; los fines esenciales del Estado–art.2-; la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución -artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; el derecho a la igualdad –art.13 CP-; la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente judicial -artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad -artículo 241 de la Carta Política-. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Sala reitera igualmente, las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, que han sido fijadas y desarrolladas en múltiples pronunciamientos de esta Corporación, entre las más importantes las siguientes: (i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentras sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las Altas Cortes; (ii) el entendimiento del imperio de la ley, a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales; (iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley; (iv)* ***todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos****; (v)* ***el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas Cortes****,* ***cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante****; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.); y (e) en* ***que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley*** *–art. 13 C.P; (vi)* ***si existe por tanto una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es válido el principio de***

autonomía o independencia, válido para los jueces; *(vii)* ***aún en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas Cortes****; (viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; (ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que, de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso concreto; (x) los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutiva (erga ommes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas; (xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.* (Negrilla fuera de texto).

Esta postura fue reiterada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el documento *"Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia"* publicado en el año 2014, en los que se ha expresado que la administración no puede actuar con absoluta libertad de interpretación de las normas jurídicas cuando exista un precedente claro y específico aplicable al caso concreto o incluso jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado pero que no ha sido objeto de una sentencia de unificación.

Teniendo en cuenta lo reseñado, se tomó el universo de pensiones reconocidas en el año 2022 por parte de la DIVRI, con el fin de verificar si el sujeto de control tuvo en cuenta el precedente judicial establecido por el Consejo de Estado, frente a la incompatibilidad de la pensión de invalidez e indemnización.

Al respecto se evidenció que en 213[7] casos se pagaron las dos prestaciones sociales arriba señaladas, pero la DIVRI no realizó el descuento o compensación correspondiente en la pensión de invalidez por el pago de la indemnización de disminución de capacidad psicofísica que tuvo origen en la misma situación médica consignada en las actas de Junta Médico Laboral que sirvieron de fundamento para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Estos pagos se generaron por el desconocimiento de la existencia de precedente judicial, que conllevó a un doble reconocimiento de prestaciones por un mismo hecho, que ocasiona un daño fiscal en cuantía de TRECE MIL TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($13.033.487.156). Hallazgo con alcance fiscal y presunta connotación disciplinaria y otra incidencia para trasladar a la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para lo de su competencia.[8]

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Frente a este punto, es necesario precisar que las Fuerzas Militares gozan de un régimen especial y exceptuado, cuya distinción principal en relación con los demás sistemas radica en la existencia de prestaciones sociales unitarias y periódicas que no existen en ningún otro régimen pensional, prestacional, ni de carrera.

La connotación de especial, guarda estrecha relación con la función constitucional, asignada a las fuerzas miliares, en relación con la salvaguarda de la integridad del territorio y la preservación del orden público, lo cual implica un riesgo excepcional para la vida y la integridad del personal que desarrolla operaciones militares, en tanto que las mismas implican, la confrontación armada con las fuerzas irregulares, y en conclusión la Ley, jurisprudencia y la doctrina, han coincidido en la necesidad de prever, mantener y preservar, la existencia de prestaciones económicas, acordes con el nivel de riesgo, que el desempeño de estas funciones trae consigo.

Ahora bien, la compatibilidad entre el reconocimiento y pago de la indemnización por disminución de la capacidad laboral y el derecho fundamental a la pensión de invalidez para las Fuerzas Militares, se encuentran previstos en el mismo régimen jurídico aplicable, esto es; Decretos 094 de 1989, 1211 de 1990, 1796 de 200 y Ley 923 de 2004 en concordancia con el Decreto 4433 de 2004.

Previo a profundizar en el estudio normativo, es preciso ahondar en la definición que de una y otra prestación existe en la doctrina, así:

[7] Ver anexo archivo Excel hallazgo No 1.

[8] Artículo 1.2.1.3 del Decreto 1069 de 2015: *Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La Agencia tendrá como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.*

En lo referente al concepto de pensión de invalidez, es preciso manifestar que la misma; es una prestación periódica, que se causa cuanto a través de una autoridad médico laboral, se expide una junta Médico Laboral o Tribunal Médico laboral de revisión militar y de Policía, se certifica que un miembro de las fuerzas militares tiene una pérdida de la capacidad laboral o disminución de la capacidad psicofísica; igual o superior al 50%, y con posterioridad al retiro se realiza su reconocimiento económico con cargo al rubro de mesadas pensionales del Ministerio de Defensa Nacional, ejecutado desde el 01 de enero de 2022, por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva.

Por su parte, la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, es una prestación unitaria, que se reconoce y paga al miembro de las Fuerzas Militares de conformidad con los índices previstos e imputabilidades del servicio, previsto para tal efecto en el Decreto 094 de 1989, previo a que la autoridad médico laboral, expida practique una junta Médico Laboral o Tribunal Médico laboral de revisión militar y de Policía, y se certifique que un miembro de las fuerzas militares tiene una pérdida de la capacidad laboral o disminución de la capacidad psicofísica. El pago de esta, se da como una compensación en dinero y se realiza a través de las Direcciones de Prestaciones Sociales de la respectiva fuerza.

De otra parte, y frente a los argumentos dados por el equipo auditor con relación a la incompatibilidad entre ambas prestaciones, es preciso traer a colación lo indicado en el numeral 3.12 del artículo 3 de la ley 923 de 2004, disposición normativa vigente, que establece: "Las indemnizaciones prestacionales por disminución de la capacidad psicofísica o por muerte son compatibles con la pensión o asignación de retiro que se llegare a otorgar, de conformidad con las normas que las regulan, sin que haya lugar a indemnización sustitutiva, (negrillas y subrayado propio).

Nótese como por expresa obligación legal, esta Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva, a través del Grupo Prestaciones Sociales, reconoce y ordena el pago de la pensión de invalidez a los miembros de las Fuerzas Militares, de conformidad con el régimen jurídico aplicable a esta tipología de actuaciones, el cual si bien se encuentra hoy reglamentado en la Ley 923 de 2004, compila una serie de normas de vieja data, que regulaban aspectos relativos a las prestaciones sociales por retiro de los mencionados miembros de las Fuerzas Militares.

Es así como la compatibilidad entre ambas prestaciones, cuya naturaleza jurídica indistintamente del rubro con cargo al cual se reconocen, existen y se encuentran consagradas en la totalidad de disposiciones jurídicas aplicables al personal que integra a las Fuerzas Militares, como una prerrogativa justamente única, especial, exceptuada, sin que pueda predicarse de ninguna manera la existencia de un vacío normativo, o la asimilación al sistema general.

En este punto, es preciso señalar que los funcionarios públicos nos encontramos sometidos al principio de legalidad, el cual consiste en la obligación de aplicar únicamente en aquellos eventos en los que se encuentren regulados casos

específicos, las normas legales vigentes y para el caso concreto, debe reiterarse que la Ley 923 de 2004, se encuentra plenamente vigente y se desconoce si existen demandas de nulidad en su contra, que pudieran eventualmente afectar o restringir su aplicación, de manera que; si nos apartáramos de lo allí dispuesto, incurriríamos en una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico vigente.

De otro lado, resulta claro que las referencias jurisprudenciales a las que alude el equipo auditor, tienen efectos Inter partes, no son sentencias de unificación y al menos una de ellas desarrolla conceptos relacionados con reconocimientos retroactivos de pensiones de invalidez, por un lado de un integrante de la Policía Nacional, cuyo régimen salarial y prestacional es diferente al de un miembro de las Fuerzas Militares, en otras; donde la obiter dicta, desarrolla desde un punto de vista comparativo, elementos propios del sistema de seguridad social integral, (ley 100 de 1993), con figuras jurídicas del régimen especial de las Fuerzas Militares, disposición normativa que en su artículo 279, excluyó de su aplicación a los ya referidos miembros militares.

Por lo anteriormente expuesto, solicito realizar una mesa de trabajo con el equipo auditor, con el fin de profundizar el contenido de las referencias jurisprudenciales que se indican en la observación No 1, o en su defecto de resultar claras las anteriores explicaciones , cordialmente solicitamos el levantamiento del hallazgo por encontrarse plenamente acreditado el fundamento jurídico a través del cual se vienen reconociendo y pagando las pensiones de invalidez en la Dirección de Veteranos, y la fuente legal de compatibilidad de dicha prestación, con el reconocimiento y pago de las indemnizaciones por disminución de la capacidad laboral.

ANÁLISIS RESPUESTA

Respecto a la primera afirmación realizada por el sujeto de control sobre el régimen exceptuado de las Fuerzas Militares, este aspecto no se está discutiendo en la observación, ni se ha desconocido por el órgano de Control, sobre la cual también se ha pronunciado el Consejo de Estado en las sentencias que se han citado como criterio, según las cuales el régimen especial de las Fuerzas Militares y la Policía, está fundamentado en la naturaleza de sus competencia, funciones y riesgos que asumen en la prestación del servicio que tienen a su cargo.[9]

Ahora bien, conforme a los distintos pronunciamientos del Consejo de Estado, la reglamentación que rige la pensión de invalidez de los miembros de la fuerza pública (Ejército, Armada, Fuerza Aeroespacial y Policía Nacional) está contenida en el numeral 3.5 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004 y el artículo 2 del Decreto Reglamentario 1157 de 2014[10], siendo la mencionada ley, la que establece la compatibilidad de la indemnización y de la pensión de invalidez, aspecto que no ha

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020), Radicación número: 25000-23-25-000-2012-00395-01(0710-1
[10] Ibidem

sido desconocido por la Contraloría; sin embargo, la observación se orientó a la limitación en la aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado por parte de la DIVRI en el pago de las pensiones de invalidez en los casos en los que ya se había reconocido y pagado una indemnización por la misma afección médica, como se pasa a explicar a continuación.

Lo primero a aclarar al sujeto de control, es el alcance del principio de legalidad (sometimiento a la ley) aludido en su respuesta. Al respecto la Corte Constitucional se ha ocupado del tema, en el sentido de señalar que no puede entenderse la ley en su definición formal, sino que hace referencia a "la totalidad del ordenamiento jurídico"[11], definición que la misma Corte en la sentencia C-335 de 2008, "*reiteró que el concepto de "ley" contenido en el artículo 230 Superior, se refiere a las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, bien puede tratarse de la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general, y que se incurre en el delito de prevaricato si cualquier autoridad pública emite resolución, dictamen o concepto que resulte ser manifiestamente contrario a la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general."*[12]

Por lo anterior, no es de recibo el argumento de la DIVRI, según el cual al momento de definir la situación pensional solamente están sometidos a lo manifestado por la Ley 923 de 2004. Afirmación que esta soportada en lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 2011, en la cual estudió el valor del precedente jurisprudencial constitucional como norma de obligatorio cumplimiento para la administración y sostuvo la obligatoriedad del precedente en otras materias sin que ello atentara contra la Carta Política así:

La Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, *en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; los fines esenciales del Estado–art.2-; la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución -artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; el derecho a la igualdad –art.13 CP-; la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente judicial -artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad -artículo 241 de la Carta Política-. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Sala reitera igualmente, las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, que han sido fijadas y desarrolladas en múltiples pronunciamientos de esta Corporación, entre las más importantes las siguientes: (i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentras sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las Altas Cortes; (ii) el*

[11]Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 1993.
[12] Corte Constitucional. Sentencia C-621 de 2015.

entendimiento del imperio de la ley, a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales; (iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley; (iv) ***todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos****; (v)* ***el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas Cortes****, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante****; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.); y (e) en* ***que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley*** *–art. 13 C.P; (vi)* ***si existe por tanto una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces;*** *(vii)* ***aún en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas Cortes****; (viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; (ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que, de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso concreto; (x) los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutiva (erga ommes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza*

vinculante para todas las autoridades públicas; (xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales. (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, fijado con claridad la obligación de la administración de aplicar el precedente jurisprudencial y no solamente las sentencias de unificación (Artículo 10 del CPCA *"Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia"*)., como erradamente lo afirma el sujeto de control, es necesario abordar el tema de la ratio decidendi y la obiter dicta, relacionados directamente con la parte de las sentencias que se consideran precedente jurisprudencial.

Al respecto la Corte Constitucional[13] ha manifestado que solamente la ratio decidendi tiene carácter obligatorio como precedente judicial de las altas cortes y no la obiter dicta, en el siguiente sentido*: "la parte de las sentencias que tiene fuerza normativa son los principios y reglas jurídicas" que hacen parte de la razón de la decisión, es decir aquellos que son "inescindibles de la decisión sobre un punto de derecho." En cambio de ello, las obiter dicta constituyen criterios auxiliares de la actividad judicial en los términos del inciso 2° del art. 230 superior, pues pueden servir para resolver aspectos tangenciales de la sentencia y en muchos casos permiten interpretar cuestiones relevantes desde el punto de vista jurídico, que si bien no deben ser seguidos en posteriores decisiones si pueden resultar útiles.*

Conforme lo señalado, este órgano de control, realizó un análisis de la evaluación jurisprudencial del Consejo de Estado, respecto del pago de las pensiones de invalidez y la indemnización en la Fuerza Pública, en el cual evidenció que se ha establecido como precedente judicial la incompatibilidad entre estas dos prestaciones sociales, por cuanto en las sentencias señaladas en la observación y otras más, el pronunciamiento sobre la mentada incompatibilidad se ha realizado en la ratio decidendi y no en la obiter dicta (como afirma el sujeto de control), ya que en estas, una de las peticiones realizadas por el demandante se relaciona con la indemnización, sobre lo cual es deber de esta alta corte pronunciarse y no son meramente apreciaciones del Consejo de Estado que no tengan relación con el asunto jurídico sometido a su decisión.

Por lo tanto, el criterio utilizado por este órgano de control se realizó con rigor jurídico, para lo cual se procede a realizar un análisis de cada una de las sentencias del Consejo de Estado reseñadas en la observación y otras más, con el fin de poner de presente que no existió falta de rigor jurídico como lo afirmó la DIVRI.

[13] Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001

Tabla No 9 Jurisprudencia Consejo de Estado sobre incompatibilidad entre pensión de invalidez e indemnización.

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
Radicación número: 81001-23-31-000-2000-00164-01(2124-01) del 7 de septiembre de 2006	*Recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 8 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, que negó las súplicas de la demanda que estuvo encaminada a obtener la nulidad del Oficio No. 12644 de 9 de diciembre de 1999, por medio del cual el Ejército Nacional le negó al actor el reconocimiento de una pensión de invalidez y el reajuste de la indemnización.*	*Respecto de la solicitud de reajuste de la indemnización pagada por la pérdida de la capacidad laboral no es de recibo ya que la misma se causa, según la preceptiva del artículo 3 del Decreto 2728 de 1968, cuando el soldado o grumete de las fuerzas Militares sea desacuartelado por incapacidad relativa y permanente y en el caso de autos como se estructuró una incapacidad absoluta y permanente le asiste el derecho al pago de una pensión mensual por invalidez según lo estipulado en el artículo 4 ibidem.* *En otras palabras resulta incompatible el otorgamiento de la indemnización por incapacidad relativa con el reconocimiento de la pensión de invalidez por la pérdida absoluta y permanente de la capacidad laboral*
05001-23-31-000-2002-02922-01(1471-12) del 20 de marzo de 2013	*Como consecuencia de tal declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, en cuantía del 100% del sueldo básico devengado en actividad por un cabo segundo del Ejército Nacional, a partir de la fecha en que se estructuró su estado de invalidez.* *Adicionalmente pidió, que el Ministerio de Defensa reajustara la indemnización que le había sido reconocida, dada la disminución de su capacidad laboral, teniendo en cuenta lo dictaminado por el Tribunal Médico No. 1693 de 3 de mayo de 2000.*	*De igual forma, la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección2 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación, lo anterior sumado al hecho de que como quedó visto la norma aplicable a la situación particular del actor es el Decreto 1796 de 2000 y no los Decretos 094 de 1989 o 1213 de 1990. Así las cosas, y teniendo en cuenta lo argumentado por la parte demandada en el recurso de apelación, en cuanto sostiene que una vez reconocidas al señor [redacted] las prestaciones legales causadas con la pérdida de su capacidad sicofísica, no era posible ordenar reconocimiento prestacional adicional, la Sala dispondrá que sobre las sumas percibidas por el demandante producto de la presente condena se efectué el descuento de lo percibido por concepto de indemnización.*
Radicación No 18001-23-31-000-2005-00076-01 0863-11 del 9 de abril de 2014.	*En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor [redacted] presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Caquetá, con el fin de obtener la nulidad del acto ficto o presunto de la administración por el que la entidad le negó su solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, así como el reajuste de la indemnización y la correspondiente indexación.*	*No es aceptable la petición de reajuste de indemnización otorgada al demandante a través de la Resolución No. 39217 de 7 de septiembre de 2004, ya que en este caso se estructuró una incapacidad absoluta y permanente que otorga derecho al reconocimiento y pago de una pensión mensual por invalidez, caso diferente a las indemnizaciones que amparan los eventos de incapacidades relativas sean permanentes o no, con base en las tablas y en las mismas previsiones normativas consagradas en el Decreto 094 de 1989, norma aplicable al caso. En otras palabras, resulta incompatible el otorgamiento de la indemnización por incapacidad relativa con el reconocimiento de la pensión de invalidez por la pérdida absoluta y permanente de la capacidad laboral.*
Radicación número: 25000-23-42-000-2014-04017-01(AC) del 23 de febrero de 2015	*El demandante impugna la decisión de primera instancia pues considera que el numeral segundo del fallo, esto es, el referente a "descontar del monto el pago efectuado por concepto de indemnización, a partir de la fecha de la ejecutoria del fallo del Tribunal Médico de Revisión Militar", no tiene en consideración lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, según el cual, no es viable la recuperación de sumas*	*Respecto al reintegro que ordena el fallo impugnado, que se traduce en un reembolso al Presupuesto Nacional, la Sala encuentra que dicha decisión coincide con lo ya dispuesto en anteriores ocasiones por parte de esta Corporación, sirviendo de ejemplo la providencia de 9 de mayo de 2012, donde se dijo, entre otros motivos que:* *"En ese caso, el reconocimiento de la pensión de invalidez del actor será transitoria, hasta tanto, el Juez ordinario se pronuncie respecto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que la parte actora debe incoar, esto porque la protección que se ordenará en el presente fallo, busca evitar los efectos negativos de la falta de recursos y cubrir los gastos de salud y sostenimiento del hogar del tutelante, hasta tanto se resuelva la controversia en el escenario idóneo.*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
	pagadas a los particulares de buena fe. *Por ello, considera que al no existir por su parte una actuación dolosa o de mala fe, no encuentra motivo alguno para que se le obligue a reintegrar la indemnización que se le reconoció con la Resolución Nº 00132 de 9 de febrero de 2010, pues esta no fue una compensación de carácter laboral, sino que tuvo como propósito resarcirle de los perjuicios físicos que padeció.* *Finalmente, solicita la revocación del numeral segundo del fallo de primera instancia, y pide que se ordene a la Policía Nacional modificar y/o adicionar el acto administrativo de reconocimiento de pensión de invalidez Nº 01699 de 27 de octubre de 2014, "en el sentido de abstenerse del descuento de lo pagado por la indemnización".*	*En consecuencia, se revocará el proveído impugnado que rechazó por improcedente la tutela incoada y se tutelarán de manera transitoria los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social, y como consecuencia, se ordenará a la Policía Nacional reconocer a favor del actor la pensión por invalidez 16 Artículo 3 de la Ley 923 de 200, **cuyo pago será compensado con la indemnización que fue reconocida a nombre suyo** mediante la Resolución No. 1959 de 14 de diciembre de 2011 (fls. 178-179), ya que tal concepto es incompatible con el reconocimiento pensional."9 (Negrilla fuera de texto)*
Radicación número: 27001-23-31-000-2011-00220-01(4103-15) del 1 de agosto de 2016	*A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la pensión de invalidez en una cuantía superior al setenta y cinco por ciento (75%) del salario que devengaba al momento de su retiro, prestación que deprecó con retroactividad a la fecha en que se configuró su pérdida de capacidad laboral permanente y absoluta.* *Se condene a la entidad demandada al reajuste de la indemnización que legamente le corresponde, previo el respectivo descuento de lo que ya le fue reconocido por este concepto al demandante*.	*Así las cosas, se concluye que en la actualidad las disposiciones que gobiernan lo relativo a la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública se encuentran contenidas en el Decreto 94 de 1989. Sin embargo, no hace falta ahondar en ellas pues se observa que la pretensión consistente en el reajuste de la indemnización no está llamada a prosperar debido a la pensión de invalidez a que tiene derecho el actor. Ello es así ya que, en uno y otro caso, la fuente de la obligación sería la misma, una pérdida de la capacidad laboral permanente igual o superior al 50%, de manera que no resultaría admisible justificar ese doble suministro prestacional con base en la misma causa.5* *Lo anterior no anula la posibilidad que una persona llegue a recibir ambas prestaciones, pero nunca de manera concurrente. Esto sucedería si a un pensionado por invalidez se le revisa su condición médica y se obtiene un porcentaje inferior al 50%, lo que daría lugar a la pérdida de su derecho a la pensión y al reconocimiento de la indemnización por discapacidad sicofísica. A contrario sensu, si a una persona a la que se le ha reconocido dicha indemnización se le revisa su grado de pérdida de capacidad laboral, con un resultado superior al 50%, se le deberá reconocer el derecho a la pensión por invalidez sin realizar descuento alguno. Nótese que en estos eventos la fuente de la obligación no es la misma, ya que en virtud del trámite de revisión de la calificación de pérdida de capacidad laboral se logra establecer una variación sustancial en las condiciones médicas de la persona que hace que esta adquiera o pierda la condición de inválida, lo que fundamenta el nuevo reconocimiento prestacional. Por este motivo, la petición de la entidad demandada para que se descuente lo que dice haber pagado al demandante por concepto de indemnización, no está llamada a prosperar.* *En conclusión, el señor* [redacted] *no tiene derecho al reajuste de la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica puesto que el suministro de ambas prestaciones de manera simultánea resulta incompatible.*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
81001-23-33-000-2013-00165-01(0700-16) del 25 de julio de 2019.	*En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Decreto 01 de 1984, el señor [redacted], por conducto de apoderado, demandó a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional1.* *3. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la pensión de invalidez en aplicación del Decreto 1796 de 2000, prestación que deprecó desde el momento en que resultó inválido, según se determine.* *4. Subsidiariamente, se condene a la parte demandada a reconocer y pagar la indemnización que por ley corresponda de acuerdo a grado de pérdida de capacidad laboral que se fije.* *.*	*¿Son incompatibles la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez y, por ende, hay lugar a ordenar que de la segunda se descuente lo pagado al señor [redacted] con ocasión de la primera?* *La Sala sostendrá la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las Fuerzas Militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de las Fuerzas Pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma60 […]61* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa.* *Sobre el particular, ha señalad la Corporación:* *[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección62 ambas prestaciones*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […] 63 *En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez no son compatibles. En consecuencia, es procedente el descuento, debidamente indexado, de lo que la entidad demandada le pagó al señor [redacted] en virtud de la primera.*
Radicación número: 25001-23-42-000-2012-01404-01(4267-15) del 15 de agosto de 2019	*Parte demandante: peticionó modificar la sentencia en el entendido de que se reconozca el reajuste de la indemnización por invalidez, dado que según el numeral 12 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004, esta es compatible con la pensión de invalidez, además de ello, es un derecho adquirido no reconocido que surgió con la nueva enfermedad laboral. De igual forma, de acuerdo al artículo 2 del Decreto 1157 de 2014, el pago de la pensión de sanidad a los miembros de la Fuerza Pública es a partir del retiro del servicio, por tanto, en el sub lite el pago de la prestación debe ordenarse a partir del 16 de marzo de 2004 y no como lo decidió el a quo.*	*¿Son compatibles la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez y, por ende, no hay lugar a ordenar que de la segunda se descuente lo pagado al señor [redacted] con ocasión de la primera?* *La Sala sostendrá la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las Fuerzas Militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de las Fuerzas Pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *«[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma64 […]65»* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la Corporación en caso similar:* *«[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección66 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […] 67»*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez no son compatibles, ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación. En consecuencia, es procedente el descuento, debidamente indexado, de lo que se hubiere pagado al señor [redacted] *por virtud de la primera en consonancia con lo ordenado en la sentencia apelada.*
05001-23-31-000-2000-04200-01(2162-12) del 6 de febrero de 2020	[redacted], *por intermedio de apoderado judicial [3], en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho [4], presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del Oficio 12644 del 9 de diciembre de 1999, por medio del cual el Subsecretario General del Ministerio de Defensa le negó el reconocimiento de pensión de invalidez y, así mismo, el reajuste de la indemnización por la disminución de la capacidad laboral.*	*La Sala ordenará que sobre las sumas causadas con la condena impuesta a través de esta providencia se disponga el descuento de lo pagado al demandante por concepto de indemnización ante la pérdida de la incapacidad psicofísica, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección [36] la prestación pensional por invalidez y la indemnización por ese mismo motivo comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación.*
25000-23-25-000-2012-00395-01(0710-17) del 15 de octubre 2020	*Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) se condene a la entidad demandada a pagar pensión por sanidad o invalidez al demandante, en cuantía superior al 75% del salario que devengaba en la entidad al retiro incluyendo los demás emolumentos, sin solución de continuidad desde el momento en que resultó discapacitado en forma absoluta y permanente, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 90 del Decreto 94 de 1989; ii) subsidiariamente, en el evento de que en el acta de evaluación médico laboral se registre una discapacidad del 50% o más e inferior al 75%, por principio de favorabilidad, se de aplicación a la Ley 100 de 1993, artículo 40 literal a); iii) se reconozca y pague el reajuste de la indemnización que legalmente le corresponda al demandante, conforme a los parámetros que por incapacidad psicofísica determine el ordenamiento jurídico y acorde con el mandato del Decreto 94 de 1989 si es aplicado*	*La Sala sostiene la tesis según la cual la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la contingencia que protege la primera de tales prestaciones se encuentra cubierta con el reconocimiento pensional. En efecto, de las características del régimen prestacional de las fuerzas militares, emerge que la naturaleza jurídica de ambos derechos es la de una prestación que tiene la finalidad de cubrir el riesgo de pérdida de la capacidad laboral al que están enfrentados, de manera especial, los miembros de la fuerza pública, propósito que se enmarca en el concepto que esta Sección ha tenido de prestación social, como se desprende del siguiente aparte:* *[…] Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el Legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.* *La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, por haberse pactado en convenciones colectivas, en pactos colectivos, en el contrato de trabajo, establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma43 […]44* *De acuerdo con ello, en uno y otro caso la fuente de la obligación sería una pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la Corporación:* *[…] la Sala no comparte el argumento del Tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la*

Sentencia	Pretensiones	Ratio decidendi
		compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección45 ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación […]46 *En conclusión, la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez no son compatibles. En consecuencia, no es del caso emitir algún pronunciamiento en torno a la petición del reajuste de esa indemnización pues lo pertinente es el descuento, debidamente indexado, de lo que la entidad demandada le pagó al señor* [redacted] *en virtud de la primera*
25000-23-42-000-2013-00285-01(0351-18) de febrero 18 de 2021	*Con fundamento en lo anterior, en esta oportunidad la controversia se contrae a establecer si el accionante, tiene derecho a que se le reconozca la pensión de invalidez de conformidad con lo dispuesto en los decretos 94 de 1989 y 4433 de 2004 o, en su defecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 en aplicación del principio de favorabilidad. Igualmente deberá verificarse si es viable ordenar el reajuste de la indemnización por invalidez.*	*El Decreto Ley 1796 de 2000(46) se consagró en su artículo 37 derecho a la indemnización por invalidez en los siguientes términos:* *«ART. 37. —derecho a indemnización. El derecho al pago de indemnización para el personal de que trata el presente decreto, que hubiere sufrido una disminución de la capacidad laboral se valorará y definirá de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto, y se liquidará teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación se señalan:* *a. En el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común.* *b. En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo.* *c. En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional».* *80. Esta Subsección ha sostenido reiteradamente que la indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y la pensión de invalidez son incompatibles toda vez que la fuente de la obligación es la pérdida de la capacidad laboral permanente, de manera que no resultaría admisible justificar un doble suministro prestacional con base en la misma causa. Sobre el particular, ha señalado la corporación:* *«[...] la Sala no comparte el argumento del tribunal en cuanto declaró, con fundamento en el Decreto 1213 de 1990, la compatibilidad de la pensión de invalidez, reconocida a favor del actor, y la indemnización por disminución de su capacidad, toda vez que como lo ha sostenido de forma consistente y reiterada esta Sección(47) ambas prestaciones comparten su causa eficiente, esto es, la merma en la capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública lo que implica en la práctica que su reconocimiento simultáneo constituya una doble compensación [...]».(48)* *81. Debe aclararse además que el acto que reconoce la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica es un acto individual y autónomo de la pensión de invalidez y si bien, en este caso la pretensión de reajuste de la indemnización se formuló de forma subsidiaria, no obstante no se allegó al proceso copia del acto administrativo a través del cual ésta le fue reconocida inicialmente por parte de la entidad demandada, con lo cual no puede examinarse su legalidad, razón por la cual debe negarse la citada pretensión.*

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, a pesar de no existir una sentencia de unificación, la DIVRI tiene la obligación de dar aplicación al precedente judicial, conforme se ha dejado claro en la jurisprudencia constitucional y por el propio Consejo de Estado que a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el documento *"Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia"* publicado en el año 2014, en los que se ha expresado que la administración no puede actuar con absoluta libertad de interpretación de las normas jurídicas cuando exista un precedente claro y específico aplicable al caso concreto o incluso jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado pero que no ha sido objeto de una sentencia de unificación.

Por lo anterior, no se acepta el argumento planteado por el sujeto de control acerca de la fuerza obligatoria solamente de las sentencias de unificación, ya que esta postura afecta el derecho a la igualdad, en el entendido de existir dos raceros a aplicar para el descuento de la indemnización cuando se ha reconocido la pensión de invalidez; pues en caso de que alguien busque la protección de sus derechos ante lo contencioso administrativo se debe someter al precedente del Consejo de Estado, que implica el descuento en la pensión de invalidez de lo recibido como indemnización, mientras que si no se acude a la justicia, se obtiene el doble pago de prestaciones sociales, es decir, la indemnización y la pensión, a pesar de que se tratan de las mismas situaciones y aplican las mismas normas jurídicas (ley 923 de 2004 y sus decretos reglamentarios), sin que la administración haya cumplido con su obligación de acatamiento del precedente judicial.

Por otra parte, en lo que refiere a las nueve sentencias que remite el sujeto de control para demostrar que sus decisiones y argumentación han resuelto el reconocimiento de pensión de invalidez, considerando la compatibilidad de ambas prestaciones en el régimen especial de las fuerzas militares, y otras, han ordenado el descuento de la indemnización, toda vez que el régimen jurídico aplicado ha sido el contenido en la Ley 100 de 1993, se hace el siguiente análisis:

Tabla No 10. Sentencias aportadas en la respuesta a la observación

Sentencia	Autoridad Judicial que la profirió	Análisis CGR
152383333001201600085-01	TRIBUNAL ADMINISTARTIVO DE BOYACA	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
25307333300120210006200	Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.

Sentencia	Autoridad Judicial que la profirió	Análisis CGR
81001333375120100079 00	Juzgado Primero Administrativo de Arauca	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
25307333300220210029900	Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Girardot	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
25899333300320190011800	Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
08001333307201800395 00	Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
41001333300620190012001	Tribunal Administrativo de Neiva	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.
08001333300120170019990 1	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico	La sentencia no es proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo cual no cumple con requisito para ser precedente judicial.

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, las mentadas sentencias aportadas por el sujeto de control, no tiene fundamento para enervar la observación, ya que como se explicó en cada uno de los casos de la anterior tabla, no se tratan de pronunciamientos del Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, que es la que se puede considerar precedente judicial; adicionalmente en algunas de ellas se presentan situaciones diferentes a las sentencias que dan lugar al precedente judicial:

1. No se solicita reajuste de la indemnización, por lo que no hay pronunciamiento al respecto.
2. En otros casos, la situación médica que da lugar al reconocimiento de la pensión de invalidez no es la misma que origino el pago de la indemnización, por lo cual no se podría hablar de doble reconocimiento por la misma situación médica

(idéntica acta de junta médica), como si ocurre en los casos analizados por el Consejo de Estado y los verificados por la Contraloría General de la República.

De acuerdo con lo arriba señalado, la observación se mantiene con las mismas connotaciones y se configura como hallazgo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia.

HALLAZGO No. 2. CUOTAS PARTES POR COBRAR (F-D-P)

A través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (en adelante DIVRI), como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, señalando como una de sus funciones: "*Realizar el trámite de cobro de las cuotas parte de los pensionados del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes."*
Conforme lo anterior, la DIVRI, tiene cuentas por cobrar de difícil recaudo por concepto de cuotas partes pensionales que ascienden a 2278 casos por valor de $4.025.840.025, correspondiente a mesadas pensionales reconocidas y pagadas (con anterioridad al año 2022) por el Ministerio de Defensa Nacional, en las que algunas entidades territoriales deben contribuir, a prorrata del tiempo servido o cotizado, con la entidad pagadora de la pensión, por el empleado o trabajador que prestó sus servicios en dichas entidades.

El artículo cuarto de la Ley 1066 de 2006, indica: "*El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva";* la misma norma determina que para el procedimiento de cobro coactivo debe aplicarse el determinado en el Estatuto Tributario[14], que respecto de la interrupción de la prescripción de la acción de cobro coactivo estipula:

"*El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.*

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa."[15]

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debido a las inquietudes de las entidades reconocedoras de pensiones, expidió la Circular Conjunta No 021 de

[14] Artículo 5 del Decreto 1066 de 2006.

[15] Artículo 818 Estatuto Tributario.

2012, en la que aclaró la interrupción de la prescripción de la acción de cobro por cuotas partes pensionales:

"Tal como se indicó en la Circular Conjunta número 00069 del 4 de noviembre de 2008, proferida por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del entonces Ministerio de la Protección Social, en observancia de lo dispuesto en el artículo 4o de la Ley 1066 de 2006, el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, prescribe a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.

La interrupción de la prescripción de la acción de cobro de la cuota parte pensional, ocurre con la presentación de la respectiva cuenta de cobro o solicitud de pago, siempre que previamente se haya agotado ante la entidad obligada el procedimiento señalado en los Decretos números 2921 de 1948 y 1848 de 1969 y en el artículo 2o de la Ley 33 de 1985, es decir, que se haya constituido el título que fundamenta el cobro."

Conforme lo señalado, el responsable del cobro tiene tres años, desde el momento en que se expidió la cuenta de cobro de la mesada pensional, para iniciar las acciones correspondientes, tanto persuasivas como coactivas; plazo que se interrumpe por un término igual con la notificación del mandamiento de pago, empezando a contar nuevamente los términos al día siguiente de la notificación de este, aclarando que estos corresponden a tres años, de acuerdo con la norma específica sobre cuotas partes ya mencionada.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado que la acción de cobro se debe culminar dentro del término de prescripción de la acción y no solamente iniciar el proceso dentro de ese tiempo, corriendo el riesgo de falta de competencia temporal[16].

Así las cosas, evaluada la cartera de difícil recaudo correspondiente a las cuotas partes pensionales, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. En 735 casos, por valor de $558.982.710,85[17] se expidió y notificó el mandamiento de pago después de expirado el termino de prescripción de tres años, contados a partir de la fecha de la cuenta de cobro de las cuotas partes, lo que conllevó a la prescripción de estas, generando la imposibilidad para la entidad de ejecutar acciones de cobro y las correspondientes

[16] "*La Sala ha señalado que de la lectura de los artículos 817 y 818 del E.T. se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal."* (Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00138-01(18567) del 28 de agosto de 2013.

[17] Ver archivo Excel "Anexo_Observaciones_Cuotas_Partes"

medidas cautelares que condujeran a la recuperación efectiva de los recursos[18].

2. En 1094[19] casos, cuya cuantía corresponde a $ 1.358.540.424,17, se observó que, a pesar de haberse interrumpido la prescripción con la notificación del mandamiento de pago, pasados otros tres años, no se ha culminado el proceso de cobro coactivo ni recuperado suma alguna, perdiéndose la competencia para ejecutar el cobro[20], quedando el pago de estas obligaciones a voluntad del deudor, al convertirse en una obligación natural, conforme el artículo 1527 del Código Civil Colombiano[21].

Las situaciones planteadas generan un presunto daño al patrimonio del Estado[22] en cuantía de MIL NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS VEINTITRÉS MIL CIENTO CINCUENTA PESOS M/CTE ($1.917.523.135), por una gestión que vulnera los principios de la función administrativa, en especial los de eficacia y celeridad contenidos en el artículo 209 de la Constitución y artículo 3 del CPACA por parte de la entidad responsable del cobro, afectando los estados financieros de la DIVRI. Hallazgo con connotación fiscal y con presunto alcance disciplinario[23] y penal[24].

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

- El Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa dio respuesta en los siguientes términos:

Respecto a los 735 casos, 627 mandamientos fueron notificados. Los deudores tenían la facultad de ejercer los derechos de defensa y contradicción y proponer

[18]Artículo 24 de la Resolución No 5037 de 2021, "Por la cual se expide el nuevo Reglamento interno de Recaudo de Cartera y Pago de las obligaciones del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional y se deroga la Resolución No 546 del 14 de febrero de 2007, y aquellas que la modifiquen".
[19] Ibidem
[20] Artículos 22, 24 y 65 de la Resolución No 5037 de 2021
[21] artículo 1527 Código Civil. *Definición de obligaciones civiles y naturales Las obligaciones son civiles o meramente naturales.*
Civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento.
Naturales las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas.

Tales son:

(…)

2a.) Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción.

(..)

Para que no pueda pedirse la restitución en virtud de estas cuatro clases de obligaciones, es necesario que el pago se haya hecho voluntariamente por el que tenía la libre administración de sus bienes.

[22] Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.
[23] Artículo 26 y numeral 19 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019
[24] Artículo 413 Código Penal. *Prevaricato por acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis puntos sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.*

excepciones que consideraran pertinentes, conforme con los artículos 830 y 831 del Estatuto Tributario.

Los 108 mandamientos restantes no fueron remitidos al Grupo Jurisdicción Coactiva, según se puede detallar en el anexo adjunto.

Debe considerarse que frente a los 627 procesos que están a cargo del Grupo Jurisdicción Coactiva se continuará con el respectivo proceso de normalización de cartera.

Conforme la relación de los procesos objeto del hallazgo, se procedió a registrar la actividad procesal y se realizó la correspondiente anotación en el anexo adjunto en la casilla que dice "ACTIVIDAD PROCESAL."

(…)

Como primera medida, conviene precisar que el inicio del proceso de cobro no necesariamente implica que la entidad recaude u obtenga el pago de la deuda, pues se trata de una actividad de medio, no de resultado. Siendo así, la gestión que se debe valorar es la actuación desplegada para obtener el recaudo, mas no se puede examinar la gestión frente al recaudo efectivo de la obligación. Sobre el particular, Zamir (2014) afirma que: el procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como: Un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (p.2).

Se insiste en que el Cobro Coactivo se trata de un procedimiento administrativo de medios mas no de resultados, el cual debe ser valorado conforme la gestión procesal de cobro sin caer en el error de considerar que sólo el recaudo de la correspondiente obligación es la que mide el cobro realizado, por cuanto no es responsabilidad de la Entidad que el deudor no realice el pago y no cuente con recursos para pagar su obligación.

Se solicita considerar que no existe un presento daño patrimonial por cuanto se buscó el recaudo de acreencias a favor del Ministerio de Defensa, soportado en la actividad procesal que obra en los expedientes auditados y en los que se garantizó el debido proceso a las entidades deudoras quienes una vez notificadas del mandamiento de pago no presentaron excepciones reconociendo con su actuar la deuda. El debido proceso de los deudores se cumplió.

- La Dirección de Veteranos y rehabilitación Inclusiva respondió:

Se reitera la solicitud de eliminación de esta observación, toda vez que a través del Grupo de Prestaciones Sociales se adelantaron las actuaciones correspondientes para la declaratoria de deudores del estado a las entidades territoriales respecto de las cuales no se logró el pago de cuotas partes pensionales, así como el cumplimiento de la respectiva etapa de cobro persuasivo, conforme lo establecido en las resoluciones Nro. 546 de 2007 y 5037 de 2021.

Una vez el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, culmina la etapa de cobro persuasivo, la competencia para el cobro coactivo recae exclusivamente en el Grupo de Jurisdicción Coactiva, dependencia que igualmente agoto todos los trámites administrativos encaminados al recaudo de la cartera, conforme se precisó en el oficio número RS20231102129165 de noviembre 2 de 2023, donde se indicaron las actuaciones realizadas en tal propósito, además de indicar que " Se insiste en que el Cobro Coactivo se trata de procedimiento administrativo de medios mas no de resultados, el cual debe ser valorado conforme la gestión procesal de cobro sin caer en el error de considerar que sólo el recaudo de la correspondiente obligación es la que mide el cobro realizado, por cuanto no es responsabilidad de la Entidad que el deudor no realice el pago y no cuente con recursos para pagar su obligación"

ANÁLISIS RESPUESTA

Frente a la respuesta emitida por el Grupo de Cobro Coactivo sobre los 735 casos en los que el mandamiento de pago se emitió y notifico con posterioridad a la prescripción de la acción de cobro, el sujeto de control solamente se limita a señalar que en 627 de estos, los mandamientos de pago se notificaron, pero no se pronuncia sobre la fecha en que se realizó, así como tampoco adjunta soporte que controvierta la fecha de expedición del mandamiento.

En lo que respecta a los 108 casos que señala no fueron trasladados a ese grupo para iniciar el trámite de cobro coactivo, tampoco se puede corroborar tal afirmación, porque la DIVRI afirma haber realizado el traslado de los casos a jurisdicción coactiva, sin embargo, no aporta los mentados oficios y el Grupo de Jurisdicción Coactiva se exculpa afirmando que no se trasladaron, pero tampoco aporta pruebas de su afirmación. Por último, en lo que respecta a la normalización de cartera, debe recordarse a la entidad que ya no cuenta con la facultad de cobro ya que la obligación por el paso del tiempo devino en una obligación natural, en la cual depende de la voluntad de pago del deudor y lo que procede es la terminación del proceso conforme lo determinado en el artículo 65 del Reglamento interno de Recaudo de Cartera y Pago de las obligaciones del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional, expedido por medio de la Resolución 5037 de 2021.

En cuanto al archivo anexo a la respuesta, la entidad registra un resumen de ciertas actuaciones procesales, sin embargo, no determina la fecha en que se llevaron a

cabo estas, por lo tanto, no se pueden aceptar como prueba para desvirtuar la observación, ya que, de acuerdo con la información entregada a la auditoría, todas estas actuaciones se hicieron de forma posterior a los tres años contemplados legalmente (Ley 1066 de 2006) para el cobro de las cuotas partes.

Respecto de la justificación de la entidad en que la obligación de recaudo es de medio y no de resultado, es una afirmación en la que concuerda este ente de control, sin embargo, las obligaciones de medio también implican una diligencia encaminada a la obtención de un fin, por lo tanto, a pesar de que no exista el deber de lograr la recuperación de la cartera, si debe desplegar todos sus esfuerzos y diligencia posibles para procurar obtener el resultado determinado por su actividad[25], situación que en los casos revisados y planteados en la observación no se evidenció, ya que las acciones desplegadas para lograr el recaudo se iniciaron con posterioridad a la prescripción de la acción de cobro.

Conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado[26], "*cuando la obligación es de medio el deudor se exonera de responsabilidad probando diligencia y cuidado",* no obstante, en el caso bajo análisis no se probó que se hubiera actuado con la diligencia debida para evitar la prescripción de la acción de cobro y poder continuar con el proceso de cobro con miras a la recuperación de la cartera, que tiene una antigüedad superior a los cinco años en la mayoría de los casos.

Por otra parte, el mismo Consejo de Estado[27] ha señalado que a los procesos de cobro coactivo les son aplicables los principios de las actuaciones administrativas previstos en el artículo 209 de la Constitución y los del artículo 3 del CPACA, dentro de los cuales se encuentran el de eficacia y celeridad; el primero de ellos entendido como: *"Remover de oficio los obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos"* y el segundo como*: "Impulsar oficiosamente los procesos, e incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones."*[28]

Por lo anterior, a pesar de que en el cobro coactivo no es obligatorio obtener el pago de la obligación insoluta, este procedimiento este sujeto a la diligencia del funcionario que debe desplegar todas las actividades necesarias para obtener la finalidad de ese procedimiento, lo que esta indiscutiblemente con los principios de la función administrativa.

[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 12 de julio de 2021, expediente 54001-23-33-000-2012-00148-01 (51053).
[26] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 1998, expediente 10530
[27] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 6 de abril de 2021, Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00011-00(2459)
[28] Curso Virtual Inducción a los Gerentes Públicos de la Administración Colombiana, modulo 4: Contratación Pública, Principios de la Función Administrativa recuperado en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo4/tema-1/3-principios.html.

Lo descrito se encuentra desarrollado en la Resolución No 5037 de 2021[29], cuando en el artículo 22 señala que le corresponde al funcionario responsable del procedimiento iniciar e impulsar el procedimiento administrativo de cobro coactivo de manera oficiosa y en el parágrafo No 1 determina que para dar inicio al procedimiento administrativo debe tenerse certeza de que la acción de cobro no se encuentre prescrita. Así mismo, el artículo 24 de la norma en mención determina las funciones del responsable del procedimiento, en las que se impone entre otras, que previo al inicio del procedimiento administrativo de cobro coactivo verifique la vigencia del título ejecutivo; así como librar los actos administrativos necesarios para el desarrollo del proceso conforme las normas que lo regulan; decretar las medidas preventivas necesarias tendientes a garantizar el recaudo de las obligaciones y decretar la prescripción de las obligaciones a petición de parte o de oficio.

Por último, en lo que se refiere a la responsabilidad de la DIVRI solamente en la etapa de cobro persuasivo y la del coactivo al Grupo de Cobro Coactivo de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa, es necesario recordar que el numeral 20 del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021 le asignó a la DIVRI la función de realizar el trámite de cobro de las cuotas partes de los pensionados del Ministerio de Defensa Nacional, sin que se discrimine que solamente debe responder por la etapa de cobro persuasivo, ya que el recaudo de cartera se refiere a las dos etapas, como se entiende de las afirmaciones realizadas por el Consejo de Estado[30]: "*En todo caso, debe tenerse en cuenta que los manuales de procedimiento coactivo contemplan una etapa de cobro persuasivo previa a la de cobro coactivo, en la cual se invita al deudor a pagar la obligación de común acuerdo, para evitar mayores costos por intereses y gastos del cobro coactivo.*"

Por lo anterior, es evidente que no se cumplió con los postulados que orientan el procedimiento de cobro de las cuotas partes, ni en la parte persuasiva ni en la coactiva, lo que condujo a que varias cuentas se encuentren prescritas y sin posibilidad de recaudo, ya que conforme la normatividad lo que procede es la terminación por prescripción.

Con fundamento en lo señalado se confirmará la observación en los términos comunicados y se configurará como hallazgo con incidencia fiscal, con presunto alcance disciplinario y penal.

[29] Por la cual se expide el nuevo Reglamento interno de Recaudo de Cartera y Pago de las obligaciones del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional y se deroga la Resolución No 546 del 14 de febrero de 2007, y aquellas que la modifiquen.
[30] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 6 de abril de 2021, Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00011-00(2459)

HALLAZGO NO. 3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN EN FONDOS DE FOMENTO A LA EDUCACIÓN DEL ICETEX (F - D)

En virtud de la Ley 1699 de 2013 y Ley 1979 de 2019, el Ministerio de Defensa Nacional (en adelante MDN) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (en adelante ICETEX) han operado articuladamente para el otorgamiento de créditos educativos a miembros y veteranos de la fuerza pública.

En este orden de ideas, mediante Convenio No. 2016-0097[31] y Resolución No. 2294 de 2021[32] se determinó que los recursos autorizados por el MDN para estos programas serían administrados en dos fondos por el ICETEX, siendo esta entidad la encargada de realizar los desembolsos a favor de instituciones de educación y/o beneficiarios para los cuales se autorizara tal financiación.

Al respecto de esta interoperabilidad, se estableció que el ICETEX tendría derecho al cobro de una tarifa por concepto de administración de recursos[33], la cual fue fijada en un 3% (para el fondo Ley 1699/2013) y 2% (para el fondo Ley 1979/2019), calculado sobre la sumatoria entre los *Recursos ingresados* y *Recursos disponibles* al cierre de cada año, contados a partir de la fecha del primer depósito.

Derivado de lo anterior, el Fondo Ley 1699/2013 ha recibido aportes por un total de $16.950.000.000 al cierre de 2022, de los cuales se ha descontado la suma de $1.538.514.158 para cubrir gastos de administración, así:

Tabla No 11 Relación Aportes VS Gastos de Administración Fondo Ley 1699-2013 ICETEX

FECHA CORTE	VALOR APORTE	BASE TARIFA[34]	TARIFA	COMISION ADMINISTRACIÓN
31/03/2016	$ 2.500.000.000	$ 2.500.000.000	3%	$ 75.000.000
31/03/2017	$ 2.500.000.000	$ 2.425.000.000	3%	$ 72.750.000
31/03/2018	$ 2.575.000.000	$ 4.852.250.000	3%	$ 145.567.500
31/05/2019	$ 2.575.000.000	$ 7.183.270.998	3%	$ 215.498.129
31/03/2020	$ 3.000.000.000	$ 9.369.068.215	3%	$ 281.072.046
31/03/2021	$ 2.700.000.000	$ 11.577.509.651	3%	$ 347.325.289
31/03/2022	$ 1.100.000.000	$ 13.376.706.410	3%	$ 401.301.192
TOTALES	**$ 16.950.000.000**			**$ 1.538.514.158**

Fuente: Reporte de gastos de administración remitido por el ICETEX

[31] Suscrito entre MDN e ICETEX para la creación y aporte de recursos al "Fondo en Administración del Ministerio de Defensa Nacional -ICETEX- Ley 1699 del 27 de diciembre de 2013".
[32] Del Ministerio de Defensa Nacional por la cual se autoriza la transferencia de recursos al "Fondo de Fomento a la Educación Superior para Veteranos".
[33] Tarifas establecidas en los manuales operativos de cada fondo
[34] Corresponde a la sumatoria entre el valor de los aportes realizados en el año a liquidar y el valor de los recursos disponibles en el fondo a esa fecha de corte.

Al respecto, se puede observar que los valores descontados del Fondo Ley 1699/2013 no guardan una relación proporcional constante con los recursos depositados, si se considera que al cabo del primer periodo los gastos de administración cobrados equivalen al 3% de los recursos depositados, mientras que al cierre de 2022 representaban el 9% de los mismos.

Así las cosas, la ecuación fijada entre el ICETEX y la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional conlleva al cobro de gastos de administración sobre recursos que han sido previamente gravados[35] como depósitos o recursos disponibles de periodos anteriores, lo que se traduce como un incumplimiento al principio de eficiencia de la gestión fiscal[36], al presentarse una inminente y constante disminución de los recursos dispuestos en estos fondos, incluso cuando éstos no son gestionados y/o aprovechados a través de créditos educativos.

Por lo anterior, en los términos de la Ley 610 del 2000, el daño patrimonial al estado se refleja en el menoscabo de los fondos de fomento a la educación17, explicado en que los recursos disponibles en las cuentas del ICETEX sufren descuentos en más de una ocasión por el mismo concepto. Así entonces, dado que el saldo de los fondos es base de aplicación de la tarifa de administración es observable que, de no ser por los aportes periódicos por parte del Ministerio, estos recursos terminarían por agotarse meramente por ser transferidos.

En contra parte, de contar con una ecuación proporcional a los créditos otorgados, o haberse gravado por única vez los recursos dispuestos en tales fondos, los gastos de administración ascenderían a $508.500.000, dejando como resultado el cobro de valores adicionales por $1.030.014.158 sobre dineros que, al cierre de 2022, no han sido asignados a los beneficiarios de ley.

Por lo expuesto, se configura hallazgo fiscal con presunto alcance disciplinario, por la suma de MIL TREINTA MILLONES, CATORCEMIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO PESOS M/Cte ($1.030.014.158), producto de la disminución desmedida de los recursos dispuestos para fomento a la educación.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Del Convenio que suscita la observación, es importante recordar y traer a colación la naturaleza Jurídica de las partes que lo suscribieron, partiendo del entendido que las dos entidades son públicas y se presentan al servicio de la población colombiana.

*(…) De conformidad con las disposiciones del artículo 1 de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX (…) se transformó ‘**en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio vinculada al Ministerio de Educación Nacional**’ (…)*

[35] Imponer un impuesto, tasa u otra carga sobre un bien o una actividad.
[36] Ley 610 de 2000. Artículo 3ro.

Diversas son las definiciones y los conceptos que de convenios se han dado, (…) en donde establece 'Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de ***convenios interadministrativos*** *o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.' (…)*

(…) 'A su vez, ***los convenios se efectúan para aunar esfuerzos institucionales, con el fin de satisfacer un mismo interés*** *y no implican necesariamente contraprestaciones mutuas como sucede en los contratos interadministrativos, de conformidad con la Ley 489 de 1998.'*

Aunado a esto, se considera trascendente traer a colación, que además de la viabilidad enunciada para la suscripción del convenio, esto tiene un origen normativo. El artículo 4 de la Ley 1699 de 2013, (…) precisa 'Financiación de Estudios. La Nación - Ministerio de Defensa Nacional deberá crear con el (Icetex), un fondo en administración cuyo fin sea el otorgamiento de créditos para financiar estudios (…)'

Es necesario tener en cuenta que (…) ICETEX girará a la Dirección del Tesoro Nacional los rendimientos financieros que se generen con ocasión de la administración de los recursos del Fondo, de conformidad con las normas vigentes para el efecto (…)

De igual manera en la Clausula Décima Primera del convenio 2016 0097 indica: 'RENDIMIENTOS FINANCIEROS: los rendimientos financieros que se generen en cumplimiento de la ejecución del presente Convenio serán restituidos por el ICETEX a la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con la Ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal correspondiente.'

(…) Así las cosas, no se considera que se incurre en daño patrimonial al estado en el menoscabo de los fondos en administración, en el entendido que los recursos aportados por el Ministerio de Defensa Nacional a corte de 2022 ($16.950.000.000) reporta un rendimiento financiero ($1.991.348.853,26) equivalente al 12% del valor total aportado al Fondo, el cual ha sido reintegrado al patrimonio del estado a través de la Dirección del Tesoro Nacional

(…) Si bien en la cláusula novena del convenio se pactó que el ICETEX descontaría el tres por ciento (3%) anual sobre el valor del ingreso y sobre el activo al cumplir el año, tal pacto versó sobre uno de los principios rectores de todo negocio jurídico, esto es, la autonomía de la voluntad de las partes (ambas entidades públicas que aunaron esfuerzos para la consecución de un fin común y el cumplimiento de cometidos normativos), precisando que sobre ello no tuvo esta Dirección injerencia alguna (…)

(…) De lo aquí expuesto, no puede más sino colegirse que el contenido y alcance del clausulado y sus modificaciones, no depende en modo directo de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, ya que el actuar, se supedita a las funciones propias que como supervisor del convenio le asisten a su director.

(…) En resumen, los gastos de administración establecidos comprenden el desarrollo y ejecución de todas y cada una de las acciones que ICETEX lleva a cabo para asegura el cumplimento de los objetivos y finalidad del fondo, incluyendo su funcionamiento. Esto significa que no se produce un detrimento en los recursos de los fondos Como se ve, los rendimientos, por pacto expreso y contenido del Reglamento Operativo del Fondo de Inversión (Anexo Copia), vuelven al Tesoro Nacional, luego mal podría afirmarse que hay un daño, menoscabo, detrimento, lesión, perjuicio al Erario ya que se usaron en el cumplimiento de los fines del Estado propios de la misión del Ministerio de Defensa Nacional – Viceministerio de Veteranos y del GSED – DIVRI).”

ANÁLISIS RESPUESTA

En primer lugar, es de resaltar que la observación presentada en esta auditoría no cuestiona en ningún sentido la creación del fondo de administración para el Fomento a la Educación entre el Ministerio de Defensa Nacional y el ICETEX, por lo cual no se abordarán los pronunciamientos en torno al origen de este.

Ahora bien, el sujeto de control afirma en su respuesta que la base de aplicación y tarifa de gastos de administración fue establecida en virtud de la autonomía de la voluntad de las partes de todo negocio jurídico; sin embargo, las cláusulas pactadas entre estas, vulneran los principios de eficiencia y economía de la gestión fiscal[37], orientados a garantizar la adecuada ejecución y conservación de los recursos públicos, toda vez que, como se indicó en el traslado de observaciones, presenta una relación desproporcionada frente a los recursos administrados por el ICTEX.

Por otra parte, la DIVRI afirma que no es posible hablar de un presunto daño patrimonial en la medida en que los rendimientos financieros generados por los recursos depositados en los fondos ($1.991.348.853,26), son superiores a los destinados para costear los gastos de administración pactados ($1.538.514.158), compensando así los desembolsos que se han realizado por este concepto.

Frente a esta idea, es importante remitirse a diversos pronunciamientos hechos por el Consejo de Estado:

- Concepto 1852 de 15 de noviembre 2007: “*Siendo la eficiencia uno de los principios orientadores de la función administrativa y de la función pública de control fiscal, es evidente que quienes desarrollan actividades de gestión fiscal*

[37] Ley 610 de 2000, Artículo 3.

*deben actuar con diligencia en el manejo de los recursos públicos**, con el fin de maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos**. De otra parte, es claro que las entidades y organismos deben responder por las obligaciones que legal o contractualmente adquieren, y si se causan perdidas por la conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales tendrán derecho al resarcimiento de lo pagado."* (Resaltado fuera del texto original).

"Al considerar la formulación del principio de unidad de caja, que en últimas conduce a decir que todos los recursos de la Nación van a una bolsa común para responder con ella por los gastos decretados en el presupuesto, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

a.- La autonomía constitucionalmente conferida a los entes territoriales y a las entidades descentralizadas por servicios, se traduce, entre otras, en la facultad para administrar los recursos y los bienes a ellos asignados dentro de los límites que fija la Constitución, la ley y en particular, los del Estatuto Orgánico del presupuesto.
b.- El artículo 352 de la Constitución Política reconoce la existencia de presupuestos separados en los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel.
c.- El hecho cierto de que por mandato de la ley orgánica, los entes territoriales deban regirse por el principio de unidad de caja y que las entidades descentralizadas territorialmente en su ejecución presupuestal deban ajustarse a las políticas fiscales del Estado como un todo, no implica que los recursos de este tipo de entes deban hacer unidad de caja con los de la Nación, pues se trata de presupuestos y patrimonios independientes en razón de la autonomía constitucional y legal conferida a ellos.
d.- En relación con los demás entes que forman parte del presupuesto de la Nación, la Sala considera importante enfatizar, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos que son una sección del presupuesto general de la Nación tienen "(…)capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley" .

(…) Así las cosas, el principio de unidad de caja no puede tenerse como eximente de responsabilidad fiscal."

- Concepto 1881 del 30 de abril de 2008: "*Por rendimientos financieros deben entenderse los frutos civiles de los recursos, entendidos como un capital que produce intereses.*

Los rendimientos financieros pertenecen al sueño del capital, de manera que si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste."

Al respecto, es de anotar que la respuesta formulada por el sujeto de control supone desconocer elementos de los conceptos recién citados, como lo son el hecho de que los rendimientos generados a través de los fondos de administración del ICETEX corresponden *per se* al Tesoro Nacional. En este sentido, el reintegro de tales recursos por la suma de $1.991.348.853,26 a las arcas del estado no significa más que el cumplimiento de las disposiciones legales y por tanto, no puede ser explicado como una compensación por la cual se soporte de manera alguna los gastos de administración incurridos en el marco del convenio interadministrativo.

En segundo lugar, el suponer que, al reintegrar los rendimientos generados al Tesoro Nacional, se cumple con un balance positivo en los fondos de administración, implicaría eximir al Ministerio de Defensa Nacional en sus labores de gestión fiscal, lo cual no puede ser obviado por el principio de unidad de caja, en la medida en que son dineros que se entienden por ejecutados, sin que exista una garantía de que serán soportados en vigencias futuras con los rendimientos mencionados.

En consecuencia y ratificando lo observado en principio por esta auditoría, las bases y tarifas fijadas entre el Ministerio e ICETEX para determinar gastos de administración reflejan una gestión fiscal en contravía de los principios de eficiencia y economía, que como fue expuesto, se traducen en "*maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos*"; explicado por la relación desproporcionada que existe entre los recursos dispuestos para los programas de fomento y educación y los gastos de administración generados en el marco del convenio que nos ocupa.

Por lo anterior, teniendo en cuenta las partes que intervinieron en la estructuración de las cláusulas que rigen los convenios interadministrativos, se trasladará el presente hallazgo con alcance disciplinario y fiscal a la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional, en razón de la reiterada liquidación de gastos de administración que se genera sobre los recursos de esa entidad, producto de la metodología planteada para su cálculo; por la suma de MIL TREINTA MILLONES, CATORCEMIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO PESOS M/Cte (**$1.030.014.158**).

HALLAZGO No. 4. PAGO DE PENSIÓN CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE FALLECIMIENTO (F y D)

A través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (en adelante DIVRI), como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en el cual se estableció como función de esta: "*Reconocer y ordenar el pago de las pensiones y sustituciones del personal de la Unidad de Gestión General,*

del Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General Marítima y del personal civil no uniformado de la planta de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes."

Con el fin de evaluar esta labor, se verificó la nómina de pensiones pagadas en los meses de enero y diciembre de 2022[38], la cual se cruzó con información de defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI (Dependencia de la Contraloría General de la República)[39].

De esa comparación, se evidenciaron pagos de pensiones en el año 2022 con posterioridad a la fecha de fallecimiento del pensionado y/o beneficiario, que en algunos casos ocurrió en años anteriores a 2022 y continuaron los pagos por varios meses de ese año, como se detalla en el archivo Excel que se adjunta.

Conforme lo anterior, se configura un presunto detrimento patrimonial al Estado, por pago de lo no debido en 63 casos, en cuantía de CIENTO TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL DOSCIENTOS VEINTITRÉS MIL PESOS CON VEINTICUATRO CENTAVOS M/CTE ($133.560.223,24).

Esta situación se origina en la omisión del sujeto de control de verificar la supervivencia de los pensionados[40], lo que representa una afectación de los recursos públicos, que se tienen destinados para la protección social. Hallazgo fiscal con presunto alcance disciplinario[41].

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Sea lo primero señalar, que ni existió omisión por parte de esta Dirección en la obligación de verificar, cruzar, y validar, la supervivencia del personal de pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, y mucho menos existe afectación a los recursos públicos, como se probará en los párrafos siguientes:

En criterio de esta Dirección, la metodología aplicada por el equipo auditor, en el proceso de solicitud y análisis de la información, objeto de la presente observación, comporta un vicio en los tiempos respecto de los cuales, se están analizando la permanencia, exclusión en nómina de pensionados, así como; las actuaciones administrativas desplegadas en relación con las sustituciones pensionales; en otras palabras, resulta apresurado señalar que existió un presunto detrimento patrimonial,

[38] RS20230918D022706 del 18 de septiembre de 2023.
[39] Oficio No 2023IE0106303 del 10 de octubre de 2023.
[40] *Artículo 21 del Decreto 019 de 2012: A partir del 1 de julio de 2012, la verificación de la supervivencia de una persona se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este servicio es gratuito para la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones administrativas. En consecuencia, a partir de esa fecha no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia).*
La Registraduría Nacional del Estado Civil inter-operará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de del Ministerio sea consultada en línea por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona. El reporte constituirá plena prueba de la existencia de la persona.
[41] Artículos 3 4 y 6 de la Ley 610 de 2000 y artículo 26 y numeral 19 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

sin realizar una verificación con una adecuada línea de tiempo, y en perspectiva legal y reglamentaria, con ocasión al fallecimiento del pensionado.

Nótese como, para acreditar el cumplimiento de la obligación de verificar, cruzar y analizar, la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, el régimen jurídico aplicable al procedimiento que permite identificar la supervivencia de un pensionado, es el previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012 (…)

(…)

Ahora bien, conforme a la normatividad citada, es preciso manifestar que desde la entrada en vigencia de la referida disposición normativa, el área de nómina, realiza cruces mensuales de la nómina de pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, con el Ministerio de Salud y Protección Social, producto de este ejercicio articulado, dicho Ministerio, procesa los números de documentos de identidad en sus bases de datos internas, y carga en el aplicativo dispuesto para tal efecto, la información actualizada con el reporte de novedades de fallecidos, agotado este procedimiento, el área de nómina procede a excluir de la respectiva nómina de pensionados, aquellos números de documentos de identidad que fueron reportados en los términos anteriormente descritos, todo ello, previo a realizar el pago mensual de la nómina, es decir, que se trata de una acción anticipada y preventiva, y los tiempos de actualización no están determinados por la Dirección de Veteranos, sino por el Ministerio de Protección Social, quien interopera con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este procedimiento se encuentra ajustado y corresponde al proceso del área de nómina y en estos términos se ha cumplido a cabalidad.

Ahora bien, una vez verificado la globalidad de 151 registros, reportados por esa delegada, de personas a quienes se les generaron pagos después del fallecimiento, resulta pertinente informar lo siguiente:

En 55 registros, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva, reconoció a partir del día siguiente al fallecimiento del causante, y ordenó pagar a partir de la exclusión de nómina de este, la sustitución pensional, en los términos ordenados en el Decreto 1214 de 1990 y 4433 de 2004, es decir, que no existe detrimento alguno, y basta, con remitirse al expediente prestacional para identificar la trazabilidad y la actuación administrativa surtida, con ocasión del fallecimiento del pensionado titular.

En 39 registros, se realizó acrecimiento pensional, a la porción inicialmente reconocida al beneficiario que seguía en el orden legalmente establecido, es decir, que se dio estricta aplicación a los dispuesto en el acto administrativo de reconocimiento, por consolidarse una causal de orden legal.

En 4 registros, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva, declaró deudores del estado a los herederos del fallecido, (se anexan copia de los actos administrativos)

En 53 registros, esta Dirección a través de las áreas de reintegros y cartera, así como nómina; se encuentra realizando las actuaciones administrativas tendientes a comunicar los requerimientos previos a la declaratoria de deudor del estado, de los herederos determinados e indeterminados.

En este punto, es importante precisar que no existe un término legalmente previsto para iniciar dicha actuación, no obstante, el área de cartera ha procedido con la mayor diligencia posible, a efectos de avanzar en el trámite de librar las comunicaciones respectivas, en garantía del debido proceso de los herederos determinados o indeterminados.

ANÁLISIS RESPUESTA

Respecto a la afirmación de la entidad sobre el cumplimiento de lo previsto por el artículo 21 de la Ley 019 de 2012, se reitera que el artículo 21 de la Ley 019 de 2012, dispuso que a partir del 1 de julio de 2012 no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia) y que su verificación se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así mismo, que la Registraduría Nacional del Estado Civil interoperará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información del Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de ese Ministerio sea consultada por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona.

Posteriormente, el Decreto 1450 de 2012 reguló el procedimiento y competencias establecidas en el mencionado artículo; igualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No 1537 del 11 de mayo de 2015, en la que determinó las especificaciones técnicas para la consulta en línea de forma masiva de la fe de vida o supervivencia de las personas y el mecanismo de transferencia de los archivos.

En la mencionada resolución se determinó que el Ministerio de Salud dispondrá de un *"ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* para las entidades consultantes, y más adelante en el numeral 1.2.2. "*ESTRUCTURA DEL ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* estableció que cuenta con los siguientes archivos:

1. Un archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil.
2. Un archivo de respuesta de los registros no encontrados cuando aplique.

3. Un archivo de información de Control JNFO, el cual contendrá la información de control de los archivos de respuesta, firmado digitalmente por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto del archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene dos tipos de registros, dentro del que se encuentra el Registro Tipo 2 correspondiente a la respuesta dada a partir del Registro Civil de Defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye a las personas fallecidas. Frente al archivo respuesta de registros no encontrados, este incluye los registros que no fueron encontrados en el Registro Civil de Defunción ni en el Archivo Nacional de Identificación y aclara que esto no implica que estén o no fallecidos.

Acorde con lo señalado, la DIVRI debe contar con tres tipos de archivos que son los que demuestran el cumplimiento de la obligación de verificar la supervivencia de los pensionados, sin embargo, la entidad en su respuesta solo aportó doce archivos en formato de texto, sin que se evidencie que uno de estos corresponde al de defunciones.

Ahora, respecto de los demás argumentos sobre los acrecimientos y sustituciones, se verificaron los soportes allegados por la DIVRI, evidenciando que en 63 casos no hay soporte de acrecimiento o sustitución, ni actuaciones tendientes al cobro de las pensiones pagadas de más.

Conforme lo señalado, la observación se mantiene con las mismas connotaciones en que se comunicó, ajustando la cuantía del detrimento patrimonial acorde con los soportes allegados por el sujeto de control y se configura como hallazgo.

HALLAZGO No. 5. PAGO DE SUTITUCIÓN PENSIONAL A PERSONAS FALLECIDAS. (D-F-OI-P)

El artículo 40 del Decreto 4433 de 2004, establece: *"Sustitución de la asignación de retiro o de la pensión. A la muerte de un Oficial, Suboficial, alumno de la escuela de formación o Soldado de las Fuerzas Militares, Oficial, Suboficial, miembro del Nivel Ejecutivo, Agente o alumno de la escuela de formación de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto, tendrán derecho a una pensión mensual que será pagada por la entidad correspondiente, equivalente a la totalidad de la asignación o pensión que venía disfrutando el causante*."

A su vez, el artículo 11 de la misma norma, determina el orden de beneficiarios de pensiones por muerte en servicio activo[42], según el cual, si existen hijos menores

[42] *Las pensiones causadas por la muerte del personal de Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, y Alumnos de las escuelas de formación, en servicio activo, serán reconocidas y pagadas en el siguiente orden:*

de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años que dependían económicamente del causante o hijos inválidos y cónyuge, la pensión se distribuye entre ellos; así mismo, indica que la porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de estos entre sí y a la del cónyuge.

Con fundamento en la normatividad señalada, se verificó la nómina de pensiones pagadas en los meses de enero y diciembre de 2022[43], la cual se cruzó con información de defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI (Dependencia de la Contraloría General de la República)[44].

De esa comparación, se evidenciaron pagos de pensiones en el año 2022 a personas fallecidas en vigencias anteriores, como se detalla a continuación:

Caso No 1

Según la información suministrada por la DIARI, el menor de edad con NUIP 1.140.167.644, registra fecha de nacimiento 29 de marzo de 2010 (número de serial de registro civil de nacimiento 0043479500) y fecha de defunción 02 de abril de 2010 (número de serial de registro civil de defunción 0009554461).

Conforme el expediente suministrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)[45], la Directora Administrativa (E) del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Resolución No 5000 del 18 de noviembre de 2018, reconoció como beneficiario de la sustitución pensional por el fallecimiento del ex Infante de Marina Regular de la Armada Nacional, que se identificó en vida con Cédula de Ciudadanía No 1.087.112.679, al menor con NUIP 1.140.167.644, en calidad de hijo del causante, con un 50% de la mesada pensional.

11.1 La mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente y la otra mitad a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos si dependían económicamente del causante.

11.2 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos, si dependían económicamente del causante.

11.3 Si no hubiere hijos, la pensión corresponderá la mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, y la otra mitad en partes iguales, para los padres que dependían económicamente del causante.

11.4 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, siempre y cuando dependieran económicamente del causante.

11.5 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, ni padres, la pensión le corresponderá previa comprobación de que el causante era su único sostén, a los hermanos menores de dieciocho (18) años o inválidos.

La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de estos entre sí y a la del cónyuge, y la de los padres entre sí y a la del cónyuge. En los demás casos no habrá lugar a acrecimiento."

[43] RS20230918D022706 del 18 de septiembre de 2023.
[44] Oficio No 2023IE0106303 del 10 de octubre de 2023.
[45] Radicado RS20231025D025895 del 25 de octubre de 2023.

Igualmente, se identificó que existe otro beneficiario menor de edad con NUIP 1.087.191.073, con el 50% restante de la pensión.

La mencionada Resolución fue notificada el día 6 de diciembre de 2018 a la madre del menor (en calidad de apoderada) que se identifica con Cédula de Ciudadanía No 59.795.217 y quien no fue reconocida como beneficiaria de la pensión del causante. Adicionalmente, la liquidación realizada con fundamento en lo ordenado en la Resolución No 5000, ascendió a $3.470.020.70, como valor neto de retroactivo a pagar, con ingreso a nomina a partir del mes de marzo de 2019.

Así mismo, la DIVRI durante el año 2022 realizó pagos a este menor de edad como beneficiario de la pensión, a través de su apoderada en cuantía de NUEVE MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS ($9.045.772.67)[46].

Conforme lo anterior, se evidenció las siguientes situaciones:

1. En el momento del reconocimiento de la sustitución pensional del menor de edad identificado con 1.140.167.644 se encontraba fallecido.
2. Durante el año 2022 se pagó pensión a nombre de este menor, a través de su apoderada, a pesar de que no le asiste derecho, debido a su fallecimiento.
3. La madre del menor fallecido al no ser reconocida como beneficiaria de la pensión, no tiene derecho a recibir la prestación ni como apoderada del menor fallecido.
4. No se acrecentó la pensión de la otra menor beneficiaria, que está viva y que tendría derecho al 100% de la pensión de sustitución de su padre, conforme la normatividad ya señalada.

Lo anterior, para denotar que se realizó un pago de lo no debido en la cuantía ya mencionada, con presunta afectación económica al rubro correspondiente de “BENEFICIOS POSEMPLEO”

Caso No 2

Según la información suministrada por la DIARI, el menor de edad con NUIP 1.097.303.741, registra fecha de defunción 23 de enero de 2022 (número de serial de registro civil de defunción 0005821695).

Acorde al expediente suministrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)[47], el Director de Veteranos y Bienestar Sectorial del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Resolución No 4634 del 13 de diciembre de 2010, reconoció como beneficiario de la sustitución pensional por el fallecimiento del Soldado Profesional del Ejército Nacional, que se identificó en vida con Cédula de

[46] Ibidem
[47] Radicado RS20231025D025895, del 25 de octubre de 2023.

Ciudadanía No. 91.471.351 al menor con NUIP 1.097.303.741, en calidad de hijo del causante, con un 16.66% de la mesada pensional.

Igualmente, se identificó que existen otros dos beneficiarios menores de edad con NUIP W3X0250668 (indicativo serial No. 30885825) y NUIP 990729 (indicativo serial No. 29113379), con un porcentaje de 16.66% de la pensión, para cada uno, a quienes no se les ha realizado los pagos, debido a que su abuela no ha acreditado la designación como su guardadora legitima.

Posteriormente, a través de la Resolución No 2070 del 14 de mayo de 2012, se reconoció y ordenó el pago del 50% de la pensión de sobreviviente causada por el fallecimiento del soldado profesional con CC No 91.471.351, a la señora identificada con Cédula de Ciudadanía No 1.097.303.572, en calidad de compañera permanente, que a su vez es madre del menor fallecido.

No obstante que el menor de edad identificado NUIP 1.097.303.741, falleció en enero de 2022, la DIVRI durante esta vigencia, realizó pagos a su nombre, a través de su apoderada en cuantía de DIEZ MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS ($10.657.664.34)[48].

Conforme las líneas expuestas, se puede concluir:

1. Se pagaron prestaciones al menor de edad identificado con NUIP 1.097.303.741, durante la vigencia 2022 cuando había fallecido el 23 de enero de 2022.
2. Que ese porcentaje de la pensión que le correspondió al menor fallecido, debía acrecentar a sus medios hermanos menores de edad conforme al artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, que indica que la porción de los hijos se acrece entre ellos, situación que no se ha dado respecto de los otros dos hijos del causante.

Así las cosas, se puede colegir que se realizaron pagos de lo no debido en la cuantía ya mencionada, con presunta afectación económica al rubro correspondiente de “BENEFICIOS POSEMPLEO”

Caso No 3

Según la información suministrada por la DIARI, el menor de edad con NUIP 1.092.085.037, registra fecha de defunción 4 de noviembre de 2021 (número de serial de registro civil de defunción 0010304900).

De acuerdo con el expediente suministrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)[49], el Director de Veteranos y Bienestar Sectorial del

[48] Ibidem
[49] Radicado RS20231025D025895 del 25 de octubre de 2023.

Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Resolución No 2840 del 26 de septiembre de 2011, reconoció como beneficiario de la sustitución pensional por el fallecimiento del Soldado Profesional del Ejército Nacional, que se identificó en vida con Cédula de Ciudadanía No. 1.085.042.197 a la menor con NUIP 1.092.085.037, en calidad de hija del causante, a través de su madre, quien se identifica con Cédula de Ciudanía 1.085.102.005. En el expediente no se evidenció que existan más beneficiarios.

Pese al fallecimiento de la menor de edad en el año 2021, la DIVRI realizó pagos a su nombre, a través de su apoderada, en cuantía que asciende a TRECE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON SESENTA Y DOS CENTAVOS ($13.773.632.62)[50], durante el periodo 2022, recibidos a través de su madre (apoderada), que no tiene la condición de beneficiaria de la pensión, por lo cual no hay fundamento jurídico para que se continúe realizando el giro de estos recursos.

Las tres situaciones reseñadas generan un posible detrimento patrimonial al Estado[51], en cuantía de TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVENTA PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS ($36.947.090.33), representado en un pago de lo no debido, ocasionado por la omisión del sujeto de control de verificar la supervivencia de los sustitutos de las pensiones[52], lo que representa una afectación de los recursos públicos, que se tienen destinados para la protección social.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario[53], fiscal, penal[54] (respecto del caso No 1) con otra incidencia (traslado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) para que se tomen las medidas de su competencia respecto de los hechos relacionados en los casos No 1 y 2 frente a los menores identificados con NUIP 1.087.191.073, W3X0250668 (indicativo serial No. 30885825) y NUIP 990729 (indicativo serial No. 29113379).

[50] Ibidem
[51] Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

[52] *Artículo 21 del Decreto 019 de 2012: A partir del 1 de julio de 2012, la verificación de la supervivencia de una persona se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este servicio es gratuito para la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones administrativas. En consecuencia, a partir de esa fecha no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia).*

La Registraduría Nacional del Estado Civil inter-operará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de del Ministerio sea consultada en línea por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona. El reporte constituirá plena prueba de la existencia de la persona.
[53] Artículo 26 y numeral 19 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019
[54] Artículo 453 Código Penal *FRAUDE PROCESAL. <Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 890 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años*.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad realiza un resumen de los hechos de cada caso, de lo cual se extrae la parte más importante, la respuesta completa se encuentra en el oficio RS20231109D026926 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 8 de noviembre de 2023, suscrito por el Director de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva – DIVRI.

"Conforme el Caso No. 1,

(…)

Posteriormente se hizo presente a reclamar la referida prestación, la señora [redacted], allegando los siguientes documentos:

- *Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento Indicativo Serial No.43479500, expedido el 18 de julio de 2018, por la Registraduría del Estado Civil de Tumaco – Nariño, correspondiente al menor [redacted], nacido el 29 de marzo de 2010.*
- *Original de la declaración juramentada rendida el 17 de julio de 2018, ante la Notaría Única de Tumaco – Nariño, e n la cual los señores [redacted] y [redacted].*

Así las cosas, una vez valorados los documentos aportados, especialmente el registro civil de nacimiento vigente y la manifestación en la que se aprecia que el menor [redacted] a la fecha de reclamación se encontraba con vida, al señalar "QUIEN A LA FECHA ES MENOR DE EDAD" se expidió la Resolución No.5000 del 16 de noviembre de 2018, a través de la cual se redistribuyó a partir del 31 de julio de 2018, la sustitución pensional, la cual se cancelería en partes iguales entre los hijos del causante, ya mencionados, con fundamento en el orden de beneficiarios establecido en el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004.

Así mismo, se evidencia que, en el escrito de reclamación, la señora [redacted], refiere la existencia de un menor, hijo del occiso y ella, sin mencionar en ninguna parte del fallecimiento del niño [redacted]

En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que la señora [redacted], en el acápite de anexos de la reclamación, aportó el registro civil de nacimiento
del aludido menor, expedido el día 18 de julio del año 2018, tal y como se puede evidenciar a folio 13 del expediente prestacional.

Una vez surtido el trámite de notificación del contenido del acto administrativo, se puede

advertir que contra dicha decisión no se interpuso recurso alguno que permitiera modificar
el derecho reconocido, es decir, la señora [redacted]*, estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por este Ministerio, y tampoco refirió ni puso en conocimiento de la administración el fallecimiento del menor* [redacted]*, consolidándose con ello un beneficio irregular a su favor, con pleno conocimiento de causa,* (…)

Ahora bien, sobre la validación de la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, resulta pertinente indicar que el
régimen jurídico aplicable al procedimiento de cruces de bases de datos para identificar la supervivencia de un pensionado, se encuentra previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012 (…)

(…)

Ahora bien, conforme a la normatividad citada, es preciso manifestar que desde la entrada en vigencia de la referida disposición normativa, el área de nómina, realiza cruces mensuales de la nómina de pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, con el Ministerio de Salud y Protección Social, producto de este ejercicio articulado, dicho Ministerio, procesa los números de documentos de identidad en sus bases de datos internas, y carga en el aplicativo dispuesto para tal efecto, la información actualizada con el reporte de novedades de fallecidos, agotado este procedimiento, el área de nómina procede a excluir de la respectiva nómina de pensionados, aquellos números de documentos de identidad que fueron reportados en los términos anteriormente descritos.

Este procedimiento del área de nómina y en estos términos se ha cumplido a cabalidad.

En este caso particular y concreto, se pudo evidenciar que, a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no reporta como fallecido el número de identificación del menor [redacted]*, razón por la cual se dio continuidad al pago de las mesadas pensionales correspondientes.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Área de Nómina del Grupo Prestaciones Sociales, al no contar con soporte alguno de fallecimiento del menor [redacted]*, no realizó acrecimiento pensional a favor de la otra beneficiaria de la sustitución pensional.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la señora BELARMINA RODRIGUEZ TORRES, ha omitido su deber legal de informar a este Ministerio, el fallecimiento del menor [redacted]*, y en un acto presunto de mala fe, la señora continuó percibiendo el pago del porcentaje otorgado al menor, mediante Resolución No.5000 del 16 de noviembre de 2018.*

De otro lado, con relación al caso No.2, es necesario tener en cuenta la siguiente línea de tiempo en relación con los reconocimientos, así:

-Mediante la Resolución No.4634 del 13 de diciembre de 2010, este Ministerio ordenó pagar el 16.66% de la pensión de sobrevivientes consolidada por el fallecimiento del Soldado Profesional [redacted], a favor del menor [redacted], NUIP No.1.097.303.741, a través de su representante legal, la señora [redacted], identificada con C.C. No. 1.097.303.572, dejando a salvo y en poder de este Ministerio, el 83.34%, hasta tanto, se cumplieran las condiciones preestablecidas en el acto administrativo que dispuso la pensión de sobrevivientes.

(…)

No obstante lo anterior, el pago a favor del menor [redacted], a través de su madre y representante legal, ha tenido soporte jurídico , con fundamento en la validación de la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, donde resulta pertinente indicar que el régimen jurídico aplicable al procedimiento de cruces de bases de datos para identificar la supervivencia de un pensionado, se encuentra previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012

(…)

En este caso particular y concreto, se pudo evidenciar que, a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social, no reporta como fallecido el número de identificación del menor [redacted], razón por la cual se dio continuidad al pago de las mesadas pensionales correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Área de Nómina del Grupo Prestaciones Sociales, al no contar con soporte alguno de fallecimiento del menor [redacted], no realizó acrecimiento pensional a favor de los otros beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Por último, debe tenerse en cuenta que la señora [redacted], ha omitido su deber legal de informar a este Ministerio, el fallecimiento del menor [redacted], y en un acto presunto de mala fe, continuó percibiendo el pago del porcentaje otorgado al menor, mediante Resolución No.2070 del 14 de mayo de 2012.

Respecto al Caso No 3, resulta pertinente indicar que el pago a favor de la menor [redacted], identificada con NUIP No. 1.092.085.037, a través de su madre y representante legal, la señora [redacted], ha tenido soporte jurídico, con fundamento en la validación de la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de Defensa

Nacional, donde resulta pertinente indicar que el régimen jurídico aplicable al procedimiento de cruces de bases de datos para identificar la supervivencia de un pensionado, se encuentra previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012
(…)

En este caso particular y concreto, se pudo evidenciar que, a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no reporta como fallecida el número de identificación de la menor [redacted]*, razón por la cual se dio continuidad al pago de las mesadas pensionales correspondientes.*

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la señora [redacted]*, ha omitido su deber legal de informar a este Ministerio, el fallecimiento de la menor* [redacted] *y en un acto presunto de mala fe, la señora continuó percibiendo el pago del porcentaje otorgado al menor, mediante Resolución No.2840 del 26 de septiembre de 2011.*

Por todo lo anterior, frente a la observación No.7, es preciso manifestar que la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva a través del Grupo Prestaciones Sociales, procederá de manera inmediata a realizar las actuaciones administrativas a que haya lugar, a realizar los respectivos acrecimientos pensionales, derivados del fallecimiento de los beneficiarios indicados, a partir del día siguiente a su fallecimiento, así como adelantar los trámites de cobro y recaudo de cartera, de conformidad con lo establecido en la Resolución 5037 de 2021.

En este punto, resulta pertinente aclarar que no ha existido de parte del área de nómina del Grupo Prestaciones Sociales, omisión alguna en relación con sus deberes objetivos de verificación, control, cruces de bases de datos y cargue de novedades, las cuales se han ejecutado de forma mensual, y con estricto apego al procedimiento; en todo caso, partiendo del principio constitucional de la colaboración armónica entre entidades públicas, procesamos en nuestras bases de datos de nómina de pensionados, las novedades que son reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de criterios de confiabilidad y exactitud de los datos que allí reposan.

El Ministerio de Defensa Nacional, carece de aplicativos de información que permitan validar estados, novedades, vigencias de documentos de identidad, diferentes a cédula de ciudadanía, que permitan fijar un control adicional de carácter propio, en relación con las bases de datos de pensionados.
(…)

Finalmente, y a efecto de que obre como prueba de la gestión agotada mes a mes durante la vigencia 2022, por el responsable del proceso en el Área de Nómina del Grupo Prestaciones Sociales de esta Dirección, adjunto envío en doce (12) folios, las constancias de remisión del archivo contentivo de los números de documentos de identidad del personal de pensionados y sus apoderados, para la respectiva validación en el sistema SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social.

A través de oficio RS20231114D027394 – MDN-DVGSEDB-DIVRI el 14 de noviembre la DIVRI informo lo siguiente:

Adicionado a lo anterior, esta Dirección, a través del Oficio Rad No. RS20231114PS027348 – MDNDVGSEDB-DIVRI del 14 de noviembre de 2023, puso en conocimiento a la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional, para que, a través del Grupo de Procesos Ordinarios, en virtud del ejercicio de sus competencias, adelanten las denuncias penales a que haya lugar, por la presunta comisión de delitos, ello en virtud del alcance a la observación, por presunta trascendencia penal.

ANÁLISIS RESPUESTA

Frente a los tres casos planteados en la observación, el sujeto de control argumenta siempre el cumplimiento de la obligación de revisar la base de datos del Ministerio de Protección Social y que existe mala fe de los representantes legales de los menores fallecidos, sobre lo cual el órgano de control se pronunciara en los siguientes términos:

El artículo 21 de la Ley 019 de 2012, dispuso que a partir del 1 de julio de 2012 no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia) y que su verificación se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así mismo, que la Registraduría Nacional del Estado Civil interoperará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información del Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de ese Ministerio sea consultada por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona.

Posteriormente, el Decreto 1450 de 2012 reguló el procedimiento y competencias establecidas en el mencionado artículo; igualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No 1537 del 11 de mayo de 2015, en la que determinó las especificaciones técnicas para la consulta en línea de forma masiva de la fe de vida o supervivencia de las personas y el mecanismo de transferencia de los archivos.

En la mencionada resolución se determinó que el Ministerio de Salud dispondrá de un *"ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* para las entidades consultantes, y más adelante en el numeral 1.2.2. "*ESTRUCTURA DEL ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* estableció que cuenta con los siguientes archivos:

1. Un archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil.
2. Un archivo de respuesta de los registros no encontrados cuando aplique.

3. Un archivo de información de Control JNFO, el cual contendrá la información de control de los archivos de respuesta, firmado digitalmente por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto del archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene dos tipos de registros, dentro del que se encuentra el Registro Tipo 2 correspondiente a la respuesta dada a partir del Registro Civil de Defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye a las personas fallecidas. Frente al archivo respuesta de registros no encontrados, este incluye los registros que no fueron encontrados en el Registro Civil de Defunción ni en el Archivo Nacional de Identificación y aclara que esto no implica que estén o no fallecidos.

Acorde con lo señalado, la DIVRI debe contar con tres tipos de archivos que son los que demuestran el cumplimiento de la obligación de verificar la supervivencia de los pensionados, sin embargo, la entidad en su respuesta solo aportó doce archivos en formato de texto, sin que se identifique a cuál de estos tres archivos de respuesta corresponden.

No obstante, lo anterior, se verificaron los archivos allegados por el sujeto de control, en los cuales los NUIP 1097303741 y 1140167644 se encuentran en el archivo identificado SMCO0000220190531MSPSNO 1, y figuran como “NO ENCONTRADO” y el 1.092.085.037 no está registrado en ninguno de los archivos que remitió el sujeto de control.

Por lo tanto, la respuesta de la entidad y los soportes allegados no desvirtúan lo observado por este ente de control, toda vez que no se advierte la existencia de todos los todos los archivos de respuesta que la norma contempla, entre ellos el que contiene los registros de los fallecidos; así mismo, el único NUIP que se encontró en los registros figura como no encontrado, lo cual no significa que este vivo y no hay alguna actuación por parte de la DIVRI con el fin de aclarar la situación de “no encontrado” para corroborar que el pensionado estuviera vivo.

Por otra parte, respecto a lo manifestado por la DIVRI sobre la mala fe de las representantes legales de los menores beneficiarios de las pensiones, sobre este tema no se pronunciará este órgano de control, teniendo en cuenta que es un tema propio de la jurisdicción penal.

Por lo anterior, la observación se mantiene en las mismas condiciones que se comunicó y se configura como hallazgo en los mismos términos.

HALLAZGO No. 6. SOPORTES PARA PAGO DE GASTOS DE INHUMACIÓN (F-D-P-OI)

En desarrollo de la Auditoría Financiera a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, se hizo una evaluación a los pagos realizados en la vigencia 2022, por

concepto de auxilio funerario para los pensionados, tanto civiles[55], como militares[56], de fallecimientos ocurridos en la vigencia 2020.

Para el pago de esta prestación, la DIVRI se rige por la Directiva Permanente 25 del 31 de julio de 2018 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, que en el apartado 2.5 señala la documentación requerida para dar lugar a su trámite, tanto cuando la solicitud la hacen las personas naturales que sufraguen los gastos referidos o las funerarias que efectuaron el servicio (punto 2.5.2), y en la que se destaca la exigencia de presentar una autorización de cobro:

- *Mediante declaración debidamente autenticada suscrita por la persona que autoriza el pago de los gastos de inhumación se haga a favor de un tercero, donde se indique expresamente el monto autorizado a cobrar.*
- *Debe indicarse la Dirección y teléfono del Familiar.*

Igualmente requiere la declaración juramentada donde se indique que los gastos de inhumación no fueron cubiertos por un seguro o previsión exequial.

Revisada la documentación aportada por los solicitantes para los pagos de gastos de inhumación, en los expedientes prestacionales, se detectaron las siguientes situaciones:

- Respecto a la declaración juramentada de autorización de pago a favor de un tercero, se encontró, que en 27 casos, la autenticación de la firma realizada se hizo sin el lleno de los requisitos exigidos en la Resolución No. 6467 de 2015, cuyo artìculo 1 indica:

  "ART. 1º—Conforme lo establecido en el Decreto 019 de 2012, los notarios deberán reemplazar la imposición de la huella dactilar por su captura mediante la utilización de medios electrónicos, a efectos de cotejar la misma con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en aquellos trámites estipulados en el Decreto-Ley 960 de 1970, Decreto-Ley 019 de 2012, y demás establecidos en la ley, en relación con la materia que trata la presente resolución", ya que en los mismos no se encuentra el soporte de la autenticación biométrica ordenada (ver anexo cuadro de Excel denominado)

- Así mismo, en los expedientes relacionados en el anexo también se encontró que, en 26 expedientes, las firmas de estos documentos no corresponden a

[55] Artículo 126 del Decreto 1214 de 1990: Los gastos de inhumación de los empleados públicos del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, que fallezcan durante el servicio o en goce de pensión, serán cubiertos por el Tesoro Público a quien los haya hecho, mediante la presentación de la copia del registro civil de defunción y de los comprobantes de los gastos realizados, sin que excedan de siete (7) veces el salario mínimo legal mensual.
[56] Artículo 187 del Decreto 1211 de 1990. Gastos de inhumación. Los gastos de inhumación de los Oficiales y Suboficiales que fallezcan en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión, serán cubiertos por el tesoro Público a quien los haya hecho, mediante la presentación de la copia del registro civil de defunción y de los comprobantes de los gastos realizados, sin que su cuantía sea inferior a cinco (5) veces el salario mínimo legal mensual ni superior a diez (10) veces este mismo salario.

las firmas consignadas en las cédulas de ciudadanía de las personas que lo suscriben y fueron realizadas en notarías en Bogotá (Notaría 33 y Notaría 28, entre otras) en la misma fecha, pese a que los servicios fueron prestados en ciudades diferentes a la capital del país.

- En 16 casos, de acuerdo con lo detallado en el archivo Excel anexo, se detectó que en estas autorizaciones el firmante afirma tener un parentesco con el fallecido, pero no se encuentra en el expediente el documento idóneo que acredite ese parentesco, como son, en el caso de ser los hijos del causante, el registro civil de nacimiento o, en el caso de ser cónyuge, el registro civil de matrimonio.

- En el caso de los gastos de inhumación pagados con ocasión del fallecimiento del señor [redacted] con la solicitud para el reconocimiento y pago de estos realizado por el CONSORCIO EXEQUIAL S.A.S., se adjuntó declaración juramentada de la señora [redacted] ante la Notaria 33 de Bogotá, de fecha 24 de noviembre de 2021, en el que se manifiesta que otorga la autorización como cónyuge del fallecido, sin que se adjuntara documento idóneo para acreditar tal afirmación. Realizada la verificación en el expediente prestacional y con el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, se determinó que la señora [redacted] no era la cónyuge o compañera permanente, ni tenía ningún parentesco con el causante. No obstante, lo anterior, se reconoció el pago con fundamento en esta documentación a través de la Resolución No 1438 del 01 de abril de 2022. Así mismo, se observa que la firma que se plasma en la declaración realizada ante la Notaria 33 y la factura no coincide con la firma de la Cédula de Ciudadanía de la señora.

  Conforme lo descrito, con fundamento en esa declaración se reconoció el pago de ese beneficio económico a un tercero, pese a que lo afirmado en el no era cierto, aspecto sobre lo que se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia en sentencia SP Rad. No. 45589. del 30 de noviembre de 2016 MP Gustavo Enrique Malo Fernández:

  "La tipificación del ilícito de fraude procesal, lo ha dicho la Corte y ahora lo reitera, exige la concurrencia de los siguientes elementos: (i) el uso de un medio fraudulento; (ii) la inducción en error a un servidor público a través de ese medio; (iii) el propósito de obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley; y, (iv) el medio debe tener capacidad para inducir en error al servidor público.

  En este delito, ha puntualizado la Corporación:

  El propósito buscado por el sujeto activo es cambiar, alterar o variar la verdad ontológica con el fin de acreditar ante el proceso que adelante el servidor

público una verdad distinta a la real, que con la expedición de la sentencia, acto o resolución adquirirá una verdad judicial o administrativa.

Para que se configure esa conducta punible es preciso que exista una actuación judicial o administrativa en la que deba resolverse un asunto jurídico, y que, por ende, sea adelantada por las autoridades judiciales o administrativas. Incurre en ella el sujeto -no calificado- que por cualquier medio fraudulento induzca en error al servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley.

Si bien no se exige que se produzca el resultado perseguido, se entiende consumado cuando el agente, de manera fraudulenta, induce en error al servidor. Pero perdura mientras se mantiene el estado de ilicitud y aun con posterioridad si se requiere de pasos finales para su cumplimiento.

Respecto de este caso, adicional a lo mencionado, no se evidencia soporte que dé cuenta del pago de este servicio por parte de la persona que autorizó el reconocimiento a favor del CONSORCIO EXEQUIAL, por lo tanto, se considera que puede existir detrimento al Estado, representado en un presunto pago de lo no debido, en cuantía de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINCE PESOS M/CTE ($4.389.015)[57]

Dicho lo anterior se evidencia que, al momento de la valoración de la documentación aportada por los solicitantes del pago de los gastos de inhumación, el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, omitió la verificación de los requisitos establecidos por el Ministerio de Defensa para dar trámite, reconocimiento y pago de este beneficio, que puede aparejar como consecuencia el riesgo de desembolsar recursos públicos a personas que no tenían derecho, conforme la normatividad aplicable.

Hallazgo con presunto alcance fiscal, penal, disciplinario[58] y otra incidencia para traslado a la Superintendencia de Notariado y Registro para lo de su competencia con respecto a la actuación de las notarías.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respecto a la autenticación de la firma en las autorizaciones de cobro, es importante señalar que este Ministerio como autoridad administrativa, presume la buena fe en la actuación y gestión adelantada por los particulares, entre las cuales se incluye el trámite de solicitud de reconocimiento y pago de los gastos de inhumación, con ocasión del fallecimiento del personal pensionado que causó el derecho al pago de dicha prestación, en estricto cumplimiento de los requisitos legales.

[57] Artículos 3, 4 y 6 de la Ley 610 de 2000
[58] Artículo 26 y numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019

(…)

Aunado a lo anterior, se informa que esta Dirección no cuenta con un mecanismo que permita determinar la autoría de una firma en los trámites que se adelantan por parte de los particulares, así como tampoco cuenta con personal idóneo para adelantar este tipo de análisis, razón por la cual, todas las actuaciones se presumen revestidas de honestidad y confianza, conforme a los postulados de la buena fe.

Por último, se aclara que la resolución No.6467 de 2015, citada en la presente observación, fue expedida por el Superintendente de Notariado y Registro y va dirigida a los notarios como particulares que ejercen funciones públicas, de manera que, le corresponderá a dicha entidad emitir el pronunciamiento correspondiente sobre la actuación de los notarios.

En cuanto a los 26 expedientes en los que se señala que las firmas no corresponden a las firmas consignadas en las cédulas de ciudadanía y cuyo trámite se adelantó en notarías de Bogotá, pese a que los servicios fueron prestados en ciudades diferentes, se precisa lo siguiente:

En lo que tiene que ver con las firmas en los documentos respectivos, se reitera el contenido de la respuesta a la anterior observación.

Ahora bien, sobre la segunda parte de la presente observación, resulta oportuno aclarar que es una situación recurrente y completamente normal en los trámites de velación, el hecho de que en algunos eventos se realizan las coordinaciones en un lugar determinado, entre ellas los trámites notariales, para posteriormente hacer el traslado del cuerpo a los lugares de origen o donde reside la mayoría de los familiares para realizar la velación, trámite que queda sujeto estrictamente a la voluntad de los particulares.

En lo referente a los casos donde se señala que el firmante afirma tener un parentesco con el fallecido pero no se encuentra el soporte que lo acredite, debe tenerse en cuenta que si bien es cierto hay situaciones en las que efectivamente no se encuentra en documento soporte, la totalidad de los pagos realizados con ocasión del fallecimiento del personal pensionado, se ajustan a los decretos y resolución expedidos para cada una de las categorías, en donde se verifica la muerte del pensionado y los comprobantes de los gastos realizados, como los principales hechos que originan el pago de la referida prestación.

Como requisitos adicionales establecidos en la Directiva Permanente No.025 de 2018, se encuentra relacionado el registro civil del familiar para acreditar parentesco con el fallecido, que valga la pena resaltar, no es un requisito indispensable para proferir el acto administrativo de reconocimiento y pago de los gastos de inhumación.

En conclusión, acreditar el parentesco en el trámite de reconocimiento y pago de los gastos de inhumación, no es relevante para determinar el derecho que le asiste al personal pensionado a cargo del Grupo Prestaciones Sociales

En lo que tiene que ver con el trámite de reconocimiento y pago de los gastos de inhumación adelantado con ocasión del fallecimiento del señor [redacted], se aclara lo siguiente:

En la autorización de cobro allegada en la presente actuación administrativa, se señaló que la señora [redacted], actuaba en calidad de cónyuge del causante, no obstante, ello obedeció a un error de la funeraria en el diligenciamiento del formato establecido para tal fin que suministra a sus clientes, situación que se puede dilucidar con la manifestación realizada por parte de la señora [redacted], mediante declaración rendida el 29 de julio de 2020, ante la Notaría Veintisiete del Círculo de Medellín, que si bien no se encuentra dentro del expediente prestacional, sí corresponde a un documento adjunto a la solicitud radicada en el Grupo Prestaciones Sociales bajo el registro No. RE20211201051158 del 01 de diciembre de 2021, que evidencia que quien autoriza, señora [redacted], era la persona encargada de los cuidados personales y protección del señor [redacted], sin que exista un vínculo diferente.

Ahora bien, según lo plasmado en dicha declaración, no existía conocimiento de que el señor [redacted], tuviera familiares cercanos, es decir, la única persona cercana era la señora [redacted], quien en el presente caso estaba plenamente facultada para autorizar el cobro de los gastos de inhumación, los cuales se causaron con el fallecimiento del pensionado, y que independiente de la calidad de la persona que autoriza, este Ministerio tenía el deber legal de reconocer y pagar los valores respectivos a quien acreditó haberlos sufragado.

En cuanto a la firma plasmada en la declaración y la factura, se reitera el contenido de la respuesta a la primera observación.

Por último, se aclara que en el caso particular no existe soporte que dé cuenta del pago del servicio por parte de la persona que autorizó el reconocimiento a favor de CONSORCIO EXEQUIAL, sencillamente porque la señora [redacted] autorizó a dicha funeraria para que prestara el servicio, mas no le asistía la obligación de realizar el pago a la citada señora.

ANÁLISIS RESPUESTA

El sujeto de control propone como primer argumento de defensa, el principio de presunción de la buena fe, al respecto, lo primero a señalar que es claro que la buena fe se debe presumir en las actuaciones que los administrados adelanten. Pero también resulta cierto que dicha presunción no es absoluta, como se puede

apreciar de lo señalado por la Corte Constitucional sobre este principio como eximente de responsabilidad:

"(…) La buena fe, sin embargo, no puede implicar que el Derecho la admita y proclame como criterio eximente de la responsabilidad que, según las leyes, corresponde a quienes incurren en acciones u omisiones dolosas o culposas que ameritan la imposición de sanciones judiciales o administrativas. Hacer del principio de la buena fe una excusa de ineludible aceptación para consentir conductas lesivas del orden jurídico equivale a convertir este en sistema inoperante. (…)"[59]

Conforme lo anterior, el argumento expuesto por la entidad no se acoge porque, si bien la buena fe se presume, esta no es absoluta e implica la armonización con los otros principios de la función administrativa, como es el de responsabilidad.

Respecto a lo manifestado sobre la Resolución No.6467 de 2015, si bien esta norma está dirigida a los notarios, se realizó la cita para aclarar que actualmente la única forma de autenticación de firma que se realiza ante notaria es la biométrica, la cual no se presentó en 27 casos, sin que el sujeto de control expresara algún reparo respecto de los documentos requeridos, dentro de los cuales se exige la declaración juramentada ante notaria, la cual debe cumplir con los requisitos legales establecidos y que con fundamento en el principio de responsabilidad la administración debe verificar, más allá de ser meramente una revisión formal.

En cuanto a la divergencia de las firmas, se reitera que el principio de buena fe no puede ser eximente de responsabilidad, por lo cual la revisión de los soportes que se presenten para el pago no puede ser meramente formal, ya que la administración está sometida a todos los principios de la función administrativa como el de responsabilidad, por lo tanto, se reitera que no se acepta la respuesta de la entidad.

En cuanto a la falta de personal o herramientas para la verificación de las firmas, este argumento tampoco es aceptado, ya que los casos expuestos por la CGR son evidentes las diferencias; por otra parte, este órgano de control no está realizando afirmación alguna sobre la validez o no de la firma, solo se está poniendo de presente situaciones que en cumplimiento de lo principios de la función pública y diligencia deben ser objeto de verificación, ya que se están disponiendo de recursos públicos.

Frente a la justificación de las autenticación en una Notaria de Bogotá a pesar de que los servicios se prestaron en ciudades y municipios de otras partes del país, no es de recibo la respuesta, pues las declaraciones juramentadas se realizaron en dos notarias de Bogotá, un año después de la prestación de los servicios fuera de Bogotá; es decir, que las personas que autorizaron a la funeraria para realizar el cobro de los gastos de inhumación viajaron todas el mismo día (24 de noviembre

[59] Corte Constitucional. Magistrado Ponente: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO. Sentencia No. T-568/92.

de 2021) desde sus ciudades de origen para asistir a la misma notaria para realizar la autenticación que no es biométrica, situación que no fue advertida por la entidad durante la verificación de la documentación presentada para el cobro de gastos de inhumación.

Respecto a la falta de la copia del registro civil, no se acepta la respuesta de la entidad, ya que es el propio procedimiento establecido por el Ministerio de Defensa, el que determina la necesidad de exigir copia del mencionado documento dentro de los requeridos para el trámite de los gastos de inhumación, el cual también es la única forma idónea de probar parentesco.

Sostiene la DIVRI que el registro civil no es requisito indispensable para reconocer y pagar los gastos de inhumación, afirmación que no se comparte, pues se insiste, es un documento que el propio Ministerio de Defensa determinó como obligatorio para este trámite de estos reconocimientos, por lo tanto, debe darse cumplimiento a lo reglado.

En el caso del pago los gastos de inhumación por el fallecimiento del señor [redacted], la entidad manifestó que "*se aclara que en el caso particular no existe soporte que dé cuenta del pago del servicio por parte de la persona que autorizó el reconocimiento a favor de CONSORCIO EXEQUIAL, sencillamente porque la señora* [redacted]*, autorizó a dicha funeraria para que prestara el servicio, mas no le asistía la obligación de realizar el pago a la citada señora",* al respecto se recuerda que la norma determina que los gastos de inhumación se pagaran a quien los haya sufragado, para lo cual se debe adjuntar los comprobantes de los gastos realizados.

Como soporte del pago de los gastos se encuentra en el expediente la factura expedida por la funeraria a nombre de la señora [redacted] y de acuerdo con la normatividad tributaria[60], es obligación de quien presta el servicio expedir la factura al momento de la prestación de este al adquirente, por lo tanto, no puede aceptarse el argumento de la entidad, según el cual a pesar de que no existe soporte de que la persona que autorizó el pago a la funeraria hubiera realizado el mismo, el pago esta ajustado a derecho, pues si la mencionada señora no realizó el pago, no tenía fundamento jurídico para realizar la autorización para el cobro a la funeraria, por lo tanto, no existía un fundamento jurídico ni factico para realizar el reconocimiento a la funeraria, ya que quien autorizó el pago a un tercero no fue quien sufrago los gastos de inhumación, que es el requisito fundamental para proceder a ese reconocimiento. Por lo anterior, la observación se mantiene en los mismos términos comunicados y se configura como hallazgo.

[60] Artículo 13 del Decreto 442 de 2023.

HALLAZGO No. 7. PAGO DE SUBSIDIOS PARA FORMACIÓN ACADÉMICA Y/O DESEMPLEO (D) (IP)

A partir de la muestra de cuentas contables de la auditoría financiera a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), se observó que el saldo de la subcuenta *555003-Subsidios asignados para asistencia social* comprende gastos por subsidios al desempleo en la vigencia 2022 por un total de $48.000.000, otorgados en el marco de la Ley 48 de 1993[61].

Respecto de los mencionados egresos, por medio de requerimiento de información No. 8, se solicitó a la DIVRI copia de los actos administrativos de reconocimiento de estos derechos a los cuatro beneficiarios registrados en el año, obteniendo para cada caso la siguiente información:

- C.c. 1.102.350.944, [redacted] Resolución 7058 de 2012 del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se ordena el pago de una asignación mensual equivalente a un (1) salario mínimo, a partir del 21 de agosto de 2012, sustentado en una disminución de la capacidad laboral del 19.45%[62] y su estado 'desafiliado' del régimen contributivo.

- C.c. 1.090.413.546, [redacted]: Mediante Resolución No. 5370 de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional, se ordena el pago de una asignación mensual a partir del 8 de septiembre de 2014, soportada en una disminución de la capacidad laboral del 33.4%[63] y su estado 'retirado' del régimen contributivo.

- C.c. 16.893.580, [redacted]: Resolución No. 2234 del 19 de mayo de 2015 del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se ordena el pago de una asignación mensual de un (1) salario mínimo, sustentado en Acta de Junta Médico Laboral No. 365 del 30 de mayo de 2000 y acta aclaratoria No. 002 del 20 de noviembre de 2000, por la cual se determinó una disminución de la capacidad laboral de 64.64%, y que el beneficiario certificó terminación de la relación laboral el día 15 de marzo de 2015.

- C.c. 4.518.678, [redacted]: Por medio de resolución No. 5470 de 2017 del Ministerio de Defensa Nacional se reconoce y ordena el pago de una asignación mensual equivalente a un (1) salario mínimo, a partir del 1 de septiembre de 2017, de conformidad con lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura[64].

[61] Artículo 40, Ley 48 de 1993. Literal **h).** *Cuando un soldado, en cumplimiento de su deber, reciba lesiones permanentes que le impidan desempeñarse normalmente (…)* ***-parágrafo-*** *El Estado le pagará una asignación mensual equivalente a un salario mínimo mensual* ***legal por el tiempo que dure desempleado.*** *Esta obligación cesará cuando el Estado lo incorpore laboralmente o cuando el ofrecimiento sea rechazado sin justa causa por el beneficiario*". Subrayado y negrilla fuera del texto original.
[62] Acta de Junta Médico Laboral No. 140 del 25 de junio de 2008.
[63] Dictada por el Acta de Junta Médico Laboral No. 48297 del 14 de diciembre de 2011.
[64] Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Bogotá, mediante providencia del 26 de octubre de 2017.

Con relación a lo anterior, si bien en su momento se verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 48 de 1993, en los actos administrativos mencionados se estableció que el pago de estos beneficios cesaría en caso de que el tercero dejase de estar "**desempleado"**.

A partir de lo anterior, por medio de consulta en el Registro Único de Afiliados (RUAF) se evidenció que los números de cédula antes mencionados se encuentran activos en el sistema de seguridad social como **empleados**, ya sea por afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales o a Cajas de Compensación Familiar como trabajadores dependientes

Por otra parte, el sujeto de control manifiesta que el Grupo de Prestaciones Sociales realiza una revisión detallada de las condiciones de los beneficiarios a través del Registro Único de Afiliados (RUAF), sin embargo, en otro apartado la misma DIVRI informa que este aplicativo presenta imprecisiones e inexactitudes en cuanto a la información reportada, principalmente en lo referente al tipo de afiliación y/o fechas de las últimas actualizaciones, por lo cual "*no tiene la potencialidad de probar la existencia de un vínculo laboral formal o informal*".

Aunado a esto, se afirma que son las administradoras del Sistema General de Seguridad Social y los operadores PILA la fuente de información más fiable, sin llegar a demostrar que desde la DIVRI se hagan consultas o realicen verificaciones por este medio, de manera que se deja en entrevisto las limitaciones de los controles actuales y sus fuentes de información sin haber adelantado las acciones orientadas superarlas o establecer mecanismos más rigurosos que permitan al Grupo de Prestaciones Sociales cumplir con sus funciones[65].

En consecuencia, de las revisiones hechas por la DIVRI se afirma que desde el año 2021 los señores HEVER JAVIER ARROYO HERNANDEZ y JOSE ANTONIO OLIVEROS NUÑEZ figuran como trabajadores dependientes, para las cuales se suspendieron los pagos correspondientes hasta el presente año (2023), dejando en claro que también hubo lugar a pagos injustificados entre las fechas referidas en la respuesta del sujeto de control.

En consideración de lo anterior, no existe seguridad razonable sobre las fechas a partir de las cuales los beneficiarios referidos pudiesen haber dejado de cumplir los requisitos establecidos en la Ley 48 de 1993 para recibir la asignación mensual allí establecida, considerando que, si bien los reportes del RUAF pueden presentar información parcialmente actualizada, el sujeto de control tampoco aporta documentación que permita esclarecer la fecha real de la ocurrencia de estos hechos.

[65] Resolución 285 de 2022 de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, Artículo 2, literal C, numeral 2.

Finalmente, teniendo en cuenta que para la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal se requiere la concurrencia de los tres elementos entorno a los hechos mencionados, se considera pertinente la apertura de una indagación preliminar, conforme al artículo 7 de la Ley 610 de 2000[66], y se configura un hallazgo con incidencia disciplinaria, producto del incumplimiento del Grupo de Prestaciones Sociales en las labores de verificación de la nómina (incluyendo beneficiarios de la Ley 48 de 1993), así como de los requisitos para cancelar las asignaciones otorgadas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"*Al momento del reconocimiento del beneficio consagrado en el artículo 40, literal h, de la Ley 48 de 1993, los señores referidos en la tabla No.1, acreditaron en debida forma la condición legal, para ser beneficiarios del pago allí consagrado.*

Previo a realizar el pago mensual de dicho beneficio, el área de nómina del Grupo Prestaciones Sociales, como usuario de la herramienta, realiza una verificación detallada y un cruce de información con el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del aplicativo de consulta en el Registro Único de Afiliados (RUAF), para lo cual principalmente se tiene en cuenta que la tipología del vínculo con el Sistema General de Seguridad Social Integral, no corresponda al régimen contributivo, lo anterior, teniendo en cuenta que un ciudadano puede reportar una condición de activo en el sistema indistintamente de que sea titular de un contrato de trabajo, o una cotización derivada de aportes en calidad de independiente.

(…) no obstante lo anterior, son las administradores (SIC) *del Sistema General de Seguridad Social y los operadores PILA, los responsables de suministrar una información veraz, actualizada y verificable.*

(…) al contrastar el sistema de consulta RUAF, se evidencian imprecisiones e inexactitudes, en la información reportada, principalmente en los que registran vinculación al régimen contributivo, así como; el tipo de afiliación que registra en caja de compensación familiar.

Por expresa disposición legal, la liquidación de planilla integrada de la liquidación de aportes – PILA, tratándose de un aportante independiente o a través de un vínculo contractual, impide que se realicen aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, solamente a uno de los cuatro pilares, de allí que la nominación del sistema sea integrada, pues obliga al independiente o al empleador a liquidar y causar los aportes a seguridad social de forma obligatoria (…)

Lo anterior, para resaltar que en cada uno de los casos señalados en la presente observación confluyen las mismas inconsistencias, lo cual permite inferir más allá

[66] "*En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables* "

de cualquier duda razonable, que existe información inexacta, imprecisa o inexistente, que no tiene la potencialidad de probar la existencia de un vínculo laboral formal o informal.

Contrario a lo manifestado por esa delegada, frente al caso del señor EIDER QUINTANA TEJADA, al momento del reconocimiento del beneficio, no se encontró registro alguno que permitiera probar a esta instancia administrativa, al menos de forma sumaria, la existencia de un vínculo laboral, razón por la cual, este Ministerio procedió al reconocimiento y pago del subsidio de que trata el artículo 40, literal h de la Ley 48 de 1993.

(…) se tiene que el señor [redacted], presentó las siguientes novedades, las cuales se contraponen entre sí, de la siguiente manera:

*- Registra afiliación al régimen subsidiado en salud NUEVA EPS, en estado activo, con fecha de afiliación **28/01/2022**.*
- Registra afiliación a pensión por régimen de prima media- COLPENSIONES-, en calidad de activo cotizante, con fecha de afiliación 21/09/2001, estado retirado del régimen de ahorro individual PORVENIR, el 01/11/2004.
- Registra afiliación a Caja de Compensación Familiar, tipo de afiliado: trabajador afiliado dependiente, estado activo, con fecha de afiliación 16 de junio de 2014.
- Registra programas de asistencia social con fecha de vinculación 01/10/2016.

Nótese como la información anteriormente descrita, resulta imprecisa, pues se reitera que para que pueda determinarse que existe un vínculo laboral, que derive una afiliación como trabajador dependiente, deben subsistir entonces el aporte al sistema de salud, condición que no se cumple en el presente caso, toda vez que, el señor EIDER QUINTANA TEJADA, registra en el ya mencionado aplicativo, estar vinculado al régimen subsidiado, aunado lo anterior, siendo beneficiario de programas de asistencia social.

(…)

De otro lado, frente al registro del señor [redacted], registra el siguiente histórico de novedades, las cuales se contraponen entre sí, de la siguiente manera:

- Registra afiliación al régimen contributivo en salud, en estado desafiliado, con fecha de afiliación 06/06/2007.
- Registra afiliación a pensión por régimen de ahorro individual- COLFONDOS-, en calidad de inactivo, con fecha de afiliación 02/06/2007.
- Registra afiliación a Caja de Compensación Familiar, tipo de afiliado: trabajador afiliado dependiente, estado activo, con fecha de afiliación 14/06/2007.

(…)

Adicionalmente, y frente a este caso particular, resulta ilustrativa resaltar que, mediante Resolución No.5470 del 22 de diciembre de 2017, este Ministerio, en cumplimiento a lo ordenado en un fallo judicial, proferido en sede de tutela, ordenó el reconocimiento y pago del beneficio de que trata el literal h, del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, a partir del 01 de septiembre de 2017, y hasta que se resolviera por parte del organismo médico laboral, la situación médica del señor [redacted], lo cual a la fecha de elaboración de la presente comunicación no ha ocurrido, toda vez que, el área de medicina laboral del Ejército Nacional, no ha concluido el trámite de Junta Médica Laboral.

(…)

(…) es pertinente indicar que frente al historial del señor [redacted], se registró el siguiente histórico de novedades, las cuales se contraponen entre sí, de la siguiente manera:

- No se reporta afiliación en salud.
- En pensiones, registra estado de afiliación inactivo, fecha de afiliación 22/02/2012.
- Registra afiliación a riesgos laborales en estado activo, con fecha de afiliación 01/03/2021.
- Registra afiliación a Caja de Compensación Familiar, tipo de afiliado: trabajador afiliado dependiente, estado activo, con fecha de afiliación 18 de julio de 2022.

(…)

En virtud del registro histórica frente al caso concreto, y en aras de determinar la continuidad en el pago del beneficio económico, la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de esta Dirección, solicitó a la Sociedad Administradora de Fondos de pensiones y Cesantías -PORVENIR- informara sobre el estado de afiliación del señor [redacted], así como, las fechas de afiliación y la calidad de esta, bien sea como trabajador dependiente o independiente.

Ahora bien, a través de Memorando M20230607PS000844 del 07 de junio de 2023, y teniendo en cuenta la respuesta otorgada por la Sociedad Administradora de Fondos de pensiones y Cesantías -PORVENIR- el Coordinador del Grupo Prestaciones Sociales de esta Dirección, solicitó al área de nómina la suspensión del pago a favor del señor [redacted], por encontrarse vinculado laboralmente con una empresa del sector privado desde el mes de mayo de 2021.

Por lo anterior, el señor [redacted], fue suspendido de la nómina de Ley 48 de 1993, a partir del mes de junio de 2023.

(…) preciso manifestar que la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva a través del Grupo Prestaciones Sociales, procederá de manera inmediata a realizar las actuaciones administrativas a que haya lugar, tendientes a gestionar los trámites

de cobro y recaudo de cartera, de conformidad con lo establecido en la Resolución 5037 de 2021.

De otro lado, verificado el historial del señor [redacted], se advierte, que producto del control y la verificación previa al pago de la nómina mensual de Ley 48 de 1993, en el mes de febrero del año 2023, se detectó que el señor [redacted], había cambiado su estado en el referido aplicativo, cambiando a activo cotizante, con los siguientes datos concretos:

- Registra afiliación al régimen contributivo en salud, en estado activo - cotizante, con fecha de afiliación 01/08/2016, en la EPS Sanitas.
- Registra afiliación a pensión al régimen de ahorro individual- COLFONDOS-, en calidad de activo cotizante, con fecha de afiliación 01/03/2021.
- Registra afiliación a Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, tipo de afiliado: trabajador afiliado dependiente, estado activo, con fecha de afiliación 11/06/2021.
- Registra afiliación riesgos laborales, seguros de vida Colpatria, en calidad de activo, con fecha de afiliación 18/01/2016.

Indistintamente de la fecha de afiliación, de la información reportada se puede colegir, válidamente que el señor [redacted], estaba realizando aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, en calidad de ACTIVO COTIZANTE, en los principales pilares de dicho sistema (salud, pensión y riesgos laborales).

En razón a lo anterior, se procedió a la suspensión a partir del mes de febrero del 2023, en la nómina de Ley 48 de 1993, al señor [redacted].

Por lo expuesto, y en garantía del debido proceso, a través de comunicación electrónica No.RS20230302PS005641 de fecha 02 de marzo de 2023, la Coordinadora del Grupo Prestaciones Sociales de la Dirección de Veteranos de Rehabilitación Inclusiva, comunicó al señor [redacted], la suspensión en la nómina y el motivo por el cual se tomó tal determinación.

De conformidad con los argumentos expuestos en el presente escrito, solicito a esa delegada, excluir del presente informe, la observación No.9, la cual tiene incidencia con presunto alcance disciplinario y fiscal, sin embargo esta Dirección, en aras de fortalecer el proceso de pago de beneficios por Ley 48 de 1993, evaluará un nuevo procedimiento que permita acceder, a fuentes de información que contengan datos más confiables, actualizados, exactos y completos, a efectos de blindar el proceso de reconocimiento, permanencia y exclusión oportuna de este beneficio económico."

ANÁLISIS RESPUESTA

Con relación a los argumentos expuestos por la DIVRI, es necesario recalcar situaciones precisas que denotan las debilidades observadas en este procedimiento.

En primero lugar, el sujeto de control manifiesta que el Grupo de Prestaciones Sociales realiza una revisión detallada de las condiciones de los beneficiarios a través del Registro Único de Afiliados (RUAF), sin embargo, en otro apartado la misma DIVRI informa que este aplicativo presenta imprecisiones e inexactitudes en cuanto a la información reportada, principalmente en lo referente al tipo de afiliación y/o fechas de las últimas actualizaciones, por lo cual "*no tiene la potencialidad de probar la existencia de un vínculo laboral formal o informal*".

Aunado a esto, se afirma que son las administradoras del Sistema General de Seguridad Social y los operadores PILA la fuente de información más fiable, sin llegar a demostrar que desde la DIVRI se hacen consultas o verificaciones por este medio, de manera que se deja en evidencia las limitaciones de los controles actuales y sus fuentes de información sin haber adelantado las acciones orientadas superarlas o establecer mecanismos más rigurosos que permitan al Grupo de Prestaciones Sociales cumplir con sus funciones[67].

Por otra parte, con relación a la asignación del señor [redacted], si bien es cierto que la misma fue ordenada por fallo judicial derivado de la interposición de una tutela, no se tiene certeza de que desde el momento en que se causó tal beneficio (año 2017) hasta la fecha, no se haya practicado la Junta Médico Laboral correspondiente que permita establecer si en algún momento debió interrumpirse el pago de este subsidio.

Con relación a los tres (3) beneficiarios restantes, para el caso de los señores [redacted] y [redacted], a pesar de que se mencione que se pretende dar inicio a gestiones de cobro, se menciona que desde el año 2021 estas personas figuran como trabajadores dependientes, según consultas realizadas por el Grupo de Prestaciones sociales, a quienes se les suspendieron los pagos correspondientes solamente hasta el presente año (2023), dejando en claro que también hubo lugar a pagos injustificados entre las fechas referidas en la respuesta de la DIVRI.

En consideración de lo anterior, no existe seguridad razonable sobre las fechas a partir de las cuales los beneficiarios referidos pudiesen haber dejado de cumplir los requisitos establecidos en la Ley 48 de 1993 para recibir la asignación mensual allí establecida, considerando que, si bien los reportes del RUAF pueden presentar información parcialmente actualizada, el sujeto de control tampoco aporta

[67] Resolución 285 de 2022 de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, Artículo 2, literal C, numeral 2.

documentación que permita esclarecer la fecha real de la ocurrencia de estos hechos.

Finalmente, teniendo en cuenta que para la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal se requiere la concurrencia de los tres elementos entorno a los hechos mencionados, se considera pertinente la apertura de una indagación preliminar, conforme al artículo 7 de la Ley 610 de 2000[68], y se configura un hallazgo con incidencia disciplinaria, producto del incumplimiento del Grupo de Prestaciones Sociales en las labores de verificación de la nómina (incluyendo beneficiarios de la Ley 48 de 1993), así como de los requisitos para cancelar las asignaciones otorgadas.

HALLAZGO No. 8. CUOTAS PARTES POR COBRAR CON GARANTÍA DE DEPÓSITO JUDICIAL

De conformidad con el Decreto 1874 de 2021, por medio del cual se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DVIRI), se dio lugar a reunión de trabajo del día 03 de marzo de 2022 entre representantes de esa dependencia y del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), con el fin de realizar traslado de saldos contables[69] entre sí, incluyendo lo correspondiente a cuotas partes por cobrar, para ser reconocidas en la información financiera de la DIVRI.

Ahora bien, por estos derechos de cobro, correspondientes a la proporción de pensiones pagadas por el Ministerio a cargo de terceros, la DIVRI reconoció cuotas partes adeudadas por 88 entidades por un total de $ 4.025.613.786, de los cuales $359.751.468 contaban con garantía de depósito judicial al cierre de 2022, según información de la matriz de cálculo de deterioro del MDN[70].

El Reglamento Interno de Recaudo de Cartera[71] determina que tales títulos de depósito deben ser reconocidos como garantías de pago a favor de la entidad, para posteriormente ordenar su imputación a las deudas asociadas y hacer la respectiva cancelación de las cuentas por cobrar.

En este sentido, se evidenció que los saldos de cuotas partes por cobrar en proceso coactivo no reflejan la realidad económica de estos derechos considerando que, si bien al cierre de 2022 no se hicieron efectivas las garantías mencionadas, es justamente por la omisión de estos procedimientos que aún se contabilizan, las cuales pueden ser canceladas una vez surtido el acto administrativo mencionado.

---

[68] "*En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables* "

[69] Teniendo en cuenta que el plazo para presentación de información contable era el 10 de marzo de 2022, de acuerdo con Resolución No. 038 de 2022 de la Contaduría General de la Nación.

[70] Empleada para calcular el porcentaje de deterioro de cuentas por cobrar, en aplicación de la Circular 2020-534, emitida por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa Nacional.

[71] Emitido mediante Resolución No. 5039 de 2021 del Ministerio de Defensa Nacional – Capítulo IV.

La situación expuesta obedece a debilidades en la gestión de los ejecutores de los procesos de cobro coactivo encargados de hacer efectivos los títulos de depósito mencionados, así como por omisiones en la preparación de la información contable de la DIVRI, ya que este hecho no se encuentra revelado en los estados financieros de la vigencia 2022 y puede alterar la interpretación de los usuarios[72], considerando que los títulos de depósito por $359.751.468 representan el 34% del valor en libros[73] de cuotas partes por cobrar. Por lo argumentado, se configura hallazgo administrativo producto de las debilidades en la presentación de saldos de cuotas partes por cobrar.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1.Respuesta Dirección de Veteranos y rehabilitación Inclusiva respondió:

"En relación con las observaciones 2, 5 y 6, a continuación, se precisa el alcance de lo que corresponde a las competencias del grupo prestaciones sociales de la DIVRI en materia de cobro persuasivo y lo pertinente al Grupo de Jurisdicción Coactiva de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa:

Corresponde a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva a través del Grupo Prestaciones Sociales, la elaboración de las cuentas de cobro por concepto de cuotas partes pensionales, el cobro persuasivo y el envío para inicio del respectivo proceso coactivo, en los términos previstos en la Resolución 5037 del 26 de noviembre de 2021 del Ministerio de Defensa Nacional, en concordancia con la circular CIR2020-534 del 31 de agosto de 2020 de esta misma Entidad.

La Circular CIR2020-534, establece el procedimiento contable de cuentas por cobrar, así como; el procedimiento de cobro en las etapa persuasiva y coactiva, tendientes al recaudo de cartera.

(…) una vez surtido este trámite, remitiendo el proceso a la Dirección de Asuntos Legales - Grupo de Cobro Coactivo del Ministerio de Defensa, quien en el ejercicio de su competencia, tiene la facultad de realizar directamente el cobro de las obligaciones hasta la finalización del aludido proceso de cobro coactivo, tal y como se consagra en el artículo 24 ibídem, ***"Funciones del responsable del procedimiento*** *(…) Dirigir el procedimiento administrativo de cobro coactivo"*

Considerando que desde la DIVRI se agotaron las actuaciones propias de su competencia (cobro persuasivo), fue necesario remitir las observaciones al Grupo Jurisdicción Coactiva de la Dirección de Asuntos legales del Ministerio de Defensa Nacional quienes mediante comunicación oficial MEMORANDO N0. M20231024011917 y correo electrónico del 26 de octubre de 2023 (se anexa copia),

[72] Marco conceptual para Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Párrafo 24: Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado
[73] Entendido como la diferencia entre el valor inicial de la obligación y el deterioro asociado a la fecha.

solicitan un término de 10 días con el fin de verificar la actividad procesal de los casos auditados."

2.Respuesta Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional:

"Para tal efecto, como se anunció frente a los 627 procesos a cargo del grupo Jurisdicción Coactiva se iniciará el proceso de normalización de cartera."

ANÁLISIS RESPUESTA

En primera medida, la DIVRI menciona que su competencia se encuentra enmarcada en el proceso de cobro, por lo cual las deudas en etapa de cobro coactivo con garantía de depósito judicial que fueron objeto de observación se encontrarían fuera de su gestión.

Al respecto, es necesario recordar que el numeral 20 del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021 le asignó a la DIVRI la función de realizar el trámite de cobro de las cuotas partes de los pensionados del Ministerio de Defensa Nacional, sin que se especifique la instancia en la cual debe realizarse tal gestión, ya que el recaudo de cartera se refiere a las dos etapas, como se entiende de las afirmaciones realizadas por el Consejo de Estado[74]: "*En todo caso, debe tenerse en cuenta que los manuales de procedimiento coactivo contemplan una etapa de cobro persuasivo previa a la de cobro coactivo, en la cual se invita al deudor a pagar la obligación de común acuerdo, para evitar mayores costos por intereses y gastos del cobro coactivo."*

Por otra parte, en la respuesta del Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio no se objetó lo observado por esta auditoría, por el contrario, se indica que se procederá a realizar los procesos de normalización de cartera correspondientes.

Por los motivos expuestos, se configura un hallazgo administrativo, derivado de las cuotas partes por un total de $359.751.468 que, al cierre de 2022, presentaban respaldo por título de depósito judicial, los cuales no han sido aplicados a las cuentas por cobrar correspondientes, generando así que las mismas no hayan sido depuradas de las acreencias del Ministerio, que contablemente presenta la DIVRI.

HALLAZGO No. 9. SALDO CUOTAS PARTES POR COBRAR PRESCRITAS

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), al cierre de 2022 tenía cuentas por cobrar que comprenden acreencias de difícil recaudo, entre las cuales se presenta un saldo de $4.025.840.025 correspondiente a cuotas partes[75], con un deterioro asociado de $2.954.548.116,02.

[74] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 6 de abril de 2021, Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00011-00(2459)
[75] Contribución a cargo de una entidad sobre la pensión de determinado beneficiario, que está siendo asumida por la entidad pagadora, en este caso, el sujeto de control.

Con relación a lo anterior, se evaluó la muestra seleccionada de expedientes de cuentas de difícil recaudo en estado de cobro coactivo, a partir de lo cual se identificaron cuotas partes de vigencias anteriores con porcentajes de deterioro elevados.

Así mismo, se realizaron solicitudes de información al sujeto de control y al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), con la finalidad de esclarecer la antigüedad de estas acreencias, las gestiones de cobro realizadas y particularidades de cada una, y así evaluar su representación en los estados financieros de la DIVRI, observando que al cierre de 2022 se presentaron saldos de cuotas partes en las siguientes condiciones:

- Cuentas que para la fecha de ejecutoría del mandamiento de pago se encontraban prescritas, de acuerdo con la normatividad aplicable[76]
- Cuentas que se encontraban vigentes al momento de la expedición de mandamiento de pago, para las cuales transcurrió el tiempo de prescripción antes de lograr su recaudo[77].
- Cuentas que no fueron trasladadas a cobro coactivo que, al no presentar gestión alguna para su recaudo, prescribieron conforme a la normatividad ya mencionada.

Como resultado se identificaron cuentas por cobrar en estado de prescripción al cierre de 2022, catalogadas como de *difícil recaudo*, como se detalla en el anexo al presente oficio denominado *Anexo_Observaciones_Cuotas_Partes*, sobre las cuales no procede su reconocimiento y/o presentación en los saldos de contabilidad, considerando que su situación es de *imposible recaudo*, como lo establece el artículo 2.5.6.3. del Decreto 445 de 2017[78] y el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera[79], debido a la prescripción.

En resumen, es de observar que las cuentas presentadas en los estados financieros del sujeto de control no reflejan su realidad económica, situación que se deriva de debilidades en la articulación y seguimiento a estos conceptos entre el Grupo de Jurisdicción Coactiva del MDN y el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, así como del Grupo Administrativo y Financiero garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable[80].

[76] Artículo 4, Ley 1066 de 2006: El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva
[77] De acuerdo con el Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y Artículo 818 del Estatuto Tributario. "*El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago (…) Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago (…)*"
[78] Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. - No obstante, las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe **cartera de imposible recaudo** (…), la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales: a. Prescripción.
[79] Artículo 72.4. (…) Cuando se cumplan algunas de las causales establecidas, se entenderá que la deuda se enmarca en una obligación de imposible recaudo y deberá depurarse de la información contable.
[80] Artículo 2, literal D - Resolución 285 de 2022 del Ministerio de Defensa Nacional

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo producto de la sobreestimación en la subcuenta *138590- Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo* por valor de **$1.897.550.701,76**, correspondiente al valor inicial de las cuotas partes por cobrar que, al cierre de 2022, se encontraban en estado de imposible recaudo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1.Respuesta Dirección de Veteranos y rehabilitación Inclusiva respondió:

"Se reitera la solicitud de eliminación de esta observación, toda vez que a través del Grupo de Prestaciones Sociales se adelantaron las actuaciones correspondientes para la declaratoria de deudores del estado a las entidades territoriales respecto de las cuales no se logró el pago de cuotas partes pensionales, así como el cumplimiento de la respectiva etapa de cobro persuasivo, conforme lo establecido en las resoluciones Nro. 546 de 2007 y 5037 de 2021.

Una vez el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, culmina la etapa de cobro persuasivo, la competencia para el cobro coactivo recae exclusivamente en el Grupo de Jurisdicción Coactiva, dependencia que igualmente agoto todos los trámites administrativos encaminados al recaudo de la cartera, conforme se precisó en el oficio número RS20231102129165 de noviembre 2 de 2023, donde se indicaron las actuaciones realizadas en tal propósito, además de indicar que " Se insiste en que el Cobro Coactivo se trata de procedimiento administrativo de medios mas no de resultados, el cual debe ser valorado conforme la gestión procesal de cobro sin caer en el error de considerar que sólo el recaudo de la correspondiente obligación es la que mide el cobro realizado, por cuanto no es responsabilidad de la Entidad que el deudor no realice el pago y no cuente con recursos para pagar su obligación"

***"**(…) se precisa el alcance de lo que corresponde a las competencias del grupo prestaciones sociales de la DIVRI en materia de cobro persuasivo y lo pertinente al Grupo de Jurisdicción Coactiva de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa:*

Corresponde a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva a través del Grupo Prestaciones Sociales, la elaboración de las cuentas de cobro por concepto de cuotas partes pensionales, el cobro persuasivo y el envío para inicio del respectivo proceso coactivo, en los términos previstos en la Resolución 5037 del 26 de noviembre de 2021 del Ministerio de Defensa Nacional, en concordancia con la circular CIR2020-534 del 31 de agosto de 2020 de esta misma Entidad."

2. Respuesta Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional:

"Respecto a los 735 casos, 627 mandamientos fueron notificados. Los deudores tenían la facultad de ejercer los derechos de defensa y contradicción y proponer

excepciones que consideraran pertinentes, conforme con los artículos 830 y 831 del Estatuto Tributario.

Los 108 mandamientos restantes no fueron remitidos al Grupo Jurisdicción Coactiva, según se puede detallar en el anexo adjunto.

Debe considerarse que frente a los 627 procesos que están a cargo del Grupo Jurisdicción Coactiva se continuará con el respectivo proceso de normalización de cartera.

Conforme la relación de los procesos objeto del hallazgo, se procedió a registrar la actividad procesal y se realizó la correspondiente anotación en el anexo adjunto en la casilla que dice "ACTIVIDAD PROCESAL."

(…)

Como primera medida, conviene precisar que el inicio del proceso de cobro no necesariamente implica que la entidad recaude u obtenga el pago de la deuda, pues se trata de una actividad de medio, no de resultado. Siendo así, la gestión que se debe valorar es la actuación desplegada para obtener el recaudo, mas no se puede examinar la gestión frente al recaudo efectivo de la obligación. Sobre el particular, Zamir (2014) afirma que: el procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como: Un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (p.2).

Se insiste en que el Cobro Coactivo se trata de un procedimiento administrativo de medios mas no de resultados, el cual debe ser valorado conforme la gestión procesal de cobro sin caer en el error de considerar que sólo el recaudo de la correspondiente obligación es la que mide el cobro realizado, por cuanto no es responsabilidad de la Entidad que el deudor no realice el pago y no cuente con recursos para pagar su obligación.

Se solicita considerar que no existe un presento daño patrimonial por cuanto se buscó el recaudo de acreencias a favor del Ministerio de Defensa, soportado en la actividad procesal que obra en los expedientes auditados y en los que se garantizó el debido proceso a las entidades deudoras quienes una vez notificadas del mandamiento de pago no presentaron excepciones reconociendo con su actuar la deuda. El debido proceso de los deudores se cumplió."

ANÁLISIS RESPUESTA

Con relación a las situaciones por las cuales se trasladó la observación en la presente auditoría, se detallaron 735 casos en los que el mandamiento de pago fue emitido de manera posterior a la prescripción de la acción de cobro, frente a lo cual el Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio justifica de la siguiente manera:

- 627 cuentas de cobro sí contaron con la notificación del correspondiente mandamiento de pago. Sin embargo, no detalla o adjunta soportes que permitan establecer la fecha en la cual se llevó a cabo este procedimiento y si se encontraba dentro de los términos antes de la caducidad de la acción de cobro, por lo cual no se desvirtúa lo observado.

- 108 casos no fueron trasladados por parte de la DIVRI para que les fuera iniciado el proceso de cobro coactivo, por lo cual no se dio la correspondiente notificación de los mandamientos de pago. Al respecto de esta afirmación, tampoco se aportó soporte documental que permitiera verificar lo mencionado. Adicional a lo anterior, dado que la falencia se haya presentado en las áreas de la DIVRI o en el Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio, esto no desvirtúa el hecho de que las cuentas en mención se encontraran prescritas al cierre de la vigencia 2022.

Por otra parte, en ambas respuestas se menciona que las cuentas por cobrar están en proceso de recaudo, sin embargo, tal afirmación omite aspectos relevantes como lo es la condición actual de las mismas, que resultaron en obligaciones naturales, en donde su recuperación depende de la voluntad de pago del deudor y lo que procede es la terminación del proceso, conforme lo determinado en el artículo 65 del Reglamento interno de Recaudo de Cartera y Pago de las Obligaciones[81].

En cuanto al archivo anexo a la respuesta, la entidad registra un resumen de ciertas actuaciones procesales, sin embargo, no determina la fecha en que se llevaron a cabo estas, por lo tanto, no se pueden aceptar como prueba para desvirtuar la observación, ya que en principio todas estas actuaciones se hicieron de forma posterior a los tres años contemplados legalmente[82] para el cobro de las cuotas partes.

En cuanto a la afirmación en las respuestas "*la obligación de recaudo es de medio y no de resultado*", si bien es un argumento que comparte el equipo auditor, nos encontramos frente a un caso en que incluso las labores administrativas de medio han estado por fuera de los términos, propiciando así la prescripción de los derechos sobre cuotas partes pensionales. En este sentido, el Consejo de Estado se ha

[81] Resolución 5037 de 2021 del Ministerio de Defensa Nacional.
[82] Ley 1066 de 2006

pronunciado[83] frente a la diligencia de estas acciones, en las que se deben desplegar todos los esfuerzos para procurar obtener el resultado correspondiente.

En adición, el Consejo de Estado ha referido: "*cuando la obligación es de medio el deudor se exonera de responsabilidad probando diligencia y cuidado"* [84]*,* no obstante, en el caso bajo análisis no se evidenció que se hubiera actuado con la diligencia debida para evitar la prescripción de la acción de cobro y poder continuar con el proceso de cobro con miras a la recuperación de la cartera, que tiene una antigüedad superior a la establecida en la ley para las acciones de cobro.

Lo descrito se encuentra desarrollado en la Resolución No 5037 de 2021[85], cuando en el artículo 22 señala que le corresponde al funcionario responsable del procedimiento iniciar e impulsar el procedimiento administrativo de cobro coactivo de manera oficiosa y en el parágrafo No 1 determina que para dar inicio al procedimiento administrativo debe tenerse certeza de que la acción de cobro no se encuentre prescrita.

Así mismo, el artículo 24 de la norma en mención determina las funciones del responsable del procedimiento, en las que se impone entre otras, que previo al inicio del procedimiento administrativo de cobro coactivo verifique la vigencia del título ejecutivo; así como librar los actos administrativos necesarios para el desarrollo del proceso conforme las normas que lo regulan; decretar las medidas preventivas necesarias tendientes a garantizar el recaudo de las obligaciones y decretar la prescripción de las obligaciones a petición de parte o de oficio.

Por las razones expuestas, es de evidenciar que la prescripción de la acción de cobro sobre las cuotas partes incluidas en el anexo tuvo lugar debido a la falta de diligencia entre las unidades involucradas, sin que se lograse demostrar la ocurrencia de hechos atípicos o de fuerza mayor que impidieran su recaudo. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo, producto de las incorrecciones que se presentan en Cuentas por cobrar de la DIVRI por el reconocimiento de acreencias que, al cierre de 2022, se encontraban en estado de imposible recaudo para el sujeto de control.

HALLAZGO No. 10. CONTINUDAD EN EL PAGO DE SUTITUCIÓN PENSIONAL A PERSONAS FALLECIDAS.

El artículo 40 del Decreto 4433 de 2004, establece: *"Sustitución de la asignación de retiro o de la pensión. A la muerte de un Oficial, Suboficial, alumno de la escuela de*

[83] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 12 de julio de 2021, expediente 54001-23-33-000-2012-00148-01 (51053).
[84] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 1998, expediente 10530
[85] Por la cual se expide el nuevo Reglamento interno de Recaudo de Cartera y Pago de las obligaciones del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional y se deroga la Resolución No 546 del 14 de febrero de 2007, y aquellas que la modifiquen.

formación o Soldado de las Fuerzas Militares, Oficial, Suboficial, miembro del Nivel Ejecutivo, Agente o alumno de la escuela de formación de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto, tendrán derecho a una pensión mensual que será pagada por la entidad correspondiente, equivalente a la totalidad de la asignación o pensión que venía disfrutando el causante."

Asu vez, el artículo 11 de la misma norma, determina el orden de beneficiarios de pensiones por muerte en servicio activo[86], según el cual, si existen hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años que dependían económicamente del causante o hijos inválidos y cónyuge, la pensión se distribuye entre ellos; así mismo, indica que la porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de estos entre sí y a la del cónyuge.

Con fundamento en la normatividad señalada, se verificó la nómina de pensiones pagadas en los meses de enero y diciembre de 2022[87], la cual se cruzó con información de defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI (Dependencia de la Contraloría General de la República)[88].

De esa comparación, se evidenciaron pagos de pensiones en el año 2022 a personas fallecidas en vigencias anteriores, como se detalla a continuación:

Caso No 1

Según la información suministrada por la DIARI, el menor de edad con NUIP 1054284287, registra fecha de defunción 08 de noviembre de 2019 (número de serial de registro civil de defunción 0004936026).

[86] *Las pensiones causadas por la muerte del personal de Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, y Alumnos de las escuelas de formación, en servicio activo, serán reconocidas y pagadas en el siguiente orden:*

11.1 La mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente y la otra mitad a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos si dependían económicamente del causante.

11.2 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos, si dependían económicamente del causante.

11.3 Si no hubiere hijos, la pensión corresponderá la mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, y la otra mitad en partes iguales, para los padres que dependían económicamente del causante.

11.4 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, siempre y cuando dependieran económicamente del causante.

11.5 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, ni padres, la pensión le corresponderá previa comprobación de que el causante era su único sostén, a los hermanos menores de dieciocho (18) años o inválidos.

La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de estos entre sí y a la del cónyuge, y la de los padres entre sí y a la del cónyuge. En los demás casos no habrá lugar a acrecimiento."

[87] RS20230918D022706 del 18 de septiembre de 2023.

[88] Oficio No 2023IE0106303 del 10 de octubre de 2023.

Dentro del expediente suministrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)[89], se observó que además del menor fallecido, existen otros tres beneficiarios de la sustitución pensional por el fallecimiento del Soldado Profesional del Ejército Nacional, que se identificó en vida con Cédula de Ciudadanía No. 80.157.591; la primera de ellas, corresponde a la cónyuge con documento de identidad No 1.048.821.643 y a los menores de edad con NUIP 1.048.822.322 y 1.058.355.947, esta última de madre diferente a la cónyuge del causante[90].

Pese al fallecimiento del menor de edad en el año 2019, la DIVRI en el año 2022 realizó pagos a su nombre, a través de su apoderada, en cuantía que asciende a ONCE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS CON VEINTISÉIS CENTAVOS ($11.474.293.26) y no ha realizado el correspondiente ajuste y acrecimiento de la pensión de los demás beneficiarios, conforme lo señalado por el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004.

Caso No 2

Según la información suministrada por la DIARI, el menor de edad con NUIP 1.112.152.908, registra fecha de defunción 16 de junio de 2019 (número de serial de registro civil de defunción 0004082465).

Dentro del expediente suministrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) se observó que además del menor fallecido, existen dos beneficiarios más de la sustitución pensional por el fallecimiento del Soldado Profesional del Ejército Nacional, que se identificó en vida con Cédula de Ciudadanía No. 6.321.784; la primera de ellas, corresponde a la cónyuge con documento de identidad No 1.114.458.637 y a la menor de edad con NUIP 1.112.158.621, conforme la Resolución No 3211 del 05 de agosto de 2016.

Pese al fallecimiento del menor de edad en el año 2019, la DIVRI en el año 2022 realizó pagos a su nombre, a través de su apoderada, en cuantía que asciende a TRECE MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS ($13.518.800) y no ha realizado el correspondiente ajuste y acrecimiento de la pensión de los demás beneficiarios, conforme lo señalado por el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004.

Las situaciones descritas se generan por la omisión del sujeto de control de verificar la supervivencia de los sustitutos de las pensiones[91], que puede afectar derechos

[89] Radicado RS20231025D025895, del 25 de octubre de 2023.
[90] Resolución No 1435 del 13 de abril de 2016, expedida por la Directora Administrativa (E) del Ministerio de Defensa Nacional.

[91] *Artículo 21 del Decreto 019 de 2012: A partir del 1 de julio de 2012, la verificación de la supervivencia de una persona se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este servicio es gratuito para la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones administrativas. En consecuencia, a partir de esa fecha no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia).*
La Registraduría Nacional del Estado Civil inter-operará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de del

de terceros de buena fe, cuando corresponden a beneficiarios con otro apoderado diferente al que se realizó el giro de la pensión por los menores fallecidos. Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con relación al caso No.1 la entidad manifiesta:

(…)

Respecto del pago a favor de la menor ANDREA CAROLINA CAICEDO MELGAREJO, identificada con NUIP No.1.048.822.322, a través de su madre y representante legal, la señora SILVIA ALEJANDRA MELGAREJO JAIME, ha tenido soporte jurídico, con fundamento en la validación de la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, donde resulta pertinente indicar que el régimen jurídico aplicable al procedimiento de cruces de bases de datos para identificar la supervivencia de un pensionado se encuentra previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012.

(…)

En este caso particular y concreto, se pudo evidenciar que, a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no reporta como fallecida el número de identificación de la menor [redacted] *razón por la cual se dio continuidad al pago de las mesadas pensionales correspondientes.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Área de Nómina del Grupo Prestaciones Sociales, al no contar con soporte alguno de fallecimiento de la menor [redacted] *no realizó acrecimiento pensional a favor de la otra beneficiaria de la sustitución pensional.*

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la señora [redacted]*, ha omitido su deber legal de informar a este Ministerio, el fallecimiento de la menor* [redacted]*, y en un presunto acto presunto de mala fe, la señora continuó percibiendo el pago del porcentaje otorgado al menor, mediante Resolución No.1435 de 2016.*

Con relación al caso No.2, (…)

Respecto del pago a favor de la menor [redacted]*, identificada con NUIP No.1.112.152.908 a través de su madre y representante legal, la señora* [redacted] *ha tenido soporte jurídico, con fundamento en la*

Ministerio sea consultada en línea por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona. El reporte constituirá plena prueba de la existencia de la persona.

validación de la vigencia de los documentos de identidad de los pensionados a cargo del Ministerio de
Defensa Nacional, donde resulta pertinente indicar que el régimen jurídico aplicable al procedimiento de cruces de bases de datos para identificar la supervivencia de un pensionado se encuentra previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 019 de 2012.

En este caso particular y concreto, se pudo evidenciar que, a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no reporta como fallecida el número de identificación de la menor [redacted]*, razón por la cual se dio continuidad al pago de las mesadas pensionales correspondientes.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Área de Nómina del Grupo Prestaciones Sociales, al no contar con soporte alguno de fallecimiento del menor [redacted] *no realizó acrecimiento pensional a favor de la otra beneficiaria de la sustitución pensional, precisando además que los beneficiarios constituyen el mismo núcleo familiar.*

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la señora [redacted]*, ha omitido su deber legal de informar a este Ministerio, el fallecimiento del menor* [redacted]*, y en un acto presunto de mala fe, la señora continuó percibiendo el pago del porcentaje otorgado al menor, mediante Resolución No.3211 del 05 de agosto de 2016.*

Finalmente, frente a la observación No.8, es preciso manifestar que la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva a través del Grupo Prestaciones Sociales, procederá de manera inmediata a realizar las actuaciones administrativas a que haya lugar, a realizar los respectivos acrecimientos pensionales, derivados del fallecimiento de los beneficiarios indicados, a partir del día siguiente a su fallecimiento, así como adelantar los trámites de cobro y recaudo de cartera, de conformidad con lo establecido en la Resolución 5037 de 2021.

En este punto, resulta pertinente aclarar que no ha existido de parte del área de nómina del Grupo Prestaciones Sociales, omisión alguna en relación con sus deberes objetivos de verificación, control, cruces de bases de datos y cargue de novedades, las cuales se han ejecutado de forma mensual, y con estricto apego al procedimiento; en todo caso, partiendo del principio constitucional de la colaboración armónica entre entidades públicas, procesamos en nuestras bases de datos de nómina de pensionados, las novedades que son reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de criterios de confiabilidad y exactitud de los datos que allí reposan.

El Ministerio de Defensa Nacional, carece de aplicativos de información que permitan validar estados, novedades, vigencias de documentos de identidad, diferentes a cédula de ciudadanía, que permitan fijar un control adicional de carácter propio, en relación con las bases de datos de pensionados.

ANÁLISIS RESPUESTA

Frente a los tres casos planteados en la observación, el sujeto de control argumenta siempre el cumplimiento de la obligación de revisar la base de datos del Ministerio de Protección Social y que existe mala fe de los representantes legales de los menores fallecidos, sobre lo cual el órgano de control se pronunciara en los siguientes términos:

El artículo 21 de la Ley 019 de 2012, dispuso que a partir del 1 de julio de 2012 no se podrán exigir certificados de la fe de vida (supervivencia) y que su verificación se hará consultando únicamente las bases de datos del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así mismo, que la Registraduría Nacional del Estado Civil interoperará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información del Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través de ese Ministerio sea consultada por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona.

Posteriormente, el Decreto 1450 de 2012 reguló el procedimiento y competencias establecidas en el mencionado artículo; igualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No 1537 del 11 de mayo de 2015, en la que determinó las especificaciones técnicas para la consulta en línea de forma masiva de la fe de vida o supervivencia de las personas y el mecanismo de transferencia de los archivos.

En la mencionada resolución se determinó que el Ministerio de Salud dispondrá de un *"ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* para las entidades consultantes, y más adelante en el numeral 1.2.2. "*ESTRUCTURA DEL ARCHIVO DE RESPUESTA DE SUPERVIVENCIA"* estableció que cuenta con los siguientes archivos:

1. Un archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil.
2. Un archivo de respuesta de los registros no encontrados cuando aplique.
3. Un archivo de información de Control JNFO, el cual contendrá la información de control de los archivos de respuesta, firmado digitalmente por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto del archivo de respuesta cuya fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene dos tipos de registros, dentro del que se encuentra el Registro Tipo 2 correspondiente a la respuesta dada a partir del Registro Civil de Defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye a las personas fallecidas. Frente al archivo respuesta de registros no encontrados, este incluye los registros que no fueron encontrados en el Registro Civil de Defunción ni en el Archivo Nacional de Identificación y aclara que esto no implica que estén o no fallecidos.

Acorde con lo señalado, la DIVRI debe contar con tres tipos de archivos que son los que demuestran el cumplimiento de la obligación de verificar la supervivencia de los pensionados, sin embargo, la entidad en su respuesta solo aportó doce archivos en formato de texto, sin que se identifique a cuál de estos tres archivos de respuesta corresponden.

No obstante, lo anterior, se verificaron los archivos allegados por el sujeto de control, en los cuales los NUIP 1054284287 y 1112152908, se encuentran en el archivo identificado SMCO0000220190531MSPSNO 1, y figuran como "NO ENCONTRADO".

Por lo tanto, la respuesta de la entidad y los soportes allegados no desvirtúan lo observado por este ente de control, toda vez que no se advierte la existencia de todos los todos los archivos de respuesta que la norma contempla, entre ellos el que contiene los registros de los fallecidos; así mismo, los NUIP que se encontraron en los registros figura como no encontrado, lo cual no significa que este vivo y no hay alguna actuación por parte de la DIVRI con el fin de aclarar la situación de "no encontrado" para corroborar que el pensionado estuviera vivo.

Por otra parte, respecto a lo manifestado por la DIVRI sobre la mala fe de las representantes legales de los menores beneficiarios de las pensiones, sobre este tema no se pronunciará este órgano de control, teniendo en cuenta que es un tema propio de la jurisdicción penal.

Por lo anterior, la observación se mantiene en las mismas condiciones que se comunicó y se configura como hallazgo en los mismos términos.

HALLAZGO No. 11. RAZONABILIDAD SALDOS DE CUOTAS PARTES POR COBRAR Y DETERIORO

Como parte de las cuentas contables de la muestra de auditoría, se evaluó la composición de saldos de cuotas partes pensionales por cobrar al cierre de 2022, para lo cual se solicitó información al sujeto de control, como el reporte de las cuentas por cobrar en estado de cobro coactivo y las matrices de cálculo de deterioro[92] asociadas a estas.

En este orden de ideas, el reporte de Excel denominado *Proceso coactivo*[93] proporcionado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva detalla cada una de las cuentas que se encuentra en esta etapa de recaudo y su valor inicial, y el archivo denominado *Consolidado_Deterioro_2022_Cuotas_partes*[94] contiene,

[92] Deterioro de cuentas por cobrar se refiere a la disminución en el valor de la obligación inicial, asociado a factores como disminución en el grado de exigibilidad de la deuda, desmejoramiento de las condiciones del deudor, paso del tiempo sin recaudo de recursos, entre otros.
[93] Requeridas por medio del Solicitud de Información No. 1 del 17/07/2023 y prueba de recorrido al macroproceso financiero y contable del día 04/08/2023.
[94] El cual contiene matrices de cálculo de deterioro, implementadas en el marco de la Circular No. 534-2020 del Ministerio de Defensa Nacional para el cálculo y reconocimiento de pérdidas de valor en cuentas por cobrar.

además del valor inicial, el monto susceptible de deterioro y el cálculo del deterioro asociado para el caso de cada entidad territorial deudora, por medio de un denominada matriz.

De esta manera, el análisis realizado consistió en un recálculo de las cuotas partes por cobrar y su deterioro a partir de las matrices aportadas por la DIVRI, observando que el valor total por ambos conceptos no corresponde con los saldos de contabilidad presentados al cierre de la vigencia auditada:

Tabla No 12. Diferencias en saldos de cuotas partes por cobrar

CONCEPTO	VALOR SEGÚN ESTADOS FINANCIEROS	VALOR SEGÚN MATRICES[95]	DIFERENCIA
Cuotas partes por cobrar	$ 4.025.840.025,00	$ 4.064.486.247,06	$ 38.646.222
Deterioro	$ 2.954.548.116,00	$ 2.938.009.282,90	-$ 16.538.832

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el sujeto de control

Con relación a estas cifras, la diferencia de $38.646.222 en el saldo de cuotas partes por cobrar obedece a entidades para las que se reporta un menor valor en contabilidad con respecto a lo detallado en las matrices de cálculo, siendo estas: Alcaldía de Girardot, Distrito Turístico de Cartagena y Gobernación del Meta, como se detalla en el anexo *Recálculo_Cuotas_Partes_Coactivo*.

Por otra parte, el concepto de deterioro presenta la situación contraria, en la cual el saldo de contabilidad es mayor a los descrito en las matrices de cálculo, con imposibilidad de determinar las entidades a las cuales obedecen estas diferencias, considerando que el monto de deterioro en contabilidad no se encuentra desagregado por cada una, sino que se registra como un valor consolidado.

En virtud de lo anterior, la información financiera de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva no cumple con las características de presentación libre de error[96] y verificabilidad[97], que hacen parte de las características fundamentales y de mejora que demanda el marco conceptual de la Contaduría General de la Nación.

La situación expuesta tiene origen en la falta de articulación entre las áreas de Contabilidad y la Oficina de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional, para la actualización y verificación de información en los diferentes procesos de cobro coactivo; así como en la ausencia de procedimientos de verificación por parte del grupo de contabilidad de la DIVRI, repercutiendo así en la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera del sujeto de control. Por lo anterior se presenta un hallazgo administrativo.

[95] Cuotas partes por cobrar en matriz *Proceso_coactivo*; y Deterioro en matriz *Consolidado_Deterioro_2022_Cuotas_partes.*
[96] Párrafo 31 – Marco Conceptual para Entidades de Gobierno – Contaduría General de la Nación: "*Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. (…)*"
[97] Párrafo 31 – Marco Conceptual para Entidades de Gobierno – Contaduría General de la Nación: "*La verificación puede ser directa o indirecta. (…) Verificación indirecta significa comprobar las variables de un modelo, fórmulas u otra técnica y recalcular el resultado utilizando la misma metodología (…)".*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"*Una vez analizada la observación No. 10, como se indicó en respuesta dada a la CGR, en el requerimiento No. 08, numeral 09, las diferencias se presentaron por los momentos en que se tomó la información para el cálculo del deterioro, situación que será considerada para el cierre de la presente vigencia.*"

ANÁLISIS RESPUESTA

Con base en los argumentos de la entidad, se ratifica que la información contable contenida en las cuentas de acreencias de difícil recaudo y deterioro acumulado, no presentan las características de verificabilidad y presentación libre de error que exige el Marco Conceptual para Entidades de Gobierno de la Contaduría General de la Nación, lo cual repercute directamente en la razonabilidad de los saldos relacionados con cuotas partes por cobrar en estado de cobro coactivo, por cuanto, al cierre de la vigencia 2022, no existe certeza sobre los valores que componen tales rubros. Por lo anterior se ratifica lo observado y se configura un hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO No. 12. DEPURACIÓN OTRAS CUENTAS POR PAGAR – INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO DE CUOTAS PARTES

Como parte de la auditoría financiera a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), vigencia 2022, se estableció una muestra de cuentas contables a ser evaluadas, siendo parte de esta la identificada como *291090-Otros ingresos recibidos por anticipado*, la cual presenta un saldo al cierre del periodo auditado de $154.784.903,62.

Respecto de su naturaleza, se solicitó al sujeto de control explicación de los valores reflejados y el detalle de cada rubro que compone esta subcuenta[98], indicando que en esta se incluye el valor de cuotas partes pensionales[99] por pagar o por imputar en este caso, al corresponder a ingresos recibidos por anticipado de otras entidades.

En contraste con lo anterior, la DIVRI presentó saldos de cuotas partes por cobrar al cierre de 2022, en etapa de cobro coactivo, derivados de la proporción de pensiones canceladas que no ha sido pagada por las entidades deudoras, presentándose las siguientes cifras para las administraciones territoriales:

[98] Mediante requerimientos de información No. 8 y No. 15 remitidos en la presente auditoría.
[99] Contribución a cargo de una entidad sobre la pensión de determinado beneficiario, que está siendo asumida por la entidad pagadora, en este caso, la DIVRI

Tabla No 13. Saldos a favor y por cobrar de cuotas partes pensionales – DIVRI 2022

NIT	ENTIDAD	SALDO A FAVOR	SALDO POR COBRAR
800019112	MUNICIPIO DE LOS ANDES	$ 1.975,00	$ 89.438,20
800091594	DEPARTAMENTO DEL CAQUETA	$ 1.531.054,00	$ 15.980.489,47
800093439	MUNICIPIO DE TOCAIMA	$ 540.395,00	$ 2.025.051,21
800095775	MUNICIPIO DE PUERTO RICO	$ 267.250,00	$ 514.207,00
800099095	MUNICIPIO DE IPIALES	$ 2.206.443,00	$ 30.950.996,63
800100050	MUNICIPIO CARMEN DE APICALA	$ 2.187,00	$ 1.954.641,00
800100137	MUNICIPIO DE PLANADAS	$ 4.654.859,21	$ 21.845.012,95
800103913	DEPARTAMENTO DEL HUILA	$ 17.453.568,00	$ 305.805.819,78
800103923	DEPARTAMENTO DE NARIÑO	$ 13.740.412,00	$ 74.651.941,69
890000464	MUNICIPIO DE ARMENIA	$ 1.756.946,00	$ 2.798.842,33
890102006	DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	$ 14.805.993,00	$ 169.750.384,56
890201725	LOTERIA SANTANDER	$ 13.101.459,00	$ 36.859.351,40
890399011	SANTIAGO DE CALI DISTRITO ESPECIAL.	$ 8.420.924,00	$ 71.559.627,18
890801052	DEPARTAMENTO DE CALDAS	$ 2.742.642,00	$ 4.559.396,00
890801053	MUNICIPIO DE MANIZALES	$ 1.154.767,00	$ 3.544.646,00
890900286	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	$ 323.590,00	$ 5.071.591,85
890904996	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P.	$ 4.507,00	$ 454.548,00
890905211	MUNICIPIO DE MEDELLIN	$ 16.249.063,00	$ 17.568.248,00
891102844	MUNICIPIO DE NATAGA	$ 1.643.985,37	$ 5.568.690,63
891200513	MUNICIPIO DE PUERTO LEGUIZAMO	$ 1.155.615,00	$ 2.045.532,00
891200916	MUNICIPIO DE TUMACO	$ 3.725.422,00	$ 8.129.650,00
891580006	MUNICIPIO DE POPAYAN	$ 9.333.058,00	$ 14.161.181,00
891580016	DEPARTAMENTO DEL CAUCA	$ 1.424.900,00	$ 9.812.847,60
891800846	MUNICIPIO DE TUNJA	$ 6.965.149,00	$ 11.446.263,40
891900272	MUNICIPIO DE TULUA	$ 1.484,00	$ 8.793.640,44
892000148	DEPARTAMENTO DEL META	$ 113.237,00	$ 11.323.437,25
892399999	DEPARTAMENTO DEL CESAR	$ 276.275,56	$ 5.560.999,06
899999115	EMPRESA TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA SA ESP	$ 2.065.216,00	$ 3.178.691,80
TOTAL		**$125.662.376,14**	**$846.005.166,43**

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el sujeto de control

En síntesis, la DIVRI presenta un total de 28 entidades para las cuales se reportan saldos por cobrar ($846.005.166,43) y saldos a favor ($125.662.376,14), sin que éste último concepto haya sido imputado a las cuentas de difícil recaudo respectivas.

La falta de gestión para depuración de estas cuentas por cobrar obedece a debilidades del Grupo de Prestaciones Sociales, encargada de las funciones relacionadas con recaudo de cuotas partes[100], así como de su articulación con el

[100] Artículo 2, literal C, Resolución 0285 de 2022 del Ministerio de Defensa Nacional.

Grupo Administrativo y Financiero entorno a la evaluación de la cartera, de manera que existen cuentas por cobrar de vigencias anteriores que podrían ser canceladas con la aplicación de los saldos a favor mencionados.

Lo anterior tiene impacto en el estado de situación financiera de la entidad, principalmente en el activo, de manera que existen cuentas por cobrar que pudieron ser canceladas al cierre de la vigencia. De igual manera, la permanencia de estos saldos tiene como consecuencia una disminución del activo por el cálculo del deterioro asociado a cuentas de difícil recaudo[101], concepto que también impacta en el estado de resultados del sujeto de control al reconocerse como gastos del periodo[102]. Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"*Considerando el proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional de la Unidad de Gestión General al cierre de la vigencia 2021 mediante Decreto No. 1874 de Diciembre de 2021, y que la misma ocasiono, que la persona líder del proceso de cuotas partes por cobrar no fuera traslada a la DIVRI, conllevando a la entidad a presentar retrasó en el proceso de aplicación de las consignaciones a las entidades cuotapartistas; adicionalmente es pertinente citar que las entidades realizan consignaciones que involucran una o varias cuentas de cobro, lo que dificulta identificar el abono.*

Ante la situación descrita y con el fin de reconocer en los Estados Financieros el origen del abono y la entidad, se registraron como ingresos recibidos de manera anticipada por la entidad, los cuales se han venido trabajando en la presente vigencia, toda vez que una misma entidad cuotapartista puede estar tanto en etapa persuasiva como en coactiva."

ANÁLISIS RESPUESTA

En virtud de los argumentos expuestos por el sujeto de control, se denotan situaciones adversas en cuanto a la organización de grupos de trabajo de la DIVRI, lo cual trae consigo dificultades tanto para la identificación y aplicación de recaudos sobre cuotas partes, así como para el trámite oportuno sobre los ingresos recibidos por parte de otras entidades.

Con relación a esto, se reiteran los hechos observados, resaltando que gestión tardía sobre los recaudos de cuotas partes repercute en la razonabilidad de las subcuentas mencionadas, conllevando también al reconocimiento injustificado, para

[101] Deterioro de cuentas por cobrar se refiere a la disminución en el valor de la obligación inicial, asociado a factores como disminución en el grado de exigibilidad de la deuda, desmejoramiento de las condiciones del deudor, paso del tiempo sin recaudo de recursos, entre otros.
[102] Catálogo General de Cuentas (Contaduría General de la Nación). Cuenta 53 – Gastos por deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones: "*En esta denominación, se incluyen las cuentas que representan* ***los gastos estimados para reflejar el valor del desgaste o pérdida de la capacidad operacional por el uso de los bienes, su consumo, o deterioro*** *(…)"* Subrayado y negrilla fuera del texto original.

algunos casos, de deterioro sobre cuotas partes por cobrar en estado de difícil recaudo. Por lo anterior se presenta un hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO No. 13. CUENTAS POR COBRAR PRESCRITAS DE MESADAS PAGADAS EN EXCESO

La DIVRI al cierre de 2022 presenta cuentas por cobrar en estado de difícil recaudo por concepto de mesadas pensionales pagadas en exceso[103], por un valor de $11.179.800.273,06, sobre las cuales se reconoce un deterioro asociado[104] de $8.349.202.424,73, de acuerdo con los estados financieros de la entidad sobre la vigencia auditada.

Respecto de estas acreencias, la acción de cobro sobre mesadas pagadas en exceso tiene un término de prescripción de cinco (5) años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, plazo que puede ser suspendido por un lapso igual mediante la notificación del mandamiento de pago sobre la deuda[105].

Con relación a lo anterior, se evaluaron expedientes de cuentas de difícil recaudo de una muestra seleccionada y se solicitó información[106] al sujeto de control, con la finalidad de esclarecer la antigüedad de estas acreencias, las gestiones de cobro realizadas y particularidades de cada caso, observando que al cierre de 2022 se presentaron saldos de cuotas partes en las siguientes condiciones:

- Cuentas que para la fecha de ejecutoría del mandamiento de pago se encontraban prescritas, de acuerdo con la normatividad aplicable[107]
- Cuentas para las cuales no se presenta mandamiento de pago asociado, que al cierre de 2022 han cumplido el término de prescripción.

A partir de este análisis, se identificaron diecinueve (19) cuentas por cobrar en estado de prescripción al cierre de 2022 catalogadas como de *difícil recaudo*, como se detalla en el anexo al presente oficio *Mesadas_Prescritas_Coactivo*, sobre las cuales no procede su reconocimiento y/o presentación en los saldos de contabilidad, considerando que su situación es de *imposible recaudo*, como lo establece el artículo 2.5.6.3. del Decreto 445 de 2017[108] y el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera[109], debido a la prescripción.

[103] Corresponde a la proporción de días de pensión pagados a los beneficiarios sobre los cuales no se tenía la obligación de liquidar.
[104] Deterioro de cuentas por cobrar se refiere a la disminución en el valor de la obligación inicial, debido a factores como disminución en el grado de exigibilidad de la deuda, desmejoramiento de las condiciones del deudor, paso del tiempo sin recaudo de recursos, entre otros.
[105] De acuerdo con el Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y Artículo 818 del Estatuto Tributario. "*El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago (…) Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago (…)*"
[106] Por medio de Requerimiento de información No. 13 de la auditoría.
[107] Artículo 187 del Estatuto Tributario: "
[108] Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. - No obstante, las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe **cartera de imposible recaudo** (…), la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales: a. Prescripción.
[109] Artículo 72.4. (…) Cuando se cumplan algunas de las causales establecidas, se entenderá que la deuda se enmarca en una obligación de imposible recaudo y deberá depurarse de la información contable.

Finalmente, es de observar que los saldos por cobrar de mesadas pensionales pagadas en exceso no reflejan la realidad económica del sujeto de control, situación que se deriva de debilidades en la articulación y seguimiento a estos conceptos entre el Grupo de Jurisdicción Coactiva del MDN y el Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, así como del Grupo Administrativo y Financiero de garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable[110].

Por último, se configura hallazgo administrativo producto de la sobreestimación en la subcuenta *138590- Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo* por valor de **$168.476.902,57**, correspondiente al valor inicial de las cuentas por cobrar de mesadas pensionales pagadas en exceso que, al cierre de 2022, se encontraban en estado de imposible recaudo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1.Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva

"*Se envía traslado por competencia mediante oficio rad RS20231107PS026724 – MDNDVGSEDB-DIVRI del 7 de noviembre de 2023, por lo anterior se solicita prorroga de 10 días para dar respuesta a esta observación.*"

2.Ministerio de Defensa Nacional

"*Debe considerar que las diecinueve (19) cuentas relacionadas con anterioridad cuentan con mandamientos de pago que fueron notificados a los deudores, quienes tenían la facultad de ejercer los derechos de defensa y contradicción y proponer excepciones que consideraran pertinentes, conforme con los artículos 830 y 831 del Estatuto Tributario, pero no presentaron excepciones.*

Debe indicarse que las cuentas donde se observó "no tener mandamiento de pago", si cuentan con mandamiento de pago como quiera que al verificar los expedientes, en cada uno se encontró actividad procesal dentro de un proceso de cobro fundamentado un mandamiento de pago, conforme obra en el siguiente cuadro"

Debe considerarse que frente a las 19 cuentas relacionadas que están a cargo del grupo Jurisdicción Coactiva se continuará con el respectivo proceso de normalización de cartera. Se solicita considerar que se buscó el recaudo de acreencias a favor del Ministerio de Defensa, soportado en la actividad procesal que obra en los expedientes auditados y en los que se garantizó el debido proceso a los deudores quienes una vez notificados del mandamiento de pago no presentaron excepciones reconociendo con su actuar la deuda."

[110] Artículo 2, literal D - Resolución 285 de 2022 del Ministerio de Defensa Nacional.

ANÁLISIS RESPUESTA

En consideración de la respuesta de la DIVRI, se complementó la información de mandamientos de pago relacionados con cinco cuentas de cobro, los cuales fueron expedidos antes de la prescripción de la acción de cobro.

Sin embargo, con relación a otras acreencias sobre las cuales se emitió mandamiento de pago luego de la prescripción, se reitera que la condición de imposible recaudo de estas obedece a la falta de diligencia del Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional, en la medida en que transcurrió el término en mención sin que se adelantaran las gestiones propias de un proceso coactivo para su recaudo. Por lo anterior, se sustraen del listado de cuentas por cobrar prescritas un total de cinco acreencias y se configura un hallazgo administrativo en los siguientes términos.

HALLAZGO No. 14. SALDO DE MESADAS PENSIONALES POR PAGAR

De conformidad con el desarrollo de la auditoría financiera a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, vigencia 2022, se determinó una muestra de cuentas contables para ser objeto de análisis, incluyendo los saldos contenidos en la subcuenta *249032-Cheques no cobrados o por reclamar*, en la cual se contabilizan los pagos rechazados por entidades bancarias de mesadas pensionales, que figuran como pendientes de pago al cierre del periodo[111].

En este sentido, la DIVRI reporta mesadas por pagar al cierre de 2022 por un total de $276.271.794,26[112], correspondiente a sumas de mesadas y retroactivos a favor de 75 beneficiarios en total, que, de acuerdo con la respuesta de la entidad[113], fueron pagados en la vigencia 2023.

Con relación a lo anterior, por medio de requerimiento de información No. 15 al sujeto de control, se solicitó reporte de los pagos efectivamente realizados por la tesorería de la DIVRI a favor de los beneficiarios de mesadas pensionales, observando las siguientes inconsistencias entre reportes de contabilidad y de pagos[114]:

- 45 mesadas que en contabilidad figuran '*por pagar'* al cierre de 2022, se reflejan como pagadas esa vigencia según reporte de Tesorería, mientras que según reporte de nómina figuran como canceladas en el año 2023.
- Se observan 4 mesadas pensionales que, de acuerdo con el reporte de pagos no exitosos[115], fueron efectivamente pagadas en 2023, por lo cual al cierre de 2022 debían figurar como cuentas por pagar a favor de los beneficiarios.

[111] De acuerdo con respuesta del sujeto de control al requerimiento de información No. 8, punto 3.
[112] De acuerdo con reporte de libro auxiliar del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con corte a 31/12/2022.
[113] Respuesta al requerimiento de información No. 8.
[114] Las cuales se detalla en el anexo denominado Cruce_Subcuenta_249032_Pagos
[115] Proporcionado por el Grupo de prestaciones sociales en prueba de auditoría del día 19/10/2023.

- Con base en el reporte de pagos de tesorería, se observan 38 casos en los cuales no se pagó mesada de diciembre de 2022, hecho que debió reflejarse como un movimiento crédito en ese mismo mes a favor de los beneficiarios.

- Por último, se presentan inconsistencias respecto de siete (7) beneficiarios que, de acuerdo con la información suministrada por la DIARI[116], se encontraban fallecidas al cierre 2022, sin que se hayan realizado las diligencias necesarias para la depuración de estas obligaciones.

Las incorrecciones expuestas se presentan por debilidades en la consolidación de información entre el Grupo Administrativo y Financiero y el Grupo de Prestaciones Sociales, considerando que ambas unidades dependen entre sí para la actualización del estado de las obligaciones de la DIVRI, lo que se traduce en incertidumbre sobre si el saldo de cuentas por pagar refleja la realidad del sujeto de control, afectando así el grado de seguridad sobre las cifras presentadas en la información financiera[117]. Por lo anterior se presenta un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"*Dentro del proceso de pago masivo de nómina, para uno o varios terceros que se incluyen en un DIP de nómina puede presentarse que el banco donde el cuentahabiente tiene su cuenta por alguna razón rechace el pago.*

(...)

Cuando el banco devuelve el pago, en SIIF Nación se procesa un archivo de pagos no exitosos y el sistema de forma automática invalida la cuenta bancaria del funcionario o tercero y crea una cuenta por pagar y un acreedor de pago no presupuestal por el valor rechazado a nombre de cada tercero y los documentos son asignados a la unidad o sub unidad ejecutora que ordenó el pago presupuestal para que finalice la ordenación del pago no presupuestal de PAG".
En atención a lo enunciado, la DIVRI no realiza registros manuales en la cuenta 249032 – Cheques no cobrados o por reclamar, estos los hace el SIIF Nación de forma automática.

Para validar los saldos en la cuenta mencionada, se debe tener presente la fecha del registro de la cuenta por pagar en el SIIF Nación, toda vez que, los pagos no exitosos, registrados en la cuenta 249032, no corresponde necesariamente a los

[116] Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, en respuesta a oficio 2023IE0097501.
[117] Características del Marco Conceptual para Entidades de Gobierno de la Contaduría General de la Nación: Verificabilidad: "*30 (…) Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular*." Oportunidad: "*33. La oportunidad significa tener a tiempo información disponible para los usuarios con el fin de que pueda influir en sus decisiones (…)"*
Principios de Contabilidad Pública: Devengo: "*los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.*"

pagos reportados en los periodos solicitados en el requerimiento de información No. 8, punto 3

(…)

Lo anterior, porque allí se reportaron los pagos incluidos en archivos DIP de nómina los cuales se gestionan de forma masiva en el SIIF a través de la opción GESTION DE GASTOS (EPG), dando aplicación a la GUIA GESTION PAGO MASIVO DE NOMINA A BENEFICIARIO FINAL y los pagos no exitosos, se gestionan individualmente, por la opción SISTEMA DE CUENTA UNICA NACIONAL (CUN), aplicando la GUIA FINALIZAR PAGOA UN TERCERO POR PAGO NO EXITOSO PAGO MASIVO DE NOMINA ABENEFICIARIO FINAL

Los valores reportados en el requerimiento de información No. 8, punto 3 pueden ser similares a los constituidos como pagos no exitosos, esto en razón a que los valores pagados mes a mes corresponden a nóminas.

Para dar claridad, adjunto archivo Excel, donde se relacionan:

Tercero
Saldos cierre 2022
Fecha de Registro en la cuenta 249032
Fecha de Pago o estado "Pendiente de pago" del saldo a cierre de 2022, analizado a 31 de octubre de 2023

Con lo anterior, se aclaran los ítems relacionados a continuación en razón a que lo expuesto en los mismos, no corresponde a la realidad de los movimientos de la cuenta 249032 Cheques no cobrados o por reclamar:

(…)

Adicionalmente es necesario precisar lo siguiente:

- *De 76 registros:*

  - *46 rechazos fueron pagados en el año 2023*
  - *21 rechazos pertenecen a personas fallecidas, a la espera de documentos de herederos para realizar los pagos de dineros que correspondan.*
  - *6 pendientes de allegar documentos para pago.*
  - *3 fallecidos con gestión de pago de rechazos realizadas por los herederos.*

Archivo Excel PUNTO 3 PAGOS SIIF:

- *De 75 registros:*
  - *46 no reportan valor en el mes de diciembre 2022, la causa obedece a:*
    - *20 NOMINADO EN DIC2022 - EXCLUIDO DE DIPS POR CUENTA*

INVALIDA, dips pagados en el primer semestre del año 2023.
- *26 no nominados en diciembre 2022 por suspensión en nómina en meses anteriores por cuenta inactiva, muerte, supervivencia o independencia económica.*

- *29 registros reportan valor nominado en diciembre 2022:*

  - *8 nominados en dic2022 - EXCLUIDO DE DIPS POR CUENTA INVALIDA, dips pagados en el primer semestre del año 2023.*
  - *21 nominado en dic2022 con cuenta activa sin generación de rechazo."*

ANÁLISIS RESPUESTA

Con relación a la respuesta del sujeto de control, si bien el archivo Excel relaciona el total de beneficiarios de mesadas por pagar al cierre de 2022 y el estado actual cada obligación, la DIVRI no aporta en su respuesta documentos que permitan establecer la veracidad de las fechas de registro y cancelación allí descritas, como pueden ser comprobantes de contabilidad, órdenes de pago, entre otros, para llegar a establecer que los saldos de la subcuenta 249032 obedece a la realidad.

Conforme a lo anterior, es de mencionar que existen limitaciones para identificar las fechas de causación y cancelación de mesadas pensionales pendientes de pago, aunado a que existen determinados casos para los cuales se reflejan pagos por diferentes valores para un mismo mes entre el reporte de nómina a cargo del Grupo de Prestaciones sociales y el reporte de pagos de tesorería, del Grupo Administrativo y financiero.

A partir de las inconsistencias en la información remitida a la presente auditoría y las dificultades para determinar las fechas reales de registro y pago de mesadas pensionales, por lo que se configura un hallazgo administrativo.

2.3 MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Ejecución Presupuestal

Respecto a la ejecución de gastos de la DIVRI, en su primer año de funcionamiento como institución con autonomía presupuestal, presentó los siguientes valores:

Tabla No 14. Ejecución Presupuestal DIVRI 2022

FUNCIONAMIENTO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	COMPROMETIDO (99,55%)	OBLIGADO (99,99%)	PAGADO (100%)
Gastos de personal	12.111.916.183	11.850.907.352	11.850.907.352	11.850.907.352
Adquisición de bienes y servicios	7.919.711.356	7.685.124.993	7.473.594.520	7.473.330.121
Transferencias Corrientes	1.453.101.653.196	1.447.060.669.601	1.447.060.669.601	1.447.060.669.601
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses	39.508.000	3.292.000	3.292.000	3.292.000
TOTAL	**1.473.172.788.735**	**1.466.599.993.945**	**1.466.388.463.472**	**1.466.388.199.073**

Fuente: Reporte ejecución de gastos aportado por la DIVRI (2022)

Rezago presupuestal.

En primer lugar, como parte del rezago presupuestal la DIVRI reporta una (1) cuenta por pagar por valor de $264.398, la cual será evaluada en el desarrollo de la auditoría.

Por otra parte, se constituyeron un total de 20 reservas presupuestales por valor de $211.530.473, de las cuales fueron incluidas como muestra un conjunto de 7 reservas, las cuales representan el 88% del valor del universo ($186.707.708), acorde con los resultados del formato No 30, muestra que se detalla el anexo No. 1 de este documento.

Vigencias futuras

El total de vigencias futuras aprobadas a la DIVRI constituyen un total de 23 conceptos por valor de $3.119.132.738, universo sobre el cual se evaluará una muestra de 8 rubros por un valor acumulado de $2.129.119.158, equivalente al 68% de los recursos aprobados, acorde con los resultados del formato No 30, muestra que se detalla el anexo No. 1 de este documento.

Perdida de apropiación

Ahora bien, con respecto a la no ejecución de recursos, la DIVRI presenta pérdidas de apropiación para la vigencia 2022 por valor de $6.572.794.790, producto de los recursos apropiados que no fueron comprometidos por el sujeto de control, suma que equivale al 0,45% del presupuesto, situación que se presentó en los diferentes componentes del gasto así:

Tabla No 15 Pérdida de apropiación DIVRI 2022

FUNCIONAMIENTO	PERDIDA APROPIACIÓN
Gastos de personal	261.008.831
Adquisición de bienes y servicios	234.586.364
Transferencias Corrientes	6.040.983.595
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses	36.216.000
TOTAL	**6.572.794.790**

Fuente: Entidad

Vigencias expiradas

De acuerdo con la información suministrada por el sujeto de control, la DIVRI no presenta pago por vigencias expiradas para el periodo a auditar.

Contratación

En desarrollo de esta auditoría se evaluaron las condiciones de la adquisición de los bienes y servicios en cuanto a requisitos jurídicos, técnicos, y financieros, observando la aplicación las normas de contractuales, presupuestales, contables y de más aplicables.

La evaluación se enfocó en los contratos relacionados con mantenimiento y actualización tecnológica de las plataformas PAOYER Y SIMRI y demás objetos contractuales relacionados con el mejoramiento y actualización tecnológica de la DIVRI.

Teniendo en cuenta los resultados que arrojó el Formato No. 30 – Muestreo de Auditoría Financiera, la cantidad óptima de contratos a seleccionar ascendió a 10 contratos, que corresponde al 10.3% y suman un valor total de $ 2.807.632.472,27 que representa el 36.7% en valor del universo muestral.

Materialidad.

En consideración a la representatividad de los gastos en el presupuesto del sujeto de control, se tomó como base para el cálculo de la materialidad cuantitativa[118] en el Macroproceso Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, los gastos ejecutados al cierre presupuestal de la vigencia 2022.

Base seleccionada	Monto
Gastos ejecutados	$1.466.599.993.945

[118] Plan de Trabajo.

Por otro lado, se seleccionó el 1.17 % del rango del porcentaje, en razón al resultado de la evaluación del riesgo combinado de la vigencia auditada fue "MEDIO" y en la calificación del control interno fue "PARCIALMENTE ADECUADO", como se resume a continuación:

Base seleccionada	%	MP
Gastos ejecutados	1,17%	$17.159.219.929

El error tolerable (ET) equivale al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir: $8.579.609.965 y un importe de resumen de diferencias de $857.960.996.

Respecto a la Materialidad Cualitativa Presupuestal se tuvo en cuenta:

- Relacionada con Clasificación, Revelación o Presentación: Que los gastos ejecutados no correspondan a la clasificación establecida en Catálogo de Clasificación Presupuestal del Gasto del Ministerio de Hacienda y Crédito y Publico, en cinco (5) o más casos.

- Relacionada con Circunstancias: Que se incumpla la normatividad presupuestal, contractual y demás aplicable a la DIVRI para el desarrollo de sus funciones en cinco (5) o más casos, que constituyan al menos cinco (5) hallazgos que presenten cualquiera de las siguientes connotaciones: disciplinaria, fiscal y/o penal.

En el examen de las cuentas seleccionadas en la presente auditoría, se detectaron los siguientes Hallazgos:

HALLAZGOS PRESUPUESTALES

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. Conceptuar sobre la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022 y refrendar las reservas presupuestales, analizar el rezago presupuestal y la constitución de las vigencias futuras, teniendo en cuenta la variación en los ingresos**.**

Con relación a este objetivo específico, en la presente auditoría se analizaron los hechos que motivaron la constitución del rezago presupuestal (reservas y cuentas por pagar), así como el sustento de las vigencias futuras aprobadas para el año 2022, sin que se evidenciaran irregularidades en los procesos entorno a la ejecución de presupuesto de la DIVRI por estas modalidades.

Es de mencionar que, en cuanto a las vigencias futuras aprobadas, se evaluó la justificación y la razonabilidad de los recursos solicitados inicialmente, observando que en su mayoría corresponden a dineros necesarios para garantizar la prestación de servicios en beneficio de la DIVRI que trascienden la vigencia de ejecución presupuestal, como lo son contratos de aseo y vigilancia, soporte tecnológico, renovación de pólizas de seguros, entre otros.

Finalmente, se verificó la destinación de los recursos de vigencias futuras a los conceptos por los cuales fueron solicitados en principio, así como la liberación de los saldos sin ejecutar de aquellos rubros que no fueron agotados en su totalidad con estos dineros.

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenación de gastos y de pagos) para el ejercicio de sus funciones.

HALLAZGO No. 15. RECUPERACIÓN RECURSOS NOMINA NOVIEMBRE DE 2022. (D)

A través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (en adelante DIVRI), como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en el cual se estableció como función de esta: "*Reconocer y ordenar el pago de las pensiones y sustituciones del personal de la Unidad de Gestión General, del Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General Marítima y del personal civil no uniformado de la planta de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*"

En el mes de noviembre de 2022, se presentó una novedad de nómina, debido a que en algunos casos se hicieron pagos en exceso a varios pensionados. Al respecto se requirió información[119] sobre el estado actual de la recuperación de estos recursos, dando respuesta la DIVRI, por medio de oficio RS20231102D026577 del 2 de noviembre de 2023, en el que se detalló el tipo de actuaciones realizadas y el saldo por recuperar, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No 16.
Saldo por Recuperar Pagos en Exceso Nómina noviembre 2022.

DETALLE	CANTIDAD	VALORES	% DE RECUPERACION
SALDO POR RECUPERAR A OCTUBRE		**618.123.448**	**2,48%**
Autorizaciones Descuentos por aplicar	70	78.929.464	0,32%
En proceso Coactivo	130	351.583.591	1,41%
En proceso Persuasivo	99	168.853.289	0,68%
En tramite	15	18.757.104	0,08%
SALDO		**18.757.104**	0,08%

Fuente: Aportada por el sujeto de control.

Una vez verificada esta información, se observó que existen $18.757.104 que reportan en trámite, sin precisar a qué se refiere, teniendo en cuenta que en el

[119] Oficio No 2023EE0189594 del 30 de octubre de 2023.

mismo archivo se detalla el deudor que se encuentra en cobro persuasivo, coactivo o con autorización de descuento.

Así mismo, dentro de los deudores por este concepto se encuentran dos personas fallecidas en octubre de 2022[120], la primera de ellas identificada con C.C. No 12092601, que registra estar en cobro persuasivo; y la segunda con C.C. No 36220063 sobre la que se informa está en trámite, sin detallar a que se refiere.

Conforme lo anterior se evidencia que respecto de la primera situación descrita no se han adelantado las gestiones correspondientes para obtener el resarcimiento del recurso (cobro persuasivo y coactivo), lo que puede ocasionar un riesgo de pérdida de oportunidad para recuperar esos recursos.

En cuanto al segundo hecho, se presenta una dificultad adicional para la recuperación, ya que los deudores fallecieron con anterioridad al pago de la nómina de noviembre de 2022 y el cobro de esta deuda debe hacerse a los herederos de estas personas, actuaciones que no se evidencian que se hayan adelantado, pese a que ha trascurrido un año desde que se presentó la novedad.

Estos hechos se originan en el retraso para la realización de las acciones tendientes a la recuperación de los dineros pagados de más. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.[121]

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Los dineros que se cancelaron de más en el mes de noviembre de 2022, han sido recuperados casi en su totalidad, logrando un porcentaje de recaudo del 97.52%. Así mismo se han realizado todas las actuaciones administrativas correspondientes para el cobro de los valores pendientes de recuperar, para lo cual se han proferido los actos administrativos de declaratoria de deudores del estado.

Respecto a los valores referidos a la suma de $18.757.104, precisados en la observación, le informo que el Grupo de Prestaciones Sociales, adelantó igualmente el trámite administrativo de declaratoria de deudores del estado, conforme se advierte en la relación referida a continuación, donde se advierte que los actos administrativos de declaratoria de deudores se encuentran en etapa de notificación.

En relación con las personas que se refieren como " FALLECIDOS " , le informo que el área de recaudo y cartera del Grupo de Prestaciones Sociales de la DIVRI, procederá a realizar igualmente las actuaciones administrativas correspondientes para realizar la declaratoria de deudores del estado, de quienes eventualmente se logren identificar como herederos de los causantes, siendo preciso indicar que actualmente estamos dentro del término de ley para adelantar la etapa de cobro

[120] De acuerdo con información suministrada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI en oficio No 2023IE0106303 del 10 de octubre de 2023.
[121] Artículo 26 y numeral 19 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

correspondiente, conforme lo establecido en las resoluciones Nro. 546 de 2007 y 5037 de 2021, por lo que se solicita, la eliminación de esta observación.

ANÁLISIS RESPUESTA

Frente a lo señalado por la entidad sobre el porcentaje de recaudo, es un hecho conocido por este órgano de control, sobre el cual no se hizo pronunciamiento en la observación.

Ahora bien, respecto de las actuaciones adelantadas por la DIVRI para la recuperación efectiva de ese recurso, no se adjunta ningún soporte del inicio de algún trámite al respecto, por lo tanto, la observación se mantiene en las condiciones en que se comunicó y se configura como hallazgo.

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. Verificar que los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado para desarrollar las funciones asignadas.

HALLAZGO No 16. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PÁGINA WEB DIVRI (D y F)

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), suscribió la *"Aceptación Oferta No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI, presentada para el proceso de Mínima Cuantía No. MC 055/2022 MDN-VGSED-DIVRI, el día 1 de julio de 2022",* con la empresa AYMSOFT S.A.S. cuyo objeto era "*CONTRATAR EL DISEÑO, DESARROLLO, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO, SOPORTE TÉCNICO Y HOSTING DE LA PÁGINA WEB Y LA INTRANET DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL",* de acuerdo con las especificaciones técnicas del *"ANEXO TÉCNICO ACEPTACIÓN DE OFERTA"*.

El citado contrato tuvo un plazo de ejecución inicial desde el 01 de julio hasta el 1 de diciembre de 2022, término que finalmente fue ampliado hasta el 28 de febrero de 2023, según el Modificatorio Nro.02, cuyos ítems contractuales quedaron establecidos así:

Tabla No 17 Ítems Contratados

Ítem	Valor
Diseño, desarrollo, puesta en funcionamiento, mantenimiento y soporte técnico de la página web www.divri.gov.co cumpliendo con la Normatividad de Gobierno digital (Resolución 1519 y 2893 de 2020).	$ 30.593.370
Diseño, desarrollo, puesta en funcionamiento, mantenimiento y soporte técnico de la Intranet.	$ 17.744.152
Sección de Prestaciones Sociales.	$ 8.566.142
Servicio de Hosting Portal Web e Intranet.	$ 3.977.136
Total sin Adición	**$ 60.880.800**
Adición al Servicio de Hosting Portal Web e Intranet.	$ 749.822
Total con Adición	**$ 61.630.622**

Fuente: Elaboración propia

Para llevar a cabo los ítems contractuales anteriormente descritos y dar cumplimiento al objeto del contrato en mención, en el numeral 4 de la Aceptación Oferta No. 053/2022

MDN-VGSED-DIVRI, se estableció que el contratista se obliga a "*Cumplir el objeto del contrato, en las condiciones, y especificaciones señaladas en los estudios previos, invitaciones públicas y en la propuesta presentada en el anexo No.6 los cuales hacen parte integral del contrato*", este anexo se titula "*ANEXO 6 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO*".

La necesidad de la contratación fue presentada el 21 de julio de 2022, por medio del memorando Nro.M20220621MDN-DM-VVGSESD-DIVRI-AF000456 – DIVRI con el asunto: "*SOLICITUD EXPEDICIÓN DE CDP PARA CONTRATAR EL DISEÑO, DESARROLLO, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO, SOPORTE TÉCNICO Y HOSTING DE LA PÁGINA WEB*", en el cual argumentan que, el 30 de diciembre de 2021 bajo el Decreto 1874 de 2021 la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI) *"asumió el grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional y acogió la población de Veteranos de la Dirección de Bienestar Sectorial y Salud del Ministerio de Defensa Nacional donde se fortalecieron los procesos, trámites y seguimiento de la Ley 1979 de 2019 o Ley del Veterano"*, y ahora se identifica como Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), debido a esto, la entidad requiere cambiar su dominio (antes www.dcri.gov.co), actualizar su Página Web junto son su oferta de servicios y programas que actualmente realiza la DIVRI, así mimo su Intranet y crear un submenú que permita realizar trámites relacionados a las Prestaciones Sociales de los usuarios. Con base en lo anterior, fue expedido el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) Nro.7222 con fecha de 21 de junio de 2022 por valor de

$99.500.000,00 COP, rubro A-02-02-02-008-003 OTROS SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS.

Los pagos del contrato se efectuaron a través de las siguientes Órdenes de Pago Presupuestal y su facturación respectiva:

Tabla No 18 Pagos y Facturación Realizada

ORDEN DE PAGO PRESUPUESTAL			FACTURACIÓN		
Nro.	**Fecha Registro**	**Valor**	**Fecha**	**Nro. Factura**	**ítems**
311890222	28/09/2022	5.251.861,50	13/09/2022	#FE-318	• Alojamiento de plataformas web • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE
343960922	26/10/2022	27.585.019,00	3/10/2022	#FE-329	• Alojamiento de plataformas web • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE (INTRANET)
385880722	28/11/2022	18.407.009,00	3/11/2022	#FE-335	• Alojamiento de plataformas web • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE (30% del valor total del ítem) • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE (OBEDECE AL 100% DE LA CARGA PRESTACIONAL POR SSS DEL EQUIPO A CARGO DEL CONTRATISTA)
422840622	19/12/2022	8.311.198,50	5/12/2022	#FE-348	• Alojamiento de plataformas web • DISEÑO/REDISEÑO DE PÁGINA WEB EN LA NUBE (MES OCTUBRE QUE OBEDECE AL 25% DEL VALOR TOTAL SOBRE ESTE ITEM)

ORDEN DE PAGO PRESUPUESTAL			FACTURACIÓN		
Nro.	**Fecha Registro**	**Valor**	**Fecha**	**Nro. Factura**	**ítems**
451428822	27/12/2022	662.856,00	16/12/2022	#FE-357	• Alojamiento de plataformas web (SERVICIO DE HOSTING PORTAL WEB E INTRANET, MES DICIEMBRE 2022 QUE OBEDECE AL 16.67% DEL VALOR TOTAL DE ESTE ITEM.)
57663923	1/03/2023	662.856,00	14/02/2023	#FE-393	• Alojamiento de plataformas web (SERVICIO
					DE HOSTING PORTAL WEB E INTRANET, MES ENERO 2023 QUE OBEDECE AL 16.67% DEL VALOR TOTAL DE ESTE ITEM.)
69778223	13/03/2023	749.822,00	1/03/2023	#FE-406	• Alojamiento de plataformas web (SERVICIO DE HOSTING PORTAL WEB E INTRANET, MES FEBRERO 2023 QUE OBEDECE AL OTROSÍ 2 PRORROGA 2 Y ADICION 1 AL CONTRATO 053/2022)
	Total: 61.630.622,00				

Fuente: Elaboración propia a partir de la información DIVRI

De la evaluación realizada al contrato y la visita fiscal realizada el 19 de septiembre de 2023, en donde se realizó verificación de cada uno de los requerimientos técnicos estipulados en el documento: "*ANEXO 6 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO"*, se evidenció que no hubo cumplimiento del objeto contractual, cuyo fin era solventar la necesidad de la DIVRI, puesto que los requerimientos establecidos en el Anexo 6 no fueron desarrollados y/o cumplidos en su totalidad, ni tampoco fueron evidenciados en los informes de actividades entregados por el contratista, algunos de estos requerimientos se llevaron a cabo este año en la ejecución del contrato No.033/2023 MDN-VVGSED-DIVRI, entre estos se encuentran:

Página WEB: módulo de solicitud de citas, chat en línea, otro idioma (ingles), monitoreo del desempeño y uso del sitio web, diseño de una Landing Page y una ventana flotante, módulo de auditoría, aplicaciones interactivas que permitan a personas con discapacidad utilizar la página web.

Prestaciones Sociales: los usuarios para acceder a su historial, desprendibles de pago y Retención en la fuente acceden a la página del Ministerio por medio de un link creado en la página Web de la DIVRI, pero no se evidencia ningún desarrollo para que este trámite se realice *"directamente desde la página de la DIVRI".*
Intranet: No se evidenció que en la Intranet se encuentre desarrollada la "Sección Galería de video e imágenes", ni tampoco está activo el link del Mapa del Sitio de la Intranet.

Desarrollo Página Web: No se evidencia ningún estándar de Ciberseguridad aplicado, ni monitoreos de seguridad como "*escaneo de vulnerabilidades, escaneo de archivos infectados, análisis de patrones para detectar acciones sospechosas, verificación contra listas negras, monitoreo del tráfico para detectar ataques de denegación de servicios, ni sus acciones de mitigación correspondientes*"[122], definidos para la integración al Portal Único del Estado Colombiano GOV CO; tampoco de la realización de las pruebas Unitarias, de Integración, Sistema, Aceptación, Stress y Regresión.
Ante esto, la entidad manifiesta que estas pruebas "*se realizaron antes del pase a producción del sitio web*" mediante la plataforma GTmetrix pero no existen informes de gestión que así lo demuestren.

Mantenimiento: Durante la ejecución del contrato Nro.053-2022, no se evidencia la gestión y cumplimiento de los siguientes requerimientos: monitoreo para las actualizaciones de los parches de Seguridad al CMS, seguimiento a la base de datos para generar su respectiva optimización, monitoreo del uso de memoria utilizada por las diferentes aplicaciones, revisión de los logs del sistema, medidas de seguridad para evitar hackeos sobre la página web y copias de seguridad de bases de datos, CMS y página web.

Servicio de Hosting: No hay evidencia del cumplimiento de las siguientes actividades: gestión y administración del Hosting la cual debió realizarse por el contratista, de los backups generados durante la ejecución del contrato, monitoreo interno como es el uso de CPU, espacio en disco y Memoria RAM, del monitoreo externo, monitoreo al uptime durante la ejecución del contrato, seguimiento al Sistema de monitoreo continúo de fallas en el servidor desde una ubicación externa con notificación 7 x 24 x 365, no hay evidencia del Plan de Contingencia que el contratista debe seguir en caso que el sistema falle por "mantenimientos o acontecimientos inesperados".

[122] *Anexo 4: Guía técnica de integración de portales específicos de programas transversales al portal único del Estado colombiano gov.co. 4.3.2. Atributos de calidad mínimos de los portales de programas transversales del Estado4.3.2.3. Seguridad: Los portales específicos de programas transversales del Estado deberán contar con los siguientes elementos mínimos de seguridad para integrarse a GOV.CO:*
(…)
(p) Se deben implementar monitoreos de seguridad sobre la infraestructura tecnológica que soporta los portales específicos de programas transversales del Estado (escaneo de vulnerabilidades, escaneo de archivos infectados, análisis de patrones para detectar acciones sospechosas, verificación contra listas negras, monitoreo del tráfico para detectar ataques de denegación de servicios) y realizar las acciones de mitigación correspondientes.

Transferencia de Conocimiento: Fueron realizadas las capacitaciones de manera práctica y de acuerdo al Plan de capacitaciones suministrado por el contratista, pero éste no entregó los documentos que le permitieran a los funcionarios capacitados afianzar los conocimientos recibidos y que se encontraban estipulados en el requerimiento 15.2.

Garantía Técnica y otros requerimientos: En los Informes de Actividades se evidenció que el contratista realizó el soporte respectivo para la corrección de errores e imprevistos, pero no se evidencia las revisiones trimestrales de las Bases de Datos, formularios y reportes, conforme a lo estipulado en el requerimiento 16.3[123].

Documentos Técnicos que hacen parte de la obligación contractual: En la visita técnica fiscal se evidenció que no entregan el documento que describa cada uno de los módulos diseñados, frente a lo que la supervisora del contrato informa que el contratista entregó el manual de administración para éstos, pero no de todos los módulos construidos. El contratista no entregó certificaciones de asistencia a los funcionarios capacitados, de acuerdo a la respuesta de DIVRI manifiesta que: las certificaciones "*Quedaron mediante acta de reunión*", teniendo en cuenta que únicamente entregaron dos actas de reunión de las tres capacitaciones realizadas.

No realizaron la entrega de la documentación técnica mencionada en el requerimiento 17.7[124] del Anexo 6, de acuerdo con la información entregada por la entidad, "*El proveedor comparte el manual técnico: Manual Técnico.pdf*" en este manual no mencionan la "*Definición del esquema de seguridad*" ni tampoco los "*Factores de riesgo detectados*". Con respecto a los manuales de administración únicamente fueron entregados 7 manuales de los 13 módulos que contiene la Página WEB, no se evidenciaron los manuales de la Intranet, de acuerdo a la información entregada por DIVRI, "El proveedor comparte el manual de usuario: Manuales de usuario.pdf". Los documentos mencionados no fueron ni entregados ni socializados en la visita fiscal realizada.

Se anexa documento "AnexoObservaciónRequerimientosNoCumplidosCto053_DIVRI.pdf" de los requerimientos no cumplidos correspondientes al "ANEXO 6 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO", verificados mediante visita fiscal del 19 de septiembre de 2023.

[123] *Garantía Técnica y otros requerimientos*
16.3 La estabilización debe incluir:
16.3.1 Correcciones a posibles errores e imprevistos de la aplicación, por ejemplo: enlaces rotos, formas que no funcionen, corrección ortográfica de textos en imágenes, fallas de funcionalidad en la aplicación, falla de manejo de errores, errores de instalación.
16.3.2 Revisiones trimestrales de las Bases de Datos, formularios, formas y reportes.
16.3.3 El diagnóstico y la corrección de uno o más errores que se puedan presentar durante y después de la implantación.

[124] *17.7 Se debe entregar la siguiente documentación técnica:*
17.7.1 Análisis de requerimientos del sistema.
17.7.2 Definición del esquema de seguridad.
17.7.3 Factores de riesgo detectados.

Conforme a los hechos mencionados, se comprueba que DIVRI realizó la totalidad de los pagos correspondientes al contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI por valor de $61.630.622,00 sin tener en cuenta el cumplimiento de la totalidad de los requerimientos contractuales, conforme al numeral 4 de la Aceptación Oferta No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI, donde especifica que se cumple con el objeto contractual siempre y cuando se cumplan con la totalidad de "*… las condiciones, y especificaciones señaladas en los estudios previos, invitaciones públicas y en la propuesta presentada en el anexo No.6 los cuales hacen parte integral del contrato*", situación que no fue evidenciada en la visita fiscal realizada.

Así las cosas, no se evidenció el cumplimiento total de las condiciones estipuladas en el "*ANEXO 6 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO*", razón por la cual no se debió pagar el monto de $61.630.622,00, cifra que se considera como un presunto detrimento al erario y corresponde al valor total del contrato, ya que no existió la evidencia de cumplimiento para elaborar un recibido a satisfacción de los requerimientos incumplidos y descritos en el cuadro del documento anexo, requerimientos que integran el diseño, desarrollo, puesta en funcionamiento, mantenimiento y soporte técnico de la página web (www.divri.gov.co), Intranet, Sección de Prestaciones Sociales y Servicio de Hosting Portal Web e Intranet.

Lo anterior, denota fallas en la supervisión, ya que no fue realizado un seguimiento técnico, ni tampoco existió un apoyo técnico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, además se expide un recibido a satisfacción cuando no se han obtenido los servicios contractuales conforme al "ANEXO 6 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO" y la Ley 1474 de 2011[125]. El presente hallazgo tiene con connotación fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

[125] ***Ley 1474 de 2011***
*"**Artículo 83.** Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda".*
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.
***Artículo 84.** Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*
***PARÁGRAFO 1**. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento."*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La necesidad de contratar el servicio de desarrollo, hosting y puesta en funcionamiento del sitio web e intranet www.divri.gov.co nace de la reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional, el cambio de nombre e identidad de la Dirección y la ausencia del personal en la planta de funcionarios para la programación, desarrollo y maquetación de sitios web.

El 30 de diciembre de 2021 bajo el Decreto 1874 de 2021 la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI) " asumió el grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional y acogió´ la población de Veteranos de la Dirección de Bienestar Sectorial y Salud del Ministerio de Defensa Nacional donde se fortalecieron los procesos, trámites y seguimiento de la Ley 1979 de 2019 o Ley del Veterano " , y ahora se identifica como Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), debido a esto, la entidad requiere cambiar su dominio (antes www.dcri.gov.co), actualizar su Página Web junto son su oferta de servicios y programas que actualmente realiza la DIVRI, así mismo su Intranet y crear un submenú´ que permita realizar trámites relacionados a las Prestaciones Sociales de los usuarios.

El día 19 de septiembre de 2023 se realiza visita fiscal en las instalaciones de COMUNICACIONES ESTRATÉGICAS de la DIVRI, por parte de la Contraloría General de la República (CGR) asiste la auditora Aura Yurany Hernández Gualteros, con el fin evaluar el cumplimiento del contrato Nro.053-2022 MDN-VGSED-DIVRI, cuyo objeto es: " CONTRATAR EL DISEÑO, DESARROLLO, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO, SOPORTE TÉCNICO Y HOSTING DE LA PÁGINA WEB Y LA INTRANET DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL", cuya aceptación de la oferta se suscribió el 01 de julio de 2022.

La Comisión de Auditoría realizó la verificación de cada uno de los ítems del documento "ANEXO TÉCNICO ACEPTACIÓN DE OFERTA" correspondiente al contrato Nro.053-2022 MDN-VGSED-DIVRI, a continuación, se relacionan las respuestas con aclaración de los numerales reportados por la Contraloría como ***"no se evidencia el cumplimiento de los requerimientos acordados"*** *en el documento: " Aceptación Oferta No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI " numeral " 4. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA - A. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA literal " b. Cumplir el objeto del contrato, en las condiciones, y especificaciones señaladas en los estudios previos, invitaciones públicas y en la propuesta presentada en el anexo No.6 los cuales hacen parte integral del contrato." Es importante resaltar que el anexo técnico contiene 198 puntos, distribuidos de la siguiente manera, respecto a los ítems contratados:*

(…)

De acuerdo con lo expuesto, es importante aclarar que el contrato 053/2022, dentro del mismo anexo técnico, punto ***13.1.8 GARANTIA TÉCNICA Y OTROS REQUERIMIENTOS.*** *cuenta con la garantía técnica de 1 año, la cual vence el 28/02/2024 debidamente soportada, también indicar que el contrato en mención tuvo 8 meses de ejecución y que de acuerdo con las evidencias durante cada uno de los meses se fue avanzando en cada uno de los puntos en compañía del contratista correspondiente a los ítems del Diseño, desarrollo, puesta en funcionamiento, mantenimiento y soporte técnico de la página web www.divri.gov.co cumpliendo con la Normatividad de Gobierno digital (Resolución 1519 y 2893 de 2020). Que cuenta con (147-items) y de la Diseño, desarrollo, puesta en funcionamiento, mantenimiento y soporte técnico de la Intranet que cuenta con(3-items).*

Ahora bien, la página Web www.divri.gov.co e intranet.divri.gov.co, fue publicada y puesta en funcionamiento a partir del 04/10/2022, haciendo uso del servicio de hosting necesario y contratado para acceder al sitio web desde Internet, este servicio tuvo la capacidad de alojar y garantizar la puesta en producción de cada uno de los componentes (código, archivos, bases de datos, sitios etc.) necesarios para que la página web se mantuviera estable y se mantuviera funcionando correctamente. Así mismo durante la ejecución del contrato jamás se presentaron incidentes de ciberseguridad lo que garantizó el 100% de disponibilidad y operatividad de la página web.

Lo anterior para indicar que pese a que el contrato no indica que el contratista debe presentar informes mensuales, solo cumplir con especificaciones técnicas a cago del mismo proveedor y que aunque no se cuente con el total de las evidencias del ese periodo de ejecución, no quiere decir que no se hubiese prestado el servicio, prueba de ella se reitera en la operatividad y funcionamiento de la página web e intranet.

Muchos de los puntos se establecieron en el contrato como solicitud al proveedor pero, no se le exigía reporte o informe constante como obligación, pero como evidencia queda la puesta en funcionamiento correctamente (seguimiento que le hacia la supervisora constantemente) y son puntos que por defecto se tienen presentes dentro del desarrollo de un sitio web, pues así es el sitio web, cada día tiene nuevas cosas, está en constante crecimiento, actualizaciones y lo que era hace un año, quizás hoy no lo está (como la ventana flotante, donde además se especifica en el contrato, que es temporal.

A continuación, se inicia con la documentación que permite evidenciar cada uno de los puntos establecidos en el contrato, que durante el proceso de la auditoría no fue posible mostrar dado que correspondían a actividades del proveedor quien no puyo apoyar en el momento de la visita.

(…)

1.6 Barra buscador: *Efectivamente durante la visita fiscal no se visualizó la barra de búsqueda, durante la ejecución del contrato 053/2022 sí se desarrolló, se tuvo en cuenta desde las propuestas de diseño, se observa que no ha tenido modificaciones desde el 22 de octubre de 2022, fue este el diseño aprobado y publicado durante esa vigencia, para este año, cuando se solicitó el ajuste a los logos e identidad del nuevo gobierno en el menú superior, estos, modificaron el front suprimiendo la barra de búsqueda, durante el proceso de auditoría se nota la ausencia del mismo, por lo que se solicita al proveedor su activación nuevamente (fue inmediato). Se adjunta evidencia del actual front del home con barra de búsqueda, también compartido en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23, adicional se adjunta la captura de la versión de prueba aprobada y desarrollada en su momento, tal como una captura de notas y ajustes solicitados al contratista, expuestos en el informe de actividades de octubre de 2022, donde se pone en evidencia que la barra del buscador siempre estuvo hasta la actualización.*

- En el informe de actividades de octubre, la supervisión compartió algunos comentarios sobre capturas tomadas el 5 de octubre de 2022 y se evidencia la barra del buscador.

(…)

1.10 Solicitar citas: *La sección siempre estuvo (en los 13 módulos de administración), se implementó en su momento con el área de TIC ' s , nombrada como " administrador de calendario " , para no generar confusión, se solicitó al proveedor luego de la prueba de auditoría, el cambio del nombre al que realmente corresponde la sección " agendamiento de citas " (la supervisión no maneja está parte por eso durante la visita fiscal no tenía referenciado el mismo), este no hace referencia al SIMRI, hace referencia al agendamiento de citas con funcionarios que atienden público, es decir, relacionamiento con el ciudadano. Cabe resaltar que el módulo se encuentra oculto, pero sí desarrollado, mientras se capacita al capital humano que administrará dicha sección, es importante destacar que la sección sí se desarrolló durante el contrato 053 de 2022, no hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. Se adjuntó evidencia del administrador de contenido, que da soporte a esta justificación, en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf" enviado el 22/09/23.*

(…)

1.27 Chat en línea: *El módulo de chat se desarrolló en su momento durante la ejecución del contrato, se tomó la decisión por parte del equipo de relacionamiento con el ciudadano ocultarlo mientras se asigna el rol a la persona que tendrá el control, seguimiento y responsabilidad sobre esta herramienta. Se activa, luego de la prueba de auditoría en modo desatendido para su evidencia y se adjuntan capturas de la capacitación recibida para la administración del chat, el contratista sí*

cumplió con el ítem, no hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. Se adjuntó evidencia de la capacitación y capturas de la fecha de ejecución, en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23. Cabe resaltar que la DIVRI conoce la importancia de asignar este rol a un funcionario de la Dirección para la correcta interacción y contacto con los grupos de valor, se está estudiando en el rediseño de la entidad.

- Capacitación Chatbot I: 20 de diciembre de 2022 (visualización, personalización y aprobación).

(…)

***1.28 Incluir la opción inglés:** Efectivamente, en la visita no se evidencia algún contenido en inglés, sin embargo se comparte la vista desde el administrador de contenidos donde se observa que siempre ha contado con la opción de publicar contenido en otro idioma (inglés), es la primer selección al subir contenidos, hasta la fecha, la DIVRI no ha realizado la traducción de los mismos, ya que esto debe responder a una correcta información y adecuado uso del idioma. El contratista sí realizó la configuración y se evidencia en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23. Conocemos la importancia de brindar el contenido en un segundo idioma y es por esto que la DIVRI gestionará la consecución de un profesional o traductor pata la consecución de la traducción total de la página para visibilizar el contenido a nivel internacional.*

(…)

***1.29 Monitoreo:** Como supervisora, a la fecha de la visita no solicité un informe de monitoreo, sin embargo, no se presentaron errores o fallas durante la ejecución del contrato, de ser así, en su momento se hubiese notificado mediante la ejecutiva de cuenta a través del canal (correo electrónico), desde la puesta en marcha del sitio web, el uso de CPU, disco y memoria RAM han sido soportes suficientes, por tanto, no se ha requerido de su expansión. Luego de la visita de contraloría, cuando se solicitan evidencias se piden estos al contratista, por lo que, se comparte el monitoreo bajo un informe desde la plataforma Cloudflare que arroja datos 24/7, compartido como "Informe monitoreo.pdf " en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23. Se observa la administración y gestión desde la plataforma Cloudflare, incluso, desde la puesta en marcha del sitio web e inicio del contrato, de monitoreo interno y externo del sitio web www.divri.gov.co, el contratista sí recibe notificaciones, se evidencia que no ha habido fallas. Sin embargo, para futuros procesos contractuales se planteará dentro de las obligaciones del contratista suministrar reportes periódicos de esa actividad, bien sea semanal o mensual.*

(…)

1.31 Landing page: *Hace referencia a una página de aterrizaje, esta no fue programada para utilizarse una única vez, se solicitó el desarrollo para publicaciones temporales, teniendo en cuenta que la Dirección cuenta con eventos relevantes (mínimo 2 en el año) para así alojar data, sea de asistencia, participación, convocatoria y demás necesidades que surgen temporalmente. Esta, contempló su desarrollo en la vigencia del contrato 2022, se hizo uso por primera vez en 2023 (adjunto), no hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. La DIVRI, solicita la actualización de landings de registro como formularios o descargas de los mismos, si la entidad lo requiere, ya que, de ser así, se necesita de conocimiento en código y maquetación. Se compartió captura de evidencia, del primer y único formulario que se ha ejecutado, en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23.*

(…)

1.32 Ventana flotante: *Desde el administrador de contenido se evidencia que, de ser necesario está la opción de publicar la ventana flotante, son opciones solicitadas para uso temporal, no es un recurso constante. En la categoría " banner " , está la funcionalidad para crear ventanas flotantes " pop up " con tamaño 890x600 px , a la fecha solo se ha diseñado una ventana flotante para el día del veterano del año 2022, se ha adjuntado la evidencia en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23, no hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo.*

(…)

1.38 Opción de descarga resultados: *La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva hasta la fecha no ha requerido de la descarga de los datos recopilados en el formulario (landing page), dado que las campañas no han requerido registros desde el sitio web, se proyecta hacer uso de la herramienta en cuanto el cronograma de eventos y actividades mensuales se mantengan, pues la DIVRI es una entidad relativamente nueva que, hasta el momento el único evento fijo en el año es la conmemoración del Día del Veterano. No hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. Sin embargo, para futuros procesos contractuales se planteará dentro de las obligaciones del contratista suministrar reportes periódicos de esa actividad, bien sea semanal o mensual.*

(…)

1.42 Chat: *En el momento de la prueba de auditoría el chat se encontraba inhabilitado, fue una decisión que se tomó junto al área de relacionamiento con el ciudadano por ausencia de recurso humano, es importante señalar que dos funcionarias del área de relacionamiento, una funcionaria de TIC´s y una funcionaria de comunicaciones, recibimos la capacitación desde la plataforma, personalizamos*

el ícono y socializamos las preguntas frecuentes que por defecto se resolverían allí, luego de conocer la intervención constante que asumiría la persona con este rol, se dio a conocer a la administración de la entidad la importancia de contratar a alguien para la atención al chat específicamente, mientras esto se resolvía se ocultó. Debo señalar que el desarrollo del botón e interfaz del chat sí se implementó durante la vigencia del contrato, se capacitó a las funcionarias bajo la plataforma tawk.to, y se adjuntaron las evidencias. Durante la visita se solicitó activarlo pero en el momento no teníamos autonomía para hacerlo, pues se requiere del acceso desde desarrollo ya que esta implementación es con código de programación y la entidad no cuenta con programadores web, luego de la socialización con la auditora se solicita al proveedor la vista del chat nuevamente en modo " desatendido " , acción que se efectúa inmediatamente, es muy corto el tiempo de respuesta, esto para evidenciar que desde un principio sí se implementó, en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23 se adjuntan evidencias de capacitación, captura del chat en su primera versión y la actualización del mismo.

(…)

***1.43 Resultados de la participación en medio electrónico** : Este ítem no corresponde al chat, responde a los resultados de los mecanismos de participación, en este caso, las encuestas, en la visita de auditoría se pudo comprobar el correcto funcionamiento, sin embargo en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23 se adjuntan evidencias https://www.divri.gov.co/atencion-al-ciudadano/encuestas/199.*

(…)

***2.8 Permitir el control o gestión** editorial: efectivamente se realizó la prueba del formato. rtf y no se visualizó el archivo, sin embargo, este responde al mismo formato de texto que puede ser un .docx o. pdf, opciones de texto que usamos frecuentemente. Luego de la visita se le solicita al proveedor en la fase de garantía, dar respuesta a la opción del formato. rtf . Adjunto evidencia de formatos y permisos editoriales desde el administrador, al momento de la visita:*

(…)

***Respuesta del proveedor:** Para dar respuesta a este requerimiento, primero vamos a explicar que el sitio web de DIVRI cuenta con CMS o administrador de contenidos que entre sus funcionalidades cuenta con un editor de textos Wysiwyg (What You See Is What You Get) y que este, dentro de sus funcionalidades tiene una que le permite cargar documentos al servidor para que puedan ser publicados en el sitio web por los usuarios administradores del contenido.*

Entendido eso, hay que decir que, en el momento de la evaluación realizada por el ente auditor, no se pudo cargar un archivo de muestra en formato o extensión .RTF (Rich Text Format) porque estaba bloqueado, más no porque no se hubiere

desarrollado como se asevera en el informe, ya que la funcionalidad de cargar archivos al servidor sirve para cualquier extensión. Este bloqueo es debido a que el proveedor en conjunto con la entidad y de forma verbal decidieron permitir únicamente la carga de archivos de uso común, formatos como Excel, Power Point, Word, PDF, jpg , entre otros, que no afectan de ninguna manera el sitio ver y la administración de sus contenidos.

Para ilustrar mejor la respuesta, se adjuntan las siguientes imágenes:
(…)

En esta imagen se evidencia que se creó un archivo con extensión RTF (Rich Text Format) en administrador del sitio web.

En conclusión, no se puede decir que el desarrollo no existía en el momento de la evaluación, sino que no estaba habilitado porque la entidad no lo requería y que en cambio se utilizan otros formatos, esto debido a que las cosas desde el punto de vista tecnológico cambian rápidamente y hay que adaptarse a esos cambios para darle una mejor experiencia al usuario.

(…)

***3.1 Sistema de auditoría** integrado para conocer las actividades de todos los usuarios registrados y editores de sito.*
*Este ítem si lo podemos visualizar, cantidad de ingresos de los usuarios registrados y sus roles, la opción está en el **administrador de usuarios**, donde se puede conocer los ingresos e IP de cada uno, esta evidencia se compartió en el archivo "01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf" enviado el 22/09/23.*
(…)

***3.2 Crea un registro de Auditoría** p ara determinar qué, quien, cuando, se efectuó modificación, borrado o inserción en el portal.*

En efecto, estas modificaciones y acciones de los usuarios registrados desde sus perfiles de administradores se pueden evidenciar a partir del plan de mejora establecido entre la DIVRI (supervisión) y el contratista, haciendo uso de la garantía técnica establecida en el contrato.

(…)

3.3 Acceso restringido a Informes de Auditoría para los usuarios editores diferentes al administrador.

La administración de contenidos cuenta con accesos restringidos según lo asigne el superadministrador, en cuento se tiene el módulo de auditoría el acceso es solo para superadministradores.

(…)

***3.4 Estadísticas** en línea detalladas con actualización en tiempo real. Es administrado por el proveedor mediante la plataforma CloudFlare, se solicita cuando la entidad lo requiera.*

(…)

***3.5 Mecanismos de medición de tráfico** (estadísticas) para asegurar y validar el mejoramiento continuo del sistema.*
La DIVRI cuenta con la autonomía de descarga de estadísticas, mediante la cuenta de correo http://analytics.google.com/analytics/web/ | paginadivri@gmail.com, administrada por la Ingeniera Yeny Nuñez.

(…)

3.6 Registro (log) de la modificación del contenido.
Administrado por el proveedor mediante la plataforma WHM (cPanel), se solicita cuando la entidad lo requiere, se anexa captura de evidencia.

(…)

***4.2 Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario consulte la información** detallada del contenido (Titulo, "Full Text", Autor, Fotografías, videos, audios, Links relacionados, etc), es decir búsqueda inteligente.*
Durante la visita fiscal se evidencio la búsqueda inteligente de las secciones de, noticias y ofertas laborales, mediante una barra de buscador específica para esta sección, se expone a la auditoría que la barra buscadora del home (principal) involuntariamente se ocultó cuando se realizaron modificaciones de identidad en la barra menú, elemento que fue solucionado horas posteriores a la visita.

(…)

***4.3 Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario realice búsquedas** por categoría: En la visita de prueba de auditoría se evidencia con el ejemplo de los módulos de noticias y ofertas laborales, secciones que dan cumplimiento al ítem de motor de búsqueda.*

(…)

***4.4 Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario consulte** la información detallada de la información resultante de una búsqueda.*

En la visita de prueba de auditoría se evidencia con el ejemplo de los módulos de noticias y ofertas laborales, secciones que dan cumplimiento al ítem de motor de búsqueda.

(…)

En el momento de la evaluación realizada por el ente auditor, no se pudo evidenciar dicha funcionalidad porque se había quitado, ya que esta funcionalidad ha perdido usabilidad con el tiempo por parte de los usuarios y en lugar de eso se tenía una integración con el API de Twitter que permitía " repoestear " la información en forma de Tweet.
Luego de la compra Twitter y la transformación en X, la multinacional americana empezó a cobrar por el uso de dicha API, por lo que esta funcionalidad también se desactivó. Ahora bien, después de la recomendación realizada en la visita que genera el informe se volvió a activar la funcionalidad de enviar a un amigo. Para ilustrar mejor la respuesta, se adjuntan las siguientes imágenes:

(…)

***4.9 Se debe contemplar el desarrollo de otras aplicaciones interactivas que permitan** a personas con discapacidad: Desde el alcance de la Dirección y el contratista, el sitio web, a partir del inicio de ejecución del contrato y puesta en marcha del sitio, ha contado con el módulo de accesibilidad, si bien, las personas con discapacidad visual, adquieren un software especial para la compatibilidad con esta, pues está desarrollada bajo los estándares de normatividad y accesibilidad, módulo que fue socializado en el momento de la visita y prueba de auditoría.*

(…)

***6.1 Crear el submenu´, tramite en línea** donde los usuarios obtienen su historial y desprendibles de pago página de la DIVRI: El requerimiento técnico al contratista surge con el fin de evitar más de 2 pasos para llegar al fin último de la información y/o descarga de desprendibles, si bien, la entidad como " DIVRI " asumió toda la parte de prestaciones sociales de los pensionados del Ministerio de Defensa hace un año y su información aún se aloja en este sitio, desde la reestructuración del MDN y creación de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, se ha buscado la manera de unificar toda la información para esta población en el sitio de la DIVRI, por esto, para evitar gastos de migración de información, la DIVRI dirige al sitio que reposa en el portal web de MinDefensa. Se creo el submenú y enlace al sitio del Ministerio, evidencias que también se compartieron en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf " enviado el 22/09/23. https://divri.gov.co/atencion-al-ciudadano/pensionados/169.*

(…)

Es importante señalar que la DIVRI cuenta con el micrositio de trámites, que informa a la población todos los criterios y normatividad que rige sobre cada trámite o servicio de prestaciones sociales, link:

https://www.divri.gov.co/atencion-al-ciudadano/tramites/194

(…)

***6.2 Incluir en la sección de Prestaciones Sociales** la opción de descarga del certificado de "Retención en la fuente", desde la página web de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva.*

(…)

El requerimiento técnico hace referencia a la opción de descarga del certificado, el contratista lo cumple al dirigir hacia el sitio de referencia, se buscó mitigar tantos paso y consolidar la información desde un solo sitio.

Aclaración para la el módulo: Aspectos generales Prestaciones Sociales

Si bien es cierto en la página web existe un link dirigido a la página del Ministerio de defensa es porque la DIVRI, recibió el proceso de prestaciones sociales desde el año 2022, y mientras se realiza el proceso de transición, de conocimiento y asimilación de los sistemas de información del Ministerio de defensa y que hace uso el proceso de prestaciones sociales, esta, aún continua la de independencia de infraestructura tecnológica requerida para la continuidad del proceso. La información de la liquidación de la nómina durante el tiempo de existencia del proceso de prestaciones sociales y que es base de consulta para los desprendibles y certificados de retención en la fuente se encuentran en el sistema de información SIATH del Ministerio de Defensa. Aún se conserva el link con la página del Ministerio de Defensa, porque la DIVRI, no cuenta con la infraestructura tecnológica para alojar toda la información correspondiente a cada uno de los archivos planos mensuales que contienen la información requerida para la generación de los desprendibles y certificados de declaración de renta.

Sin embargo, durante la ejecución del contrato si se realizó el desarrollo del módulo de pensionados, y se trabajó en conjunto con el contratista para sacar adelante el desarrollo desde el 07/09/2022, tal como se evidencia donde se envía al contratista los archivos base de un mes para la generación del desarrollo, así como la descripción y estructura de los campos.

Cabe señalar que el contrato señala los "aspectos generales de Prestaciones Sociales" no un desarrollo como tal, ya que migrar la información, además de delicado y confidencial, sale del presupuesto acordado.

(…)

Así mismo se realizaron reuniones virtuales en el desarrollo del mismo, donde se verifican los avances, aunque no se realizaron actas de dichas reuniones, hoy día se puede evidenciar el desarrollo así:

En esta vista, se puede observar, como se suben los archivos correspondientes a cada uno de los meses de la vigencia 2023.

(…)

***7.1 Desarrollo de la Intranet,** donde los funcionarlos de la DIVRI … Sección Galería de video e imágenes : Efectivamente durante la visita de prueba de auditoría no se visualizó la sección galería, pero si se desarrolló, incluso desde las propuestas https://xd.adobe.com/view/8853b7d4-b453-42d8-948b-3c954ddd4adc-dd00/screen/b8fa9300-39da-4bfc-a364-1d073144530a, se le ha solicitado al proveedor revisar y solucionar este ítem, adjunto evidencia:*

(…)

***10.1 La página web debe estar desarrollada bajo los estándares de Ciberseguridad:** Esta actividad, aunque no se solicitó evidencia al contratista durante el tiempo de ejecución, sobre los estándares de ciberseguridad para el desarrollo de la página, es importante mencionar que la infraestructura tubo una disponibilidad del 100% durante el tiempo de ejecución y que no hubo hackeos que afectaran el servicio.*

Durante la prueba de recorrido de la auditoría no fue posible el contacto con el proveedor por su agenda, ya que es quien tiene los accesos a la plataforma para la verificación respectiva.

Dado lo anterior, se solicita el informe al proveedor y mediante sesión remota se logra identificar que el contratista hace uso de los siguientes estándares de seguridad:
***Estándares de desarrollo:** AyMsoft utiliza la seguridad de tres capas para el desarrollo de software, así:*

***Capa de Presentación:** Esta capa protege la interfaz de usuario contra ataques como Cross-Site Scripting (XSS).*

***Capa de Lógica de Negocio**: Esta capa garantiza que las reglas de negocio se apliquen de manera segura y que las operaciones críticas estén protegidas contra acceso no autorizado.*

***Capa de Datos:** Esta capa almacena y gestiona los datos incluyendo el cifrado de datos sensibles y el control de acceso a los datos almacenados.*

Además, hace las siguientes actividades:

1. Atendemos las recomendaciones de la OWASP

Inyección de código

 Autenticación rota
 Exposición de datos sensibles
 XML External Entity
 Request Forgery Falsificado
 Cross-Site Scripting
 Deserialización insegura

2. Usamos forzado de HTTPS (TLS/SSL)

 Desde el archivo de configuración. htacces se obliga a que la conexión sea por medio del protocolo HTPS

3. Usamos autenticación y autorización
 Para ingresar al administrador del sitio web se debe hacer mediante una contraseña y un usuario que previamente ha sido creado
 Así el usuario pueda ingresar debe tener algún roll / perfil para que aparezcan opciones
 Aunque e usuario tenga un perfil asignado no le aparecerá ninguna opción del sistema hasta que estas no sean asignadas al perfil por parte del Superadmisnitrador

4. Usamos sesiones de seguridad
 Cada acceso al sistema se controla con una sesión única que además es encriptada por un algoritmo md5.

5. Controlamos el acceso a archivos y directorios
 Lis módulos tiene acceso restringido de escritura yo lectura dependiendo de la funcionalidad.
 Estos directorios también están ubicados en una zona del sitio web que no comprometen los archivos de funcionamiento ni de seguridad del sistema.

6. Utilizamos seguridad en las contraseñas
 Las contraseñas deben tener mínimo 8 caracteres
 Las contraseñas son almacenadas en de forma encriptada
 Las contraseñas deben ser cambiadas cada 90 días

7. Gestionamos logs y auditoría
 Se guardan logs de cada ingreso al sistema

8. Usamos acceso a la información restringida
 *El acceso a la información almacenada en la base de datos solo puede hacerse por medio de la **ejecución** de procedimientos almacenados / Store Procedures lo que impide que se puedan hacer consultas de Inyección de código para autenticarse.*
Para evidenciar lo anteriormente expuesto recibimos las siguientes capturas de pantalla:

(…)

En esta captura de pantalla se ven resaltadas 3 carpetas:

***aym_module**: ahí se encuentra toda la capa de presentación*
***aym_component**: ahí se encuentra toda la capa negocio y control*
***aym_sql**: ahí se encuentra toda la capa de datos*

(…)

En esta imagen se puede observar que existe la regla de forzado del protocolo https, el cual asegura una trasferencia de datos segura

(…)

Algunos de los estándares de la W3C que incluimos en el proyecto de DIVRI son:

- *HTML (Hypertext Markup Language):*
  o Es evidente el uso de HTML en el proyecto, aunque está desarrollado en PHP, este genera el código dinámico en HTM, de lo contrario no se vería la página web.
- *CSS (Cascading Style Sheets):*
  o Lo utilizamos en el proyecto para definir el diseño y la presentación de todos los documentos web.
- *XML (Extensible Markup Language): Un formato de datos flexible que se utiliza para estructurar información en la web.*
  o En este proyecto no se usa XML, ya que no compartimos información con nadie
- *Web Accessibility Initiative (WAI):*
  La usamos en este proyecto para que la web sea accesible para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidades.
- *HTTP (Hypertext Transfer Protocol):*
  Se usa en el proyecto, pero forzamos su variación a https para la transferencia de datos en la web, para que sea segura.

(…)

*De acuerdo con el portal web.archive.org así se veía la página de DIVRI en **noviembre 15 de 2022** y se pueden evidenciar el uso de WAI.*

En esta misma captura también se puede ver el uso del protocolo HTTPS, el cual evidencia no solo el uso de HTTP, sino que también se demuestra que para la época se tenía un Certificado de Seguridad válido.

***10.2 Copias de respaldo:** La supervisión, hasta la fecha de la visita de la auditoría no había solicitado la copia de seguridad y respaldo ya que no se ha liquidado el contrato, sin embargo se solicitó para brindar las evidencias el 22/09/23 y el*

contratista comparte la plataforma por la cual constantemente realiza el Backup desde que inicio la vigencia del contrato, para soportar lo anterior, se implementó desde el 01/07/2022 y anexó adjunto:

(…)

Adicional, el contratista da respuesta indicando que las copias de seguridad tienen varias consideraciones que se deben mencionar para poder explicar la respuesta.

El WHM y Cpanel en su versión 110.0.13 cuando se instala automáticamente crea la funcionalidad de JetBackup. Esta funcionalidad por si sola ayuda a realizar las copias de seguridad en la misma maquina y retenerlas de acuerdo a la política de cada servidor.

La política de BackUp creada para este servidor, es que debe:

hacer una copia de seguridad denominada diaria y que se ejecuta los días:

o lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábado
* hacer una copia de seguridad denominada semanal y que se ejecuta los domingos*
* hacer una copia se seguridad denominada mensual que se ejecuta el primer día de cada mes*
De otro lado tenemos una política de retención de las copias de seguridad aplicable así:
* Para las copias de seguridad diarias, se retinen 5 backups (aprox 5 días)*
* Para las copias de seguridad semanales, se retinen 4 backups (1 mes)*
* Para las copias de seguridad mensuales, se retinen 4 backups (4 meses)*

Igualmente, la política de backups realiza la copia completa de la configuración del servidor que incluye sistema operativo y configuraciones y por supuesto la base de datos con cada una de sus instancias.

De otro lado, estas copias de seguridad se envían AWS más concretamente a su servicio se almacenamiento por demanda en la nube y que es denominado S3 el cual conserva la información durante los periodos de retención establecidos en la política de copias de seguridad que fue explicada anteriormente.

Una vez entendido esto, se hace evidente que no tenemos almacenada la información del año pasado puesto que por la política solo podemos ir 4 meses atrás, que es un periodo recomendado para la restauración de una copia de seguridad.

Lo anterior aclara que AyMsoft siempre ha tenido activo el servicio de copias de seguridad incluso por encima de las obligaciones contractuales y el hecho de que

no se haya pedido evidencia por parte de la supervisión en los informes, no significa que no haya contado con el servicio.

Para ilustrar mejor la respuesta, se adjuntan las siguientes imágenes:

(…)

10.3 Monitoreo: *Para este punto, dando cumplimiento a la vigencia 2022 y soportando las capturas adjuntas en el requerimiento anterior, el proveedor nos comparte una captura donde se evidencian todas las prácticas de programación del servidor, donde se observa que el Uptime es de 587 días (correspondiente a un año y cinco meses hasta la fecha), es decir que estuvo vigente desde el inicio del contrato en 2022. También es importante resaltar que, la herramienta de monitoreo es automática y se evidencia que no ha habido caídas.*

10.3.1 *En octubre del 2022, el proveedor hizo uso del software externo Fortify el cual Analiza el código fuente del software en busca de cualquier error o vulnerabilidad que pueda ser explotada. Presta especial atención a las áreas del software que manejan datos confidenciales o que son propensas a errores comunes, como la validación de entrada de usuario o el manejo de errores. A continuación, te platicamos algunas formas de hacer revisiones del código fuente, donde se detectaron las vulnerabilidades expuestas en la imagen, Se procedió a realizar las correcciones agregando puertos de acceso para mitigarlas.*

(…)

10.3.4 *Durante la ejecución del contrato NO hubo integración al portal Único del Estado Colombiano Gov.co, razón por la cual no aplico las validaciones de codificación (escaneo de vulnerabilidades, escaneo de archivos infectados, análisis de patrones para detectar acciones sospechosas, verificación contra listas negras, monitoreo del tráfico para detectar ataques de denegación de servicios). La actividad menciona en caso de que les aplique.*

(…)

11.2 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf

Soporte pruebas de sitio web.pdf

(…)

11.3 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf
Soporte pruebas de sitio web.pdf

(…)

11.4 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf
Soporte pruebas de sitio web.pdf
(…)

11.5 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf
Soporte pruebas de sitio web.pdf

(…)

11.6 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf
Soporte pruebas de sitio web.pdf

(…)

11.7 Pruebas: *En el documento " Requerimiento Contraloría parte II " Compartimos las evidencias del proveedor con soportes de la ejecución de pruebas realizadas en la fase de inicio de desarrollo del sitio web, allí, todas las pruebas se realizaron mediante la plataforma GTmetrix , ya que permitió conocer en detalle el proceso de carga del sitio, desde la herramienta CloudFlare también se efectuaron pruebas en términos de seguridad y, desde el XD para garantizar funcionalidad, diseño, entradas y conexión entre pestañas, también se realizaron pruebas, se aplicaron test de velocidades y rendimiento del sitio con usuarios en simultáneo.*

Adjunto informes:
Informe de Pruebas DIVRI.pdf
Soporte pruebas de sitio web.pdf

(…)

13.1 Parches de seguridad CMS: *Durante la vigencia del contrato no se presentaron parches de seguridad, dado que el fabricante no reportó incidentes. La evidencia en el Uptime es de 587 días (correspondiente a un año y cinco meses hasta la fecha), es decir que estuvo vigente desde el inicio del contrato, en 2022. También es importante resaltar que, la herramienta de monitoreo es automática y se evidencia que no han habido caídas.*

(…)

13.2 Compactar y optimizar base de datos: *El Panel administrado por el proveedor realiza la optimización de la base de datos. No hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. Sin embargo para futuros procesos contractuales se*

planteará dentro de las obligaciones del contratista suministrar reportes periódicos de esa actividad, bien sea semanal o mensual.

(…)

13.5 Verificación del uso de memoria: *No se solicitaron informes mensuales, no hay evidencia en los informes de actividades porque hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo. Pero se observa el uso de memoria que ha tenido la DIVRI, desde su desarrollo.*

(…)

13.6 Revisión de los logs del sistema*:*

Aunque no se solicitaron lo reporte correspondientes a los logs del sistema, es importante indicar que el sitio cuenta con logs de auditoría, establecidos por categorías, lo cual se evidencia en la siguiente imagen:

Revisar y monitorear logs de eventos de aplicaciones puede no parecer particularmente impactante, en especial cuando todo funciona sin inconvenientes, pero el proveedor cada que surgen problemas, los desarrollares y administradores van directo a los logs a fin de poder identificar instancias y eventos específicos.

Una vez identificadas las anomalías, los equipos pueden solucionar los problemas para que los sistemas se mantengan siempre seguros y los usuarios tengan una experiencia sin inconvenientes en todo momento.

(…)

13.7 Vigilancia constante de monitoreo: *Apache fue instalado por defecto desde el inicio de la ejecución del contrato, como evidencia, se observa que el Uptime es de 587 días (correspondiente a un año y cinco meses hasta la fecha), es decir que estuvo vigente desde el inicio del contrato en 2022. También es importante resaltar que, la herramienta de monitoreo es automática y la supervisión no solicitó informes, frente algún caso especial se hubiese reportado vía correo electrónico, pues, hace parte del desarrollo del sitio y no fue una solicitud posterior al mismo.*

(…)

13.8 Aplicar medidas de seguridad para evitar hackeos sobre la página web *: se aplica mediante la plataforma CloudFlare y fue instalada por defecto desde el inicio del contrato.*

(…)

13.9 Realización de copias de seguridad de bases de datos, CMS y página web :

Las copias de seguridad tienen varias consideraciones que debemos mencionar para poder explicar la respuesta.

El WHM y Cpanel en su versión 110.0.13 cuando se instala automáticamente crea la funcionalidad de JetBackup . Esta funcionalidad por si sola ayuda a realizar las copias de seguridad en la misma maquina y retenerlas de acuerdo con la política de cada servidor.

La política de BackUp creada para este servidor, es que debe:
* hacer una copia de seguridad denominada diaria y que se ejecuta los días: o lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábado*
* hacer una copia de seguridad denominada semanal y que se ejecuta los domingos*
* hacer una copia se seguridad denominada mensual que se ejecuta el primer día de cada mes*

De otro lado tenemos una política de retención de las copias de seguridad aplicable así:
* Para las copias de seguridad diarias, se retinen 5 backups (aprox 5 días)*
* Para las copias de seguridad semanales, se retinen 4 backups (1 mes)*
* Para las copias de seguridad mensuales, se retinen 4 backups (4 meses)*

Igualmente, la política de backups realiza la copia completa de la configuración del servidor que incluye sistema operativo y configuraciones y por supuesto la base de datos con cada una de sus instancias.

De otro lado, estas copias de seguridad se envían AWS más concretamente a su servicio se almacenamiento por demanda en la nube y que es denominado S3 el cual conserva la información durante los periodos de retención establecidos en la política de copias de seguridad que fue explicada anteriormente.

Una vez entendido esto, se hace evidente que no tenemos almacenada la información del año pasado puesto que por la política solo podemos ir 4 meses atrás, que es un periodo recomendado para la restauración de una copia de seguridad.

Lo anterior aclara que AyMsoft siempre ha tenido activo el servicio de copias de seguridad incluso por encima de las obligaciones contractuales y el hecho de que no se haya pedido evidencia por parte de la supervisión en los informes, no significa que no haya contado con el servicio.

Para ilustrar mejor la respuesta, se adjuntan las siguientes imágenes:

(…)

Aclaración Mantenimiento:

Durante la ejecución del contrato Nro.053-2022, no se evidencia la gestión y cumplimiento de los siguientes requerimientos: monitoreo para las actualizaciones de los parches de Seguridad al CMS, seguimiento a la base de datos para generar su respectiva optimización, monitoreo del uso de memoria utilizada por las diferentes aplicaciones, revisión de los logs del sistema, medidas de seguridad para evitar hackeos sobre la página web y copias de seguridad de bases de datos, CMS y página web.

(…)

14.3 Hosting: *Debe ser el Proveedor que se encargue de la gestión y administración de este.*

Este servicio estuvo presente y activo durante toda la ejecución contractual, prueba de ello se representa en la operatividad y disponibilidad de la página web e intranet del 100%. Aunque no se solicitaron informes al contratista para evidenciar dichas actividades en conjunto con el proveedor se logró constatar que:

Para que un sitio web y una intranet funcionen, necesitan entre otras cosas un servicio de hosting o alojamiento.

Ahora, para que un software web tipo sitio web o intranet funcionen correctamente, el administrador del servidor debe realizar ciertas tareas que además se pueden automatizar en aras de la efectividad.

El ente auditor, en su escrito argumenta que no hay evidencia de que el proveedor administre el hosting, pero también argumenta que la entidad no tiene acceso a la administración de este. Es evidente que ese escenario no pude ocurrir, porque entonces el sitio web dejaría de funcionar. Es más, una de las tareas de administración del servidor es la de las copias de seguridad y si el servidor no se administrara, estarían ahí desde siempre.

De igual forma vamos a mostrar algunos de los logs que se pueden ver incluso desde el administrador de
archivos del servidor.

(…)

14.9 Backups : *En cuanto al monitoreo al uptime durante la ejecución del contrato a través de la plataforma WHM es automático, y el servicio HTTP Apache es el software subyacente utilizado para ejecutar los sitios web alojados en el servidor*

WHM, a través de la opción apache status , donde se evidencia que hace dos años no existen caídas del servicio y que la página web ha estado en funcionamiento.

(…)

14.14 Monitoreo interno: *A través del cPanel , es posible la visualización en línea del consumo de cada uno de los recursos requeridos para el funcionamiento de la página web, así mismo es posible conocer cada uno de los servicios y su estado.*

Es el proveedor quien tiene acceso a la herramienta, pues la DIVRI no cuenta con un ingeniero que le realice el seguimiento correspondiente, es por esto que surge la necesidad y se realiza la contratación.

(…)

14.15 Monitoreo externo: *En cuanto al monitoreo externo y seguimiento del mismo el contratista lo realiza haciendo uso de la plataforma CloudFlade y su módulo de analíticas las cuales generan el monitoreo 7 x 24 durante los 365 días.*

(…)

14.16 Uptime: *Se ofrece un uptime mínimo de 99.6%*

(…)

14.19 Sistema de monitoreo continúo *de fallas en el servidor: Se adjunta soportes del monitoreo continuo del sitio web e intranet.*

Monitoreo de fallas.docx

(…)

14.21 Soporte permanente en caso de un Plan de contingencia: *En el caso de presentar vulnerabilidades, el proveedor hacer uso del WAF integrado dentro de la herramienta CloudFlare , la cual ha sido reconocida como la opción favorita de los clientes en el informe Gartner Peer Insights para WAF de 2021, dicha herramienta solo se configura una vez y es automática, La protección global del WAF se activa desde la implementación del CloudFlare . En la imagen no se observan reglas personalizadas, ya que la plataforma es auto atendida y con autoaprendizaje haciendo uso de la Inteligencia Artificial, donde información sobre amenazas se perfecciona constantemente gracias a los datos que se obtienen de la red global que procesa 2 billones de solicitudes diarias, lo que garantiza una mayor protección a las empresas frente a amenazas emergentes con el WAF.*

(…)

Así mismo la plataforma tiene aprendizaje automático y añade conjuntos de reglas eficaces que detienen las amenazas, incluidas las de "día cero" recientemente detectadas, así como las que burlan las medidas de seguridad y las variaciones de los ataques. Es así que es el proveedor quien administra la herramienta.

A la fecha no se han presentado desastres.

(…)

***14.22 Esquema de seguridad** : De otro lado tenemos una política de retención de las copias de seguridad aplicable así:*

- *Para las copias de seguridad diarias, se retinen 5 backups (aprox 5 días)*
- *Para las copias de seguridad semanales, se retinen 4 backups (1 mes)*
- *Para las copias de seguridad mensuales, se retinen 4 backups (4 meses)*

Igualmente, la política de backups realiza la copia completa de la configuración del servidor que incluye sistema operativo y configuraciones y por supuesto la base de datos con cada una de sus instancias.

De otro lado, estas copias de seguridad se envían AWS más concretamente a su servicio se almacenamiento por demanda en la nube y que es denominado S3 el cual conserva la información durante los periodos de retención establecidos en la política de copias de seguridad que fue explicada anteriormente.

(…)

***15.2 Capacitación:** Luego de las sesiones de capacitación, si surgían dudas eran contestadas inmediatamente, los únicos documentos recibidos fueron los manuales de administración, soportes de ayuda suficientes para apoyar el conocimiento recibido.*

Las capacitaciones o trasferencia de conocimiento se cumplieron a cabalidad. Se realizaron varias sesiones teóricas y prácticas al personal designado por la entidad. Los documentos fueron entregados a los funcionarios capacitados para que afianzaran sus conocimientos, ya que dichos documentos se encuentran publicados en la plataforma de administración y que pueden ser visualizados y/o descargados por el personal autorizado para tal fin.
(…)

***16.3 La estabilización debe incluir:** Durante la ejecución del contrato, de manera continua se realizaron solicitudes vía correo electrónico, que involúcranos la intervención de formas, reportes y base de datos, procesos realizados por el contratista y aunque no se le solicito los reportes, todos los requerimientos solicitados se realizaron.*

En cuanto a la revisión de la base de datos, a cargo del contratista se evidencio que a la fecha la base se encuentra sin residuo a depurar.

No se realizaron revisiones trimestrales de base de datos, formularios y reportes, porque la página está en siendo actualizada constantemente y verbalmente la entidad con el contratista, tomaron la decisión de que, en la entrega final y acta de liquidación se dejarían los informes como un único documento, pues la vigencia del contrato solo responde a seis meses, informes que a la fecha ya se alojan en: Contrato 053-2022 página web DIVRI > Informes.
(…)

17.5 Descripción de la funcionalidad de los módulos Diseñados. *El contratista comparte con los funcionarios administradores de contenidos, la sección " ayuda " ubicada en la plataforma de administración, donde se ubica de descripción de los módulos diseñados, durante la visita solo se visualizaban 7, esto solo respondía a una falta de actualización que se realizó el día siguiente.*

(…)

17.6 Certificados de asistencia a la transferencia de conocimientos. *Los certificados de asistencia y recepción de conocimiento quedaron mediante acta de reunión compartida por el contratista, donde se evidencia los asistentes y temas tratados.*

(…)

17.7 Información técnica: *La documentación técnica compartida por el proveedor, luego de ser solicitada, este la actualiza y comparte bajo el siguiente link con el nombre Manual técnico actualizado.*
https://drive.google.com/file/d/1Z7MR5Q12zfSDWVd5cNySEUDhQ-rrkGNc/view?usp=share_link

(…)

17.8 Manual de administración interna: *Efectivamente durante la visita del ente auditor, la plataforma del administrador de contenidos donde se depositan los manuales de administración, contaba solo con 7 manuales de los 13 módulos de administración; sin embargo se le solicita al proveedor la actualización de la sección " Ayuda " , actualización que se efectúa inmediatamente y se comparte en el archivo " 01-Requerimientos Contraloría parte II.pdf" enviado el 22/09/23 como evidencia.*

Manuales de usuario.pdf

(…)

CONCLUSION: *En este estado de cosas, en relación con lo dispuesto en el marco de la visita fiscal realizada y del informe de observaciones N° 1; soportado en los descargos realizados en el presente documento, se logra evidenciar que las entregas relacionadas con el objeto contractual fueron acordes con lo exigido en la aceptación de oferta y sus documentos complementarios. Sin embargo; se presentan falencias de orden de organización de soportes y evidencias; las cuales ya fueron objeto de recaudación y organización.*

De manera detallada se han expuesto los soportes de cada una de las actividades con deficiencias en los soportes; lo cual pone de presente que no existe detrimento patrimonial, entendido este como toda disminución de los recursos del estado, que es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa; situación que no es la propia en lo acontecido en la ejecución del contrato 053 de 2022.

En ese orden de ideas, estaríamos ante un hallazgo de tipo administrativo entendido este como deficiencia y/o debilidad de los procedimientos, para el caso particular en la recaudación de soportes de la ejecución contractual, lo cual con el presente informe quedaría superado.

Es importante precisar, que se cuenta con la garantía técnica por un ano, conforme a lo pactado en el contrato, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva procederá a continuar con el fortalecimiento de evidencias por parte del contratista y que soporten las pocas actividades que requieren subsanar de esta manera lo evidenciado en la visita fiscal.

ANÁLISIS RESPUESTA

Frente al primer argumento esbozado por la entidad, sobre la garantía técnica y otros requerimientos, es pertinente aclarar que si bien la página web se encuentra en funcionamiento, esta no corresponde a todos los requerimientos técnicos solicitados por la entidad en los estudios previos, que se refieren a temas de seguridad de la misma y otros aspectos técnicos que no son visibles en el sitio web, sino que son necesarios para la finalidad de su puesta en funcionamiento y que la DIVRI concibió como necesarios con miras a los requerimientos en la planeación contractual para cumplir con la finalidad de la contratación.

Así mismo, la garantía técnica no puede ser una extensión del plazo de ejecución del contrato, ya que esta se concibe como un tiempo de protección para la entidad contratante con el fin que el contratista responda por fallas derivadas de la ejecución del contrato o de la prestación del servicio, pero no es un tiempo adicional para desarrollar los ítems que no se cumplieron durante el término de ejecución del contrato.

Ahora bien, respecto de los informes del contratista, debe existir soportes del cumplimiento de las obligaciones y especificaciones técnicas solicitadas por la entidad, aspectos que no se evidenciaron en la ejecución del contrato en comento.

Igualmente, deben existir log de auditoría que permite verificar el desarrollo del contrato y dar cuenta de las modificaciones de la página web, lo cual no fue aportado por el sujeto de control.

Ahora bien, respecto de los estándares de ciberseguridad, la respuesta que emite la entidad, hace referencia a la seguridad con que cuenta el proveedor, más no corresponde a los requerimientos de seguridad solicitados en el contrato y tampoco se observó que la seguridad de tres capas que menciona la respuesta corresponda a la página web de la DIVRI.

Frente a las copias de seguridad, la DIVRI acepta que no contaba con ellas y las debió solicitar al contratista, lo que corrobora lo observado por este órgano de control.

Por otra parte, respecto de los soportes de las pruebas, si bien fueron anunciadas en la respuesta, estas no fueron aportadas por la DIVRI. Igual situación se presentó con los logs de auditoría.

Por último, se aclara que el sujeto de control no allego los soportes mencionados en las respuestas, solamente se encuentran pantallazos en el documento de respuesta.

Aunado a lo anterior, se observó que dentro del ANEXO No. 1“ESPECIFICACIONES TECNICAS MINIMAS EXIGIDAS” del contrato No. 033 /2023 MDN-VVGSED-DIVRI, el cual actualmente está en ejecución, se determinaron algunas actividades similares a las que se contrataron y pagaron a través del contrato 053 de 2022, como a continuación se indica:

Tabla No 19
Comparación actividades contratos No 053 de 2022 y 033 de 2023

Contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI		**Numerales del Anexo Técnico contrato No. 033 /2023 MDN-VVGSED-DIVRI**
Numeral	**Requerimiento**	
Aspectos Generales de la Página Web		
1.6	El sitio WEB debe facilitar opciones de búsqueda, de tal forma que la navegación y la realización de tareas se produzca con una sucesión de continuidad lógica y sencilla.	1.6
1.10	Debe tener módulo que permita solicitar citas con funcionarios que atienden público y su respectiva confirmación.	1.10
1.27	Chat en línea visible en la parte inferior derecha del sitio permanentemente.	1.24
1.28	Incluir la opción de otro idioma (inglés).	1.25
1.29	Monitoreo del desempeño y uso del sitio Web.	1.26
1.31	Diseño de una landing page con formulario de inscripción estándar que se publicará temporalmente para la recepción de datos de acuerdo con la necesidad de la Dirección (ejemplo: confirmación de, asistentes al encuentro Nacional de Veteranos), deberá tener un banner que será	1.28

Contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI		Numerales del Anexo Técnico contrato No. 033 /2023 MDN-VVGSED-DIVRI
Numeral	**Requerimiento**	
	editable según la temática y opción de descarga de los datos recopilados en un archivo Excel.	
1.32	Diseño de una ventana flotante que se publicará temporalmente para visibilizarían de acuerdo con la necesidad de la Dirección (ejemplo: ventana flotante que proyecta la transmisión en vivo desde el canal de YouTube el Día del Veterano desde la ciudad principal.	1.29
1.38	Opción de descarga de los datos recopilados en la Landing page, formato Excel.	1.28
1.42	Mecanismo de participación Chat	1.40
1.43	Resultados de la participación por medio electrónico.	1.41
Módulo de Administración		
2.8	Permitir el control o gestión editorial de los contenidos contemplando asignación de un editor a una o varias categorías y a su vez, que cada editor tenga las utilidades para crear documentos, debe ser enriquecido brindando utilidades entre otros como tipos, tamaños, negrilla. cursiva, centrado. etc., también debe ser flexibles, incluyendo textos con formatos, imágenes y tablas a través de interfaces avanzadas. Adicionalmente debe tener a disposición del usuario versiones de múltiples formatos pdf, dvi, rtf html.	2.8
Módulo de Auditoría		
3.1	Sistema de auditoría integrado para conocer las actividades de todos los usuarios registrados y editores de sito.	3.1
3.2	Crea un registro de Auditoría para determinar qué, quien, cuando, se efectuó modificación, borrado o inserción en el portal.	3.2
3.3	Acceso restringido a Informes de Auditoría para los usuarios editores diferentes al administrador.	3.3
3.4	Estadísticas en línea detalladas con actualización en tiempo real.	3.4
3.5	Mecanismos de medición de tráfico (estadísticas) para asegurar y validar el mejoramiento continuo del sistema.	3.5
3.6	Registro (log) de la modificación del contenido.	3.6
Módulo de Contenido		
4.2	Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario consulte la información detallada del contenido (Titulo, "Full Text", Autor, Fotografías, videos, audios, Links relacionados, etc), es decir búsqueda inteligente.	4.2
4.3	Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario realice búsquedas por categoría, por fecha de publicación y palabra clave escogida en un motor de búsqueda con clasificación por relevancia, para imágenes con integración a todas las secciones del portal, con sistema de indexación, es decir, lo que se publique en el portal quede automáticamente incluido en el motor de búsqueda.	4.3
4.4	Suministrar todos los elementos necesarios para que el usuario consulte la información detallada de la información resultante de una búsqueda.	4.4
4.5	Suministrar todos los elementos necesarios para enviar la Información que se está leyendo a una o varias direcciones de correo (enviar a un amigo). El formato del correo puede ser TXT o HTML.	4.5
4.9	Se debe contemplar el desarrollo de otras aplicaciones interactivas que permitan a personas con discapacidad utilizar la página objeto del presente proceso contractual y aseguren un espacio de participación ciudadana.	4.9
Aspectos Generales Prestaciones Intranet		

Contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI		Numerales del Anexo Técnico contrato No. 033 /2023 MDN-VVGSED-DIVRI
Numeral	**Requerimiento**	
7.1	Desarrollo de la Intranet, donde los funcionarlos de la DIVRI ingresan con correo institucional para el conocimiento de la actualidad y tramitología interna de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, para este fin, se solicita el diseño del micrositio con: 7.1.1 Banner web. 7.1.2 Seis pestañas de menú. 7.1.3 Calendario de actividades. 7.1.4 Sección noticias. 7.1.5 Sección Galería de video e imágenes. 7.1.6 Destacados (botones ejemplo: Cumpleaños, funcionario destacado, etc).	6.1
Desarrollo Página Web		
10.1	La página web debe estar desarrollada bajo los estándares de Ciberseguridad e implementando controles de seguridad durante todo el ciclo de vida del desarrollo de la página web.	8.14
10.3	Sobre la página web se deberán implementar estándares de desarrollo seguro para evitar vulnerabilidades el código fuente y errores de presentación o alteraciones en el contenido de la información dispuesta al público. Así mismo, se deben evitar mecanismos que puedan poner en riesgo información o los datos o sensibles. Para ello se debe: 10.3.1 Identificar vulnerabilidades que se encuentra en la programación de las aplicaciones. 10.3.2 Cumplir con la estandarización de código fuente para portales web, siguiendo las buenas prácticas del W3C (World Web Wide Consortium) y similares. 10.3.3 Adoptar validadores HTML y CCS para la continua revisión de la página web y su mejora continua. 10.3.4 Cumplir con los estándares definidos para la integración al Portal Único del Estado Colombiano GOV CO, incluyendo la validación de la codificación, en caso de que les aplique. 10.3.5 Implementar un sistema de control de versiones, que permitan planear y controlar la vida de la página web.	8.15
Documentos Técnicos que hacen parte de la obligación contractual		
17.7	Se debe entregar la siguiente documentación técnica: 17.7.1 Análisis de requerimientos del sistema. 17.7.2 Definición del esquema de seguridad. 17.7.3 Factores de riesgo detectados.	10.5
17.8	Manual de administración interna de la aplicación; corresponde a informes completos respecto de las características de todos los elementos del sitio web; debe incluir los manuales de administrador que permita entender cómo funciona y qué hacer para resolver problemas; debe ser entregado en formato digital, además de impreso, en español.	10.6

Fuente: elaboración propia

También se evidenció que algunos de los desarrollos como el chat, la barra de búsqueda, el módulo de citas, no fueron desarrollados ni implementados bajo el contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI, pero sí se implementaron con el nuevo contrato No. 033 /2023 MDN-VVGSED-DIVRI, a pesar de esto, el chat no se encuentra habilitado por falta de gestión de la DIVRI en asignar a la persona a cargo de éste.

Con respecto a las actividades de Mantenimiento y Hosting no existen Informes de Gestión que demuestren que dichas actividades si se llevaron a cabo durante la ejecución del contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI.

Conforme a lo anterior, DIVRI realizó el pago total del contrato No. 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI, sin comprobar el cumplimiento de las actividades exigidas en el ANEXO No. 1 “ESPECIFICACIONES TECNICAS MINIMAS EXIGIDAS”, incurriendo en un pago de lo no debido.

Adjunto se encuentra documento en el cual se realiza análisis del cumplimiento de los ítems señalados en la respuesta a la observación.

Por lo anterior, la observación se configura como hallazgo fiscal, con presunto alcance disciplinario.

HALLAZGO No. 17. SUMINISTROS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN CONTRATO 046/2022 MDN-VVGSED-DIVRI (D)

A través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (en adelante DIVRI), como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, la cual tiene como sede principal el complejo ubicado en Calle 21 # 44- 40.

Conforme lo anterior, la DIVRI, suscribió el contrato de suministro No 046/2022 MDN-VVGSED-DIVRI, cuyo objeto es la “CONTRATAR EL SUMINISTRO DE MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN, FERRETERÍA Y HERRAMIENTAS A PRECIOS UNITARIOS FIJOS, PARA LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DIVRI DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL”, por un valor de $40.000.000 incluido IVA e impuestos y un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2022.

En la evaluación del contrato se determinó que el contrato se encuentra terminado, teniendo como ultima acta de recibo a satisfacción la No 003 de fecha diciembre de 2022.

Según el estudio previo, la DIVRI, requería adquirir materiales de ferretería y construcción para la realización de mantenimientos preventivos y correctivos en sus instalaciones físicas, por lo cual mediante la suscripción del contrato de suministro adquiere dichos elementos.

Con el fin de corroborar la entrega de los materiales, este organismo de control en verificación realizada el 9 de octubre de 2023 en las instalaciones de la DIVRI observó que, los materiales ya no se encontraban en almacén y según los funcionarios de la Entidad, estos ya habían sido utilizados por el personal de mantenimiento de la Dirección, por lo que se requirieron los soportes de la entrega y disposición de estos.

Una vez verificados los soportes correspondientes a las entregas de los materiales, se detalló que estos se refieren únicamente a la salida de almacén del aplicativo

SAP-SILOG[126] y un correo electrónico de autorización de salida de los materiales, pero no se evidencia ninguna de las actividades realizadas por el personal de mantenimiento que determine cantidad utilizada, unidad de medida, como tampoco se puede establecer el detalle de las actividades de obra donde fueron utilizados, ya que, en los reportes de mantenimiento no se detallan cuáles y cuantos fueron los ítems de obra ejecutados que correspondan con la cantidad de material consumidas[127].

Lo anterior impide tener certeza del gasto de los materiales adquiridos, con respecto a las actividades de obra realizadas por los funcionarios del grupo de mantenimiento[128]. Estos hechos se generan por falta de control y seguimiento a los bienes adquiridos, su destinación y uso[129]. En virtud de lo anterior se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

[126] Manual de procedimientos administrativos y financieros para el manejo de bienes del Ministerio de Defensa Nacional. 3.2.1.1.2 Suministro de Materiales y suministros
Es el suministro de bienes a los funcionarios de las dependencias, para que estos los utilicen en el desarrollo de sus funciones, quienes deberán responder por el buen uso de los bienes; cesando de esta manera la responsabilidad del almacenista.
Bajo esta modalidad entre otros, se contemplan los siguientes tipos de bienes: dotación de vestuario, material quirúrgico, medicamentos, combustibles, lubricantes, repuestos, elementos de construcción, insumos en general y demás accesorios requeridos para el desarrollo de las actividades diarias.
4.2.1.1.2 Suministro de bienes de consumo - Materiales y suministros
Es el suministro de bienes a los funcionarios de las dependencias, para que éstos los utilicen en el desarrollo de sus funciones, quienes deberán hacer y responder por el buen uso de los bienes; cesando de esta manera la responsabilidad del almacenista.
Bajo esta modalidad entre otros, se contemplan los siguientes tipos de bienes: dotación de vestuario, material quirúrgico, medicamentos, combustibles, munición, lubricantes, elementos de oficina, repuestos, elementos de construcción, insumos en general y demás
accesorios.
Los bienes de consumo registrados como Materiales y Suministros, se amortizarán en la medida que se van utilizando y se registraran en el Gasto en la subcuenta respectiva, de acuerdo con el Catálogo de cuentas para Entidades de Gobierno.
4.2.1.1.2.5 Materiales de construcción
Cuando se produzca salida de almacén por entrega de materiales de construcción o materias primas, se debe indicar la obra, mantenimiento o reparaciones locativas, a que están destinados los bienes que se van a producir o a reconstruir, y anexarse la orden de suministro firmada por el Jefe de Abastecimiento, Jefe Logístico o quien haga sus veces.
[127] Ley 734 de 2002: ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.
ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.
[128] DECRETO 403 DE 2020: Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
[129] Ley 80 de 1993: Artículo 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.
<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."
"ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En el cumplimiento de la misionalidad de la DIVRI, durante el año 2022 se realizaron mantenimientos locativos por el desgaste de las instalaciones físicas en la atención a los usuarios, asignación de alojamientos, apoyo a eventos del sector defensa y propios de la DIVRI, arreglos a puestos de trabajo de funcionarios, entre otros. La entidad cuenta con un área construida alrededor de 16.500 m2, con 32 alojamientos que albergan 142 camas, gimnasios, auditorio, aulas de capacitación (3), cámaras de Gesell (2), terrazas (7), piscina (1) con área humedad, baterías de baños hombres-mujeres (22), puestos de trabajo (166), recepción principal, salas de reuniones (3), restaurante (1), cafeterías (3), cuarto de control (1), almacén (1), lavandería (1), sótano (1), pasillos y áreas comunes. Las actividades de mayor impacto fueron:

- *Por ruptura de tubos de PVC del sistema de agua tratada, se hizo necesario hacer reparaciones a la ductería en cuatro (4) trayectos de la red, específicamente en el bloque 2 piso 1 sur, bloque 1 piso 1 (oficina de registro) y bloque 3 piso 1. Para estos correctivos se emplearon:*
    - *Láminas de Drywall*
    - *Estuco plástico para Drywall*
    - *Tornillos autoperforantes*
    - *Chazo plástico*
    - *Omegas para Drywall*
    - *Paral base 6 para Drywall*
    - *Pintura*
    - *Rodillo de felpa 9”*
    - *Brochas de 3”*
    - *Thiner*
    - *Pegante PVC*
    - *Universal PVC de 4” y 3”*
    - *Uniones 4”*
    - *Soldadura*
    - *Teflón*
- *Elaboración de tapas en cemento para las cajas de la red de alcantarillado, se encontraban partidas y fisuras, generando riesgo para el personal que pasaban por perímetro de las cajas. El tamaño de las tapas es 90 x 90 cm. Los materiales empleados fueron:*
    - *Cemento*
    - *Mixto*
    - *Arena*
- *Instalación de cintas doble faz 19mmx5m en los extintores, para marcación de zonas específicas como lo son: puntos de encuentros (2), puntos de*

emergencia, áreas de extintores (124), camillas y botiquines. Cantidad empleada 9 rollos x 5 m.

- *Reparación donde se presentaron fallas en los sanitarios, lavamanos y orinales que integran las baterías de baños con los que está dotada la Entidad. Los principales arreglos fueron:*

    - *Cambio de lavamanos: 1*
    - *Cambio de sanitario: 1*
    - *Por daño en el árbol de salida, que genera escapes de agua, ocasionando humedades en los muros periféricos. (cantidad:15). Los materiales requeridos: Teflón, Boquilla y silicona.*

- *Filtración de agua de las terrazas, causando la reparación de cielos rasos en las áreas de consultorios de fisioterapia, recepción bloque 1 piso 1, puestos de trabajo de nómina de la oficina de prestaciones sociales. Para solucionar estas novedades se necesitó: Impermeabilizante por cristalización para concreto ya fundido, pintura blanca, estuco plástico.*
- *Se realizó la reinstalación de 66 puestos de trabajo, donde se utilizó madera, pintura, cinta doble faz, tornillos y chazos (diferentes dimensiones) para asegurar su estabilidad y dar firmeza en la fijación de cada una de las partes. Esto obedeció al traslado de los funcionarios de la sede de Tequendama hacia la sede de Puente Aranda, igualmente se repararon paredes con estuco, impermeabilizante y se pintaron estas áreas.*
- *También se realizaron mantenimientos externos y generales tales como: pintura general a las paredes de las oficinas, nuevas áreas de la coordinación de prestaciones sociales, gimnasio piso 1 y 2, aula múltiple, aula de sistemas 3, pasillos piso 1, 2 de los 3 bloques, salón de esgrima, guardia principal, cafetería piso 1 y consejo de veteranos, donde se utilizaron materiales como: pintura (2 capas) promedio a 30m2/galón, estucos impermeabilizantes.*
- *En alojamiento regularmente se hacen reparaciones eléctricas específicamente el cambio de las tomas doble GFCI (33 unidades), además, en algunas situaciones se ha requerido el cambio de las chapas (32 unidades) dañadas para las puertas de acceso a cada habitación.*
- *Mantenimiento general en los alojamientos, ubicados en el bloque 2 y 3 para los pisos 3 y 4; donde se utilizaron materiales como pintura (2 capas x muro) el área intervenida de los muros es de aproximadamente 5.500 m2, que corresponden a 32 alojamientos. La proporción de uso es de 30m2/galón. Se requirió estuco e impermeabilizante para humedades en pasillos cambios de tomas eléctricas GFCI y dobles con polo a tierra con sus respectivas tapas, cambio de chapas dañadas en puertas de madera, arreglos en los closets con materiales como entrepaños para dar firmeza a sus tablas y puntillas para restaurar los que se encontraron en mal estado, bisagras en las puertas de los closet y en puertas internas, también se realizó la instalación de los esquineros en bordes como protección para las paredes.*
- *Se pintaron los pasamanos negros de los pisos 1 de la DIVRI con barniz, actividad realizada en el mes de diciembre.*

- *Instalación de piso vinílico en los espacios de cuarto de control, oficina logística y salón de esgrima, deterioro por consecuencia de la alta frecuencia de uso. Se requirió pegante para vinisol a10.*
- *Instalación de tableta roja 4m2 para la oficina de logística.*

De acuerdo con lo anterior, es claro que el deber del supervisor está dado a la vigilancia y control de la ejecución del contrato de la referencia, cuya actividad principal puede sintetizarse en la entrega de los materiales al almacén, como prueba misma del suministro.

De esta manera, la utilización de los elementos de ferretería está a cargo del personal de mantenimiento de las instalaciones de la DIVRI, quienes solicitan el egreso de acuerdo con la necesidad, daños reportados o evidenciados, tal como se indicó en líneas anteriores del presente documento y en los anexos que los acompañan.

El alcance disciplinario que presuntamente se le endilga a la ejecución del contrato no está acorde con las obligaciones que la normatividad le atribuye a la supervisión, en el entendido que, si se acató el deber de vigilancia y control, y esto se confirma con el contenido del presente documento donde se indican de manera detallada las actividades en que se usaron los elementos adquiridos, lo que se refleja en el buen estado y funcionamiento de las instalaciones de la DIVRI. Es importante resaltar la optimización y lo razonable que resultan los recursos ejecutados frente a la magnitud del inmueble utilizado por esta Dirección.

Se adjunta archivo con el listado de actividades y registro fotográfico de algunos mantenimientos realizados en el edificio, de acuerdo con las necesidades de la Entidad.

ANÁLISIS RESPUESTA

La Dirección en su respuesta menciona que, para la vigencia 2022 se realizaron mantenimientos locativos en varias de las dependencias, señalando que se realizaron actividades de "*mayor impacto*" como ruptura de tubería de presión, tapas de cemento para cajas de inspección, demarcación de zonas de extintores, reparaciones en unidades sanitarias, reinstalación de puestos de trabajo, pintura en muros, reparaciones eléctricas, entre otras.

Resalta también en su respuesta la DIVRI que las obligaciones de la supervisión es la "*vigilancia y control*" de la ejecución del contrato y, que la utilización de materiales se encuentra a cargo del personal de mantenimiento de la Dirección, mencionando que en la respuesta "*detallan*" las actividades donde se realizaron los materiales de construcción adquiridos mediante el contrato 046 de 2022.

Así mismo, se adjunta a la respuesta un archivo en formato Excel, en el cual se detallan 3 pestañas cuyo nombre son: "*fact.434 mantento*", "*fact.507 mantento*",

"*fact554 mantento*", en donde en cada una de las pestañas se observa una tabla que contiene las siguientes columnas: numero, material, cantidad, área de trabajo, unidad de medida, cantidad utilizada, registro fotográfico. Para la primera pestaña se detallan 61 filas, la segunda 64 filas y la tercera 61 filas.

En análisis a lo mencionado por la dirección en su respuesta se recalca que, aunque menciona la realización de actividades de mantenimiento, no se puede evidenciar si las actividades se realizaron con los materiales adquiridos mediante el contrato, ya que, no existe ningún documento que así lo plasme.

En cuanto al archivo Excel adjuntado, este en primer lugar se resalta que este no se encuentra en los expedientes ni del contrato 046 ni en los documentos de almacén, como tampoco en el área de mantenimiento, sumado a ello, no tiene fecha de realización ni responsable de su elaboración que certifique el uso de los materiales; así mismo, no da certeza de la utilización de los materiales adquiridos con el contrato 046, ya que, solo se describe un listado de materiales argumentando que se utilizaron en actividades de mantenimiento sin detallar precisamente lugar, fecha, cantidad exacta, rendimientos, localización de áreas beneficiadas, entre otros.

Igualmente, se describen herramientas, pero no se puede establecer a que funcionarios fueron entregadas y bajo que responsabilidad quedan en custodia, o si se encuentran en el inventario de la Dirección, en razón a que no presenta modo de referenciación alguna, ni se evidencian documentos y/o registros que permitan tener certeza de su existencia o si ya fueron dados de baja. Se recalca además del documento en Excel adjuntado que, la columna "unidad de medida" no cuenta con información y la plasmada no corresponde al elemento mencionado, el registro fotográfico no presenta detalles de archivo que permitan establecer ubicación, fecha, hora, entre otros; mientras que la columna "cantidad utilizada" presenta la misma información que la columna "cantidad" la cual se podría entender que es la suministrada por el contrato ya que el documento no lo describe, esto implicaría que todo el material adquirido fue utilizado, pero como se mencionó con anterioridad, no se puede tener certeza de ello.

En cuanto a lo mencionado en la respuesta sobre las obligaciones del supervisor, la observación se refiere a las etapas de planeación del contrato y principalmente a la etapa post-contractual que refiere a la forma en que estos materiales fueron utilizados y los controles para su uso, mas no a la entrega y recibo de los mismos, que es la etapa de ejecución del contrato.

Por otra parte, se equivoca la DIVRI en su respuesta al afirmar que <<...*se indican de manera detallada las actividades en que se usaron los elementos adquiridos*...>>, ya que, con los soportes entregados no se detalla el uso puntual de cada uno de los materiales, en razón a que solo se mencionan generalidades, tampoco es posible relacionarlos con los materiales adquiridos mediante el contrato 046 de 2022, pues no se evidencia una trazabilidad desde su salida del almacén.

Por lo anterior, la Dirección con su respuesta no desvirtúa lo observado evidenciando que la DIVRI no realiza una planeación para la adquisición de los materiales, como tampoco ejecuta controles sobre el gasto de estos, que permitan evidenciar el correcto uso de ellos en pro del cuidado del recurso público, teniendo que la observación se mantiene en todos sus alcances configurándose como hallazgo con incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No 18. SUPERVISIÓN CONTRATO 053/2022 MDN-VGSED-DIVRI (D)

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), suscribió el contrato (aceptación de la oferta) **053/2022 MDN-VGSED-DIVRI** cuyo objeto fue: "*EL DISEÑO, DESARROLLO, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO, SOPORTE TÉCNICO Y HOSTING DE LA PÁGINA WEB Y LA INTRANET DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL".*

Dentro de la aceptación de la oferta, en el numeral 11, se designa como supervisor del contrato a un funcionario de planta de la DIVRI (Asesor de Defensa), cuya formación profesional es Publicista y Diseñadora Gráfica, conforme lo contenido en la hoja de vida del funcionario.

Teniendo en cuenta el objeto del contrato y las especificaciones técnicas del mismo, se evidenció que el supervisor asignado no tenía la formación profesional para ejercer una supervisión técnica, acorde a lo señalado por el artículo 83 de la ley 1474 de 2011[130], lo que condujo a que la supervisión no fuera realizada bajo los principios de eficiencia y eficacia de la gestión fiscal y que condujo a que en la ejecución del contrato se evidenciaron ítems no ejecutados por el contratista, situación reflejada en la Observación No 4. *PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PÁGINA WEB DIVRI*. Esta situación se configura como hallazgo con presunto alcance disciplinario[131].

RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

"*Teniendo en cuenta el objeto del contrato y las especificaciones técnicas del mismo, se evidenció que el supervisor asignado no tenía la formación profesional para ejercer una supervisión técnica, acorde a lo señalado por el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, lo que condujo a que la supervisión no fuera realizada bajo los*

[130] Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. *SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.
[131] Artículo 26 y numeral 19 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019

principios de eficiencia y eficacia de la gestión fiscal y que condujo a que en la ejecución del contrato se evidenciaron ítems no ejecutados por el contratista, situación reflejada en la Observación No 4. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PÁGINA WEB DIVRI. Esta situación se configura como observación con presunto alcance disciplinario

Teniendo de presente la observación, es importante insistir que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, hace referencia a la supervisión como la realización de UN SEGUIMIENTO técnico, jurídico, financiero y administrativo, en este sentido, la entidad obró de manera diligente al realizar el nombramiento de una funcionaria con perfil profesional, de rango asesor y con experiencia demostrable; lo referido en el artículo es claro que corresponde a un seguimiento; para la realización de esa supervisión, no se requiere propiamente conocimientos especializados, toda vez que, basta con exigirle al proveedor, en este caso, el contratista, la entrega observable de cada una de las obligaciones contenidas en el contrato; ahora bien, el contrato es el parámetro o derrotero que tiene el supervisor para la realización de ese seguimiento, sin que el supervisor deba ir más allá de su alcance, ni inventarse nada por fuera del mismo.

Para el caso que nos ocupa, a la funcionaria le fue entregado el contrato junto con la activación de la clave de SECOP II, con el fin brindar la información integra del alcance de este. Así las cosas, la Entidad no desconoció el cumplimiento del artículo 83, toda vez que el carácter profesional de rango asesor de la funcionaria nombrada, refleja los conocimientos básicos como comprender y entender el alcance y los objetivos pretendidos con los servicios contratados, situación que fue entendida en su momento, al no recibirse de parte de la funcionaria una manifestación negativa para el ejercicio de las tareas como supervisora, en el que se evidenciará la imposibilidad de ella para asumir esta responsabilidad.

De igual forma, teniendo en cuenta el objeto del contrato 053 de 2023, se evidencia que está directamente relacionado con la función a cargo de quien fue designada supervisora, la cual según el manual de funciones de la entidad reza: ¨Participar en la realización, estructura e implementación de publicaciones, productos interactivos, desarrollo de guiones del material audiovisual e imagen requerida por la Dirección.

En línea con lo anterior, la elección de quien va a fungir como supervisor nace desde el momento en que se estructura la necesidad por el área a cargo de suplirla, para el presente caso, mediante memorando el área de comunicaciones solicitó la contratación respectiva, y fue esta misma área quien propuso la persona quien podría fungir como supervisor. Teniendo en cuenta que la dependencia solicitante fue comunicaciones, se contó con el apoyo para la supervisión desde área de tecnologías de la información, de acuerdo con los requerimientos de la supervisora. Ahora bien, de aceptarse la observación, es presumir entonces, que todos los contratos requieren perfiles especializados para cada uno de los objetos, lo cual entorpecería gravemente el funcionar de las Entidades, imaginando con ello que, todos los funcionarios públicos acogieran la tesis de "no idoneidad" (que por demás

no es lo que ordena el artículo 83) para excusarse de los seguimientos que deban realizar, para determinar el alcance de las obligaciones previamente establecidas por las partes, y que basta con la mirada de un tercero imparcial de la negociación (como es el caso del supervisor) para determinar que lo que efectivamente está entregando el contratista corresponde a las activades establecidas"

ANÁLISIS RESPUESTA.

Si bien es cierto, un diseñador gráfico está formado para crear el diseño y maquetación de páginas Web, no ha recibido la formación con respecto al soporte y mantenimiento a los servidores y Base de Datos donde se aloja todos los componentes de una Página Web que se encuentre implementada y funcionando en un ambiente productivo, los cuales hacen parte del conjunto de requerimientos técnicos establecidos por DIVRI en el contrato.

DIVRI en su proceso de planeación del proceso de contratación debió revisar a detalle el objeto contractual y las condiciones técnicas establecidas por ellos mismos e identificar el perfil idóneo del Supervisor, si bien es cierto que no se requiere un perfil predeterminado, "...es recomendable que el supervisor pueda actuar como par del contratista supervisado[132]", además que sus funciones estén relacionadas con dicho objeto y condiciones técnicas establecidas del contrato No.053/2022 MDN-VGSED-DIVRI. Por lo anterior se mantiene lo observado con la misma connotación Disciplinaria.

HALLAZGO No. 19. SIMULADOR DE VEHÍCULO CONTRATO 027/2022 MDN-VVGSED-DIVRI.

La DIVRI, suscribió el contrato de suministro No 027/2022 MDN-VVGSED-DIVRI, cuyo objeto es la "*CONTRATAR EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO, Y ASISTENCIA TÉCNICA Y SOPORTE, TÉCNICO PRESENCIAL*

[132] "**1. Designación de supervisores**
El ordenador del gasto de la Entidad Estatal es responsable de la vigilancia y control de la ejecución del gasto y del contrato, por lo cual es quien debe designar el supervisor de un contrato.

En la etapa de planeación del Proceso de Contratación, la Entidad Estatal debe identificar el perfil del supervisor para poderlo designar a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el Proceso de Contratación es competitivo o en la fecha de la forma del contrato en los Procesos de Contratación sin competencia. La Entidad Estatal puede designar el supervisor en cualquier momento del Proceso de
Contratación una vez iniciada la etapa de planeación.

El supervisor no requiere un perfil predeterminado, pero es recomendable que el supervisor pueda actuar como par del contratista supervisado.

Para designar un funcionario como supervisor, la Entidad Estatal debe revisar que el objeto del Proceso de Contratación esté relacionado con sus funciones. No es necesario que el manual establezca expresamente la supervisión de contratos como una función, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos. Adicionalmente, la Entidad Estatal debe realizar un análisis de la carga operativa de quien va a ser designado supervisor, para no incurrir en los riesgos derivados de una supervisión inadecuada por falta de tiempo...". Pág. 6 y 7 Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales. G-EFSICE-02.
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf

Y REMOTO PARA REALIZAR LAS ACTUALIZACIONES NECESARIAS AL SOFTWARE PARA EL SIMULADOR DE VEHÍCULO LIVIANO DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL", por un valor de $17.280.000 incluido IVA e impuestos y un plazo de ejecución hasta el 15 de diciembre de 2022 y/o hasta agotar los recursos[133], el cual se recibió a satisfacción y fue liquidado bilateralmente.
En la ejecución del contrato, se realizaron tres visitas en el año para mantenimientos preventivos, de acuerdo con sugerencia del contratista quien es el mismo diseñador y constructor del equipo.

En verificación realizada a las instalaciones de la DIVRI el día 9 de octubre de 2023, lugar donde se encuentra el simulador de vehículo liviano, se observó que, este se encuentra en servicio y en operación por el profesional de la salud como terapeuta ocupacional destinado por la DIVRI para el uso de rehabilitación inclusiva.

Sin embargo, al inspeccionar los informes de supervisión y entrevistarse con el supervisor (quien es el mismo operario del equipo), se evidencia que no se realiza una verificación técnica por la supervisión[134] sobre lo realizado por el contratista; así mismo, el supervisor no tiene el manual de usuario del equipo. En cuanto a la hoja de vida del equipo, el supervisor diligencia un formato en el cual plasma el tipo de mantenimiento realizado, la fecha de realización y el responsable del mantenimiento, pero no se detallan cuáles fueron las actividades realizadas en cada uno de los mantenimientos realizados al equipo.

Estos hechos impiden conocer en detalle las actividades realizadas por el contratista, teniendo en cuenta que este es un contrato con realización de

[133] Decreto 403 de 2020. ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

[134] Ley 1474 de 2011. "ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista." Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

actividades muy técnicas y requieren de una supervisión técnica en el tema, recalcando que el supervisor[135] es un profesional de la salud y no cuenta con un perfil en la ingeniera de sistemas, mecatrónica o similar, que no le permiten ejercer los respectivos controles para verificar si los materiales u elementos utilizados y/o fabricados por el contratista cumplen con las especificaciones mínimas establecidas de acuerdo a las condiciones del contrato.[136] Se configura hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Se están realizando las gestiones correspondientes para la mejora de este tema; el manual reposa en este momento en físico y digital en el simulador de vehículo a la mano de quien esté operando el equipo. También de adjunta el archivo en digital en formato PDF como soporte. Se adjunta hoja de vida el equipo, debidamente actualizada en el formato correspondiente, sin embargo, para complementar la información de la hoja de vida actual, se adjuntan los informes de mantenimiento preventivo y correctivo en el orden en que se dieron las visitas con la especificación de las tareas realizadas por el contratista.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Dirección en su respuesta argumenta que se encuentra realizando las "gestiones" para la mejora, también comenta que el manual se encuentra disponible al operario del equipo, e incluyen en la misma el archivo en formato PDF con nombre "manual simulador vehículo liviano DIVRI", como también los archivos "informes de mantenimiento preventivo y correctivo" (PDF) y "formato hoja de vida equipos V1 20230726" (WORD).

De acuerdo con la respuesta de la Dirección, esta acepta lo observado, en cuanto a los documentos adjuntados, se observa que, el archivo llamado "manual simulador vehículo liviano DIVRI" no es un manual, sino que es la oferta presentada por la empresa para la compra del simulador, pero no es un manual que permita conocer el simulador en todos sus detalles como se requiere con la adquisición de un equipo para que el operador del mismo conozca todos los pormenores del mismo.

[135] Constitución Política. ARTICULO 123 Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."

[136] ley 80 de 1993. "ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.
<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."
"ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

En cuanto al archivo “informes de mantenimiento preventivo y correctivo”, estos ya se conocían en la revisión realizada al expediente del contrato, por lo que no aportan información adicional a la que ya se conocía por el grupo auditor con anterioridad.

De igual manera sucede con el archivo “formato hoja de vida equipos V1 20230726” el cual es un documento que se conoció en la visita fiscal realizada y que fue mencionado en la observación comunicada, por lo que tampoco aporta información distinta a la conocida.

Por lo anterior, la Dirección con su respuesta no desvirtúa lo observado evidenciando que la DIVRI no ejecuta controles sobre las actividades realizadas por el contratista, lo que le impide tener claridad y conocimiento de detalle sobre los trabajos realizados ni los costos que estos tienen, teniendo que la observación se mantiene en todos sus alcances configurándose como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 20. REHABILITACIÓN INCLUSIVA.

A través del artículo 24 del Decreto 1874 de 2021, se creó la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (en adelante DIVRI), como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica y, que tiene como misionalidad liderar las políticas y programas para el mejoramiento de la calidad de vida de los veteranos y demás poblaciones según la ley que le aplica.

Conforme lo anterior, la DIVRI, para cumplir con su misionalidad creó dentro de su estructura organizacional el proceso misional “Grupo Rehabilitación Inclusiva” en la cual se brindan herramientas terapéuticas, educativos y de gestión que permitan alcanzar la autonomía de las personas con discapacidad y otras poblaciones del sector defensa, a fin de desarrollar un nuevo proyecto de vida, con miras a la inclusión al medio familiar, laboral y social.[137]

Para llevar a cabo dicha labor, la DIVRI tiene dentro de sus aplicativos misionales el Sistema de Información Misional para la Rehabilitación Inclusiva SIMRI, el cual permite realizar el registro de cada uno de los usuarios que accede a los servicios de la DIVRI, ya que, admite el registro de valoraciones, controles y seguimientos a cada uno de los usuarios.

El SIMRI cuenta con los módulos de registro, calendario de citas, programa de habilidades sociales y comunicativas (HSC), programa vida activa, productiva y entorno (VAPE), programa actividad física, programa de capacitación, empleabilidad.[138]

[137] Artículo 248 Ley 1955 de 2019.
[138] Información suministrada por la DIVRI en las presentaciones de la etapa de planeación

En el desarrollo del proceso auditor y, de acuerdo con la base de datos suministrada por la entidad,[139] se seleccionó una muestra de usuarios con el fin de observar su estado en el sistema,[140] evidenciando que, varios de los usuarios que se encuentran registrados en el aplicativo SIMRI en estado "ACTIVO" solo se inscribieron y se les realizaron valoraciones iniciales, pero no asistieron a ninguna sesión, teniendo que en algunos casos han superado más de una vigencia fiscal. Así mismo, se evidenció que se registran personas que no cumplen con la condición establecida en la mencionada ley para ser incluidos en el programa de rehabilitación inclusiva.

Lo anterior se origina en la falta de procedimientos y controles para la evaluación de ingreso y seguimiento de las personas que acceden al Programa de Rehabilitación Inclusiva, que impide tener certeza de los usuarios activos que realmente se encuentran haciendo uso de este conforme la finalidad y el espíritu de la ley de rehabilitación inclusiva e imposibilita tener claridad de los costos del Programa.[141] En virtud de lo anterior se configura un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

De acuerdo con lo mencionado en la observación del estado de los usuarios en el sistema SIMRI "Activos" se identifica que no hay un control de tiempo estipulado de cuando el usuario cambia su estado en el SIMRI, atendiendo a su observación, se revisarán los procesos y procedimientos para fortalecer puntos críticos y gestión del riesgo.

En relación con la siguiente observación, "los usuarios no cumplen con la condición establecida en la ley para ser incluidos en el programa de rehabilitación" se aclara que los usuarios que ingresan a la fase rehabilitación inclusiva según lo establecido el artículo 3 de la ley 1471 de 2011, modificado por el artículo 248 de la Ley 1955 de 2019, son: (...)

La población mencionada anteriormente inicia su proceso de inclusión, a través de la ejecución de los planes y programas los cuales se desarrollan con previa identificación de las necesidades individuales o colectivas por medio de una evaluación acorde al interés especifico de cada usuario para su proyecto de vida.

[139] Oficio No RS20230728D017679 del 28/07/2023 que da respuesta al requerimiento No 2 2023EE0122141
[140] Información suministrada por la DIVRI en visita fiscal de fecha 19/08/2023
[141] Decreto 403 de 2020. ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

ANÁLISIS RESPUESTA

La Dirección en su respuesta acepta el hecho que no existen controles en el aplicativo SIMRI que permita determinar si los "activos" hacen uso del programa de rehabilitación inclusiva.

En cuanto a la condición y parámetros para que las personas sean incluidas en el programa de rehabilitación inclusiva, la DIVRI en su respuesta menciona que, se realiza según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1471 de 2011 y el artículo 248 de la Ley 1955 de 2019 y que a dicha población se le realiza una identificación de necesidades a través de una evaluación de interés específico para así ser incluidos en el programa.

Al respecto, este organismo de control ya tenía conocimiento de las leyes mencionadas por la Dirección en su respuesta, siendo esta actividad realizada desde la planeación del proceso auditor, teniendo que este criterio fue el que permitió evidenciar durante la inspecciona al sistema dichas circunstancias de vinculación de usuarios registrados en el aplicativo SIMRI que no cumplen con las condiciones mínimas establecidas en la ley.

Por lo anterior, la DIVRI en su respuesta no desvirtúa lo observado y esta se mantiene como fue comunicada.

HALLAZGO No. 21. BOLSA DE HORAS SISTEMA PAOYER

La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva suscribió el contrato No. 083/2022 MDN-VVGSED-DIVRI el 28 de noviembre de 2022, con fecha de inicio 09 de diciembre de 2022, con el objeto de llevar a cabo "LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PERSONALIZACIÓN, PARAMETRIZACIÓN, CONFIGURACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA DE NÓMINA PAOYER PARA EL GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA- DIVRI- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, **EN LA MODALIDAD DE BOLSA DE HORAS**" (negrilla fuera del texto), el citado contrato tiene un plazo de ejecución desde la fecha de suscripción *"...hasta el 30 de noviembre de 2025 o hasta el agotamiento de los recursos, lo primero que ocurra"*, cuyo valor es de $803.622.240, este valor se encuentra distribuido de la siguiente manera:

- Vigencia 2022: $21.719.520,
- Vigencia 2023: $260.634.240
- Vigencia 2024: $260.634.240
- Vigencia 2025: $260.634.240.

Conforme al numeral primero[142] del "ANEXO No. 1 "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS", la DIVRI realizó la contratación de 5920 horas, para la prestación de los servicios de soporte, solución de incidentes y requerimientos del Sistema de nómina PAOYER bajo la modalidad de bolsa de horas, las cuales son distribuidas en 160 horas al mes durante el *"...lapso del 01 diciembre 2022 al 30 de noviembre de 2025...",* valor de la hora $135.747.

A la fecha se han realizado 10 pagos por valor de $227.240.477,57 correspondiente a 1674 horas entre los meses de diciembre de 2022, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2023. Respecto de los informes de gestión presentados por el contratista para estos pagos, se observa que del total de las horas facturadas un 49.82% fueron utilizadas para servicios de soporte del sistema PAOYER, un 40.43% para solución de incidencias y un 9.75% para requerimientos del Sistema, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No 20. CANTIDAD DE HORAS FACTURADAS A LA FECHA

Tipología /Periodo Facturado	Período										Total Horas Facturadas	%
	dic-22	ene-23	feb-23	mar-23	abr-23	may-23	jun-23	jul-23	ago-23	sep-23		
Soporte	69	85	109	85	89	90	82	67	97	62	834	49,82%
Solución de incidentes	84	71	39	62	69	58	74	31	133	57	677	40,43%
Requerimientos del Sistema	6	5	12	14	2	12	5	62	14	31	163	9,75%
Total	159	161	160	160	160	160	160	160	244	150	1674	

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el sujeto de control.

El día 24 de octubre de 2023 se realizó verificación del contrato, en donde se evidenciaron las siguientes situaciones:

- El caso de soporte Nro.5955 tiene fecha de apertura del 25 de octubre de 2022, cuenta con 67 actividades desde esta fecha hasta el 09 de junio de 2023; en este caso se identifica reprocesos de actividades de soporte debido a demoras en las pruebas de usuario final (funcionarios de DIVRI) ya que no se realizan las pruebas en su debido momento.
- Caso de soporte Nro.6185 creado el 14 de agosto de 2023, no se le ha asignado prioridad para iniciar el trabajo.
- Caso de soporte Nro.6197 creado el 01 de septiembre de 2023, ya se instaló en producción el 14 de septiembre de 2023, está pendiente de documentación para realizar su respectivo cierre.
- A la fecha, los casos que se encuentran abiertos por soporte son tres: Nro.6105, 6185, 6197; por incidencias uno: Nro.6177 y por requerimientos de sistema diecisiete: Nro.4199, 4246, 4284, 4598, 4619, 4666, 4700, 5273, 5300, 5559, 5603, 5620, 5688, 5820, 5901, 6071, 6082, los cuales se listan a continuación:

[142] Contrato Nro. 083/2022 MDN-VVGSED-DIVRI. ANEXO No. 1 "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS", numeral 1: "Poner a disposición de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, la "Bolsa de horas" para la personalización, parametrización, configuración y adaptación del Sistema de nómina PAOYER que se encuentra en producción bajo la plataforma Oracle, para el grupo de prestaciones sociales."

Tabla No 21. REQUERIMIENTOS EN ESTADO ABIERTO

Nro. Caso	Descripción	Fecha Solicitud	Fecha Último Seguimiento	Prioridad
4199	Acrecimientos: porcentajes y liquidación por muerte o hijos mayores de 24 o 25 años	13/06/2018	24/11/2022	9
4246	Modificar días de pago al ingresar un 28 o 29 de febrero	13/02/2019	24/11/2022	12
4284	En el archivo de bajas ingresar la causa de la misma: exclusión o suspensión.	4/02/2019	24/11/2022	11
4598	PROCESO ALTAS Y REAJUSTES NOMINA	13/06/2018	2/12/2021	15
4619	Crear un nuevo cargo SLVP en Categorías IAP e IAQ donde no modifique la liquidación	1/08/2019	29/09/2022	19
4666	FECHA DE TERMINO PENSION LEY 447/98	23/08/2019	8/11/2022	17
4700	Actualizar Formatos en PÁOYER	11/09/2019	23/11/2022	8
5273	EXCLUIR APODERADO CON SU PODERDANTE	24/02/2021	23/11/2022	13
5300	NO REACTIVAR BENEFICIARIOS MAYORES DE EDAD CON APODERADO	18/03/2021	23/11/2022	6
5559	DESARROLLO MÓDULO O REPORTES AUDITORÍA NÓMINA	7/07/2021	23/11/2022	18
5603	NO PERMITIR CARGUE CONTRATOS ACTIVOS CON UN HASTA_CONTRATO NO VIGENTE	6/12/2021	16/02/2023	7
5620	NUEVO CONTROL EN CAMBIOS DE CÉDULA	23/12/2021	23/11/2022	5
5688	NOVEDADES Y AJUSTES ARCHIVO PLANO PARA SANIDAD FEB 2022	25/02/2022	23/11/2022	16
5820	ERRORES PANTALLA NUEVA CONTRATOS PENSIONADOS	8/06/2022	5/10/2023	4
5901	REPORTES DIPS DE MARCADOS, PENDIENTES Y DIFERENCIAS	2/09/2022	2/10/2023	1
6071	CONDICIONES PAGO INDICADOR (C9)	28/02/2023	28/02/2023	20
6082	AJUSTES PENSIONADOS DIVRI	17/03/2023	17/03/2023	21

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el sujeto de control.

Respecto a los diecisiete (17) casos abiertos por requerimientos del sistema PAOYER se observa que son casos solicitados entre los años 2018, 2019, 2021, 2022 y 2023, a estos se les asignó una prioridad establecida por DIVRI y el contratista de acuerdo a la urgencia del mismo, pero a pesar de que tienen una prioridad, el único que se encuentra en proceso es el caso No.5901; los demás no tienen una fecha estimada de inicio, ante esto DIVRI manifestó que no tienen fecha de inicio ya que dependen de la solución de los casos de incidentes y soporte que se deben solucionar en el momento ya que puede afectar la disponibilidad y funcionamiento del sistema PAOYER.

De acuerdo a lo anterior, se observa que los servicios prestados por el contratista para la "... PERSONALIZACIÓN, PARAMETRIZACIÓN, CONFIGURACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA DE NÓMINA PAOYER..." tiene dos caracterizaciones, la primera servicios por carácter técnico[143] como es el soporte y

[143] Servicios de Bolsa de Horas de carácter Técnico se aplica a:
- Soporte remoto y presencial,

la solución de incidentes y la segunda servicios por carácter de ingeniería[144] como son la atención de requerimientos, pero esta diferenciación no se evidencia en el valor de la hora pactada contractualmente[145], ya que DIVRI realiza el pago de una hora de carácter de ingeniería al mismo valor de una hora de carácter técnico, lo que ocasiona que no haya eficiencia[146] en la prestación del servicio, puesto que el porcentaje de casos atendidos entre soporte e incidentes es del 90.25% y solo un 9.75% son casos atendidos bajo la caracterización de ingeniería en la atención de requerimientos. Adicionalmente, hay diecisiete (17) casos que a la fecha no han tenido gestión ni tampoco existe una fecha de inicio de labores para atenderlos.

Lo anterior ocasiona que los requerimientos planteados para la mejora del sistema PAOYER no se atiendan en el tiempo que fueron identificados, además no se observa que a nivel de los requerimientos de carácter de ingeniería se les dé prioridad para su desarrollo y como consecuencia, no se implementan las mejoras a los diferentes de procesos del sistema que eviten a futuro posibles problemas o sean herramientas que mejoren la gestión y eficiencia[147] del proceso de nómina. Esta situación se presenta por debilidades en la identificación de las necesidades requeridas por el sujeto de control, respecto de la optimización del sistema.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El sistema de información PAOYER, es la aplicación encargada de realizar el proceso de liquidación de la nómina para el personal militar, civil, pensionado y

- Soporte preventivo, correctivo y reactivo,
- Catálogo de Servicios técnico,
- Atención de incidentes técnicos,
- Requerimientos y atención de usuario final (PC).

https://www.nsit.com.co/bolsa-de-horas-ti-que-son-y-como-funcionan/

[144] Servicios de Bolsa de Horas de carácter de Ingeniería se aplica a:

- Diagnósticos de TI
- Proyectos de TI
- Capacitación de TI
- Soluciones de TI
- Soluciones de Consultoría de TI
- Atención de requerimientos
- Diseños de TI
- Auditorías de TI
- Labores operativas
- Seguridad informática
- Gestión de la infraestructura de red

https://www.nsit.com.co/bolsa-de-horas-ti-que-son-y-como-funcionan/

[145] Decreto 1082 de 2015 Sector Administrativo de Planeación Nacional. SUBSECCIÓN 6. ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES. ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

[146] Un esquema tercerizado de desarrollo de software (fábrica de software o esquema de desarrollo, mantenimiento y evolución de software) **debe garantizar eficiencia en la gestión desde la definición de las necesidades hasta la entrega de productos**, logrando cumplimiento en los tiempos, costos acordes al esfuerzo realmente invertido. (negrilla fuera del texto). Página 36. MGGTI.G.SI-GESTIÓN DE SISTEMAS INFORMACIÓN. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2023

[147] Ley 80 de 1993. ARTÍCULO 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa Nacional, integrando las nóminas en un solo sistema de información para este Ministerio. Su enfoque esta dado a solucionar y optimizar los procesos administrativos relacionados con la liquidación de la nómina, lo que permite agilizar la captura de la información necesaria para realizar la liquidación de todos aquellos elementos que interactúan con la administración del proceso de nómina, cuyo resultado es descargar elementos operativos que dan valor agregado al proceso realizado por los encargados de nómina de cada una de las fuerzas.

El aplicativo se encuentra parametrizado para realizar 7 tipos de liquidaciones entre las que se encuentra (Nómina Mensual, adicionales, primas, retenciones, entre otras), para cada liquidación se obtiene lo siguiente:

***Liquidación:** Valores liquidados de acuerdo con las novedades ingresadas y las reglas de negocio ya establecidas.*

***Reportes** : La aplicación de nómina genera un gran número de reportes (PDF, PLANOS, XML, EXCEL, WORD) como insumo al usuario con el fin de brindar herramientas para verificar y garantizar que los procesos y la información liquidada sea la correcta.*

Paoyer cuenta con los siguientes componentes y esquemas…

(…)

La infraestructura Tecnológica (servidores, bases de datos, ambientes pruebas, desarrollo y producción) requerida para puesta en funcionamiento de la aplicación PAOYER, se encuentra ubicada y a cargo de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones DTICS, del Ministerio de Defensa, por lo que la DIVRI se acoge a los procedimientos, guías y lineamientos que DTICS, que detallan todo el proceso a nivel de desarrollo dentro del proceso TICS Sectorial, para ello se consideran los siguientes documentos:

PROCEDIMIENTOS DE DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN con el código TI.-P-005 donde se detalla todo el proceso a nivel de desarrollo dentro del proceso TICS Sectorial.

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS CODIFICACIÓN PL-SQL NOMINA PAOYER con el código TI.-G-002 a nivel de desarrollo del proceso TICS Sectorial donde se detalla todos los estándares a nivel de buenas prácticas con los cuales se deben realizar y entregar los ajustes por parte del ingeniero desarrollador o quien ajuste el sistema.

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA UNIDAD DE GESTIÓN GENERAL con el código TI.-G-007 a nivel de desarrollo del proceso TICS Sectorial donde se detalla todos los

estándares a nivel de buenas prácticas con los cuales se deben realizar y entregar los ajustes por parte del ingeniero desarrollador o quien ajuste el sistema.

Se encuentra LINEAMIENTOS PARA EL LEVANTAMIENTO DE REQUISITOS DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, QUE APLIQUE DURANTE EL CICLO DE DESARROLLO DE SOFTWARE que fueron generados el año 2022 y posteriormente se dieron a conocer al contratista para su implementación.

Es importante aclarar que cualquier solicitud o requerimiento sobre el sistema de información PAOYER, sin importar su clasificación acordada entre el proveedor y la DIVRI (soporte, incidencia o requerimiento), de manera estricta debe cumplir lo establecido en el PROCEDIMIENTOS DE DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN con el código TI.-P-005, dado de que para su intervención se requiere sin excepción, cada una de las fases descritas:

(…)

Gráficamente concertada con el proveedor así:

(…)

Importante dar Claridad que la clasificación acordada entre el proveedor y la DIVRI (soporte, incidencia o requerimiento), sobre las solicitudes solo es para identificar la importancia y oportunidad de solución de estas; dado que en los soportes como, en las incidencias y en los requerimientos, se deben realizar y surtir cada una de las actividades del procedimiento, para generar a si una solución y aprobación definitiva

(…)

En esta imagen se puede visualizar el resultado del cierre de cada una de las solicitudes requeridas de la aplicación PAOYER por los usuarios funcionales.

Como ejemplo analicemos la solicitud 6144, clasificada como soporte cual indica: Ajuste reporte Listado Deducciones

Para dar solución a esta solicitud, se realiza el procedimiento de categorización y asignación:

Como este caso funcionan todas las solicitudes reportadas al proveedor, independientemente de su clasificación.

Ahora, dada la observación del Ente Auditor es preciso mencionar que el contrato 083/2022 MDN-VVGSED-DIVRI, establece de manera clara la modalidad de bolsa de horas, en este sentido será el anexo No. 1 " ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS " , quien determina de manera precisa el perfil y experiencia requerida para tal fin, de manera que se garantice cada una de las

solicitudes requeridas en la personalización, parametrización, configuración y adaptación del sistema de información PAOYER, de acuerdo a sus componentes, esquemas, procedimientos, guías y lineamientos establecidos por la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación del Ministerio Defensa.

La estructuración del contrato se realizó bajo un estimativo mensual de 160 horas, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal aprobada para llevar a cabo este proceso contractual. La existencia de solicitudes pendientes por resolver no corresponde a un tema de contar servicios de carácter técnico o de ingeniería dada la justificación procedimental en la ejecución de cualquier solicitud.

Las prioridades para la resolver las solicitudes las define la DIVRI a través con su equipo funcional y cada una de las solicitudes realizadas y solucionadas representan mejoras a la aplicación en pro de la gestión y eficiencia del proceso de nómina.

Para resolver las solicitudes pendientes, el área funcional realizara en conjunto con el proveedor el diagnóstico y cuantificación de horas requeridas para de manera posterior presentar la necesidad como un servicio de mantenimiento evolutivo del sistema información PAOYER, que garantice el total de solicitudes pendientes por resolver dadas las escasas horas contratadas actualmente.

Conclusión:

Vistas las consideraciones que anteceden y retomando la observación del ente auditor respecto a que el contrato tiene dos caracterizaciones, la primera servicios por carácter técnico como es el soporte y la solución de incidentes y la segunda servicios por carácter de ingeniería (" ya que DIVRI realiza el pago de una hora de carácter de ingeniería al mismo valor de una hora de carácter técnico ") ; no es factible jurídicamente hacer tal diferenciación, precisamente porque el contexto de la prestación de servicios es netamente profesional tal como lo dispone el numeral 6 de los estudios previos en el que dichas condiciones técnicas exigen servicios profesionales calificados, donde no es dable hacer un inclusión de servicios técnicos, entendidos estos como de menor categoría frente a la ingeniería, por el contrario, todas las actividades allí descritas integran un solo servicio que se presta por horas, porque los componentes de un eventual requerimiento no son diferenciables, porque se prestan sobre una plataforma de desarrollo en el campo de la ingeniería; y hacer tal diferenciación, rompe con la unidad jurídica del objeto contractual, porque la hora de servicio es un todo que no da lugar a diferenciación por ser de mayor o menor intervención o calidad profesional del servicio; todo lo contrario, la dinámica previa aplicada sobre el estudio de mercado, llevo a la conclusión inequívoca del servicio profesional requerido.

A manera de análisis, en el hipotético caso de adoptarse la tesis propuesta por el ente auditor; estaríamos ante una modificación tacita del objeto contractual y sus condiciones técnicas, lo que conllevaría a realizar un replanteamiento jurídico y

técnico desde la fase precontractual, inclusive, desde la misma oferta del contratista tendría que disponer la separación de los servicios técnicos y de ingeniería y asignarle valores diferentes; sin embargo dicha posición desestimaría el servicio técnico que un ingeniero presta en la ejecución contractual ; pero insisto, no es viable adoptar tal posición porque la palabra " técnica " no debe entenderse desde el terreno de lo académico, como una formación menor a la de un ingeniero y que el servicio en discusión conlleva una menor calidad, porque la necesidad contractual que hoy nos convoca, debe interpretarse única y exclusivamente desde el aspecto técnico o la intensión de los contratantes como dispone el artículo 1618 del código civil por expresa remisión del artículo 13 de la ley 80 de 1993. Es así que el querer contractual de las partes es la prestación de servicios profesionales de ingeniería que tiene inmerso en la prestación de varios componentes dentro del cual se identifica el "técnico" , pero la definición de la palabra no debe llevar a concluir que es un elemento fuera de la ingeniería, por el contrario, hace parte integral de la gama de servicios ofrecidos por el contratista y cobrados en horas de servicio.

ANÁLISIS RESPUESTA

La respuesta de la Dirección inicialmente se describen las características y componentes técnicos que contiene el aplicativo PAOYER y, que esta se encuentra a cargo de la Dirección de Tecnologías de la Información de Mindefensa y que por dicha razón la DIVRI "acoge" los procedimientos, guías y lineamientos designados por la DTICS.

Al respecto, la observación comunicada por la CGR no se refiere en ningún acápite sobre este tema, por lo que esta parte de la respuesta no tiene relación alguna con lo observado.

Posteriormente, la DIVRI cita en su respuesta un ejemplo de la solicitud No 6144 con el fin de mostrar el proceso de clasificación de la misma, donde resalta que la clasificación de la solicitud es concertada entre la Dirección y el contratista mediante el procedimiento con código TI-P-005, con el fin de determinar su importancia y su oportunidad de solución, pero que todas las solicitudes reportadas al proveedor son atendidas de igual manera independiente de su clasificación.

Sobre este tema, la DIVRI muestra un ejemplo (solicitud No 6144) del desarrollo de una solicitud de acuerdo con el código TI-P-005; sin embargo, dicha solicitud no es ninguna de las relacionadas en la observación, así mismo, indica la respuesta que el tratamiento es el mismo para todas las solicitudes y que no se realiza clasificación de nivel de importancia, lo cual contradice lo estipulado en el documento "ANEXO No. 4 - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS", el cual describe en la fila 7 lo siguiente:

> "… *Los requerimientos serán dados a conocer por el supervisor designado por la DIVRI, con el fin que se atiendan las solicitudes según la severidad del requerimiento, descritos de la siguiente forma*: …".

La tabla que se incluye en la fila 7 menciona el nivel de “criticidad” y el “periodo crítico”, donde el segundo es directamente proporcional al primero, ya que, un requerimiento con nivel de “criticidad alto (severidad A) debe tener un tiempo de respuesta de 2 horas y un tiempo de solución de 8 horas, mientras que, un nivel de “criticidad bajo (severidad C) el tiempo de respuesta es de 6 horas y el tiempo de solución es concertado. Sin embargo, en el ejemplo añadido por la Dirección en su respuesta se tiene que el proveedor inicio el proceso el 21 de junio de 2023 a las 10:37 a.m. y se cerró el caso el 27/09/2023 a las 16:53.

Sobre lo anterior, se observa que la DIVRI no ejerce control sobre las especificaciones técnicas que plasmo en el pliego de condiciones del contrato, ya que, no da una calificación a las solicitudes para así determinar el nivel de severidad y el tiempo en el cual debe responderse, por lo tanto, la Dirección con su respuesta no desvirtúa lo observado.

En cuanto a la mencionado en la respuesta de la Dirección sobre la experiencia y el perfil profesional de los funcionarios del contratista, en la observación comunicada por este organismo de control no se trata sobre este tema, por lo que esta parte de la respuesta no aporta a lo observado.

Respecto a las solicitudes pendientes, la DIVRI menciona en su respuesta que, estas se priorizan a través del equipo “funcional” de la Dirección en conjunto con el proveedor, para determinar cuántas horas se requieren para su solución; sin embargo, como se evidenció en el párrafo anterior, este no es el procedimiento establecido para ello, ya que a estas no les determina nivel de severidad, ocasionando un incumplimiento a las obligaciones técnicas contractuales establecidas en el anexo 4.

Finalmente concluye la DIVRI en su respuesta que el contrato tiene como objeto la prestación de servicios profesionales calificados, por lo que no implicaría la necesidad de discriminar servicios técnicos con servicios de ingeniería como una jerarquización académica, y que estas se integrarían como un todo en horas, debido a que sus componentes no son diferenciales en razón a que se prestan sobre una plataforma de ingeniería y que hacer tal discriminación cambiaria el objeto contractual.

Sobre este tema, la respuesta de la DIVRI no apunta a lo observado, ya que, aunque en ella se mencionan dos tipos de caracterización, estas no se refieren al nivel de académico de los funcionarios designados por el proveedor, sino al tipo de actividad que se realizara, teniendo que los servicios de bolsa de horas de carácter técnico son actividades que se refieren básicamente al soporte de requerimientos, mientras que, los referentes a los servicios de bolsa de horas de carácter ingeniería se enfocan principalmente a soluciones y mejoramientos del funcionamiento de la plataforma, por lo tanto, son actividades con fines distintos y que implican una serie de procedimientos y procesos diferentes con tiempos diferentes, por lo que no

tendrían un mismo costo para su realización, tal como se evidenció en la eficiencia con respecto a la solución de las solicitudes descritas en la observación comunicada.

Respecto lo mencionado por la DIVRI sobre el argumento que el objeto contractual es una prestación de servicios, este organismo de control no acepta dicha afirmación, teniendo en cuenta que, la finalidad de la suscripción del contrato no es contratar una persona, sino tener a disposición una "bolsa de horas" para REALIZAR la personalización, parametrización, configuración y adaptación del sistema PAOYER que se encuentra en "producción", tal como se describe en la fila 1 del anexo 4; es decir, el contrato tiene un fin a alcanzar que es la PERSONALIZACIÓN, PARAMETRIZACIÓN, CONFIGURACIÓN y ADAPTACIÓN del sistema PAOYER, en el cual utiliza como medio para llegar a este fin la disponibilidad 24/7 de un funcionario del proveedor, mas no es el fin del contrato, ya que, como se describe en la fila 11 del mismo anexo, el proveedor DEBE entregar un producto que se genere por sus que modifiquen el software, lo cual se referiría a la caracterización de "ingeniería", sumado a ello, los requerimientos que soliciten los usuarios para el diario uso de la plataforma refiriéndose a la caracterización "técnica".

Por lo anterior, la entidad no desvirtúa lo observado y esta se mantiene como fue comunicada.

2.4 OTROS ASPECTOS DE AUDITORÍA

Objetivo Transversal No. 5: Atender las denuncias e insumos asignados para ser atendidos en desarrollo de la auditoría.

Al respecto no se allegaron peticiones, insumos o denuncias que fueran vinculadas al proceso auditor.

Objetivo Transversal No. 6: Medidas de gestión eficiente del uso de energía artículo 292 de la Ley 1955 de 2019.

Sobre este objetivo la DIVRI mediante oficio RS20230725D017284 – MDN-DVGSEDB-DIVRI de fecha 25/07/2023 menciona que, no se asignaron recursos por parte de la DIVRI para realizar actividades de la gestión de uso eficiente de energía, como tampoco para realizar auditorías energéticas.

3. ANEXOS

- ANEXO 1. HALLAZGO 1. FUNCIONAMIENTO DE LA SEDE ELECTRONICA.
- ANEXO 2. HALLAZGO 2. CUOTAS PARTES POR COBRAR.
- ANEXO 3. HALLAZGO 4. PAGO DE PENSIÓN CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE FALLECIMIENTO.
- ANEXO 4. HALLAZGO No. 8. CUOTAS PARTES POR COBRAR CON GARANTÍA DE DEPÓSITO JUDICIAL.
- ANEXO 5. HALLAZGO No 9. SALDO CUOTAS PARTES POR COBRAR PRESCRITAS.
- ANEXO 6. HALLAZGO No. 11. RAZONABILIDAD SALDOS DE CUOTAS PARTES POR COBRAR Y DETERIORO.
- ANEXO 7. HALLAZGO No 13. CUENTAS POR COBRAR PRESCRITAS DE MESADAS PAGADAS EN EXCESO.
- ANEXO 8. ANALISIS DE RESPUESTA HALLAZGO No 16. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PÁGINA WEB DIVRI.
- ANEXO 9. ESTADOS FINANCIEROS.