



Plan

ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – PEI 2023 - 2026

(marzo de 2024)

DEP-PL-03-V2

Direccionamiento Estratégico y Planeación

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

19-03-2024



Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. OBJETIVO.....	4
3. ALCANCE	4
4. DEFINICIONES.....	5
5. MARCO LEGAL	5
6. CONDICIONES GENERALES	6
7. CONTENIDO	6
7.1 METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LA PLATAFORMA ESTRATÉGICA.....	6
7.1.1 Instrumentos y herramientas para el análisis de información.....	6
7.2 DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DE LA ENTIDAD	8
7.2.1 Metodología para los análisis de diagnóstico.....	8
7.2.1.1 Objetivo de los análisis	8
7.2.1.2 Fuentes de datos.....	8
7.2.1.3 Instrumentos y herramientas para el análisis	9
7.2.2 Análisis de contexto interno	10
7.2.2.1 Aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.....	10
7.2.2.2 Evaluación del marco estratégico institucional del cuatrienio 2019 - 2022 13	
7.2.2.3 Identificación de retos y logros de la UNP.....	20
7.2.2.4 Conclusiones generales del diagnóstico a nivel interno	31
7.2.3 Análisis de contexto externo	33
7.3 ALINEACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL	35
7.4 PLATAFORMA ESTRATÉGICA 2023 – 2026.....	37
7.4.1 Misión.....	38
7.4.2 Visión	39
7.4.3 MEGA.....	40
7.4.4 MAPA DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	41
7.5 DESPLIEGUE Y MEDICION DE LA ESTRATEGIA 2023 – 2026	42
8. DOCUMENTOS RELACIONADOS	44
9. CONTROL DE CAMBIOS	44
10. CRÉDITOS.....	45

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Modelo de gobernanza para la construcción de la plataforma estratégica de la UNP	7
Ilustración 2. Dimensiones operativas de MIPG	10
Ilustración 3. Componentes de análisis interno	21
Ilustración 4. Alineación Estratégica Institucional Largo, mediano y corto plazo ...	35
Ilustración 5. Alineación estratégica de la UNP	37
Ilustración 6. Relación entre los elementos del direccionamiento estratégico	38
Ilustración 7. Mapa estratégico de la UNP 2023 - 2026	41

Listado de tablas

Tabla 1. Listado de políticas de gestión y desempeño en la UNP	11
Tabla 2. Resultados desempeño institucional por dimensiones 2021 – 2022	12
Tabla 3. Objetivos estratégicos y avance total de estrategias institucionales 2022	17
Tabla 4. Listado de objetivos estratégicos 2023 - 2026 por cada uno de los niveles definidos	41
Tabla 5. Despliegue de objetivos estratégicos e iniciativas	43

Listado de gráficos

Gráfica 1. Índices de las políticas de gestión y desempeño 2021 - 2022	13
Gráfica 2. Porcentaje de problemáticas identificadas por componente	22



1. INTRODUCCIÓN

Las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional toman como punto de partida lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Ley 152 de 1994, en lo referente a elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo - PND, el plan indicativo cuatrienal y planes de acción anuales, instrumentos que se constituyen en la base para la evaluación de resultados. Teniendo como referente el PND, las entidades deben definir acciones sectoriales acordes con el Plan de Gobierno, las cuales serán implementadas a través de Planes Estratégicos Sectoriales y Planes Estratégicos Institucionales; entiéndase estos últimos como el plan indicativo cuatrienal de la Ley 152 de 1994.

En este sentido, el presente documento correspondiente al Plan Estratégico Institucional – PEI, se convierte en la gran sombrilla de la planeación institucional de la Unidad Nacional de Protección – UNP, donde se define la plataforma estratégica, mapa de objetivos estratégicos e iniciativas a alcanzar en el periodo 2023 – 2026, entre otros elementos de direccionamiento relevantes.

Este documento está estructurado de la siguiente forma: un primer capítulo con la presentación de la metodología general utilizada para la construcción de la plataforma estratégica de la Entidad; en el segundo capítulo, se presentan los resultados del diagnóstico estratégico desde el punto de vista interno y externo; en el tercer capítulo, se indica la alineación estratégica institucional a largo, mediano y corto plazo; seguido, en el cuarto capítulo, se presentan los elementos de direccionamiento que conforman la nueva plataforma estratégica tales como: Misión, Visión, MEGA y Objetivos Estratégicos, así como también el despliegue a nivel de iniciativas estratégicas por cada uno de los niveles y objetivos identificados.

2. OBJETIVO

Definir la ruta estratégica de la Unidad Nacional de Protección – UNP para el periodo 2023 – 2026, incluyendo el despliegue a nivel de objetivos estratégicos e iniciativas, con el propósito de guiar la gestión institucional de la Entidad de manera eficaz y eficiente dentro del marco de las funciones que le fueron asignadas.

3. ALCANCE

El Plan Estratégico Institucional inicia con el diagnóstico estratégico de la Entidad y finaliza con la definición de la plataforma estratégica 2023 – 2026, incluyendo el despliegue a nivel de objetivos estratégicos e iniciativas. Aplica a todas las dependencias, grupos internos, procesos institucionales, servidores públicos y personal vinculado a la Entidad, convirtiéndose así en la gran sombrilla y referente de la planeación institucional.



4. DEFINICIONES

- **Iniciativas estratégicas:** son entendidas como el primer despliegue de los objetivos estratégicos. Tienen como fin generar un nivel intermedio entre los retos que presentan los objetivos y la puesta en marcha a través de los planes y proyectos.
- **Objetivos estratégicos:** equivalente a los objetivos prioritarios que representan las grandes apuestas de la Entidad para el periodo 2023 – 2026.
- **Plataforma Estratégica:** contiene la definición de los elementos del direccionamiento estratégico institucional para el periodo 2023 - 2026, los cuales son Misión, Visión, MEGA y Objetivos Estratégicos.
- **Proyectos y planes:** conjunto de actividades de nivel estratégico afines entre ellas y que agregan valor, realizadas o lideradas por cada dirección/oficina de la Entidad para aportar al cumplimiento de objetivos estratégicos propuestos. Tienen responsables específicos, y su medición se basa en el logro de la meta o producto definido para cada uno.

5. MARCO LEGAL

- Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
- Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- Directiva Presidencial 09 de 2010, “Directrices para la elaboración y articulación de los planes estratégicos sectoriales e institucionales e implementación del Sistema de Monitoreo de Gestión y Resultados”.
- Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
- Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 1499 de 2017, “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”.
- Decreto 612 de 2018, “Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado”.
- Circular 001 del Consejo Nacional para la Gestión y el Desempeño de 2018, “Lineamientos Planeación Estratégica Institucional”.



6. CONDICIONES GENERALES

- El Plan Estratégico Institucional – PEI de la Unidad Nacional de Protección se formula para el periodo 2023 – 2026, teniendo como referentes el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, así como el Plan Estratégico Sectorial del Sector Interior. Su seguimiento se realizará de manera trimestral, y sus resultados serán socializados en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.
- La Visión institucional establecida en la nueva plataforma estratégica tiene como horizonte de tiempo de cumplimiento a 2033.
- La MEGA de la Entidad establecida en la nueva plataforma estratégica tiene como horizonte de tiempo de cumplimiento a 2026 (se plantea en el mismo periodo del presente plan estratégico, en cumplimiento de la planeación en cascada en alineación al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estratégico Sectorial).
- La ejecución del Plan de Acción Institucional de cada vigencia permite avanzar directamente en el cumplimiento de los objetivos e iniciativas estratégicas contenidos en el Plan Estratégico Institucional.

7. CONTENIDO

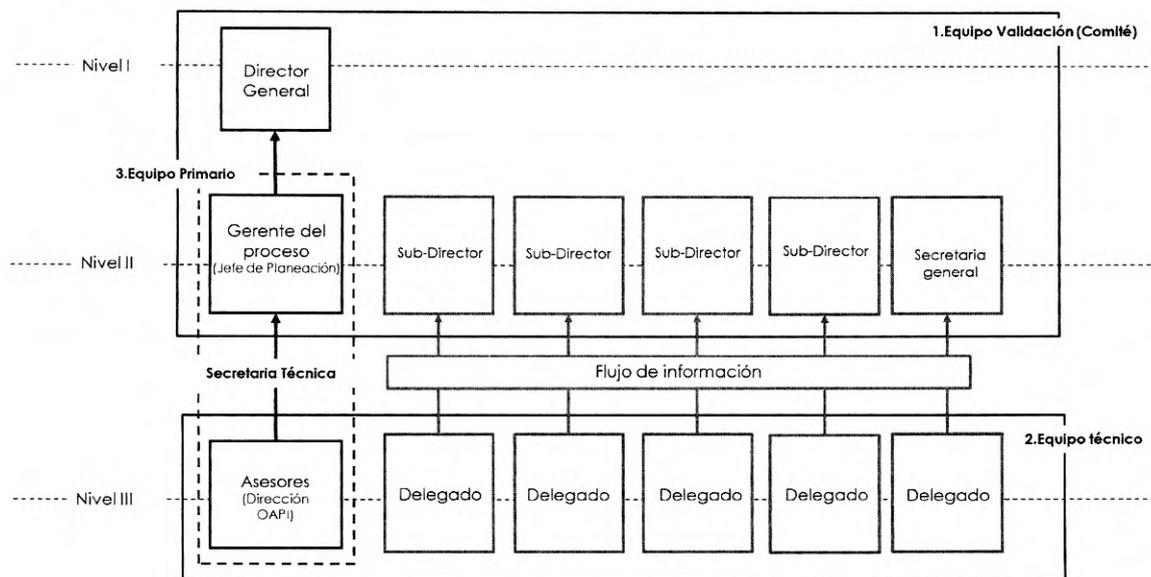
7.1 METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LA PLATAFORMA ESTRATÉGICA

7.1.1 Instrumentos y herramientas para el análisis de información

En un trabajo articulado entre la Dirección General y la Oficina Asesora de Planeación e Información, se definió como eje principal para la construcción de la plataforma estratégica de la Entidad, una metodología participativa y de construcción en conjunto con las diferentes dependencias, para lo cual se estableció un modelo de gobernanza en el que se definieron diferentes espacios, equipos de trabajo, frecuencias de reunión y roles claves para la aplicación metodológica y la validación de los avances (ver ilustración 1).



Ilustración 1. Modelo de gobernanza para la construcción de la plataforma estratégica de la UNP



Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

En este contexto, en cabeza del Director General se encuentra el direccionamiento general y la aprobación de los avances. La gerencia del proceso a cargo del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información, quien tiene a su cargo la coordinación y liderazgo del proceso de construcción. Por su parte, los asesores son los encargados de proponer la metodología y realizar la coordinación en la implementación de los productos, además de acompañar en las mesas de trabajo programadas. Adicionalmente, se define la secretaria técnica del proceso, quien debe realizar la gestión administrativa, seguimiento y apoyo al equipo primario.

En el marco de lo anterior se establecen tres equipos: el de validación general, quien acompaña al Director General y gerente del proceso en la definición de la visión y retos de orden misional, brinda lineamientos técnicos y participa activamente en la toma de decisiones sobre los elementos claves; está compuesto por los subdirectores, jefes de oficina y secretario general. En segundo lugar, se encuentra el equipo técnico, el cual está encargado de participar en la definición y construcción de los productos, y está integrado por delegados o enlaces técnicos de cada una de las subdirecciones y demás dependencias; adicionalmente, este equipo de servidores públicos y contratistas será el encargado de llevar la información sobre los avances realizados a sus subdirectores o jefes, y así mismo, representar la voz de éstos en los espacios de construcción.

Finalmente, se conforma el equipo primario (ver ilustración 1), que tiene como objetivo discutir las propuestas metodológicas de los asesores, y coordinar la creación de espacios de trabajo con los diferentes equipos conformados.



7.2 DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DE LA ENTIDAD

7.2.1 Metodología para los análisis de diagnóstico

7.2.1.1 Objetivo de los análisis

Para la definición de la plataforma estratégica 2023-2026, uno de los insumos se centra en la revisión del contexto de manera que se identifiquen las prioridades de esta nueva etapa institucional. En el marco de la aplicación del proceso de análisis del contexto interno, éste se enfoca principalmente en determinar cómo finaliza estratégicamente la Unidad frente a lo planeado en el cuatrienio anterior, y cuáles son aquellos desafíos internos que deben tenerse en cuenta para el periodo actual, que esencialmente son los que presentan mayor nivel de brechas dentro de las actividades principales que desarrolla la UNP. A continuación, se describen las fuentes de datos y los instrumentos utilizados para la recopilación de información.

7.2.1.2 Fuentes de datos

Las fuentes de datos que se utilizaron para el desarrollo del análisis interno se clasifican en fuentes primarias y secundarias. A continuación, se presentan cada una:

▪ Fuentes primarias

- Información generada en los talleres “Construyamos UNP”, en los cuales los diferentes grupos de trabajo de la Entidad presentaron los objetivos de cada proceso a su cargo, su flujo o estructura, las problemáticas identificadas en el ejercicio y las posibles soluciones en el corto y mediano plazo.
- Sesiones de trabajo de co-creación para la definición de la plataforma estratégica, Plan Estratégico Institucional y Plan de Acción Institucional, con amplia participación de servidores públicos y contratistas de las diferentes dependencias, tanto del nivel central como de grupos regionales de protección.
- Reuniones de contexto general con el equipo de asesores de la Dirección General.
- Reuniones con el Director General, doctor Augusto Rodríguez Ballesteros.
- Reuniones de consulta de la plataforma estratégica con organizaciones sindicales de la UNP.

Fuentes secundarias

- DAFP- Resultados FURAG 2021 y 2022: dimensiones y políticas MIPG
- UNP - Informe de solicitudes de información pública – noviembre 2022
- UNP - Resolución 199 de 2020 Plataforma Estratégica MIPG-SIG
- UNP – Matriz PEI y PAI 2022
- UNP – Informe de seguimiento PEI III trimestre 2022
- UNP - Caracterización de usuarios vigencia 2020



- Informe Ejecutivo de Empalme¹ - julio 28 de 2022
- Matriz de hallazgos – Oficina de Control Interno 2022
- Auto 894 de 2022

7.2.1.3 Instrumentos y herramientas para el análisis

Se realizó una adaptación de la metodología de *Revisión Sistemática de Literatura* – RSL. Originalmente se recorren cinco etapas que permiten sintetizar la investigación², estas son: 1) Formulación del problema o hipótesis de la investigación, 2) Recolección de datos a través de la búsqueda bibliográfica, 3) Evaluación de la información considerando la calidad de los insumos, 4) Análisis e interpretación y 5) Presentación de resultados. Para el caso de la UNP y de este documento:

- La primera etapa, formulación del problema se refiere al objetivo preciso de análisis que se quiere realizar con la revisión de la información, el cual es generar conclusiones claves sobre el diagnóstico estratégico institucional a nivel interno, como primer paso en el proceso de formulación de la estrategia para el periodo 2023-2026.
- La segunda etapa, referida a la recolección de datos, la cual se adelantó con el apoyo del equipo de asesores de la Dirección General, así como de los servidores públicos y contratistas de la Oficina Asesora de Planeación e Información, quienes suministraron la bibliografía clave para el propósito.
- En la tercera etapa, la evaluación de la información considerando la calidad de los insumos, se transformó en la definición de criterios de análisis en la herramienta de trabajo interno de matriz de consistencia, en la cual se establecieron: objetivo del documento, abstract del documento, categoría (estratégico/procesos misionales), retos internos: temas por trabajar al interior de la Entidad, desafíos o temáticas externas que pueden impactar a la Institución, actores involucrados y su rol, posibles variables de incertidumbre, particularidades – otros temas relevantes para la planeación, conclusión frente al proceso de planeación estratégica y calificación del impacto para la definición de la estrategia.
- En la cuarta y quinta etapa, se avanza directamente con el desarrollo y construcción del documento Plan.

¹ Recuperado de:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMjBkYTY0OTM0MmRjZi00MG4LWl5NzktMjFiNTBiZjlmN2QxliwidCI6IjUwMzdINWJjLWQ5ZmYtNDUxZC05ODE3LTFkNTM1ZjZjQVJiZiJ9>

² Cooper, H. M. (1989). *Integrating research: A guide for literature reviews* (2nd ed.). Sage Publications, Inc.



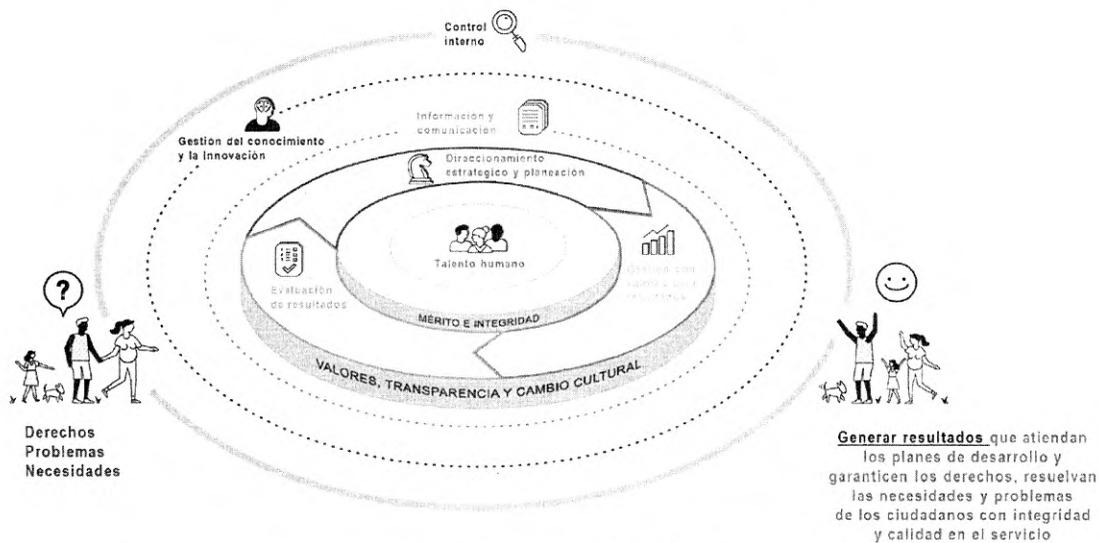
7.2.1.4 Análisis de contexto interno

7.2.1.5 Aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG

▪ Descripción general del MIPG y resultados de la Medición del Desempeño Institucional

Según el Decreto 1499 de 2017, “el MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”. Este modelo opera a través de 7 dimensiones, las cuales se presentan en la ilustración 2 (talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento y la innovación, control interno).

Ilustración 2. Dimensiones operativas de MIPG



Fuente: Función Pública, 2017

Cada una de estas dimensiones se desarrolla a través de una o varias políticas de gestión y desempeño institucional, las cuales se relacionan en la tabla 1, junto con los líderes responsables de su implementación en la Unidad Nacional de Protección - UNP:



Tabla 1. Listado de políticas de gestión y desempeño en la UNP

Dimensiones	Políticas de gestión y desempeño	Líder de implementación
Talento humano	Talento humano Integridad	Subdirector(a) de Talento Humano
Direccionamiento estratégico y planeación	Planeación institucional Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público Compras y contratación pública Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos Gobierno digital	Jefe(a) Oficina Asesora de Planeación e Información Secretario(a) General
Gestión con valores para resultados	Seguridad digital Servicio al ciudadano Participación ciudadana en la gestión Pública Racionalización de trámites Defensa jurídica Mejora normativa	Jefe(a) Oficina Asesora de Planeación e Información Director(a) General Jefe(a) Oficina Asesora Jurídica
Evaluación de resultados	Seguimiento y evaluación del desempeño institucional	
Información y comunicación	Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción Gestión de la información estadística Gestión documental	Jefe(a) Oficina Asesora de Planeación e Información Secretario(a) General
Gestión del conocimiento y la innovación	Gestión del conocimiento y la innovación	Subdirector(a) de Talento Humano
Control interno	Control interno	Jefe(a) Oficina de Control Interno

Fuente: Resolución 1023 de 2022, "Por la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Unidad Nacional de Protección – UNP (MIPG-SIG), y se dictan otras disposiciones

En cuanto a la medición del Modelo, se dispone de una metodología que se materializa con la Medición del Desempeño Institucional – MDI, la cual se fundamenta en el análisis de los datos recolectados a través del *Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión* (FURAG³). En la tabla 2 se presentan los resultados obtenidos por la UNP en los índices de las dimensiones de gestión y desempeño 2021 y 2022.

³ El Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión (FURAG), es un formulario alojado en un aplicativo en línea dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, que permite la captura de la información sobre el cumplimiento de los objetivos y la implementación de las políticas de MIPG, así como la recolección de datos sobre el avance del Sistema de Control Interno, con el fin de llevar a cabo la Medición del Desempeño Institucional MDI, cuyo propósito es proporcionar información para que las entidades públicas identifiquen sus fortalezas o debilidades en materia de gestión y control, y establezcan las acciones de mejora a que haya lugar.



Tabla 2. Resultados desempeño institucional por dimensiones 2021 – 2022

Año	Índice de desempeño Institucional	Dimensiones						
		Talento humano	Direccionamiento estratégico	Gestión con valores para resultados	Evaluación de resultados	Información y comunicación	Gestión del conocimiento	Control interno
2021	74,6	78,0	73,7	74,6	67,5	74,4	69,1	74,5
2022	85,1	82,1	93,6	82,3	84,5	81,4	67,6	94,4

Fuente: Resultados Desempeño Institucional vigencias 2021 - 2022, Función Pública

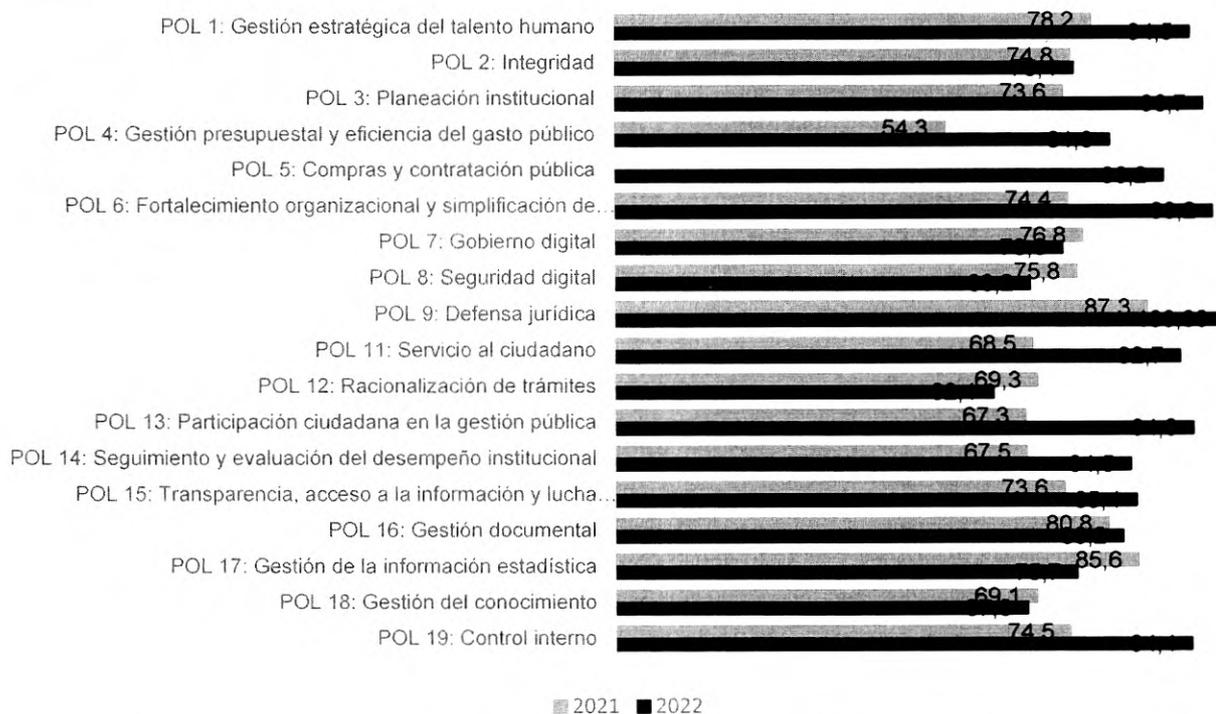
Según la tabla anterior, existe un foco principal en el que se puede mejorar la gestión y el desempeño institucional de la Unidad, relacionado con la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación, la cual se establece como una “*dimensión transversal que impulsa la transformación de la información en capital intelectual para el Estado (activo principal para su evolución), permite el desarrollo de acciones para compartir el conocimiento entre los servidores públicos, de manera que se optimice su interpretación, uso, apropiación y, además, construye una cultura de análisis y retroalimentación para el mejoramiento gubernamental. Así mismo, determina un esquema de adaptación diferenciado para las entidades públicas, con el cual pueden aprender de sí mismas y de su entorno de manera colaborativa, pedagógica y analítica, haciendo que se orienten continuamente a la generación de mejores productos y/o servicios para los ciudadanos*”⁴.

En cuanto a los resultados de los índices de las políticas de gestión y desempeño (ver gráfica 1), se observa mejora en la mayoría de los resultados, sin embargo, existen aún oportunidades de mejora en el posicionamiento y liderazgo de las políticas de integridad, gobierno digital, seguridad digital, racionalización de trámites, gestión documental, gestión de la información estadística y gestión del conocimiento y la innovación.

⁴ Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, versión 5, marzo de 2023.



Gráfica 1. Índices de las políticas de gestión y desempeño 2021 - 2022



Fuente: Resultados Desempeño Institucional vigencias 2021 - 2022, Función Pública

7.2.1.6 Evaluación del marco estratégico institucional del cuatrienio 2019 - 2022

▪ Misión

A continuación, se referencia la misión⁵ de la UNP y se hace un primer análisis de su estructura desde el campo normativo, luego, a través de las palabras claves que la conforman y finalmente sobre el nivel de cumplimiento de ésta actualmente.

“La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del orden nacional, con orientación de Derechos Humanos, encargada de desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, con enfoques diferenciales.”

Desde la normatividad

El Decreto 4065 de 2011, “*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección – UNP, se establecen su objetivo y estructura*”, en su artículo 3° establece que: “*El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional*

⁵ Resolución 0199 de 2020, “Por medio de la cual se actualiza la Plataforma Estratégica MIPG-SIG y se deroga la Resolución 1295 del 5 de septiembre de 2018 y la Resolución 0085 del 30 de enero de 2019”.



que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. [...]"

Como puede observarse, la declaración de misión está completamente alineada con el objetivo normativo de creación de la Unidad y, además, plantea elementos clave que fortalecen el entendimiento de la ciudadanía al respecto. En especial, su orientación de derechos humanos y el enfoque diferencial.

Componentes esenciales

Diferentes autores de teorías sobre los elementos de la gestión gerencial y administrativa mencionan que la misión debe contar con por lo menos los siguientes elementos básicos, que permiten entender a cabalidad el propósito de la entidad u organización. Estos elementos son: (i) identificación de quiénes somos (la entidad); (ii) qué hacemos (descripción de los bienes o servicios que se ofrecen); (iii) para quién lo hacemos (identificación de los grupos de valor o grupos de mayor interés) y finalmente, (iv) el para qué lo hacemos (cuál es el impacto que se quiere generar, que para la UNP sería el valor público de su gestión).

Al analizar la composición actual de la misión de la UNP es posible evidenciar el cumplimiento de la mayoría de los elementos, desde el quién, el qué hace, y para quién, pudiendo tal vez mejorar en este último explicando que la población objeto tiene unas características específicas y acotadas. Adicionalmente, se encuentran oportunidades de mejora en el elemento del para qué, describiendo con claridad el impacto que se genera con las acciones de prevención y protección.

Nivel de cumplimiento

De acuerdo con las apreciaciones de los líderes de la UNP consultados, así como de los requerimientos de los grupos de valor, entre ellos la Procuraduría General de la Nación⁶, hoy en día existen oportunidades de mejora en el cumplimiento a cabalidad de la misión. Desde la Unidad se realizan esfuerzos excepcionales para la prestación de servicio, pero muchos de estos se realizan de forma desarticulada entre las áreas misionales y de soporte, lo que alarga los tiempos de respuesta y la calidad del servicio debido a inconvenientes para realizar una supervisión y monitoreo estricto, entre otros.

Lo anterior, se puede encontrar también en los reportes de hallazgos de la Oficina de Control Interno (BASE PMI Interno 2022), donde existen 21 pendientes de

⁶ Boletines 382 de julio de 2022, 669 de noviembre 2022 y 748 de diciembre 2022.



atención, y en especial se resaltan en este documento algunas que tienen que ver directamente con la prestación del servicio a los grupos de valor:

- *Incumplimiento en los términos establecidos en el procedimiento para evaluación del riesgo individual GER-PR-02.*
- *Debilidad en el diligenciamiento de los formatos "Documentos Relacionados para el procedimiento de Evaluación del Riesgo Individual", puesto que en algunas circunstancias no se contiene la completitud de los registros correspondientes a la información relevante de las solicitudes.*
- *Debilidades en los registros efectuados en las bases utilizadas para el control del procedimiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, ya que no contienen todos los datos correspondientes a información relevante de las reevaluaciones, situación que no permite información confiable de las bases de datos. Lo descrito puede conllevar a la generación de errores, tardanzas, inconsistencias, desaciertos, retrasos en la reevaluación del riesgo ya que la falta de estos registros no permite una gestión eficiente del GRAERR.*
- *Se observa extemporaneidad en la realización de las revaluaciones, pues las asignaciones son de 2018 y 2019 y solo hasta el 2020 fueron tramitadas. Con la situación descrita se evidencia que no se está dando cumplimiento al procedimiento, el cual señala que la finalidad de realizar la revaluación por temporalidad es valorar si el riesgo ya clasificado disminuyó, se mantuvo o se incrementó conforme al desarrollo que haya tenido la amenaza ya valorada. En ese sentido, se está viendo afectada una de las funciones principales de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección que es: "Hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de confiabilidad, oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y adoptar el plan de mejoramiento que se requiera". Asimismo, se ve comprometido el cumplimiento de las metas, indicadores, planes y programas de la dependencia.*
- *Se evidenciaron retrasos hasta de más de 7 meses en la entrega de las medidas de protección de la SESP. Si bien lo que se busca es proteger los derechos fundamentales de la vida, libertad, seguridad e integridad personal del beneficiario de la medida de protección, el incumplimiento en los términos de implementación de la medida de protección -Vehículo-, en el 70% de los casos, los términos son irrazonables y desproporcionados, pues no se tienen en cuenta los plazos previstos en el Procedimiento -GES-PR-02.*

▪ **Visión**

En este elemento de direccionamiento estratégico se describe como la proyección de la entidad a largo plazo que permite establecer su rumbo, las metas y lograr su desarrollo (DAFP, 2018). Por esto, debe ser un planteamiento ambicioso, realista, y con aspectos clave que permitan guiar y motivar a trabajar en la dirección prevista.

Es por esto que, en la visión no se plantean nuevamente los elementos del deber ser, si no de aquellos que, en el marco de la misión, proyectan a la entidad al



cumplimiento de un rol estratégico. A continuación, se presenta la visión⁷ de la UNP seguido de un análisis de su composición, referido al nivel de cumplimiento actual percibido frente a las características descritas en el párrafo anterior.

“Ser una Entidad idónea, confiable y comprometida, que contribuya en la garantía efectiva al derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad de las poblaciones objeto de prevención y protección”.

Análisis de palabras claves

- Entidad idónea, confiable y comprometida

Frente a este primer componente de la visión, se están planteando como propósito futuros atributos que hoy en día deberían estar garantizados. En ese sentido, estos no están marcando un reto pendiente, si no más condiciones clave de operación actual.

- Garantía efectiva al derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad

En relación con este segundo componente, se repite de alguna manera los elementos que ya se están evidenciando en la misión, por lo que no genera un compromiso adicional para la Entidad frente a sus grupos de interés o población objetivo, más que efectuar la tarea para la que fue creada sin contemplar la generación de un valor público adicional o evidenciar un rol estratégico para la sociedad.

- Poblaciones objeto de prevención y protección

En este componente se presenta por primera vez el ámbito de prevención, lo cual es clave para el momento actual de la UNP. En ese sentido, sería interesante identificar qué es lo que se va a lograr con este tema, y a partir de allí, lograr una declaración del futuro esperado que rete todas las capacidades actuales y le dé la importancia que requiere este nuevo enfoque para la Entidad. Finalmente, se sugiere la definición de un horizonte de tiempo específico para el cumplimiento de la visión. Esto facilita la alineación de los equipos de trabajo, organiza las acciones y proyecta los retos en periodos de tiempo claros.

▪ Objetivos estratégicos y estrategias institucionales

La formulación de la plataforma estratégica institucional se completa con la definición de los objetivos estratégicos, y posteriormente se formaliza su despliegue a través de estrategias. De esta manera, para el último periodo 2019 - 2022, se establecieron 5 objetivos y 23 estrategias, los cuales se relacionan en la tabla 3, junto con el avance de su cumplimiento con corte a diciembre de 2022.

⁷ Resolución 0199 de 2020, "Por medio de la cual se actualiza la Plataforma Estratégica MIPG-SIG y se deroga la Resolución 1295 del 5 de septiembre de 2018 y la Resolución 0085 del 30 de enero de 2019".



En este punto, vale la pena mencionar que el tablero de control para realizar el seguimiento al avance plantea indicadores señalados como de impacto, pero que realmente ofrecen es una perspectiva de gestión o de procesos al tratarse de la verificación del número de indicadores eficaces asociados a las actividades del Plan de Acción Institucional frente al total establecido en cada vigencia, y no existen indicadores directamente asociados a los objetivos estratégicos institucionales. Esto sin duda es un elemento clave a revisar de cara a la nueva metodología para la formulación estratégica en la UNP.

Tabla 3. Objetivos estratégicos y avance total de estrategias institucionales 2022

Objetivos estratégicos	Estrategias institucionales	% avance total IV trimestre 2022
1. Propender por una cultura de respeto y garantía de los derechos humanos, que contribuya al proceso de construcción de paz.	1. Fortalecer y acompañar estrategias de pedagogía social y gestión para el ejercicio de los derechos humanos, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales.	100%
2. Fortalecer la capacidad institucional para identificar oportunamente las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a las cuales están expuestas las poblaciones objeto.	2. Incorporar el análisis de contexto como mecanismo para la identificación anticipada o temprana de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de las poblaciones objeto.	94%
	3. Asistir técnicamente y en lo de sus competencias junto con las demás entidades corresponsables en la formulación y desarrollo de mecanismos o planes de prevención y protección.	69%
	4. Fortalecer los Programas de Protección en el nivel territorial.	92%
	5. Participar en los diferentes espacios e instancias de prevención y/o protección de competencia de la UNP.	83%
	6. Apoyar la Evaluación de los Programas de Protección.	100%
	7. Consolidar y poner en marcha el observatorio de información.	75%
	8. Contribuir en la identificación efectiva de actores amenazantes y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales.	100%
	9. Reducir el tiempo de respuesta promedio entre la solicitud, aprobación, recomendación y la implementación de medidas de protección en la ruta individual para defensores de derechos humanos y otras poblaciones previstas en el marco del decreto 1066 de 2015.	82%
	10. Actuar de manera eficiente y eficaz en las rutas de protección.	67%
	11. Asegurar la revisión y/o ajuste del marco normativo sobre el que opera los Programas de Protección de la UNP.	100%
	4. Fortalecer las capacidades institucionales para la inclusión de	12. Fortalecer los conocimientos de los funcionarios y colaboradores frente a los enfoques diferenciales.



Objetivos estratégicos	Estrategias institucionales	% avance total IV trimestre 2022
los enfoques diferenciales en los procesos misionales.	13. Liderar la actualización y adecuación de las medidas de prevención y protección con enfoques diferenciales en coordinación con los organismos e instancias responsables, con énfasis en: La protección colectiva, los derechos ancestrales, el reconocimiento de los mecanismos de autoprotección, el fortalecimiento organizacional, medidas de tipo psicosocial, cartografías del cuerpo respecto a agresiones físicas y mujeres lideresas y/o defensoras de derechos humanos promoviendo mecanismos de participación.	72%
5. Fortalecer la Entidad a través de la implementación de las políticas de desempeño institucional de MIPG y las mejores prácticas que generen valor público a nuestra población objeto y grupos de interés.	14. Certificar la Entidad en las normas internacionales ISO 9001:2015, 14001:2015, 27001:2013 Y 45001:2018.	99%
	15. Consolidar la estrategia de cooperación internacional al interior de la Entidad como mecanismo alterno para el desarrollo de programas, planes e iniciativas que contribuyan a alcanzar los objetivos institucionales.	33%
	16. Direccionar de manera efectiva y oportuna las solicitudes allegadas a la Entidad.	100%
	17. Disminuir el tiempo de respuesta de los recursos de reposición.	56%
	18. Fortalecer herramientas tecnológicas, el acceso a la información y la apropiación de las tecnologías de la información.	100%
	19. Fortalecer los procesos en la gestión y desempeño eficaz y eficiente de la Entidad.	92%
	20. Gestionar, administrar y ejecutar eficientemente los recursos financieros necesarios desde la programación, apropiación y ejecución para dar cumplimiento a las metas y obtener los resultados de desempeño institucional planificados.	88%
	21. Implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)	92%
	22. Mejorar la percepción de calidad del servicio, en virtud de la prestación eficiente y efectiva del Programa de Prevención y Protección individual y colectiva, en cumplimiento de la misionalidad de la Entidad.	100%
	23. Prever las necesidades de recurso humano y de funcionamiento.	100%

Fuente: Reporte de seguimiento de indicadores Plan de Acción Institucional IV trimestre 2022

De acuerdo con el cuadro de seguimiento anterior, para el cierre de vigencia 2022, 14 estrategias institucionales se cumplieron en un 100% (o en valores muy cercanos), 3 registran un cumplimiento entre el 80% y 90%. En cuanto a las restantes, el porcentaje de avance frente a las metas establecidas en el periodo es:



- Estrategia 3: Asistir técnicamente y en lo de sus competencias junto con las demás entidades corresponsables en la formulación y desarrollo de mecanismos o planes de prevención y protección (69%).
- Estrategia 7: Consolidar y poner en marcha el observatorio de información (75%).
- Estrategia 10: Actuar de manera eficiente y eficaz en las rutas de protección (67%).
- Estrategia 13: Liderar la actualización y adecuación de las medidas de prevención y protección con enfoques diferenciales en coordinación con los organismos e instancias responsables, con énfasis en: La protección colectiva, los derechos ancestrales, el reconocimiento de los mecanismos de autoprotección, el fortalecimiento organizacional, medidas de tipo psicosocial, cartografías del cuerpo respecto a agresiones físicas y mujeres lideresas y/o defensoras de derechos humanos promoviendo mecanismos de participación (72%).
- Estrategia 15: Consolidar la estrategia de cooperación internacional al interior de la Entidad como mecanismo alternativo para el desarrollo de programas, planes e iniciativas que contribuyan a alcanzar los objetivos institucionales (33%).
- Estrategia 17: Disminuir el tiempo de respuesta de los recursos de reposición (56%).

Estas cifras pueden tener dos interpretaciones. Por un lado, que la Entidad está haciendo su trabajo como lo tiene que hacer y en ese sentido la estrategia está siendo totalmente exitosa con miras a los retos planteados. Es decir, que no solo se puede verificar esto en los indicadores de la estrategia, sino también al revisar otro tipo de acciones de seguimiento en procesos, por ejemplo, y en ese contexto se encuentre que existe una concordancia.

Desde otro punto de vista podría afirmarse que los objetivos y/o las metas establecidas en el horizonte de los cuatro años no eran tan ambiciosas o retadoras y se cumplieron plenamente. Por lo anterior, como se observará más adelante en el proceso de diagnóstico que aquí se presenta, las fuentes primarias, entrevistas a directivos y jefes, juegan un papel central para identificar en detalle los logros y qué pasos siguen en la orientación estratégica de la Entidad.

Conviene en este punto hacer un análisis al seguimiento de las estrategias por lo menos en el último cuatrienio, ya que constituyen el centro de la medición de la estrategia de la Entidad y permite considerar oportunidades de mejora para el proceso de formulación actual, como punto de partida en la planeación estratégica 2023 - 2026. En ese sentido, en la revisión de planes de acción de 2019, 2020 y 2021 se observa que para el objetivo 1, se ha venido trabajando la misma estrategia en todos los años. En el caso del objetivo 2, es probablemente el que mayores cambios ha desarrollado, pasando de tener entre 3 y 4 estrategias para los 3 primeros años, a 7 en la última vigencia, lo que se puede interpretar como nuevas formas de atender su cumplimiento teniendo en cuenta el contexto que se estaba

presentando. Con respecto al objetivo 3, comenzó el último cuatrienio con 7 estrategias, disminuyéndolas hasta llegar a 3 para el 2022, y dentro de las cuales se resalta la número 9, la cual tiene como reto la reducción de los tiempos de respuesta para desarrollar todo el proceso de medidas de protección.

En relación con el objetivo 4, en los años 2019 a 2021 desarrolló las mismas 4 estrategias, y en 2022 se quedó solo con dos de ellas, dentro de las cuales se resalta la número 13 que busca materializar el enfoque diferencial. Finalmente, en el objetivo 5 se inició el cuatrienio con 13 estrategias, las cuales se redujeron a 10 en 2021 y finalizaron de esta misma forma en 2022.

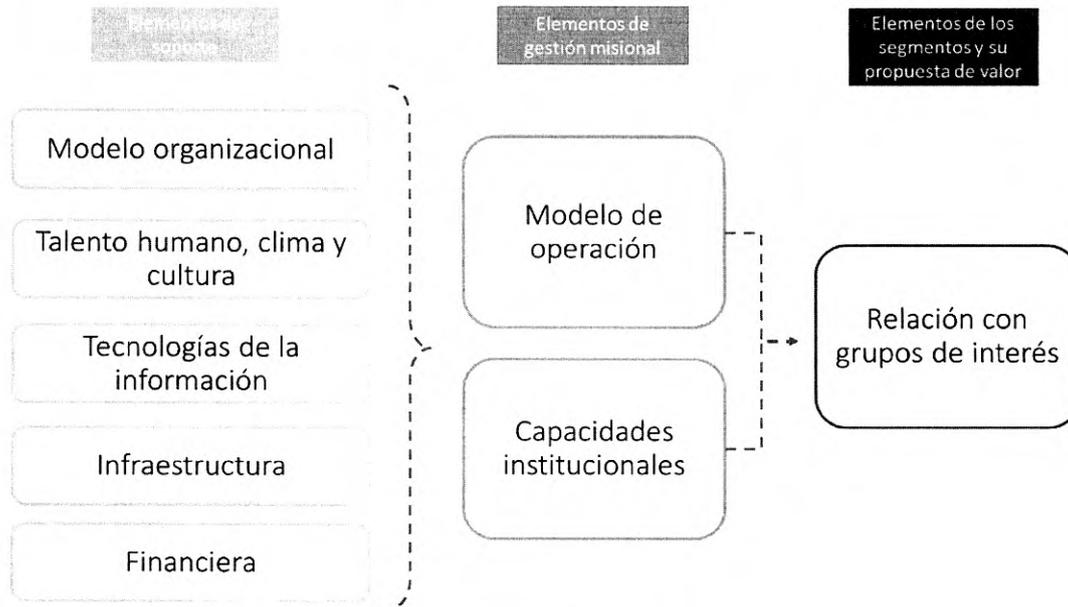
Frente a esto, es posible indicar que hay una alineación entre los retos encontrados en la planeación anterior, versus las estrategias y actividades formuladas y ejecutadas. Ahora la pregunta que persiste es si el desarrollo de estas verdaderamente generó avances e impactos medibles estratégicamente para la Entidad. Como se menciona anteriormente, el hecho de no tener indicadores estratégicos asociados a los objetivos dificulta comprender el nivel de avance de la estrategia en el cuatrienio en finalización. Hoy en día, el modelo estratégico de la Unidad está limitado al cumplimiento de actividades específicas en cada PAI y medidos a través de la gestión, y no a resultados o impactos generados.

Es preciso mencionar que los objetivos estratégicos tienen un horizonte y un alcance más amplio que el cumplimiento de acciones y desde el principio de la planeación se deben establecer con una meta en el cuatrienio o para el periodo de la planeación, según la Entidad, y su monitoreo se debe realizar al menos de forma anual. Al respecto conviene precisar que *“los indicadores de resultado final o impacto miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes”* (CEPAL, 2011). Desde esta perspectiva, la formulación de indicadores estratégicos es pieza clara en el proceso de planeación para tener una separación entre la estrategia y la operación misional.

7.2.1.7 Identificación de retos y logros de la UNP

En esta sección se hace una identificación de los logros y retos a futuro de la Entidad, con base en 8 componentes de gestión (ver ilustración 3), los cuales buscan representar los elementos de soporte como el punto de partida (*back office*), seguido de los elementos de la operación misional para cumplir su propósito general (*front office*), y así entregar valor a sus grupos de interés principales. La concepción anterior, teniendo como base la cadena de valor.

Ilustración 3. Componentes de análisis interno



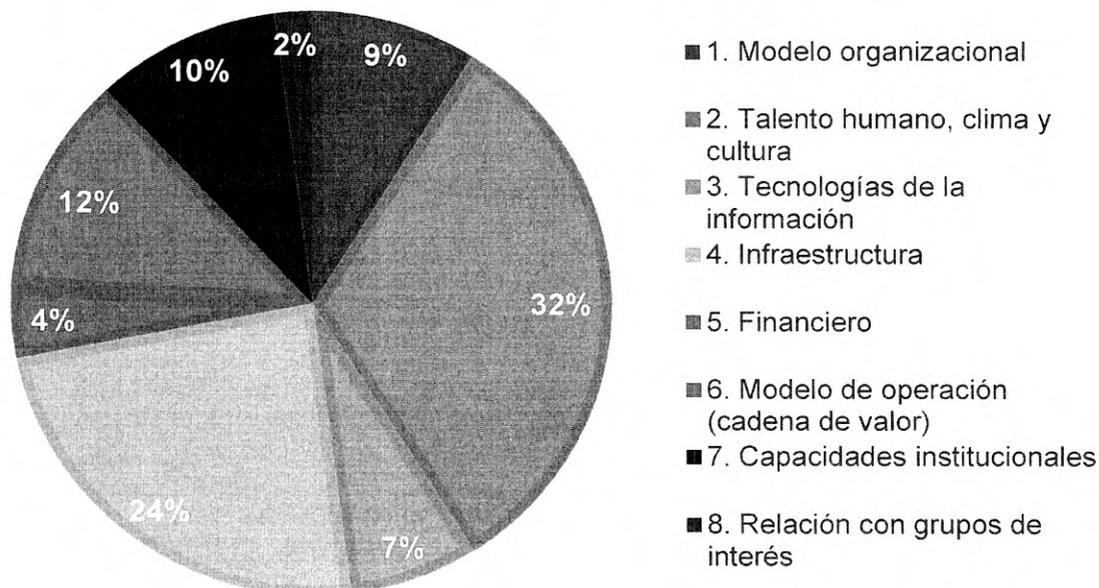
Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

El principal insumo para este análisis es la información generada en los talleres “CONSTRUYAMOS UNP” realizados entre el 20 de octubre y el 3 de noviembre⁸ de 2023, en los cuales los diferentes grupos de trabajo de la Entidad presentaron los objetivos de su proceso a cargo, cómo es el flujo o estructura, las problemáticas identificadas en el ejercicio de éste, y las posibles soluciones en el corto y mediano plazo. En la gráfica 2 se resume la cantidad de problemáticas identificadas por componente de análisis.

⁸ En estos espacios se contó con la participación de 44 grupos de trabajo de las diferentes subdirecciones, y con la información obtenida se construyó una matriz consolidada de más de 650 campos, la cual fue procesada y analizada para generar los resultados descritos en esta sección.



Gráfica 2. Porcentaje de problemáticas identificadas por componente



Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

▪ **Componente 1 – Modelo organizacional**

Dentro del primer componente que hace parte de los elementos de soporte para la operación de la Entidad, se encuentra el modelo organizacional. En general, se agruparon las problemáticas que tuvieran relación con temas de estructura interna, conformación de equipos, articulación, coordinación y comunicaciones entre las diferentes dependencias. Al respecto de lo anterior, los grupos de trabajo realizaron 53 menciones, las cuales se resumen a continuación.

- **Fallas en la comunicación horizontal y vertical:** existe hoy en día procesos de comunicación muy limitados al interior de la Entidad, lo que se materializa en poca coordinación, generación de reprocesos, toma de decisiones a puerta cerrada. Hacia afuera, esto repercute, por ejemplo, en deficiente comunicación de las notificaciones dado que no hay un conducto regular de la información. De esta manera, no logran llegar a tiempo para la implementación.

Como se menciona, la falta de comunicación también crea fallas en la articulación: los participantes de los talleres evidencian falta de trabajo en equipo entre dependencias, desconexión con algunas oficinas, ausencia participación de los delegados ante los diferentes comités, y dado que la generación de información en cada área es diferente, esto dificulta los procesos. Lo anterior, genera demoras en la entrega de información por parte de las dependencias, falta de agilidad en respuestas por parte de los servidores (canal comunicación interno), demoras en la revisión y firma de los actos administrativos en la



dirección, demoras en las respuestas de contacto de las personas encargadas, entre otros.

- **Grupos y procesos:** en varias de las mesas de trabajo se menciona la necesidad de generar nuevos grupos de trabajo o equipos para atender las necesidades actuales de la Entidad (grupo de supervisión que, por ejemplo, no está conformado formalmente, al igual que el grupo de asignaciones de órdenes de trabajo). Hacen falta subdirecciones y oficinas de nivel directivo, como el caso de las tecnologías de la información. Adicionalmente, se considera necesario crear y actualizar en los casos que aplique, el funcionamiento de los comités (nombramiento oficial de miembros y delegados) los reglamentos y la claridad de las funciones.
- **Trabajo con regionales:** especialmente se encuentran varias menciones a la falta de enlaces en las regionales, comunicaciones para la atención de novedades, capacitaciones y, en general, el establecimiento de nuevas formas de generar trabajo colaborativo y articulado. Lo anterior, puede ser a través del nombramiento de coordinadores de zona, quienes pueden ser los encargados de hacer el puente de comunicación con el nivel central para mejorar la percepción de ausencia en el territorio por parte de la Entidad.

▪ **Componente 2 – Talento humano, clima y cultura**

Este componente es el de mayor participación dentro de la identificación de problemáticas asociadas en la UNP, alrededor de 200 menciones se generaron en temáticas al respecto.

- **Alta rotación del personal e incertidumbre laboral:** al respecto de este tema, se plantea la baja remuneración salarial, la desigualdad de salarios de acuerdo con los perfiles de los servidores públicos y contratistas operativos y administrativos, su nivel educativo y laboral como los principales factores. Adicionalmente, hay muy pocas oportunidades de ascenso, por lo que se hace necesario generar acciones de ampliación de planta para que los funcionarios puedan escalar y de esta manera evitar la fuga de conocimiento.

De igual forma, varios de los grupos mencionan altas cargas laborales y pocos incentivos para permanecer, lo que no permite un nivel de compromiso alto con la Entidad. Se propone el reconocimiento de la prima de alto riesgo.

- **Falta de personal:** adicional a lo anterior, en esta gran temática también se planteó de manera casi masiva, la falta de talento humano idóneo en la Unidad para ciertas actividades que requieren refuerzos. Estos son:
 - Ingeniero específico en el tema de redes y tecnología.
 - Poligrafistas.



- Ingeniero mecánico en la bodega de automotores para la revisión previa de los vehículos propios, antes de ser entregados al agente escolta conductor.
- Profesionales especialistas en psicología clínica.
- Personal de planta para el grupo de gestión ambiental.
- Personal de apoyo para la supervisión de los contratos de aseo y cafetería.
- Personal para el armamento.
- Personal en las GURP para acciones preventivas.
- Personal para la Especializada en las regionales.
- Personal para archivo.
- Arquitecto que acompañe los estudios de seguridad a instalaciones.

Hubo menciones especiales al personal de las regionales, con el fin de crear enlaces y mejorar la disponibilidad y atención del servicio y así cumplir con los términos de ley.

Según el informe de empalme generado en el cambio de gobierno, actualmente alrededor del 70% del personal de protección (agentes escoltas) de la UNP está tercerizado. Por lo tanto, es urgente iniciar el proceso de ampliación de la planta de la Entidad, para permitir una reducción progresiva de la tercerización del servicio misional.

- **Formación y capacitación:** en relación con este tema se plantean retos relacionados con la oferta y cobertura de las capacitaciones para todos los servidores públicos. Así mismo, se requiere contar con mejores insumos para realizarlas (equipos para trabajar, video beam, tapa oídos electrónicos, vehículos aptos para los desplazamientos, escenarios adecuados, elementos de dotación, uniformes y demás elementos para temas de polígono como siluetas), fortalecer el grupo con más instructores y con personal especializado en temáticas técnicas como lo son manejo de explosivos, conducción y manejo defensivo, acciones de protección y, finalmente, realizar innovación y actualización en las capacitaciones al personal de forma transversal, especialmente en los temas de uso de herramientas ofimáticas y tecnológicas para algunos grupos operativos.

También se menciona que no existe un reconocimiento a la labor de los instructores, y esto se puede evidenciar en la falta de apoyo de los coordinadores y líderes de procesos para que su personal asista a las actividades que se programan (capacitaciones, pruebas de idoneidad, simulacros viales, entre otros), la convocatoria a participar tiene pocos resultados.

- **Cultura y clima laboral:** varias de las menciones generadas en el componente de talento humano se refieren a la necesidad de mejorar ciertas actitudes dentro de los equipos de trabajo, entre las que resaltan: liderazgo, trabajo en equipo y compromiso, esto último explicado especialmente para las actividades de



bienestar institucional. A lo anterior se suma, que dentro de los equipos no se implementan las políticas de desconexión laboral, y no se le da el suficiente peso a lo relacionado con salud mental que en ocasiones se ve exacerbado por relaciones de jerarquía laboral inadecuadas, por lo que es necesario implementar una mesa de resolución de conflictos.

Se menciona falta de interés de la alta dirección en la revisión e implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y Plan Estratégico de Seguridad Vial, lo que genera incumplimiento a la normatividad vigente. También se recibieron comentarios sobre una posible estigmatización de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección dentro de la Entidad.

- **Gestión del talento humano:** hoy en día se reportan diferentes fallas en la implementación de acciones para la gestión adecuada del personal en la Unidad, comenzando con temas como: inconsistencia de reportes de ausentismos, incumplimiento de conductores a las restricciones y/o recomendaciones medico laborales provenientes de exámenes médicos por parte de EPS (no se está realizando prueba de idoneidad, solo prueba teórica por parte del grupo de selección), inexistencia de reportes de situaciones críticas y de riesgo en salud mental por parte de las áreas funcionales, exceso en las horas permitidas laboradas por ley lo que genera cansancio físico y mental, y falta de personal para el relevo para cumplir así con los compensatorios (76.020 días adeudados). Todo lo anterior, está generando una alta siniestralidad, un aumento del personal en restricción y un incremento de reportes por salud ocupacional.
- **Sindicatos:** en varios de los comentarios se recoge información sobre excesos en exigencias por parte de sindicatos, acoso laboral y numerosos permisos sindicales, presentándose abuso de poder, lo que por un lado afecta el buen nombre de los colaboradores y contratistas y, por otro, dificulta el cumplimiento de tiempos de servicio y procesos administrativos.

▪ **Componente 3 – Tecnologías de la información**

En este componente se presentaron 44 registros relacionados con una necesidad transversal a todos los procesos de la Entidad, que es la gobernanza de la información. Al respecto se habla de fallas en el conjunto de recursos, herramientas, equipos, aplicaciones, redes y medios, así como en la definición clara de su compilación, procesamiento y uso por parte de las diferentes dependencias de forma integral y organizada. Hoy en día las bases de información internas descansan sobre archivos en Excel con baja o nula seguridad informática que custodie y asegure su carácter confidencial, presentándose incongruencias y debilidades en la migración de un grupo a otro dentro de los procesos que son transversales a varias áreas en la Entidad.

Por ejemplo, el programa contable está sin licencia, desactualizado y presentando fallas, no existe un sistema de gestión documental y archivo digital, y mucho menos

se logran reportar las novedades del servicio en tiempo real, lo que dificulta enormemente las labores de los grupos de trabajo en actividades de operación, pero también para realizar el seguimiento a la labor de terceros (vehículos, por mencionar un caso).

▪ **Componente 4 – Infraestructura**

Este componente es el segundo con mayor participación, alrededor de 147 menciones se generaron en las mesas de trabajo, las cuales tienen que ver con infraestructura física, tecnológica y vehículos, principalmente.

- **Infraestructura física (bienes inmuebles):** para la operación se menciona la falta de elementos de higiene en los baños de la sede, falta de salubridad (presencia de roedores), y la necesidad de realizar modificaciones a instalaciones, archivos, iluminación y demás aspectos para el bienestar y seguridad y salud en el trabajo (existe un riesgo latente por la ubicación de la planta eléctrica al lado del armerillo y de explosivos). Con respecto a la suficiencia, se mencionan las siguientes necesidades:
 - Insuficientes puestos de trabajo (actualmente hay oficinas ubicadas en gimnasios), así como la dotación de sillas y escritorios.
 - Escenarios disponibles para la realización de las jornadas de entrenamiento y reentrenamiento en prácticas de tiro, pistas y polígonos.
 - Sala de entrevistas.
 - Salón de conferencias para realizar jornadas de capacitación y retroalimentación.
 - Lugar adecuado para la gestión del archivo documental general y para la reserva de expedientes.
 - Armerillo en las regionales.

- **Infraestructura tecnológica:** muy relacionado con el componente anterior de tecnologías de la información, hoy en día existen deficiencias en elementos tecnológicos:
 - Falta de cámaras, micrófonos, y demás herramientas de cómputo para el desarrollo de actividades en línea.
 - Portátiles en mal estado.
 - Falta de actualización de programas, software y bases de Excel que no soportan toda la información.
 - Redes de internet deficientes: servidor lento y plataforma con problemas (TNS), así como baja cobertura de internet para regionales.

- **Vehículos:** respecto a estos, se plantea de manera generalizada la falta de recursos logísticos para la implementación de las medidas de protección idóneas para las zonas donde son requeridas, vehículos de terceros en mal estado, y frente a los propios, no hay elementos básicos para el mantenimiento preventivo,



son obsoletos por el uso y el kilometraje que ya tienen, lo que genera una vulnerabilidad a los esquemas en los que están asignados.

▪ **Componente 5 – Financiero**

De manera general, los comentarios alrededor del tema financiero se centran en la falta de recursos para soportar completamente la operación de la Entidad, desde el presupuesto general de la Nación. A partir de ello, la escasez de recursos monetarios se evidencia en la dificultad para la implementación de las medidas de protección requeridas especialmente para los colectivos (hay demoras de más de dos años en la implementación), en la asignación de viáticos, en la realización de CERREM en las regiones, para la implementación de las medidas de blindaje arquitectónico, y otras conexas como lo son el no pago de las sentencias judiciales (en el que se termina incurriendo en el pago de intereses moratorios).

Adicionalmente, en el informe de empalme la Oficina Asesora Jurídica reporta que el pasivo contingente por demandas y litigios es de aproximadamente 70 mil millones de pesos, de los cuales se busca apropiar recursos de 44 mil millones correspondientes al 62% de este concepto; esta información fue ratificada por el exministro Daniel Palacios en la reunión de empalme. Según información recibida por el Ministerio del Interior en la actualidad la UNP tiene medidas cautelares de embargo sobre cuentas en Bancolombia y Davivienda en el marco de seis procesos judiciales, y cuyo monto asciende a la suma de 30 mil millones de pesos aproximadamente.

▪ **Componente 6 – Modelo de operación (cadena de valor)**

Frente a la misionalidad específicamente, se registraron 73 menciones en temáticas concernientes con elementos clave para generar un proceso de transformación institucional, basado en la reingeniería que ya se estaba comenzando a estudiar desde el cuatrienio anterior.

- **Normatividad:** hoy en día la reglamentación de los programas de protección se encuentra desactualizada, y también es necesario darle un alcance diferente a la aplicación de la norma para el manejo de armas en la Unidad, dado que se generan inconvenientes para su regulación en el uso por parte del personal operativo. Adicionalmente, se realizan las actividades de la secretaría técnica del programa de UP-PCC, las cuales fueron asumidas por la dirección anterior y en los Decretos 1066 de 2015 y 1139 de 2021 están definidos que la debe ejercer el Ministerio del Interior.
- **Transformación institucional:** este proceso se justifica en problemáticas diversas relacionadas con inconvenientes para gestionar la misionalidad, por lo que se espera que su solución sea incluida en el proceso de modernización de la UNP. Adicionalmente, se requiere ajustarla y ponerla en conexidad con el



concepto de seguridad humana contenido en el actual programa de Gobierno. Entre estas están:

- Duplicidad de las tareas y retrocesos en la operación, por lo que es necesario revisar la cadena de valor institucional, verificar los grupos que intervienen en la entrega de los diferentes servicios y constituir acuerdos de frontera para facilitar los flujos. Esto incluye la revisión de las funciones y alcances de cada uno:
 - i. Tiempos de trámite entre las dependencias.
 - ii. Fechas de evaluación de riegos por temporalidad.
 - iii. Filtros para las solicitudes de ENR.
 - iv. Notificación de evaluados.
 - v. Método de asignación en las ordenes de trabajo.
 - vi. Método de medición de indicadores.
 - vii. Falta manual de procedimiento, protocolos y formatos propios adecuados para las actividades de algunas de las dependencias.
- Operación centralizada, lo que evidencia una falta de regionalización que no es coherente con las necesidades del servicio por parte de los grupos de valor.
- Los pasos de la ruta exceden términos, y en especial se debe a la gestión que se realiza con el apoyo de terceros como la presentación de hombres y vehículos de protección. Frente a estos últimos, se han generado incumplimientos de las rentadoras a nivel contractual.
- Requerimiento a la UNP a través del Auto 894 de 2022 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en el que se declara: *“el Estado de Cosas Inconstitucional persistente en materia de prevención y protección. Lo anterior, debido al retroceso en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, y, dada la existencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la política pública, la Sala Especial mantendrá su seguimiento en estos componentes”*; y en el que se ordena de manera expresa a las entidades relacionadas con este tema, incluida la Entidad, lo siguiente:
 - i. Formular una estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención.
 - ii. Implementar siete (7) planes de choque para cada una de las regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas con emergencias humanitarias recurrentes.
 - iii. Ajustar la ruta de protección colectiva para que la Unidad pueda activar de oficio este mecanismo.
 - iv. Formular un plan de fortalecimiento del programa de protección dirigido a corregir las problemáticas expuestas por los organismos



- de control, y los problemas identificados por la Corte Constitucional.
- v. Formular un protocolo de respuesta para que, en aquellos eventos en que se profiera una alerta temprana y se adviertan casos de riesgo extraordinario o extremo, se activen las rutas previstas en el programa de protección.
 - vi. Formular un documento técnico que contenga los criterios para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género y diversidad sexual y étnico en el programa de protección.
 - vii. Adoptar un plan con medidas puntuales para que el acceso a internet, a las redes informáticas y a dispositivos de comunicaciones, se incorporen en el diseño, implementación y seguimiento a las medidas de prevención y protección del desplazamiento forzado.
- **Contexto operativo:** en este caso, se listan aspectos de contexto que afectan directamente la operación de la Entidad, y que se requiere sean atendidos:
- Poca seguridad de los analistas en territorio, lo que representa dificultad para realizar los desplazamientos hacia los beneficiarios por presencia de grupos armados en las zonas.
 - Desconocimiento del contexto al momento de recomendar las medidas, lo que genera que las medidas de protección en algunos casos sean inadecuadas.
 - No se puede contactar a los beneficiarios, porque no se aportan los datos de contacto real (tal vez debido a un bajo nivel de confianza en la Entidad).
 - No hay convenios adecuados para la implementación de medidas: falta de convenios con TERPEL en zonas rurales.
 - Pérdida de información recepcionada por 4-72 (empresa de correos).
 - Falencias en la conexión de los agentes escoltas en el área rural.

▪ **Componente 7 – Capacidades institucionales**

En este caso, las capacidades institucionales se entienden como todos aquellos procesos y actividades que soportan de forma clave la entrega de valor a los grupos objetivo de la UNP. Para el propósito de este diagnóstico se separan de los procesos de soporte transversal que ya fueron recogidos en los componentes anteriores. Frente a este tema, se encontraron cerca de 60 registros en los grupos de trabajo realizados.

- **Articulación clave de oficinas de soporte para la operación:**

- Proceso de contratación desactualizado y fragmentado, lo que podría generar desarticulación y demoras en la adquisición de bienes y servicios.



- Incongruencias en los desplazamientos de los escoltas para entrega de armamento.
 - No se cumple acuerdo 042, ordenes de trabajo inadecuadas, no hay organización documental.
 - No se tiene un soporte legal que acredite por qué el personal tercerizado solicita tiquetes aéreos, y no se toma ninguna acción frente a los que no se utilizan, no hay seguimiento a la razón por la cual no se usó.
- **Convenios:** procedimentalmente no hay protocolo definido para la implementación o activación de convenios, no se realiza seguimiento y cuando se cierran también hay problemas con la liquidación de éstos; hoy se tiene una planeación deficiente de las necesidades y, por lo tanto, no hay cumplimiento del cronograma establecido. Las aprobaciones de los servicios toman demasiado tiempo y atrasan todo el proceso.

Se generan solicitudes de cambios en las facturas por información errada o deficiente, lo que altera los tiempos de radicación de los informes de pago de los operadores o tercerizados. También, se realiza una presentación tardía de los informes de supervisión, lo que afecta la solicitud del plan anual de caja – esto genera novedades en el trámite de pago y en la ejecución del indicador.

- **Apalancamiento:** en relación con los recursos para soportar la operación, se identifica la falta de proyectos de inversión que permitan financiar los programas de protección tanto en la ruta individual como en la colectiva. Adicionalmente se tiene una coyuntura con respecto a cuentas embargadas: el dinero queda congelado lo que afecta la organización y seguimiento de los pagos.
- **Relación con proveedores clave:** se identifican principalmente deficiencias en la gestión de los contratos de vehículos de protección. Al respecto se presentan inconvenientes en el cumplimiento de los términos contractuales pactados, así como en la calidad de los bienes suministrados y la falta de capacidad para solventar las fallas que se presentan en su operación debido, probablemente, a falta de supervisión. Por presentar un ejemplo de lo anterior, en el informe de hallazgos de la Oficina de Control Interno se ha mencionado:
- *109 vehículos implementados como medidas de protección 108 fueron siniestrados, es decir, el 99.08% de los mismos, cifra que denota falencias en los controles.*
 - *Se observó que, de la base de datos enviada por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, de 30 vehículos que fueron solicitados por siniestralidad solo cuatro cuentan con informe de policía, 15 fueron remitidos a Control Disciplinario Interno y 12 casos no tienen ningún tipo de información que permitan determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentaron los siniestros de los vehículos.*



- *De igual forma, no existe dentro de la información de la novedad por siniestro allegada, el formato “Reporte de Siniestros” GES-FT-09, en donde se especifica el detalle de los hechos. Tampoco se evidencian los documentos que deben ser allegados en la forma y términos descritos en el procedimiento previsto para tal efecto.*
- *El registro de los siniestros en la base de datos de “Mantenimientos” tampoco se evidencia y no se observa de las verificaciones realizadas a la información allegada por parte de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, que haya existido el Punto de Control, el cual tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos descritos dentro del numeral 10°, esto es, tanto el informe como los documentos requeridos.*
- *De la información allegada, así como de las carpetas verificadas de Implementación de vehículos de Protección durante la vigencia 2020, las mismas no contienen la información, total, completa, historia legal y técnica, conforme lo exige el procedimiento descrito, se carece de información detallada de los siniestros, dejando ver el manejo informal de las novedades de los vehículos asignados y siniestrados, desconociendo las implicaciones que los mismos traen en la debida prestación del servicio de protección.*

▪ **Componente 8 – Relación con grupos de interés**

En este último componente no se identificaron un número relevante de menciones. Sin embargo, resulta clave a la hora de generar redes y espacios de articulación que le pueden ser útiles a la Unidad para mejorar la prestación del servicio. Especialmente se menciona la baja capacidad para atraer el apoyo a través de recursos internacionales para los programas de protección y así mismo, a nivel de otras entidades del orden nacional para, por ejemplo, el intercambio de información clave como lo es el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo para prevenir y mitigar los riesgos individuales y colectivos.

Se deben adelantar las gestiones y articulaciones interinstitucionales con el fin de activar los mecanismos en concurrencia con entes del orden local (primeros respondientes), según lo define el Decreto 660 de 2018, y generar mecanismos de articulación entre las instancias de decisión de las medidas de protección (CERREM y MTSP) y la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización establecida en el CONPES 3931 de 2018.

Se menciona que existe una percepción general de un bajo reconocimiento a la UNP y relevancia de la misión de la Entidad.

7.2.1.8 Conclusiones generales del diagnóstico a nivel interno

- Se resalta la importancia del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, como el gran marco de referencia para la operación de la Entidad. A partir de los

avances que la Oficina Asesora de Planeación e Información ha tenido en su implementación, este plan buscará apoyar el reto de articulación e integración de todos sus componentes: dimensiones, políticas y herramientas, de manera práctica y estratégica.

- La formulación estratégica de la UNP debe hacer explícito el seguimiento sobre la estrategia (objetivos estratégicos) mediante indicadores de resultado o de impacto, de modo que se pueda hacer monitoreo a su avance. Por lo anterior, es conveniente separar la medición en los avances de la estrategia de la medición de las actividades (procesos, gestión y productos) del Plan de Acción Institucional de cada vigencia.
- La UNP debe definir estrategias que le permitan retener el talento humano que va adquiriendo un conocimiento especializado, teniendo en cuenta que, debido al modelo de contratación, la Entidad enfrenta altas tasas de rotación. Adicionalmente, es importante considerar la carga laboral, los salarios y otros incentivos, así como implementar criterios de flexibilidad y adaptabilidad según el modelo de operación que se defina (cadena de valor).
- La Entidad debe fortalecer la gestión del conocimiento, ya que hay cargos que concentran información clave la cual no está siendo transferida de forma adecuada, obstaculizando la curva de aprendizaje. En este sentido, se recomienda crear estrategias para impulsar esta gestión, permitiendo que el flujo de información sea aprovechado por las personas que ingresan a la Unidad.
- Se debe revisar la estructura organizacional con el fin de soportar de manera eficiente los procesos que lleva la Entidad en cumplimiento de su enfoque misional. Particularmente, se encuentra clave revisar las siguientes áreas:
 - a. Modelo de operación general (cadena de valor).
 - b. Talento humano.
 - c. Tecnologías de la información.
 - d. Relacionamiento con grupos de interés.
- La UNP debe seguir fortaleciendo la comunicación, divulgación y sensibilización sobre la importancia de la Entidad en el país para avanzar en la consolidación de la paz, en aras de acercar al ciudadano y generar una cultura en pro de la promoción de la labor de la Institución. Lo anterior, a través de estrategias de comunicación y relacionamiento público de alto impacto (posicionamiento).
- La tercerización de servicios (vehículos y hombres de protección) debe revisarse con especial atención, con el fin de encontrar un modelo que verdaderamente apalanque el cumplimiento de la misionalidad de la Entidad bajo criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y economía.



- Es necesario que la UNP pueda generar un relacionamiento positivo con proveedores de servicios especializados, en el cual se logre un equilibrio entre el desarrollo estratégico de proveedores, la capacidad y poder de negociación, y la generación de relaciones de beneficio mutuo (p.e. especialización regional).

7.2.2 Análisis de contexto externo

A continuación, se presenta un análisis externo considerando las variables más relevantes analizadas para la Unidad Nacional de Protección – UNP:

- **Contexto Político**

Partiendo de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “*Colombia, potencia mundial de la vida 2022 - 2026*”, la consolidación de una “Paz total” implica, entre otros, ampliar los escenarios de diálogo con grupos al margen de la ley, y la consolidación de una seguridad humana integral. Lo cual implica que las medidas de protección pasen por el reconocimiento de las necesidades territoriales y la exigibilidad de derechos de los sujetos de protección. Es posible evidenciar los siguientes impactos externos de orden político, que pueden afectar a la Entidad:

- Sujetos de protección en acuerdos de paz:

Oportunidades: Ampliación de sujetos de protección por acuerdos de paz, generando escenarios de paz territorial.

Amenazas: Retos financieros, administrativos y técnicos para manejar la diversidad de nuevos sujetos de protección.

Necesidad de evaluar y mejorar los tiempos de respuesta a solicitudes y ajustar protocolos para grupos específicos.

- Sujetos de protección por cambios institucionales:

Oportunidades: Incorporación de nuevos sujetos de protección debido a cambios en instituciones como la Policía Nacional.

Mayor demanda de medidas de protección, generando esfuerzos financieros, logísticos y administrativos.

Amenazas: Necesidad de evaluar y ajustar protocolos para nuevas poblaciones.

Incremento en la demanda de medidas de protección, generando mayores esfuerzos para la UNP.

- Consolidación de la seguridad humana:



Oportunidades: Profesionalización del personal para brindar asistencia integral y contribuir a la construcción de la paz territorial.

Formación en enfoque diferencial, de género, habilidades de diálogo e investigación.

▪ **Contexto Económico**

En lo que refiere al análisis de la tasa representativa del mercado, se tiene en cuenta en el contexto externo en relación con la contratación y suministros de la UNP, el cual según registros conlleva compra y/o alquiler de vehículos, armas, chalecos, necesarios para los esquemas de protección. Un aumento en esta tasa podría afectar negativamente las adquisiciones de la Entidad. De igual manera, en lo que refiere a la variación del dólar, se concluye que, si la cantidad de pesos que hay que intercambiar por un dólar es mayor en el tiempo, se dice que el peso colombiano se deprecia frente al dólar, lo cual afecta negativamente a importadores y deudores en moneda extranjera y favorece a exportadores e inversionistas.

▪ **Contexto Social**

En lo que se refiere al contexto social, especialmente, en lo que rodea a la misionalidad de la UNP, es posible establecer el incremento en las solicitudes de evaluación de riesgo atendidas por la Entidad, pasando de 11.800 solicitudes en 2015, a más de 33.000 solicitudes en el 2022. Tal patrón de crecimiento significa un riesgo, en varios aspectos, a saber:

- Remisión a la UNP de solicitudes, sin el cumplimiento de los requisitos mínimos para evaluar la pertinencia de solicitar el inicio de una evaluación de riesgo, por parte de los ciudadanos y/o entidades del Estado.
- Realización oportuna de los consejos de seguridad en el ente territorial, para definir si la UNP es competente o no para atender los casos que sean tratados en el mismo y poder actuar de manera oportuna.
- Falta de conocimiento de los entes territoriales sobre sus competencias y las de la UNP en materia de prevención y protección; y los requisitos para que un ciudadano eleve una solicitud de evaluación de riesgo.
- Falta de un sistema tecnológico que le permita a los ciudadanos hacer sus solicitudes en línea y consultar el estado de las mismas de igual forma.

En resumen, la Unidad Nacional de Protección, enfrenta desafíos significativos en términos financieros, administrativos y técnicos debido a cambios en políticas, acuerdos de paz y reestructuración institucional. Sin embargo, estrategias proactivas, evaluación constante y colaboración interinstitucional pueden ayudar a



superar estas dificultades y fortalecer el papel de la Entidad en la construcción de una paz duradera.

7.3 ALINEACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL

En esta sección, se detallará la alineación con los lineamientos de planeación coherentes con el direccionamiento estratégico para la Unidad Nacional de Protección, iniciando con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; en algunas regiones del mundo, como la nuestra, la Entidad desempeña un papel crucial en la promoción de niveles estables de paz y buen gobierno. Sin embargo, también enfrentamos desafíos considerables, ya que algunos territorios están inmersos en situaciones permanentes de conflicto, violencia e ingobernabilidad. La corrupción, un obstáculo para la democracia y el estado de derecho, socava los cimientos de una sociedad justa, propiciando violaciones de derechos humanos y facilitando el crecimiento del crimen organizado y el terrorismo.

En este contexto, la UNP se compromete a contribuir al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16. *Paz, justicia e instituciones sólidas*, la misión de la Entidad, en alineación con el ODS 16, implica la reducción activa de la corrupción y el soborno, el fomento de una institución responsable y transparente. Además, busca impulsar el respeto de los derechos humanos desde la seguridad humana, como parte integral de una apuesta por la paz total. En la ilustración 4 se presenta un esquema de alineación estratégica a largo, mediano y corto plazo.

Ilustración 4. Alineación Estratégica Institucional Largo, mediano y corto plazo



Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

En el largo plazo, las estrategias institucionales se alinean con las leyes y normatividad vigente, como por ejemplo, el Decreto 1066 de 2015, "Por medio del



cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", así mismo se identificaron sentencias, autos y compromisos para asegurar una alineación más completa mediante, los diferentes instrumentos de planificación de la Entidad. En este sentido se realizó inventario de las obligaciones de la Unidad, permitiendo identificar, categorizar y describir aquellas intervenciones que se deban realizar como respuesta a las necesidades y requerimientos relacionados con la misionalidad, que han sido identificados en las diferentes instancias y espacios gubernamentales, comunitarios, normativos y constitucionales.

Lo anterior, con el fin de garantizar la integración de requerimientos en la ruta estratégica que guiará la gestión institucional, así como consolidar la atención de los grupos de valor y materializar en los planes y proyectos estratégicos de modernización, las acciones tendientes a garantizar la eficacia y eficiencia en la protección a personas y comunidades.

En la planeación a mediano plazo, se debe mencionar que, el Programa de Gobierno del actual presidente de la República, Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego, en el cual se planteó en el numeral "4 Democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida" y, particularmente, en el "4.2 Por una seguridad humana que se mida en vidas", la siguiente propuesta:

"Se reestructurará la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que su principal objetivo sea la previsión y prevención de los ataques a los hombres y mujeres líderes sociales, atienda y enfrente las amenazas que viven, supere las vulnerabilidades y aumente sus capacidades para que no haya condiciones de riesgo en su ejercicio de liderazgo".

Consolidándose el reto propuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Transformación 2: Seguridad Humana y Justicia Social, Catalizador: A. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar, numeral 6. Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades, literal a: Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual; y transformándose en la siguiente apuesta:

"(...) Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. (...)"

De igual manera, también existe una alineación con el Plan Estratégico Sectorial del Sector Interior, donde se estableció como gran apuesta: *"Diseñar e implementar la Estrategia de Fortalecimiento y Modernización de la Unidad Nacional de Protección para la seguridad humana y la paz total."* En la ilustración 5 se presentan los niveles en cascada de la alineación estratégica de la UNP.



Ilustración 5. Alineación estratégica de la UNP



Fuente: Elaboración propia (equipo de asesores)

En el corto plazo, se definen planes de acción anuales de acuerdo con el artículo 74° de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. En este sentido, se ha llevado a cabo un detallado ejercicio de planificación para formular todas las actividades estratégicas a implementarse en el 2024 y vigencias siguientes. Este proceso sienta las bases para la creación de diversos planes estratégicos e institucionales, los cuales se integran al Plan de Acción Institucional – PAI de cada vigencia (Decreto 612 de 2018).

7.4 PLATAFORMA ESTRATÉGICA 2023 – 2026

El propósito principal de este capítulo es presentar los resultados de la formulación de la nueva plataforma estratégica de la Unidad Nacional de Protección: la misión, la visión a 2033 y la MEGA a 2026, luego de la realización de los espacios de trabajo y construcción conjunta con las diferentes dependencias de la Entidad.

La importancia de la estrategia en las organizaciones públicas se basa en:

- Reafirmar en toda la entidad el propósito por el cual fue creada.
- Consolidar la atención de los grupos de valor: orientación “hacia afuera”.
- Definir la ruta estratégica (meta y acciones) que guiará su gestión institucional, con miras a garantizar los derechos de los ciudadanos.
- Determinar los recursos internos y externos que se requieren para brindar los productos y servicios a la ciudadanía.

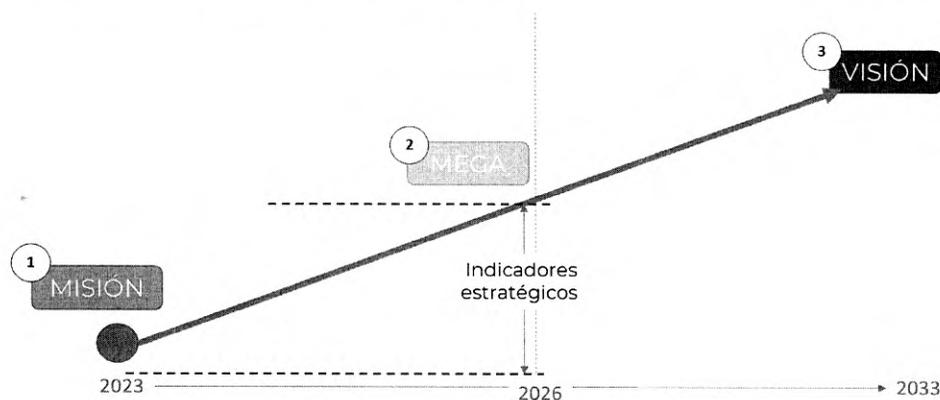
El mayor reto del direccionamiento estratégico será llevar a la Entidad a enfocarse en lo realmente importante, a través de ejercicios de priorización en los diferentes ámbitos para lograr su ejecución, al mismo tiempo en que se continúa el ejercicio cotidiano de la gestión misional. En otras palabras, la gestión de los retos

estratégicos debe sacar de la inercia algunos elementos de la operación normal de la Unidad, más no competir con ellos.

Por ello, es preciso definir los principales elementos estratégicos, los cuales se basan completamente en los hallazgos más relevantes y de alto impacto identificados en el diagnóstico institucional. De esta forma, se proyecta una nueva visión (largo plazo de 10 años), así como también se propone considerar la inclusión de un elemento como la MEGA que se plantea en el marco del mismo periodo del plan estratégico (4 años). En la ilustración 6 se muestra la relación gráfica entre los elementos del direccionamiento estratégico.

Adicionalmente, es importante anotar la relación completamente alineada con los retos que se plantean desde el entorno más cercano a la Entidad materializados a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 y el Plan Estratégico Sectorial del Sector Interior para el mismo periodo.

Ilustración 6. Relación entre los elementos del direccionamiento estratégico



Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

7.4.1 Misión

La revisión de la declaración de la misión actual se hace con el fin de asegurar una mejor comprensión del quehacer de la Entidad por parte de los ciudadanos del común, sin dejar atrás que la UNP debe responder a los lineamientos establecidos en el Decreto 4065 de 2011, especialmente lo señalado en el artículo tercero:

“El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo



sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. Se exceptúan del campo de aplicación del objetivo de la Unidad los programas de competencia de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz”.

Como se mencionó en el apartado 7.2.2.2 del presente documento, diferentes autores de teorías sobre los elementos de la gestión gerencial y administrativa concuerdan que toda misión debe contar con unos elementos mínimos, los cuales se incluyen en la nueva declaración que se presenta a continuación:

La siguiente es la nueva declaración de **Misión** de la Unidad Nacional de Protección⁹:

En la Unidad Nacional de Protección identificamos y gestionamos medidas de prevención y protección para personas y comunidades en riesgo sobre su vida e integridad por el desarrollo de sus actividades de liderazgo o representación, aportando así a proteger la libertad y seguridad para su bienestar, basados en la equidad en todo el territorio nacional.*

** Políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, o por su calidad de víctima de la violencia, desplazado o activista de derechos humanos*

7.4.2 Visión

La visión es la proyección de una entidad a largo plazo con el fin de establecer su rumbo, las metas y lograr su desarrollo (DAFP, 2018). Para su creación se debe tener en cuenta que sea ambiciosa, realista y que su función implique guiar y motivar a trabajar en la dirección prevista.

A continuación, se presentan los elementos claves que se analizaron para la construcción de la Visión de la UNP en los diferentes espacios de discusión para el efecto:

- Convocar la voluntad de las personas en riesgo, la institucionalidad y la sociedad.
- Pertinencia con el contexto.
- Protección integral e interseccional de la vida y la libertad.

⁹ Resolución DGRG 0054 de 2024, “Por medio de la cual se actualiza la Plataforma Estratégica de la Unidad Nacional de Protección – UNP para el periodo 2023 – 2026 y se deroga la Resolución 0199 del 2 de marzo de 2020”.



La siguiente es la nueva declaración de **Visión** de la Unidad Nacional de Protección¹⁰:

En 2033 la UNP habrá convocado y comprometido efectivamente, de forma pertinente con las condiciones del contexto, a las personas en riesgo, la institucionalidad y la sociedad, en la protección integral e interseccional de la vida y la libertad.

7.4.3 MEGA

La MEGA es la visualización de la meta más ambiciosa en la que se puede pensar a medio plazo (cuatro años). Debe desafiar todas las capacidades de la entidad, alinear a todos los actores, aportar a la esencia del deber ser, definir los resultados concretos y alcanzables, siendo una finalidad clara y convincente y, finalmente, debe ser la meta volante que consolide el camino para lograr la visión a 10 años.

Por lo anterior, la MEGA de la UNP recoge elementos alineados con el planteamiento de su misión y visión definidas en este proceso de formulación, así como busca evidenciar claramente las necesidades explícitas que se derivan de lo encontrado en el diagnóstico.

La siguiente es la declaración de **MEGA** construida con el equipo directivo de la institución¹¹:

Para el 2026, la UNP será una entidad más eficiente y sostenible reduciendo el tiempo de atención de los requerimientos de protección, y brindando un servicio pertinente en el marco de la Seguridad Humana. Así mismo, se habrá impulsado la modernización institucional de acuerdo con:

- *Formalización laboral en el componente misional*
- *Relacionamiento con comunidades fortalecido a través de herramientas de comunicaciones implementadas*
- *La optimización de los recursos misionales*
- *Actualización tecnológica*
- *Disminución de los riesgos jurídicos*

¹⁰ Ibid.

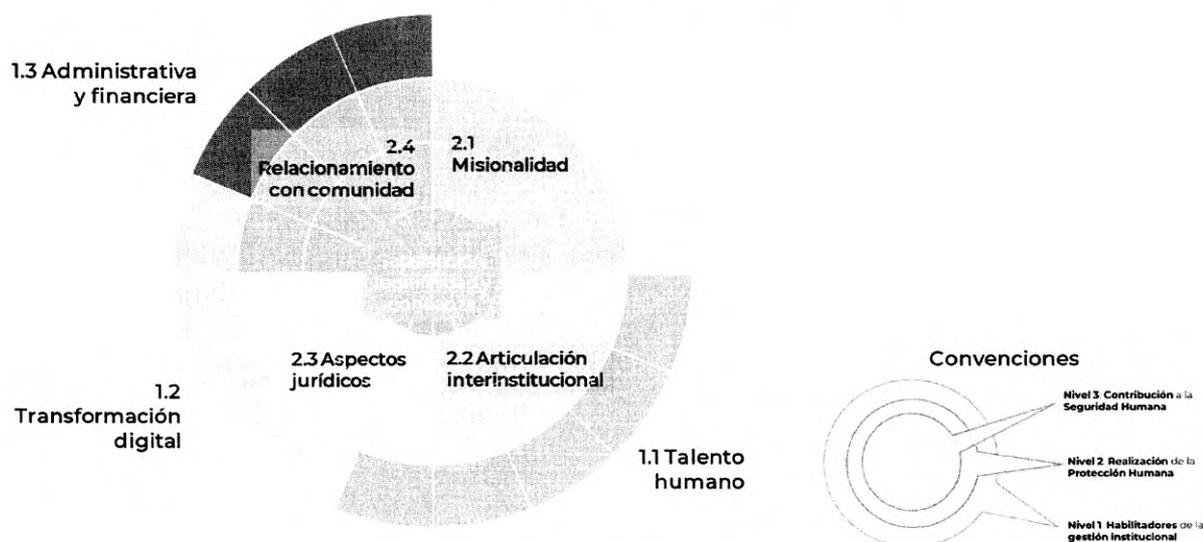
¹¹ Ibid.



7.4.4 Mapa de objetivos estratégicos

El mapa estratégico es el eje fundamental de la traducción de la estrategia en planes, programas y proyectos, y el punto de partida para la construcción de los indicadores y metas. Este capítulo expone los resultados en términos de los objetivos e iniciativas que se crearon para cada uno de los niveles del mapa estratégico: 1) Habilitadores de la gestión institucional; 2) Realización de la Protección Humana y 3) Contribución a la Seguridad Humana. En la ilustración 7 se presenta de manera gráfica el mapa estratégico de la UNP, así como en la tabla 4 el listado de objetivos estratégicos por cada uno de los niveles definidos¹².

Ilustración 7. Mapa estratégico de la UNP 2023 – 2026



Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

Tabla 4. Listado de objetivos estratégicos 2023 - 2026 por cada uno de los niveles definidos

Niveles	Objetivos
Nivel 1. Habilitadores de la gestión institucional	Objetivo 1.1: Talento Humano. Transformar la gestión del talento humano desde una mirada integral y sistémica, aportando a la humanización de la labor de prevención y protección.
	Objetivo 1.2: Transformación digital. Desarrollar y consolidar la transformación digital, así como su apropiación a todo nivel, para dar soporte efectivo y confiable al nuevo modelo de operación.
	Objetivo 1.3: Administrativa y financiera. Alcanzar la eficiencia administrativa y financiera, así como la sostenibilidad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG-SIG, para asegurar el buen

¹² Ibid.

Niveles	Objetivos
	uso de los recursos, soportando la prestación de los servicios misionales y de apoyo de forma oportuna y sostenible.
Nivel 2: Realización de la protección humana	Objetivo 2.1: Misionalidad. Implementar el modelo de operación ajustado de la Entidad, mediante el cual se fortalecen las acciones de prevención y se mejora la prestación del servicio de protección desde un enfoque humano, basado en las necesidades de los grupos de valor.
	Objetivo 2.2: Articulación interinstitucional. Consolidar el trabajo articulado con otras entidades u organizaciones aliadas, para mejorar la prestación del servicio de prevención y protección desde la seguridad humana.
	Objetivo 2.3: Aspectos jurídicos. Fortalecer la gestión jurídica de los servicios de protección y prevención que lidera la UNP, con el fin de apoyar la implementación eficaz de los procesos misionales.
	Objetivo 2.4: Relacionamiento con comunidad. Establecer un relacionamiento efectivo con los grupos de valor, permitiendo acercar a la UNP a sus necesidades y fomentando un trabajo conjunto en la prevención y protección de la vida.
Nivel 3: Contribución a la seguridad humana	Objetivo 3.1 Satisfacción, legitimidad y confianza. Aumentar la satisfacción y la confianza de los grupos de valor en la Entidad, afianzando la legitimidad de la institución en el marco de sus competencias y contribuyendo así a la seguridad humana.

Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

7.5 DESPLIEGUE Y MEDICIÓN DE LA ESTRATEGIA 2023 – 2026

Los 8 objetivos estratégicos definidos por cada uno de los niveles de la tabla 4 (habilitadores de la gestión institucional, realización de la protección humana, y contribución a la seguridad humana), se despliegan a través de 21 iniciativas estratégicas, elementos de direccionamiento que sirven de enlace de integración y articulación con los planes y proyectos estratégicos e institucionales definidos en los Plan de Acción Institucional de cada vigencia. Al respecto, para el periodo señalado, resultaron un total de 14 planes y 2 proyectos estratégicos de modernización¹³, así como 27 planes institucionales derivados de diversas fuentes normativas.

De igual manera, se establecerá un modelo de medición y seguimiento con el que se busca identificar el resultado en cada uno de los niveles definidos en el mapa de objetivos estratégicos. La medición estará en el grado de avance de la modernización y del impacto de éste en la población objetivo de la UNP, siendo este

¹³ Enmarcados en los nuevos elementos de direccionamiento de la plataforma estratégica 2023 – 2026.



último, objeto de definición del Plan 2.4-2 para la definición del impacto total de la estrategia de modernización.

Conceptualmente, el modelo busca construir indicadores asociados a los objetivos de cada nivel, identificando índices en cada uno de ellos, tales como: i) índice de cumplimiento de los indicadores del nivel de habilitadores de la gestión institucional, ii) índice de cumplimiento de los indicadores del nivel de realización de la protección humana y iii) índice compuesto de los dos niveles anteriores. Finalmente, los índices de cumplimiento se complementarán con el índice de impacto para medir la misionalidad de la UNP en términos de satisfacción, legitimidad y confianza.

El seguimiento se realizará de manera trimestral, teniendo como insumo las mediciones del Plan de Acción Institucional, así como los resultados del modelo de medición cuando empiece su implementación.

En la siguiente tabla se presenta el despliegue de la estrategia para el periodo señalado, en términos de objetivos e iniciativas.

Tabla 5. Despliegue de objetivos estratégicos e iniciativas

Niveles	Objetivos	Iniciativas estratégicas
Nivel 1. Habilitadores de la gestión institucional	<p>Objetivo 1.1: Talento Humano. Transformar la gestión del talento humano desde una mirada integral y sistémica, aportando a la humanización de la labor de prevención y protección.</p> <p>Objetivo 1.2: Transformación digital. Desarrollar y consolidar la transformación digital, así como su apropiación a todo nivel, para dar soporte efectivo y confiable al nuevo modelo de operación.</p> <p>Objetivo 1.3: Administrativa y financiera. Alcanzar la eficiencia administrativa y financiera, así como la sostenibilidad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG-SIG, para asegurar el buen uso de los recursos, soportando la prestación de los servicios misionales y de apoyo de forma oportuna y sostenible.</p>	<p>1.1.1 Formalización laboral.</p> <p>1.1.2 Rediseño institucional.</p> <p>1.1.3 Capacidades de los servidores públicos de la Entidad.</p> <p>1.1.4 Capacidades organizacionales en la Entidad.</p> <p>1.2.1 Arquitectura institucional.</p> <p>1.2.2 Cultura y apropiación.</p> <p>1.2.3 Seguridad y privacidad de la información.</p> <p>1.2.4 Servicios ciudadanos digitales.</p> <p>1.2.5 Gestión integral de servicios tecnológicos.</p> <p>1.3.1 Abastecimiento estratégico.</p> <p>1.3.2 Gestión y seguimiento eficiente de los recursos de acuerdo con la planeación financiera e institucional.</p> <p>1.3.3 Nuevas fuentes de recursos para financiación de la operación.</p> <p>1.3.4 Mantenimiento, monitoreo, mejora e innovación del MIPG-SIG.</p>
Nivel 2: Realización de la protección humana	<p>Objetivo 2.1: Misionalidad. Implementar el modelo de operación ajustado de la Entidad, mediante el cual se fortalecen las acciones de prevención y se mejora la prestación del servicio de protección desde un enfoque humano, basado en las necesidades de los grupos de valor.</p>	<p>2.1.1 Analítica de datos para el modelo de operación misional.</p> <p>2.1.2 Estrategias y medidas integrales de prevención.</p> <p>2.1.3 Reconfiguración de la prestación del servicio de protección.</p>



Niveles	Objetivos	Iniciativas estratégicas
	Objetivo 2.2: Articulación interinstitucional. Consolidar el trabajo articulado con otras entidades u organizaciones aliadas, para mejorar la prestación del servicio de prevención y protección desde la seguridad humana.	2.2.1 Alianzas estratégicas con entidades del orden nacional y local del sistema de prevención y protección. 2.2.2 Cooperación internacional para la prevención y protección.
	Objetivo 2.3: Aspectos jurídicos. Fortalecer la gestión jurídica de los servicios de protección y prevención que lidera la UNP, con el fin de apoyar la implementación eficaz de los procesos misionales.	2.3.1 Mejora normativa y escenarios de naturaleza jurídica.
	Objetivo 2.4: Relacionamento con comunidad. Establecer un relacionamiento efectivo con los grupos de valor, permitiendo acercar a la UNP a sus necesidades y fomentando un trabajo conjunto en la prevención y protección de la vida.	2.4.1 Presencia institucional en el territorio. 2.4.2 Posicionamiento de la Entidad, y generación de espacios de opinión alrededor de la prevención y protección.
	Objetivo 3.1 Valor público, satisfacción y confianza. Aumentar la satisfacción y la confianza de los grupos de valor en la Entidad, afianzando la legitimidad de la institución en el marco de sus competencias y contribuyendo así a la seguridad humana.	Este objetivo no tiene iniciativas estratégicas porque corresponde al nivel de evaluación del impacto total de todos los objetivos del mapa estratégico.
Nivel 3: Contribución a la seguridad humana		

Fuente: elaboración propia (equipo de asesores)

8. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- DEP-FT-36 Formato Plan de Acción Institucional.

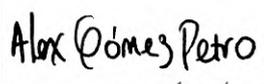
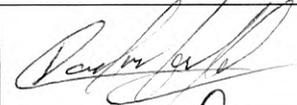
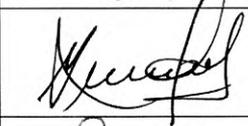
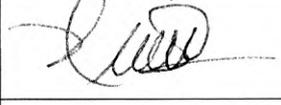
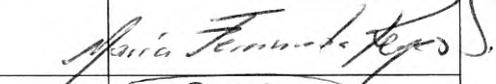
9. CONTROL DE CAMBIOS

VERSIÓN INICIAL	DESCRIPCIÓN DE LA CREACIÓN O CAMBIO DEL DOCUMENTO	FECHA	VERSIÓN FINAL
00	Elaboración inicial del Plan Estratégico Institucional – PEI para el periodo 2023 – 2026, teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, así como el Plan Estratégico Sectorial del Sector Interior. El PEI surtió trámite en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño realizado el 18 de enero de 2024.	18/01/2024	01
01	Ajuste en la asignación del líder de implementación de la Política de Gestión del Conocimiento y la Innovación (tabla 1), acorde con la Resolución 1023 de 2022 “Por la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Unidad Nacional de Protección – UNP (MIPG-SIG), y se dictan otras disposiciones”. El PEI surtió trámite en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño realizado el 19 de marzo de 2024.	19/03/2024	02



PLAN Estratégico Institucional - PEI

10. CRÉDITOS

FIRMAS DE ELABORACIÓN, REVISIÓN Y APROBACIÓN DEL DOCUMENTO	
Elaboró: Nombre: Alex Gómez Petro Cargo y/o Vinculación / dependencia: Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información – Grupo de Planeación Institucional y Gestión de la Información	
Elaboró: Nombre: David Antonio Giraldo Vargas Cargo y/o Vinculación / dependencia: Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información – Grupo de Planeación Institucional y Gestión de la Información	
Elaboró: Nombre: Gina Margarita Díaz Lobo Cargo y/o Vinculación / dependencia: Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información – Grupo de Planeación Institucional y Gestión de la Información	
Revisó: Nombre: Belly Ovalle Alarcón Cargo /dependencia: Coordinadora Grupo de Planeación Institucional y Gestión de la Información - Oficina Asesora de Planeación e Información	
Aprobó: Nombre: María Fernanda Reyes Sarmiento Cargo: Jefe Oficina Asesora de Planeación e Información	
Aprobó: Nombre: Augusto Rodríguez Ballesteros Cargo: Director General	
FIRMA DE OFICIALIZACIÓN DEL DOCUMENTO- SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIPG-SIG	
Oficializó: Nombre: María Fernanda Reyes Sarmiento Cargo: Jefe Oficina Asesora de Planeación e Información	