



## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO A LA UNIDAD NACIONAL DE  
PROTECCIÓN**  
**Periodo comprendido del 1 de julio de 2020 a 30 de junio de 2021**

**CGR-AC-UNP-No. 017**  
**Noviembre de 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION – UNP**

CONTRALOR GENERAL

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

CONTRALORA DELEGADA PARA EL SECTOR  
DEFENSA Y SEGURIDAD

Claudia Patricia Hernández León

DIRECTORA DE VIGILANCIA FISCAL

María Fernanda Rojas Castellanos

SUPERVISORA

Nilza E. Bernal Lizcano

LÍDER DE AUDITORÍA

John Francisco Cuesta Peña

AUDITORES NIVEL CENTRAL

Ariel Rojas López  
Blanca Isabel Martínez Gaitán  
Angélica Esperanza Moyano Bonilla  
Óscar Andrés Ramírez Núñez

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA</b>	<b>5</b>
<b>2. FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA</b>	<b>6</b>
<b>3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b>	<b>6</b>
<b>4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO</b>	<b>7</b>
<b>5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA</b>	<b>7</b>
<b>6. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>8</b>
<b>7. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>9</b>
<b>8. OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>11</b>
<b>9. CRITERIOS DE AUDITORÍA</b>	<b>11</b>
<b>10. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>13</b>
<b>10.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA</b>	<b>13</b>
<b>10.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO</b>	
<b>1.1. ESPECÍFICO No. 1</b>	<b>13</b>
<b>10.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2</b>	<b>68</b>
<b>10.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3</b>	<b>98</b>
<b>10.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4</b>	<b>105</b>
<b>10.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5</b>	<b>107</b>
<b>10.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6</b>	<b>110</b>
<b>10.8. EVALUACIÓN DE PLAN DE MEJORAMIENTO Y HALLAZGOS AUDITORÍA 2019-2020</b>	<b>114</b>

Doctor  
**ALFONSO CAMPO MARTÍNEZ**  
Director General  
Unidad Nacional de Protección  
Ciudad

Respetado Doctor Campo, reciba un cordial saludo.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República llevó a cabo Auditoría de Cumplimiento sobre el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados en los contratos suscritos por la Unidad Nacional de Protección (UNP), durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2020 hasta el 30 de junio de 2021, para la adquisición de bienes y servicios, así como para el desarrollo del proyecto de inversión “Modernización del Sistema de Gestión Documental de la UNP” identificado con BPIN 2019110000116.

Es responsabilidad de la administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Asimismo, es obligación de la Contraloría General de la República expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la Contratación para la Adquisición de Bienes y Servicios, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría efectuada.

Por lo anterior, este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI1), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI2), para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría la observancia de las exigencias profesionales y éticas relacionadas con una planificación y

ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada y de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el análisis de las evidencias y documentos que soportan los procesos contractuales y el cumplimiento de las disposiciones legales que les corresponde. Así mismo, los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías-SICA, establecido para tal efecto, y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad.

Adicional a esto, el proceso auditor desarrollado incluyó visitas en las instalaciones de la Unidad Nacional de Protección, en las cuales se trataron temas como: pruebas de recorrido, plan de gestión de la entidad, evaluación del sistema de control interno, desarrollo de procesos misionales, estructuración financiera de contratos, evaluación de riesgos, revisión del sistema de evaluación de calidad, entre otros.

La auditoría abarcó el periodo comprendido entre el 1 de julio al 31 de diciembre de 2020 y del 01 de enero hasta el 30 de junio de 2021, periodo en el cual la entidad suscribió un total de 669 contratos, por un valor total de \$1.199.794.748.402, para los cuales se determinó una muestra de 42, equivalentes a \$718.642.181.047.

Las observaciones derivadas de este ejercicio de control fiscal se dieron a conocer oportunamente a la entidad durante el proceso auditor, a partir de las cuales se recibieron las respuestas por parte de la entidad y fueron debidamente analizadas para sustentar los hallazgos que se enuncian en el presente informe.

## **11. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

### **1.1. Objetivo General**

Emitir concepto sobre el cumplimiento de los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, para determinar si la Unidad Nacional de Protección - UNP, dentro del marco de la gestión fiscal, cumple con la normatividad aplicable en el proceso de contratación, para la adquisición de bienes y servicios, durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2020 al 30 de junio de 2021.

## **12. FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación está compuesto por: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 87 de 1993, Decreto 1500 de 2007, Decreto No. 4065 del 31 de octubre de 2011, Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Decreto 4065 de 2011, modificado por el Decreto 300 de 2017, que regulan la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP, Decreto 4066 de 2011, modificado por el Decreto 301 de 2017, los cuales regulan a la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, Resolución 1848 del 26 de diciembre de 2018, por la cual se adopta la Política de Tratamiento y Protección de Datos Personales de la Unidad Nacional de Protección, Plan Nacional de Desarrollo Cuatrienio 2018- 2022- Ley 1955 de 2019 y el Manual de Contratación y Supervisión de la entidad.

## **13. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

El proceso auditor se desarrolló sobre el segundo semestre de la vigencia 2020 y el primer semestre del año 2021, y se ejecutó en las siguientes fases: etapa de planeación del 12 de julio al 06 de agosto de 2021; etapa de ejecución del 9 de agosto al 4 de noviembre; y etapa de informe del 5 de noviembre al 15 de diciembre 2021.

La revisión incluyó, entre otras, las actividades que detallan los procedimientos y sus responsables, como se detalla en el formato No. 8 “*Programa de Auditoría*” correspondiente a la etapa de planeación y las que se indican a continuación:

- Verificar en el expediente contractual de la muestra seleccionada que los estudios previos y pliegos de condiciones se hayan realizado aplicando la normatividad vigente y refleje la necesidad de la entidad.
- Inspeccionar dentro del expediente contractual de la muestra seleccionada que las actividades desarrolladas por el contratista cumplan con las obligaciones contractuales.
- Examinar que los informes de supervisión contengan la información de tiempo, modo y lugar de la prestación de servicios o adquisición de bienes, conforme a lo establecido en los contratos y manual de contratación.
- Realizar revisión de pagos y soportes.

## 14. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Partiendo de la metodología prevista por la CGR para la evaluación del Control Fiscal Interno de la Unidad Nacional de Protección, se verificó si el sistema cuenta con los procedimientos eficaces, eficientes y necesarios para contrarrestar y mitigar los riesgos.

Resultado de lo anterior, la calificación final del control interno arrojó un puntaje de 1,700, que según parámetros de la metodología corresponde a una calificación **CON DEFICIENCIA**, como resultado de los procedimientos implementados por la Oficina de Control Interno para mitigación de riesgos.

Adicionalmente, se evaluó y calificó el diseño y efectividad de los controles que tiene identificados la UNP, con el objeto de mitigar la ocurrencia de los riesgos, lo cual arrojó una calificación de 1,600, lo que significa que el diseño de los controles y la efectividad en la mitigación y aplicación es **PARCIALMENTE ADECUADO**.

Es de anotar que, en el desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron situaciones que se constituyeron como hallazgos, los cuales quedaron registrados en el presente informe y soportan la calificación arrojada en la Matriz de Control Fiscal Interno, como son:

- Deficiencias en el desarrollo de los programas de protección asociadas con la oportunidad en la disposición de vehículos blindados.
- Falta de acciones y/o medidas correctivas tendientes a subsanar los incumplimientos de las obligaciones contractuales presentados en la ejecución de los servicios contratados, y registrados en los informes de supervisión de estos.
- Asignación de medidas de protección sin la debida solicitud ante la entidad y su correspondiente estudio de riesgo.

## 15. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### Análisis Cuantitativo

Teniendo en cuenta que el importe para el resumen de diferencia se estableció en \$599.897.374, y que se evidenciaron hallazgos por un monto de \$116.744.872, se puede afirmar que cuantitativamente este hallazgo NO es material.

## **Análisis Cualitativo**

Teniendo en cuenta la materialidad cualitativa y cuantitativa del plan de trabajo, y de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso auditor, se obtuvieron los siguientes hallazgos: 13 administrativos, 4 disciplinarios y 2 fiscales, por lo que se concluye que son materiales, en la medida que afectan el cumplimiento de los fines misionales. Por lo anterior, se presenta el siguiente concepto de auditoría:

### **Concepto:** Incumplimiento Material Con Reservas

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por la UNP en la adquisición de bienes y servicios, resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, a excepción de lo siguiente:

- Deficiencias en la planeación y estructuración del proceso contractual para la adquisición de bienes y servicios.
- Falta de acciones y/o medidas correctivas tendientes a subsanar los incumplimientos de las obligaciones contractuales presentados en la ejecución de los servicios contratados y registrados en los informes de supervisión de estos.
- Deficiencias en el desarrollo de los programas de protección asociadas con la oportunidad en la disposición de vehículos blindados.
- Asignación de medidas de protección sin la debida solicitud ante la entidad y su correspondiente estudio de riesgo.
- Debilidades en el cumplimiento de las obligaciones de supervisión, en lo referente a revisión documental y autorización de pagos a pesar del incumplimiento de obligaciones de los contratistas.
- Debilidades en el perfeccionamiento y legalización de contratos especialmene en lo stemas de supervisión.

## **16.RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó un total de trece (13) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen incidencia disciplinaria y dos (2) tienen connotación fiscal por cuantía de \$116.744.872:



REF.	HALLAZGO	ALCANCE FINAL				
		A	D	F	P	PAS
1	PLANEACIÓN DEL CONTRATO 576 DE 2020	X	X			
2	REQUISITOS DE PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL	X	X			
3	ESTRUCTURA LEGAL DEL CONTRATO	X				
4	APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN CONTRATOS SUSCRITOS POR LA UNP	X				
5	CONTRATO 850-2020	X				
6	PAGO DE BONOS EN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ESCOLTAS	X				
7	FINALIZACIÓN MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRATO - 506 DE 2020 - 816 DE 2021 - 753 DE 2018 - 867 DE 2021	X	X	X		
8	CONTRATO DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LA UNP No. 526 DE 2020	X				
9	CONTRATO DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LA UNP No. 615 DE 2020.	X				
10	SUSTENTO TÉCNICO DE LA SUPERVISIÓN SOBRE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL AL CONTRATO 698 DE 2020 (A)	X				
11	PAGO DE IVA	X	X	X		
12	FACTURACIÓN CO-576-2020	X				
13	REPORTE PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA ENTIDAD EN EL SISTEMA DE RENDICIÓN ELECTRÓNICA DE LA CUENTA E INFORMES – SIRECI	X				
	<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

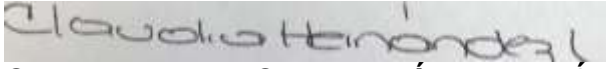
## 17. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo preventivo y/o correctivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor, y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Reciba un cordial saludo,



**CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN**

Contralora Delegada Sector Defensa y Seguridad

**Aprobó:** María Fernanda Rojas Castellanos - directora de Vigilancia Fiscal

**Revisó:** Nilza E. Bernal Lizcano - Supervisora

**Elaboró:** Equipo Auditor

John Francisco Cuesta Peña

Ariel Rojas López

Blanca Isabel Martínez Gaitán

Angélica Esperanza Moyano Bonilla

Oscar Andrés Ramírez Núñez

## 18. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Verificar, en el marco de la gestión fiscal, que la contratación efectuada para la adquisición de bienes y servicios, para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, cumpla con los objetos contractuales y la normatividad aplicable.

Evaluar la ejecución financiera de los recursos destinados por la entidad para la adquisición de bienes y servicios, en el cumplimiento de sus actividades misionales.

Verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable y el grado de ejecución contable y presupuestal de los recursos destinados por la entidad en la adquisición de bienes y servicios, para el cumplimiento de sus actividades misionales, constituidos como reservas presupuestales, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, vigencias expiradas y vigencias futuras.

Evaluar el control fiscal interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar.

Tramitar las denuncias e insumos asignados hasta el cierre de la etapa de ejecución del proceso de la auditoría, relacionados con la materia a evaluar.

Realizar seguimiento al plan de mejoramiento, en la materia a evaluar, y conceptuar sobre su eficacia y eficiencia.

## 19. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Los criterios evaluados en la Auditoría de Cumplimiento se resumen como a continuación se presentan:

**Tabla No. 1**  
**FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA**

No.	PROCESO ALFM	TIPO NORMA	NÚM	AÑO	EPIGRAFE	ARTÍCULOS
1	GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	LEY	80	1993	Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública	Artículo 3o. de los fines de la contratación estatal, artículo 24. del principio de transparencia, artículo 25. del principio de economía, artículo 26. del principio de responsabilidad. Artículo 60. de la ocurrencia y contenido de la liquidación
2	GESTION DE LA CONTRATACIÓN	LEY	1150	2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.	Artículo 2o. de las modalidades de selección, artículo 4o. de la distribución de riesgos en los contratos estatales, artículo 5°. de la selección objetiva, <i>"artículo 6o. de la verificación de las condiciones de los proponentes</i> artículo 7o. de las garantías en la contratación, artículo <i>"artículo 39. autenticidad de los estados financieros y de los dictámenes</i>
3	GESTIÓN DE LA	LEY	1474	2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los	CAPÍTULO VII ARTÍCULOS DEL 82 AL 95

No.	PROCESO ALFM	TIPO NORMA	NÚM	AÑO	EPÍGRAFE	ARTÍCULOS
	CONTRATACIÓN				mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	
4	GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	LEY	87	1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones	Artículo 2 Objetivos del Sistema de Control Interno
5	GESTIÓN DE CONTRATACIÓN	DECRETO	1082	2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional	Sección 2 estructura y documentos del proceso de contratación, subsección 1 planeación artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos, artículo 2.2.1.1.2.1.2. Aviso de convocatoria, artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones, artículo 2.2.1.1.2.1.4. Observaciones al proyecto de pliegos de condiciones - subsección 2 selección, artículo 2.2.1.1.2.2.1. Modificación de los pliegos de condiciones, artículo 2.2.1.1.2.2.2. Ofrecimiento más favorable, artículo 2.2.1.1.2.2.4. oferta con valor artificialmente bajo - subsección contratación, artículo 2.2.1.1.2.3.1. de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago - subsección 4
6	GESTIÓN ADMINISTRATIVA	DTO	1066	2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- artículo 2.4.1.2.1. objeto</li> <li>- artículo 2.4.1.2.2. principios.</li> <li>- artículo 2.4.1.2.5. protección</li> <li>- artículo 2.4.1.2.6. protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo</li> <li>- artículo 2.4.1.2.9. medidas de emergencia</li> <li>- artículo 2.4.1.2.11. medidas de protección</li> <li>- artículo 2.4.1.2.26. entidades e instancias intervinientes en el marco de la estrategia de protección.</li> <li>- artículo 2.4.1.2.28. responsabilidades de la unidad nacional de protección</li> <li>- artículo 2.4.1.2.33. cuerpo técnico de recopilación y análisis de información – CTRAI</li> <li>- artículo 2.4.1.2.34. conformación del grupo de valoración preliminar</li> <li>- artículo 2.4.1.2.35. atribuciones del grupo de valoración preliminar</li> <li>- artículo 2.4.1.2.38. funciones del CERREM</li> <li>- artículo 2.4.1.2.40. procedimiento ordinario del programa de protección</li> <li>- artículo 2.4.1.2.42. ruta de la protección</li> <li>- artículo 2.4.1.1.3. principios</li> <li>- artículo 2.4.1.2.45. procedimiento para la suspensión de medidas</li> <li>- artículo 2.4.1.2.46. finalización de las medidas de protección</li> </ul>
7	GESTIÓN ADMINISTRATIVA	DTO.	299	2017	Por medio del cual se adiciona el Capítulo 4 al título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, compilado en el 1066 de 2015	COMPLETO

Fuente: Análisis Equipo Auditor

## **20. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

Se verificó el cumplimiento de las leyes y decretos aplicables en materia contractual para el proceso de adquisición de bienes y servicios, en concordancia con la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Adicionalmente se revisó el cumplimiento de las normas en la implementación de medidas de protección para los beneficiarios de los programas de la UNP, con base en las disposiciones de los Decretos 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

El estudio mencionado se realizó mediante la revisión, seguimiento y análisis documental de bases de datos y soportes referentes a la gestión contractual y administrativa sobre los procesos misionales y de apoyo, de conformidad con lo consagrado en las normas, estatutos, manuales y procedimientos que rigen dichos procesos.

### **10.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA**

Como resultado del proceso auditor concerniente a la AT-30, se evidenció que la Unidad Nacional de Protección, dentro de los procesos contractuales para adquisición de bienes y servicios, cumplió con las disposiciones legales relacionadas con el asunto a auditar.

No obstante, se presentaron falencias tales como:

- Deficiencias en la planeación y estructuración del proceso contractual para la adquisición de bienes y servicios.
- Falta de acciones y/o medidas correctivas tendientes a subsanar los incumplimientos de las obligaciones contractuales presentados en la ejecución de los servicios contratados, y registrados en los informes de supervisión de estos.
- Deficiencias en el desarrollo de los programas de protección asociadas con la oportunidad en la disposición de vehículos blindados.
- Asignación de medidas de protección sin la debida solicitud ante la entidad y su correspondiente estudio de riesgo.
- Debilidades en el cumplimiento de las obligaciones de supervisión, en lo referente a revisión documental y autorización de pagos a pesar del incumplimiento de obligaciones de los contratistas.
- Debilidades en el Perfeccionamiento y legalización de contratos.

## 10.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Verificar, en el marco de la gestión fiscal, que la contratación efectuada para la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, cumpla con los objetos contractuales y la normatividad aplicable.

Con relación al objetivo No. 1, se configuraron los siguientes hallazgos:

### HALLAZGO Nro. 1. PLANEACIÓN DEL CONTRATO 576 DE 2020 (D)

Ley 80 de 1993. *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

a) *Artículo 4º. De los derechos y deberes de las entidades. Numeral 1. “Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado”. Numeral 4. “Adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, los servicios prestados o bienes suministrados con el objeto de verificar que cumplen con las condiciones ofrecidas por los contratistas...”*

Decreto 1082 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”*

*Artículo 2.2.1.2.1.5.1. Estudios previos para la contratación de mínima cuantía. La Entidad Estatal debe elaborar unos estudios previos que deben contener lo siguiente:*

- 1. La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación.*
- 2. La descripción del objeto a contratar identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios.*
- 3. Las condiciones técnicas exigidas.*

*Artículo 2.2.1.1.2.11. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*

Manual de Contratación y supervisión de contratos de la UNP adoptado mediante Acto No. GAA-MA-01 V4 del 26 de octubre de 2016.

*c) Elaborar los estudios previos a que se refiere el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en los que se deberá describir la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, las especificaciones técnicas esenciales, y demás información requerida. Los estudios serán validados de manera conjunta con los siguientes servidores:*

*I. Los aspectos técnicos estarán a cargo del Secretario General, subdirector o Jefe de Oficina del área respectiva, como Gerente de Proyecto, y un servidor del Grupo específico encargado de la estructuración del respectivo proceso de contratación.*

*II. Los aspectos jurídicos legales estarán a cargo de un funcionario y/o contratista del Grupo de Contratación.*

*III. Los aspectos económicos y financieros de los procesos de contratación de un funcionario y/o contratista del Grupo de Contratación.*

Al revisar la etapa de planeación del contrato 576 de 2020, suscrito bajo el objeto “Adquisición de camisetas con paneles de blindaje para la protección de espalda tórax, y abdomen de acuerdo con las especificaciones del anexo técnico, para ser implementados en los esquemas de protección de la Unidad Nacional de Protección con el fin de dar cumplimiento al objeto misional”, se observó, que en los documentos tales como, los *i) Estudios Previos, ii) el Anexo Técnico y la iii) Invitación*, no fueron identificadas de manera clara, precisa y concreta las cantidades requeridas, frente a la necesidad que la entidad pretendía satisfacer con este proceso contractual.

Lo anterior permite señalar que se presentaron deficiencias en la planeación de esta contratación, la cual, no contó con una identificación inicial clara y precisa de las cantidades requeridas con base en las necesidades de los esquemas de protección.

Una vez revisados los documentos del contrato, se evidenció que en los estudios previos fueron identificados requerimientos por 450 camisas con paneles de blindaje; por otro lado en el Anexo Técnico y en la Invitación se relacionó un requerimiento por 674 camisetas; sin embargo, en la CLAÚSULA TERCERA –FORMA DE ENTREGA, del contrato se determinó: “las camisas blindadas se suministrarán en tres entregas a) Primera entrega por cantidad de (1.000) camisetas blindadas de color blanco (...) b) Segunda entrega de mínimo quinientas (500) camisetas blindadas c) Tercera entrega de camisetas blindadas por la cantidad que indique la Subdirección de Protección conforme



al presupuesto restante del contrato”. En este sentido se evidencia que, los documentos de la etapa precontractual, reflejan cantidades diferentes a lo contratado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“La cantidad de elementos indicada en los Estudios Previos corresponde a lo informado por el área de la necesidad (estructuradores técnicos) para el 20 de abril de 2020, cantidad que se deriva de la sumatoria de las medidas de protección por implementar a los beneficiarios del programa de protección (159) y de las prendas de dotación pendientes de entregar a los funcionarios de la UNP (291), para un total de 450 elementos de protección.*

*Posteriormente en el Comité de Contratación realizado el 22 de abril de 2020, se realizaron observaciones en el sentido de “Especificar de manera clara la cantidad total que se necesitan para implementar y los que se necesitan en stock de manera inmediata (...) llevar la proyección de manera cuantificada y ordenadamente la cantidad que se ira solicitando al contratista por cierto tiempo para que el mismo realice la entrega y de cumplimiento”. Observación que se fundamentó en el crecimiento exponencial de solicitudes de protección y la consecuente asignación de este tipo de medidas a los beneficiarios del Programa que lidera la UNP, teniendo en cuenta que la necesidad de este tipo de elementos de protección es dinámica y el número de camisetas blindadas requeridas demostró una tendencia de aumento desde la elaboración de los Estudios Previos y la suscripción del contrato.*

*Adicional a lo anterior, en el curso del Comité de Contratación del 22 de abril de 2020 también se tuvo en cuenta la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID 19, el cierre de aeropuertos y la dificultad de los proveedores de importar los materiales de protección balística con que se manufacturan estas prendas de protección; ante dicha situación el Comité determinó que se debían adquirir prendas suficientes para los meses siguientes garantizando la entrega ininterrumpida de estas medidas de protección a los beneficiarios.*

*En el marco del Comité de Contratación también se determinó la necesidad de negociar los precios unitarios de las camisetas con paneles blindados, las cantidades a proveer y los momentos de entrega por parte del proveedor.*

*A partir de las recomendaciones planteadas en el Comité de Contratación, el 28 de abril de 2020, los estructuradores técnicos ajustaron las cantidades en*



*el anexo técnico, estableciendo una cantidad de 674 camisetas pendientes de entregar indicando que “el contratista deberá suministrar las prendas de protección balística con las características exigidas en el presente ANEXO TÉCNICO y conforme a los requerimientos o necesidades que surjan durante la ejecución del contrato”, cantidades que se determinaría en la etapa de negociación, de acuerdo con el acto administrativo que justificó la contratación.*

*Luego del Comité de Contratación, se profirió la Resolución N°423 del 29 de abril de 2020 “Por medio de la cual se justifica una contratación directa reservada” en el cual se expone que “LA UNP, requiere de la celebración de un contrato de suministro para la adquisición de camisetas con paneles de blindaje para la protección de espalda, y abdomen en diferentes tallas y género que demande la Unidad Nacional de Protección en desarrollo de sus funciones; bienes en tallajes que no se encuentran dentro del inventario de la Entidad conforme a la demanda que se requiere actualmente según lo informado por el estructurador técnico y que deben hacer parte de la herramientas logísticas y elementos requeridos para garantizar la vida de los beneficiarios y el eficaz funcionamiento del Programa de Protección objeto de la Entidad”. (Resaltado añadido).*

*En el mismo acto administrativo, en cuanto a la cantidad de elementos de protección a proveer se plasmó:*

*(...) Que C.I. Miguel Caballero S.A.S. presentó una propuesta formal para el desarrollo del objeto contractual requerido por la Unidad Nacional de Protección, la cual se ajusta y cumple con los objetivos que se requieren con la contratación directa a realizar. No obstante, al observar el incremento considerable en el costo unitario de cada prenda en relación con los precios ofertados por la compañía Miguel Caballero en la contratación inmediatamente anterior, es necesario entrar a negociar el valor de cada camiseta **blindada así como concertar las cantidades** y los momentos de entrega de las camisetas con protección balística que se necesitan para cumplir con la implementación que se encuentra pendiente a los beneficiarios respecto de este tipo de prendas de protección; por tal motivo, dentro del presente proceso de selección se tiene prevista una etapa de negociación –conforme al cronograma que se presenta a continuación- en la cual se acuerden precios, cantidades de camisetas blindadas para las primeras entregas y aspectos de índole operativo para la adecuada ejecución del contrato que se suscriba.*

*Que para tal efecto, los precios, **cantidades de camisetas blindadas a suministrar** por parte de la sociedad C.I. Miguel Caballero S.A.S. en las primeras entregas así como los aspectos de índole técnico y operativo que se acuerden en la etapa de negociación deberán constar tanto en la aceptación*

de la oferta como en la minuta del contrato que se suscriba al considerarse como estipulaciones y compromisos necesarios para garantizar el cumplimiento del objeto contractual y, en consecuencia, **la satisfacción de la necesidad de la entidad de contar con el número suficiente de elementos de protección con las características técnicas y operativas exigidas para la eficaz protección de los beneficiarios** del programa que lidera. (...)

Que por lo anterior y teniendo en cuenta que se requiere contratar la adquisición seiscientos setenta y cuatro (674) camisetas con paneles de blindaje y que, adicionalmente, el contratista deberá suministrar las prendas de protección balística con las características exigidas en el ANEXO TÉCNICO y conforme a los requerimientos o necesidades que surjan durante la ejecución del contrato, hasta el plazo de ejecución pactado o hasta agotar los recursos presupuestales, que respaldan su ejecución, se hace necesario suscribir un contrato con C.I. Miguel Caballero S.A.S. (...)” (Resaltado negrita y añadido)

De acuerdo con el cronograma previsto en la Resolución N°423 del 29 de abril de 2020, los días 4 y 5 de mayo de 2020 se llevó a cabo la etapa de negociación, tal y como consta en la respectiva acta, así como la grabación en audio y vídeo de las respectivas sesiones llevadas a cabo de manera virtual mediante la plataforma Microsoft Teams en la cual se concertó

1) "(...) Valores unitarios concertados de las camisetas con paneles blindados por talla:

PROPUESTA UNP									
GENERO	S	M	L	XL	2XL	3XL	4XL	5XL	6XL
FEMENINO	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
MASCULINO	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000

2) **Cantidad 2000 camisetas blindadas aproximadamente**, las cuales se suministrarán en tres entregas:

a. **Primera entrega por una cantidad de mil (1000) camisetas blindadas aproximadamente**, cantidad que debe definir la compañía de acuerdo a su capacidad operativa según lo informado en la negociación:

TALLAS	TOTAL FEMENINO	TOTAL MASCULINO
S	21	89
M	81	256
L	59	290
XL		144
XXL		51
XXXL	10	16
XXXXL		30
XXXXXL		5
XXXXXXL		2

b. **Segunda entrega de mínimo quinientas (500) camisetas blindadas aproximadamente**,

c. **Tercera entrega por la cantidad que indique la Subdirección de Protección conforme al presupuesto restante del contrato.**

3) **Forma de pago:** La UNP pagará al contratista el valor del contrato de la siguiente forma: un pago anticipado correspondiente al 50% del presupuesto una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución

*del contrato; y dos pagos parciales correspondientes a la segunda y tercera entrega de camisetas blindadas, respectivamente.*

*Los pagos se realizarán luego verificar, por parte de la supervisión del contrato, que los suministros se encuentran de conformidad con los requisitos técnicos y de acuerdo con los requerimientos en cuanto a cantidades y especificidad realizados por la UNP, así como el recibido a satisfacción por la entidad.*

*Los pagos parciales se harán dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la factura y quedan subordinados al PAC y a la ubicación efectiva de los recursos en la entidad, previa presentación de la factura, a la cual se deberá adjuntar la fotocopia del RUT y la certificación del pago de las obligaciones fiscales y parafiscales a que haya lugar, en cumplimiento de lo estipulado en las Leyes 80 de 1993 y 789 de 2002. Dicho pago deberá anexar la autorización de pago elaborada por LA UNP y el cumplimiento a satisfacción emitido por el supervisor del contrato.*

*Así las cosas, de acuerdo con lo pactado en la etapa de negociación, además de lo aquí acordado, es preciso que la compañía indique en su oferta formal la proyección de entregas parciales, teniendo en cuenta que la primera entrega se debe efectuar dentro de los cuarenta (40) días calendario siguiente a la suscripción del contrato “(Resaltado y negrilla añadido)*

*Es preciso aclarar que, dentro del primer suministro de 1000 camisetas con paneles blindados, están las 674 señaladas en el anexo técnico y los 326 restantes que corresponden a la proyección de implementaciones que integrarían el stock de elementos por entregar en el Almacén General.*

*Cabe destacar que tanto en los Estudios Previos, en el anexo técnico, en el acto administrativo que justifica la contratación, en la invitación a contratar y en el clausurado del contrato suscrito se plantea que la necesidad de la Entidad es fluctuante, razón por la cual el tipo de contrato suscrito, corresponde a un suministro, motivo por el cual las cantidades de las camisetas con paneles de blindaje se encuentran directamente relacionadas con el incremento exponencial del número de beneficiarios que hacen parte hoy día del programa de protección y la disminución del stock o cantidad de este tipo de elementos de protección en el Almacén General de la UNP.*

*En síntesis, se ha demostrado, que contrario a lo observado por el Grupo Auditor, la Unidad Nacional de Protección no tiene deficiencias en la planeación del Contrato 576 de 2020 en cuanto a determinar las cantidades de camisetas con paneles blindados a adquirir, por el contrario, ha tenido el principio de planeación con el fin de satisfacer adecuadamente la necesidad de la Entidad, ya que no sólo se contempló la cantidad de elementos de protección que a la fecha de estructuración del proceso de selección se había determinado, sino que de manera anticipada, la UNP previó el incremento de este tipo de medidas, así como las dificultades derivadas por la emergencia sanitaria en cuanto a la importación de la materia prima para la manufactura de estas prendas de protección balística, además de las dificultades derivadas*

*de la pandemia que pudieran generar obstáculos en la operación del proveedor, razón por lo cual se previó adquirir más camisas de protección balística de las que al momento de elaborar los documentos precontractuales se tenían identificadas.*

*Por lo anterior, solicitamos desestimar lo observado por la Contraloría y desatender la incidencia disciplinaria de la observación”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La entidad en su respuesta indica que el aumento en la necesidad de elementos de protección, objeto del contrato 576/2020, desde la elaboración de los estudios previos hasta la suscripción del mismo, pasando de una necesidad en abril del 2020 de 450 camisetas blindadas a 1000 camisetas en mayo del mismo año, cantidades que quedaron establecidas en el citado contrato, lo cual evidencia una diferencia entre lo sustentado en el estudio previo y lo realmente contratado.

La Entidad en su respuesta señala que la diferencia obedeció a la emergencia sanitaria, decisión que se tomó según acta del Comité de Contratación realizado el 22 de abril de 2020. Revisada el acta, se encuentra que la emergencia no fue el factor determinante, lo que evidencia fallas en la planeación del contrato, en especial en la descripción de las necesidades que se buscaba satisfacer y la conveniencia de la contratación.

Por lo anterior, si bien la entidad reconoce el incremento exponencial de las medidas de protección en el ejercicio de su misionalidad, estas no fueron consideradas en la proyección de la necesidad inicial que se pretendía satisfacer en este proceso de contratación, tal como lo establece el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, en el que se estipula que los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, y contener entre otros elementos: “1° *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación*”.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de

iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.

(..)

iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos,

etc. (..)

Por lo anterior, se mantiene la observación presentada y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **HALLAZGO Nro. 2. REQUISITOS DE PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL (D)**

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, señala:

*Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.*

(...)

*“Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto”.*

A su vez, el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, señala:

*PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.*

### **Contrato 514 DE 2020**

*“Cláusula cuarta - Plazo de Ejecución: El plazo de ejecución del presente contrato será desde el **11 de marzo de 2020 e irá hasta el 15 de abril de 2020** o hasta que se consuman los recursos del contrato, lo que ocurra primero, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato; es decir, aprobación de garantías y expedición del correspondiente registro presupuestal.*



*Cláusula Vigésima Novena - Requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato: Para la suscripción del contrato El CONTRATISTA deberá acreditar el pago de aportes a los sistemas de salud y pensión, ARL. El contrato se perfecciona con la firma de las partes y se entiende legalizado, con la expedición del registro presupuestal y la aprobación de la garantía única”.*

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento adelantada en la UNP y una vez evaluado el proceso de contratación directa N° 514 de 2020, cuyo objeto fue la prestación, provisión e implementación de escoltas en desarrollo a los programas de protección requeridos, se evidenció:

1. Que se suscribió el contrato N° 514 - 2020, el día 10 de marzo de 2020, sin contar con los requisitos previstos para para su firma y perfeccionamiento; determinados en la cláusula vigésima novena; donde determinaba a cargo del contratista la acreditación del pago de aportes a los sistemas de salud y pensión y ARL, previos a suscribirse el contrato.

Al respecto, los documentos aportados por la entidad, establecen que los miembros de la Unión Temporal, UT Occidente Colombia Zona 5, acreditan estos aportes en las siguientes fechas; a) Guardianes Compañía Líder de Seguridad Ltda. certifica el día 06 de abril de 2020, b) CENTINEL de Seguridad Ltda., acredita el día 13 de abril de 2020, c) COBASEC Ltda., acredita el día 03 de abril de 2020, d) Expertos seguridad Ltda., acredita el día 06 de abril de 2020, e) Seguridad Nápoles Ltda., acredita el día 02 de abril de 2020.

2. Que se da inicio a la ejecución contractual el 11 de marzo de 2020, sin la aprobación de las garantías exigidas en el contrato, siendo este un requisito de procedibilidad a la ejecución contractual.

Al respecto del hecho observado encontramos los siguientes documentos:

- Un informe de supervisión N° 1, que determina como periodo de seguimiento a la ejecución contractual del 11 al 31 de marzo de 2020; el mismo informe determina que la póliza de seguro N° 40D024969 y la 40D024981 es aprobada el día 13 de marzo de 2021; cita además, un aparte del contrato N° 514 -2020 donde establece que la ejecución contractual empieza el 11 de marzo al 15 de abril de 2020; se aprueba en este informe, por parte del supervisor financiero, el informe de ejecución concerniente al periodo del 11 de marzo al 15 de abril.
- Facturas de venta N° -35 y la N° -36 describiendo los servicios prestados de escoltas, del periodo comprendido entre el 11 de marzo al 31 de marzo de 2020.

Dichas situaciones evidencian, que la entidad tiene deficiencias en la gestión administrativa de los procesos contractuales; específicamente la asociada a los presupuestos de perfeccionamiento y ejecución contractual; contraviniendo de este modo lo establecido en la Ley 80 de 1993 artículos 41, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 artículo 23, y la cláusula cuarta y vigésima novena del contrato N° 514 De 2020.

Hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

1. En cuanto a la ausencia de requisitos previstos en el contrato, para la firma y perfeccionamiento del contrato, la entidad manifiesta:

*“En consecuencia, la Entidad suscribió contrato con el contratista que venía ejecutando dichas actividades, el cual fue seleccionado objetivamente a través de proceso de selección anteriormente mencionado (PSA-UNP-64-2019), por lo cual, todos los requisitos jurídicos, técnicos y financieros fueron evaluados en su momento para la respectiva adjudicación; y durante la ejecución del contrato No. 948 de 2019, el contratista aportaba los documentos del pago de Seguridad Social y ARL para la presentación de las respectivas facturas, por lo que cumplía dicho requisito.*

*Conforme a lo anterior, la entidad sujeta al artículo 9 del Decreto 019 de 2012, no solicitó al contratista documentos adicionales a los que reposan en el archivo de la UNP, en el marco de la ejecución del contrato 948 de 2019, que sirvió de base para la suscripción del contrato 514 de 2020, por lo tanto, al contar con la acreditación del pago al sistema de salud, pensión y ARL, se reunieron los requisitos previos y necesarios para la suscripción del contrato”.*

2. En cuanto a la ausencia de requisitos previstos para la ejecución contractual, la entidad manifiesta:

*“Al respecto nos permitimos indicar que mediante informe Técnico-Operativo No. 001 de fecha 24 abril de 2020 remitido por la Supervisión Técnica - Operativa, se registra el servicio efectivamente prestado para el periodo comprendido del 11 al 31 de marzo de 2020; dicho informe se constituye como soporte para la elaboración del informe de Supervisión Financiera No. 01 que conlleva a la realización del pago respectivo.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que, para la fecha de inicio de la operación, las garantías exigidas en el contrato no se encontraban aprobadas por parte de la Entidad, no fue posible reconocer el pago de los días de servicio 11 y 12*

*de marzo de 2020, por lo que en el informe de Supervisión Financiera en mención se aplicaron las notas crédito No. NC-00000002 y NC-00000003 a las facturas No. 35 y 36, descontando así el valor correspondiente a los días 11 y 12 del mes de marzo de 2020.*

*Se evidencia que el informe de Supervisión Financiera No. 01 registra que a las facturas No. 35 y 36 por un valor total de \$7.413.503.117, les fueron descontadas las notas crédito No. NC-00000002 y NC-00000003 por valor de \$743.439.350, quedando así un total a pagar de \$6.670.063.767, coma se muestra en la Orden de Pago Presupuestal No. 132590120 de fecha 27 de mayo de 2020.*

*Al respecto nos permitimos precisar que el Registro Presupuestal No. 109720 de fecha 11 de marzo de 2020 es el que corresponde al contrato 514 de 2020. A continuación, se muestra el reporte del compromiso presupuestal generado desde el SIIF”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

1. Frente a la falta de requisitos para la firma y perfeccionamiento del contrato, la entidad señala que el contratista, en un proceso anterior del año 2019, había sido seleccionado objetivamente, cumpliendo los requisitos jurídicos, técnicos y financieros y que este aportaba los documentos de pago de seguridad social y ARL para la presentación de dichas facturas y por tanto cumplía con dicho requisito.

Lo anterior no es de recibo, porque si bien el artículo 9 del Decreto ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, preceptúa que no se pueden pedir documentos que reposan en la entidad; dicha norma no es aplicable al contrato en materia de observación, por las siguientes razones: 1) los pagos de seguridad social y ARL son por instalamentos mensuales y para periodos establecidos de servicio, 2) las obligaciones pactadas en el contrato son ley para las partes (artículo 1602 CC), 3) Cada contrato tiene su solemnidad respectiva y se perfeccionan con términos en tiempos diferentes, 4) De acuerdo con la cláusula vigésima novena del contrato, se perfeccionaba con los aportes previos de los aportes a seguridad social y ARL.

2. Ahora, frente al segundo punto en la ausencia de requisitos previstos para la ejecución contractual, la entidad manifiesta que el informe técnico operativo registra el servicio efectivamente prestado desde el 11 al 30 de marzo de 2020 y que al momento que inició la ejecución contractual es decir el 11 de marzo,



las garantías exigidas en el contrato no se encontraban aprobadas por parte de la entidad; razón por la cual aplicaron las notas crédito No. NC-00000002 y NC-00000003 a las facturas No. 35 y 36, descontando así el valor correspondiente a los días 11 y 12 del mes de marzo de 2020, aceptando que se inició la ejecución contractual sin aprobación de garantías.

Respecto al registro presupuestal como presupuesto de ejecución, se evidencia que este es de fecha 11 de marzo de 2011, es decir que se ajusta a la formalidad previas de ejecución contractual, por tanto, este punto observado se retira de la observación.

Se concluye que la observación se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, salvo el punto de la observación que cuestiona la falta del registro presupuestal, ya que la entidad lo aportó y este se encuentra en términos previos a la ejecución.

### **HALLAZGO Nro. 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONTRATO 507-2020 (A)**

#### Código Civil

*Artículo 1624. <INTERPRETACION A FAVOR DEL DEUDOR>. No pudiendo aplicarse ninguna de las reglas precedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor.*

*Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán contra ella, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse por ella.*

#### Contrato 507 de 2020

*“CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA- Solución de Conflictos: Las partes acuerdan que para la solución de las diferencias y discrepancias que surjan de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de este contrato, serán resueltas de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 80 de 1993”.*

En desarrollo a la auditoría de cumplimiento y evaluados los contratos N° 507 de 2020, cuyo objeto fue la prestación, provisión e implementación de escoltas en desarrollo a los programas de protección requeridos, la Contraloría evidenció:

1. Que se establece en el contrato 507 de 2020, el artículo 68 de la Ley 80 de 1993, como fundamento jurídico de la Cláusula Vigésima Cuarta - Solución de

conflictos, encontrándose derogado en lo referente al tema de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

2. Que se pacta en el contrato 507 de 2020 las Cláusulas: Décima Octava – Multas; Décima Novena - Penal Pecuniaria y Vigésima Cuarta - Solución de Conflictos; sin determinar el alcance y aplicación del incumplimiento contractual.

Dichas situaciones evidencian que la entidad presenta deficiencias en la gestión administrativa, específicamente la asociada con la estructuración legal de los contratos y fundamentación jurídica, contraviniendo lo establecido en el artículo 1624 del Código Civil, en lo referente al efecto de las obligaciones e interpretación de los contratos.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1. *En cuanto a la mención del artículo 68 de la Ley 80 de 1993, efectivamente la Unidad Nacional de Protección ha dado cuenta de la referencia normativa imprecisa, motivo por el cual, desde inicios de la vigencia 2021, se ha cambiado la redacción de la cláusula.*

2. *En relación con el contenido de las cláusulas **Décima Octava** (Multas); **Cláusula Décima Novena** (Cláusula Penal Pecuniaria) y **Cláusula Vigésima Cuarta** (Solución de Conflictos), en las cuales el Grupo Auditor señala que se encuentran “sin determinar su alcance y aplicación”, es necesario aclarar que en las estipulaciones referidas se encuentran plenamente identificadas las causas para la respectiva aplicación de multas o de la sanción pecuniaria, así como sus consecuencias, según sea el caso.*

*La cláusula Décima Octava establece las multas a las que podrá dar aplicación la UNP cuando el contratista “se constituye en mora o incumple parcialmente (...) En la cláusula Décima Novena se pacta la cláusula penal pecuniaria, como tasación anticipada de los perjuicios que se puedan derivar en caso de incumplimiento.*

*Así las cosas, las sanciones previstas en las cláusulas décima octava y décima novena del contrato 507 de 2020, se encuentran plenamente determinadas y sus causas son diferentes: la imposición multas procede cuando hay demoras en el cumplimiento o el contratista cumple de manera parcial, por otra parte, la aplicación de la cláusula penal se genera cuando a través de acto administrativo la UNP declara el “incumplimiento o de declaratoria de terminación unilateral o caducidad.*

*En el mismo sentido, la finalidad de cada sanción es diferente: la multa conmina el cumplimiento, la cláusula penal determina anticipadamente el valor de la indemnización por perjuicios derivados de un incumplimiento, terminación unilateral o declaratoria de caducidad. Por ende, se puede concluir que no se contravienen ninguna norma ni se genera confusión a partir del contenido de las cláusulas décima octava y décima novena del contrato 507 de 2020.*

*Como se ha explicado, las observaciones realizadas en este punto por parte del Grupo Auditor, corresponden a situaciones formales directamente relacionadas con la aplicación de normas de obligatorio cumplimiento, que no representan deficiencias en la gestión administrativa de los procesos contractuales, sin que se contravengan Unidad Nacional de estipulaciones contractuales y, mucho menos, normas del Código Civil o de cualquier cuerpo normativo aplicable a la ejecución de los contratos que suscribe la Unidad Nacional de Protección”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

1. Respecto al artículo 68 de la Ley 80 de 1993 derogado y que sirvió de fundamento jurídico en la cláusula vigésima cuarta- solución de conflictos, del contrato 507 de 2020, la entidad manifestó: *“En cuanto a la mención del artículo 68 de la Ley 80 de 1993, efectivamente la Unidad Nacional de Protección ha dado cuenta de la referencia normativa imprecisa, motivo por el cual, desde inicios de la vigencia 2021, se ha cambiado la redacción de la cláusula”*, encontramos entonces que la entidad acepta el hecho observado.

2. Respecto al hecho que en el mencionado contrato establecen las cláusulas décima octava – multas; décima novena - penal pecuniaria; y vigésima cuarta - solución de conflictos; sin determinar las causas o parámetros de aplicación y alcance al incumplimiento contractual, ya que en todas disponen su activación y aplicación por incumplimientos, conflictos o diferencias contractuales, la entidad manifestó que las causas y consecuencias están plenamente identificadas en la aplicación de multas o de la sanción pecuniaria, la multa conmina el cumplimiento, la cláusula penal determina anticipadamente el valor de la indemnización por perjuicios derivados de un incumplimiento.

Al respecto, expone la entidad la *“multa conmina el cumplimiento”*, situación que debería ser, sin embargo, no se encuentra escrito en la cláusula del contrato. Ahora bien, la cláusula penal determina anticipadamente el valor de la indemnización por perjuicios derivados de un incumplimiento, situación que no es tema de reproche.

Por las consideraciones y análisis expuestos, se configura hallazgo administrativo.

#### **HALLAZGO Nro. 4. APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN CONTRATOS SUSCRITOS POR LA UNP (A)**

Artículo 4, incisos 1ro y 4to, Ley 80/1993:

*“Las entidades estatales:*

*1°. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*4°. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”.*

Artículo 17, Ley 1150/2007:

*“DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.*

*En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones.”*

Artículo 2.2.1.2.3.1.7., Decreto 1082/2015:

*“Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:*

*[...] 3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de:*

*3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;*

*3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;*

*3.3. Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando el contrato no prevé entregas parciales; y*

*3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria. [...].”*

Numeral 6.3.2.3.9, Manual de Contratación Unidad Nacional de Protección

*“Recomendar la expedición de los actos administrativos de apremio o sancionatorios que corresponda expedir a la UNP, como consecuencia de los incumplimientos (o cumplimientos imperfectos) de las obligaciones a cargo de los contratistas, cuando así lo solicite la persona encargada de la ejecución de las funciones administrativas.”*

Artículo 86, Ley 1474/2011

*“IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades [...] podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

*a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación [...].”*

Artículo 84, Ley 1474/2011

*“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante (...) que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

Artículo 81, literal c, Decreto 403/2020

*“Serán sancionables las siguientes conductas:*

*c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal”.*

Artículo 27 Ley 734 de 2002. “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

*“Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.*

Como parte de la misionalidad de la Unidad Nacional de Protección, la entidad celebró contratos con diferentes objetos dentro de las vigencias evaluadas en la presente auditoría (2020 y 2021), entre los cuales se resalta la celebración de algunos de ellos para la provisión de servicios de escoltas y el arrendamiento de vehículos blindados, para la dotación de los esquemas de protección.

Producto de lo anterior, para el desarrollo de ambos tipos de contratos se ha delegado la supervisión a diferentes áreas de la UNP, siendo estas: Subdirección de protección (supervisión técnico-operativa), Coordinación del grupo de convenios (supervisión financiera), y Oficina asesora jurídica (supervisión jurídica).

En los informes de supervisión se consignan, de manera constante, incumplimientos de las obligaciones por parte de los contratistas en los siguientes aspectos:

## 1. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES EN EL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS

En primer lugar, para los contratos 698 de 2020, 826 de 2021 y 827 de 2021 la Subdirección de protección, en calidad de supervisor técnico, registra el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las cláusulas 3.3, 3.9 y 3.9, respectivamente, las cuales establecen que *“Para los casos de reposición, el CONTRATISTA debe efectuarla a más tardar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento de ser reportada la pérdida, accidente/siniestros, daño, robo o envió a mantenimiento [...]”*

En los informes de supervisión de cada contrato se alude al incumplimiento de esta obligación, con la identificación de los vehículos que no fueron sustituidos dentro del término pactado, y el periodo en el cual se dio esta situación:

VEHÍCULOS EN MANTENIMIENTO SIN SUSTITUIR – CONTRATO 698/2020			
Placa	Periodo	Placa	Periodo
UBK-463	1/7/2020 al 05/07/2020	FOO-023	18/09/2020 al 25/09/2020
JDV-823	1/7/2020 al 17/7/2020	FVN-165	14/09/2020 al 16/09/2020
IJS-925	10/08/2020 al 11/08/2020	FZP-486	23/07/2020 al 27/07/2020
EBP-022	14/07/2020 al 16/07/2020	EBP-021	29/07/2020 al 03/08/2020
UDM-173	16/07/2020 al 22/07/2020	EBP-016	Desde 27/08/2020
EBP-021	Desde 29/07/2020	DOT-539	20/08/2020 al 25/08/2020
EBP-023	14/07/2020 al 23/07/2020	EBP-024	18/08/2020 al 20/08/2020
EBP-017	27/07/2020 al 30/07/2020	FYZ-181	19/08/2020 al 22/08/2020

FUENTE INFORMES DE SUPERVISIÓN TÉCNICA NO. 1, 2 Y 3 DEL CONTRATO 698/2020.



VEHÍCULOS EN MANTENIMIENTO SIN SUSTITUIR – CONTRATO 826/2021			
Placa	Periodo	Placa	Periodo
EBP-022	19/03/2021 A 25/03/2021	UUS-959	02/03/2021 A 05/03/2021
FZP-497	25/03/2021 A 29/03/2021	UDM-173	25/03/2021 A 30/03/2021
EBP-021	25/03/2021 A 27/03/2021	FZM-815	12/03/2021 A 15/03/2021
FZP-492	Desde 29/03/2021	EBP-023	15/03/2021 A 18/03/2021
EBP-025	18/03/2021 A 23/03/2021	GLW-716	15/03/2021 A 17/03/2021
EBP-024	12/03/2021 A 17/03/2021	EBP-016	Del 22/02/2021 A 03/03/2021; y 24/03/2021 A 29/03/2021

FUENTE INFORMES DE SUPERVISIÓN TÉCNICA NO. 2 DEL CONTRATO 826/2021.

VEHÍCULOS EN MANTENIMIENTO SIN SUSTITUIR – CONTRATO 827/2021			
Placa	Periodo	Placa	Periodo
DQN-546	23/03/2021 A 25/03/2021	ZZM-462	Desde 26/03/2021
DQN-550	01/03/2021 A 15/03/2021	DQL-943	16/03/2021 AL 19/03/2021
GCT-455	15/03/2021 A 30/03/2021	DQL-927	Desde 26/03/2021
GCT-501	02/03/2021 A 17/03/2021	DQL-959	02/03/2021 A 11/03/2021
HTR-719	Desde 23/03/2021	FYP-375	08/03/2021 A 12/03/2021
HTR-722	03/03/3032 A 13/03/2021	GCN-086	24/03/2021 A 29/03/2021
IFM-212	25/03/2021 A 27/03/2021	GLY-167	19/03/2021 A 23/03/2021
IKX-957	17/03/202 A 19/03/2021	UBK-545	23/03/2021 A 05/03/2021
JDW-372	16/03/2021 A 18/03/2021	DQL-931	11/03/2021 A 19/03/2021
URP-814	25/03/2021 A 29/03/2021	ZYN-893	02/03/2021 A 09/03/2021
UUK-750	06/03/2021 A 10/03/2021		

FUENTE INFORMES DE SUPERVISIÓN TÉCNICA NO. 2 DEL CONTRATO 827/2021.

Con base en lo anterior, los informes de supervisión determinan que el incumplimiento de esta obligación se presentó en un total de 49 vehículos.

Otra de las obligaciones aludidas en los informes de supervisión de los contratos 698/2020 y 826/2021, corresponden a las cláusulas 3.14 y 3.15, respectivamente, en donde se establece que *“Cada vehículo deberá contar con un sistema GPS, que permita el control y monitoreo en tiempo real del vehículo por los funcionarios asignados a la supervisión del contrato. El contratista deberá suministrar el software necesario o plataforma, usuario y clave para que la UNP realice el monitoreo respectivo”*.

En relación con estas obligaciones, la supervisión técnico-operativa de cada contrato relaciona un conjunto de vehículos que no generan los reportes de localización o no han sido incluidos en la base de datos de GPS para su consulta:

GPS SIN REPORTAR CONTRATO 698 SUBDIRECCION DE PROTECCION 1 AL 2 SEPTIEMBRE 2020				PLACA NO SE ENCUENTRA EN PLATAFORMAS CONTRATO 698 SUBDIRECCION ESPECIALIZADA 1 AL 2 SEPTIEMBRE 2020		
PLACA	ULTIMA FECHA REPORTE	PLACA	ULTIMA FECHA REPORTE	PLACA		
IKZ779	2019-11-21	IXJ579	2020-05-01	HFPB11	GLY087	IXY851
EML859	2019-11-20	FZM774	2020-05-12	UDM173	GLY131	JDV082
FPO481	2019-11-20	FYP688	2020-06-26	DNP408	GMV816	UQK711
FNX357	2020-01-29	EMV770	2019-11-14	EJP263	GMX931	UJX729
DOZ722	27/2/2020	DNS743	2020-06-17	GBR798	IEM045	UJX736
				GCR425	IFL027	UUV233
				GCR439	IFN373	ZXZ004
				GCT463	LJO624	ZYP761
				GLO087	IWX757	ZYT008
				GLW509	IWX760	

FUENTE: INFORME DE SUPERVISIÓN TÉCNICA NO. 3. CONTRATO 698/2020.

PLACAS QUE HAN DEJADO DE REPORTAR CONTRATO 826 MARZO 2021 SUBDIRECCION DE PROTECCION		PLACAS QUE HAN DEJADO DE REPORTAR CONTRATO 826 MARZO 2021 SUBDIRECCION ESPECIALIZADA	
PLACA		PLACA	
FVN173	DOZ722	UDM173	
FVN161	IXU579	EBP021	
IXY124	EMV770	EJZ093	
DOO552	UBN095	EBP016	
IJZ065	FZV813		
IKZ779	FNW949		
FNX357	JMV950		

FUENTE: INFORME DE SUPERVISIÓN TÉCNICA NO. 2. CONTRATO 826/2021.

Por último, las cláusulas 3.13 y 3.14 de los contratos 698/2020 y 826/2021, respectivamente, disponen que el contratista deberá *“proveer y garantizar permanentemente vehículos con blindaje nivel IIIA y/o III y/o IV según norma NU 0108.01, de acuerdo con las especificaciones técnicas”*.

Frente a esta obligación, en los informes de supervisión se consigna que los vehículos de placas EJZ-865, EMN-055 y FOY-999 (contrato 698) y EMN-055 (contrato 826/2021) no cumplen con el cilindraje mínimo establecido en las especificaciones técnicas por la UNP (2.750 centímetros cúbicos).

Frente a los mencionados incumplimientos, la supervisión jurídica expresa que *“hasta tanto no se cuenta con un procedimiento administrativo que dé cuenta de la ejecución contractual, que integre la defensa del contratista, no se puede tener certeza del cumplimiento de las obligaciones señaladas”*.

## 2. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES EN SERVICIOS DE ESCOLTA-GASTOS REEMBOLSABLES

La Cláusula Décima del contrato 818 de 2021, celebrado entre la UNP y el contratista UNIÓN TEMPORAL SEVIS, establece la forma de pago de gastos reembolsables así:



*(...) Del valor del contrato y para los gastos de desplazamiento de los escoltas, la Unidad Nacional de Protección reembolsará al contratista por este concepto lo enunciado en el Anexo 5 - Gastos reembolsables, documento que hace parte integral del presente contrato”.*

Las siguientes son obligaciones contenidas en el anexo técnico No. 5:

*“Obligación No. 5. La plataforma debe reportar la ubicación aun cuando el teléfono no se encuentre con conexión a internet y/o datos móviles tal como lo hacen decenas de aplicaciones que contienen mapas offline. La información detrás del código que se asigna como coordenadas y ubicación deberá estar totalmente encriptada y codificada de tal manera que esa información solamente pueda ser visualizada a través de los usuarios dispuestos para el personal de la UNP con permiso para consulta.*

*Es importante que el escolta realice de manera correcta tanto el reporte de llegada a sitio de destino como el cierre del desplazamiento antes de salir del lugar de destino, lo anterior para poder corroborar que la cantidad de días aprobados coincida con los reportados por el escolta.*

*Obligación No. 6. Para el reconocimiento de los gastos reembolsables causados con la aprobación de un desplazamiento para los esquemas de seguridad, el CONTRATISTA remitirá a la UNP por medio de los correos designados la siguiente información: Relación de las órdenes de desplazamiento aprobadas: a. Base de datos en formato Excel. El contratista antes del envío del reporte a la UNP validará los registros consignados en la APP a fin de evitar novedades e inconsistencias que impidan que puedan ser reconocidos eventualmente los gastos reembolsables”.*

Con relación a lo anterior, en el informe de supervisión técnica No. 21-04-071 del 10 de mayo de 2021<sup>1</sup>, el cual se toma como ejemplo de la revisión, las obligaciones mencionadas fueron catalogadas como novedades por la Subdirección de Protección así:

- INCUMPLIMIENTO PARCIAL. *“Se evidenciaron en la app dos registros con diferencia de dos minutos con coordenadas de ciudad de origen y ciudad de destino”*

---

<sup>1</sup> Correspondiente al reporte No. 4 de gastos reembolsables del 01 al 31 de marzo

- NO CUMPLE. *“En el reporte se observa que el operador puede visualizar la coordenada de ubicación”, esto en relación con la obligación de mantener estos datos encriptados.*
- INCUMPLIMIENTO PARCIAL. *“En algunos casos se evidencia que el escolta no reporta la totalidad de los días aprobados. Igualmente se observa que el escolta reporta en ciudades no autorizadas como destino”.*
- INCUMPLIMIENTO PARCIAL. *“En la revisión del reporte por parte de la UNP, aún se evidencia que el contratista no está realizando la revisión del informe antes de enviar el reporte a la UNP, razón por la cual se están presentando inconsistencias en los registros de la APP, y en la información de la base de datos del Excel”.*

Por su parte, la supervisión jurídica emite el siguiente concepto: *“hasta tanto no se obtenga el resultado de una investigación administrativa, no se puede determinar la existencia de algún tipo de incumplimiento”.*

Ante las falencias que se evidencian y se reiteran en los informes de supervisión técnica, no hay registro de las acciones de la UNP dirigidas a establecer las medidas correctivas que den solución definitiva a las faltas identificadas.

De igual manera, no se da cuenta del desarrollo de investigaciones administrativas, que, en el marco del debido proceso, conduzcan a imponer las sanciones que están previstas en el clausulado del contrato, lo cual puede generar riesgos en el cumplimiento de responsabilidades de los funcionarios de la UNP, en particular de la Oficina asesora jurídica y las áreas a cargo de la supervisión, de acuerdo con lo dispuesto en el manual de contratación de la entidad.

Como factor adicional, los informes de supervisión autorizan los pagos al contratista, a pesar de los incumplimientos ya mencionados y documentados.

Finalmente, es de resaltar que el fundamento de la presente observación, previamente fue identificado por este ente de control en la auditoría de cumplimiento para la vigencia 2019, aludiendo igualmente a la falta de acciones tomadas por la Unidad Nacional de Protección ante las observaciones realizadas por la supervisión técnica, sobre incumplimientos de los contratistas, situación que nuevamente se evidencia en la presente auditoría.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La respuesta de la Unidad Nacional de Protección abarca varios aspectos, los cuales citaremos a continuación:

Con relación al incumplimiento del contratista al proporcionar 3 vehículos que no cumplieran con la totalidad de las especificaciones técnicas solicitadas por la entidad, responde:

*“(...) la placa EMN055 pertenece a la Mitsubishi, vehículo cuyo cilindraje es menor, pero su potencia es superior a la requerida en el proceso de selección abreviada.”*

*“Es así, como se evidencia que los vehículos de placas EJZ 865 y EMN 055, **fueron excluidos de la facturación mensual**, razón por la cual, no se predica perjuicio económico alguno para la Entidad.”* Negrillas fuera del texto original.

Frente a las fallas presentadas en los servicios de GPS y que se han visto inmersas en el reconocimiento de gastos reembolsables, la UNP afirma lo siguiente:

*“(...) una vez surtidas todas las etapas de revisión, remisión, retroalimentación y nuevamente revisión, se le informa al contratista el valor real a pagar por las comisiones que se encuentran en regla y cumplieron con todos los requisitos pactados dentro del contrato, para su posterior cancelación por concepto de gastos reembolsables, situación que no genera alguna clase de detrimento para la entidad, ya que como se ha mencionado a lo largo del presente escrito la entidad hasta no realizar la revisión de los servicios efectivamente prestados no realiza el pago al contratista (...).”*

Ahora bien, con relación a la aplicación de medidas correctivas o sancionatorias, la entidad se apoya en una sentencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, para indicar lo siguiente con relación al contrato 698/2020:

*“(...) si bien el plazo de ejecución del contrato finalizó, el contrato se encuentra actualmente en término para la liquidación, razón por la cual, es pertinente reiterar que el factor temporal para la imposición de la cláusula penal pecuniaria, se tiene hasta la liquidación del contrato. (...).”*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, sala de lo contencioso administrativo, sentencia 24 de octubre de 2013, MP Enrique Gil Botero.

Y complementa este argumento con la posibilidad de afectar las pólizas de los contratos aludidos, con el fin de compensar los perjuicios que pudiesen derivarse del incumplimiento de las obligaciones, como se muestra a continuación:

*“En concordancia con lo dispuesto, las Entidades estatales no están obligadas a acudir al juez del contrato para declarar el siniestro, ya que gozan de la facultad para hacerlo unilateralmente. Por tal motivo, actualmente es procedente la declaración del siniestro de las pólizas que amparan el cumplimiento del contrato 698 de 2020 (...).”*

Lo anterior con respecto a la posibilidad de adelantar las acciones aludidas por este órgano de control en la observación.

Con relación a la responsabilidad de estas acciones correctivas, la observación remitida señala a la Oficina Asesora Jurídica como el área encargada (de acuerdo con el manual de contratación de la entidad), frente a lo cual la UNP respondió:

*“(...) es importante destacar que la Oficina Asesora Jurídica se encuentre impedida de iniciar el proceso administrativo sancionatorio descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que es Supervisor Jurídico, razón por la cual dicha facultad corresponde al delegado de Dirección teniendo en cuenta lo establecido en la resolución No. 1542 de 2020.”*

Sin embargo, en respuesta a la ausencia de investigaciones administrativas aludida por el equipo de auditor, la entidad responde:

*“(...) este despacho procede a mencionar todos los requerimientos realizados para el caso del contrato No. 818 de 2021:*

*OFI21-00012058 de fecha 14 de abril de 2021, OFI21-00018332 de fecha 27 de mayo de 2021: Oficio en el cual se hizo el requerimiento al contratista respecto del informe técnico – operativo No.21-04-07), OFI21-00022225 de fecha 28 de junio de 2021, OFI21-00027180 de fecha 03 de agosto de 2021, OFI21-00033796 de fecha 17 de septiembre de 2021 y OFI21-00036711 de fecha 07 de octubre de 2021”*

Y complementa con un oficio interno, según el cual se emitió oficio<sup>1</sup> *“(...) a la Dra. Dayana Freyle Orozco en calidad de Asesora delegada para iniciar y*

---

<sup>1</sup> MEM21-00024550 de fecha 28 de julio de 2021

*llevar hasta su culminación el proceso administrativo sancionatorio descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”.*

Por último, la entidad auditada justifica la falta de acciones en lo relacionado con el incumplimiento de las obligaciones del contratista con lo siguiente:

*“El Consejo de Estado, en sentencia del 22 de octubre de 2012, expediente 20738, consejero Ponente Enrique Gil Botero, respecto de la facultad sancionadora ha señalado que la mismas deben regirse dentro de los límites del principio de legalidad, el respeto por los principios generales del derecho y el in dubio pro administrado, así:*

*“La presunción de inocencia va acompañada de otra garantía: ‘el in dubio pro administrado’, toda vez que si existen dudas razonables respecto de la responsabilidad de quien está siendo objeto de investigación, la única respuesta posible es la exoneración”.*

Por último, la UNP hace salvedad en cuanto a que:

*“(…) en el evento en que se determine el incumplimiento definitivo de alguna de las cláusulas del contrato y que con ello se haya causado un perjuicio económico a la UNP, la entidad puede reparar dicho daño mediante la declaración de incumplimiento del contrato (...)”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

1. Sea lo primero aclarar que, en cuanto a la inclusión del vehículo de placas EMN-055 a los esquemas de protección, a pesar de que éste cuenta con una potencia superior a la requerida entre las especificaciones técnicas del contrato 698/2020, esto no constituye fundamento para obviar cualquiera de los otros requisitos contractuales, como lo es el caso el cilindraje, el cual confirma la entidad en su respuesta contaba con uno menor al requerido.

Con relación a lo anterior, la UNP asegura que el vehículo en mención fue excluido de la facturación mensual y por lo tanto no existe algún perjuicio económico para la entidad. Sin embargo, aunque no existe un riesgo de materialización de detrimento toda vez que se proporcionó el vehículo para su operación en ruta de protección, la entidad incurre en una imprecisión al asegurar que NO se realizó pago alguno por el vehículo en mención, debido a que, como lo muestra el informe de supervisión técnica No. 2, para el mes de agosto estuvieron en operación los autos de placas EMN-055, EJZ-864 y FOY-999, entre un total de 240 vehículos, cantidad que fue facturada por el

contratista<sup>1</sup> y pagada en su totalidad, sin evidenciarse entre los soportes allegados al equipo auditor algún tipo de nota crédito o descuento realizado para los servicios de este mes.

De igual manera, afirma la entidad en cuanto a los gastos reembolsables que los mismos no son reconocidos por la UNP hasta tanto no se realice la validación de los días de desplazamiento facturados por el contratista y que cumplan con todos los requisitos de información y soporte documental. A pesar de esta afirmación, la entidad no cuenta entre sus insumos con la información suficiente para determinar la procedencia de cada uno de los pagos, tal es el caso del informe de supervisión técnica No. 21-04-071 del contrato 818/2021, el cual relaciona los incumplimientos del contratista asociados con los servicios de GPS, e incluso un reporte en donde *“Se evidenciaron en la app dos registros con diferencia de dos minutos con coordenadas de ciudad de origen y ciudad de destino”*, sin detallar el desplazamiento ni el hombre-escolta involucrados en este hecho.

Con lo anterior, si bien la entidad asegura cumplir con los mecanismos de verificación para realización de pagos, con los ejemplos presentados en estos contratos se ratifica la no validez de este argumento por parte de la UNP.

2. La entidad hace salvedades en cuanto a los contratos en los que la supervisión alude incumplimientos de las obligaciones, indicando que hasta tanto no se liquiden los mismos existe la facultad legal de la UNP para adelantar los procesos sancionatorios y/o reclamar la afectación de las pólizas contractuales.

Si bien lo mencionado por el sujeto de control se encuentra respaldado por la normativa, es importante resaltar que, en el marco de la presente auditoría, según oficio CGR – UNP No. 14 del 21/09/2021, se solicitó informar acerca de aquellas acciones y/o procedimientos adelantados por la entidad en el intento de subsanar estos incumplimientos contractuales, aspecto sobre el cual el equipo auditor no recibió respuesta.

3. Una vez en claro que la facultad sancionatoria por presuntos incumplimientos contractuales recae sobre el delegado de Dirección, con respecto a los otros argumentos es de mencionar que para el primer grupo de oficios descritos por la entidad no se aportó evidencia de las respuestas y/o explicaciones dadas por el contratista frente a los incumplimientos.

---

<sup>1</sup> Facturas EFV 7473 y EFV 7474 emitidas el 13/10/2020 por NEOSECURITY



Respecto del inicio de un proceso sancionatorio, si bien la Oficina Asesora Jurídica elevó la solicitud a la Dirección mediante oficio MEM21-00024550 de fecha 28 de julio de 2021, a la presente auditoría no se allegaron soportes que permitan determinar el avance y/o resultado de dichas acciones, siendo también importante resaltar que el requerimiento fue realizado en el presente año una vez se había dado inicio a la presente auditoría.

Tampoco se evidenciaron elementos asociados a procesos administrativos sancionatorios de la vigencia abordada en la auditoría anterior a la presente (2019 II – 2020 I), en el marco de la cual también se aludió algunos de los incumplimientos relacionados en la observación tratada en este apartado.

4. Como consideraciones finales, la entidad cita sentencia del Consejo de Estado en la cual se motiva la exoneración de la parte investigada toda vez que existan dudas razonables sobre la responsabilidad de la misma en el asunto de investigación. Al respecto de lo anterior, no se acepta el argumento presentado, toda vez que en los casos aludidos se tiene claro el compromiso del contratista sobre los incumplimientos y su responsabilidad.

Ahora bien, de no tenerse clara la responsabilidad del mismo, el debido proceso demanda del inicio de un proceso de investigación para determinar las causales y medidas a las que haya lugar, y no es motivo para exonerar a la parte involucrada, acto que como se ha demostrado influye en la continua reiteración de fallas contractuales, y en casos específicos como la no sustitución de vehículos en los tiempos establecidos, compromete la correcta operación y efectividad de los esquemas de protección, lo cual en conjunto constituye el núcleo de la observación presentada.

Así mismo, la entidad asegura poder reparar los daños por incumplimiento de los contratos al materializarse el incumplimiento total de las cláusulas y el detrimento económico, sin embargo, estos elementos no deben ser los únicos elementos en los cuales se apoye la UNP para tomar acciones correctivas, en primer lugar porque los contratos aludidos claramente detallan en su clausulado la posibilidad de imposición de sanciones y/o multas ante el incumplimiento PARCIAL o TOTAL de las obligaciones, y en segunda instancia porque la entidad como parte contratante no debería esperar hasta que se presente un perjuicio económico para tomar las acciones necesarias que garanticen la correcta ejecución de los servicios contratados.

En consideración de los puntos mencionados se configura un hallazgo administrativo.

## HALLAZGO Nro. 5. CONTRATO 850-2020 (A)

Decreto 1082 DE 2015:

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. (Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021).*

*Numeral 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación”.*

*“Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”.*

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. (Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021).*

*Numeral 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos”*

*“Artículo 2.2.1.1.1.6.3. Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente”.*

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones Numeral 8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes”.*

*“Numeral 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo”.*

Ley 80 de 1993:

*“Artículo 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*Numeral 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”.*



En desarrollo de la auditoría de cumplimiento adelantada en la UNP y una vez evaluado el proceso de contratación directa N° 850 de 2020, cuyo objeto fue la compra de camisetas con paneles de blindaje, para los programas de protección, la Contraloría evidenció según los documentos e información aportada por la entidad:

1. Que la necesidad de bienes a adquirir la establecen en 100 camisetas con paneles blindados femeninas y 300 camisetas masculinas, en las tallas S, M, L, XL; sin determinar las razones o fundamentos de estas cantidades.
2. Que en el estudio de sector, mercado y precios de referencia, no se evidenció el análisis de los datos suministrados por las empresas comercializadoras y/o proveedores; referidos por la entidad en los estudios previos y la Resolución N° 245 que sustentó la contratación directa.
3. Que respecto al análisis que soporta el valor del contrato, estiman que este se estructura con base en el análisis del sector, situación que no se evidencia en los estudios y documentos previos.
4. Que en la matriz de riesgos establecen el siguiente al riesgo, según ocurrencia del evento; *“Que se dañen o presenten alguna avería importante las instalaciones del contratista y por ende afecte la ejecución del proceso, así mismo que produzca algún daño a los vehículos de la entidad”*; siendo asumido por la entidad y el contratista, sin establecer la actividad y la forma de mitigarlo.

En consecuencia, a las situaciones de hecho anteriormente indicadas, se evidencia que la entidad tiene debilidades en la aplicación del principio de planeación, debido a la falta de gestión y seguimiento administrativo de parte de la entidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 4, numeral 4, y en el Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.1.1, numeral 1, 2.2.1.1.1.6.1. 2.2.1.1.1.6.3, y 2.2.1.1.2.1.3.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

1. A la observación de falta de razones para establecer la necesidad de las camisetas con paneles blindados la entidad manifestó:

*“Para una mayor claridad del equipo auditor, tal cómo se expresó dentro del escrito a las primeras observaciones realizadas dentro del proceso de auditoría, la cantidad de elementos que se indican en los Estudios Previos corresponde a lo requerido e informado*

*por el área encargada del programa de protección de la UNP, la cual se desprende de la necesidad de implementar en cada uno de los esquemas de protección los elementos mínimos consagrados en el Decreto 1066 de 2015, conforme los criterios del artículo 2° del Decreto 1139 de 2021, así las cosas no es un número aleatorio el que se tiene en cuenta para la compra de elementos e implementación de esquemas, sino que obedece a la necesidad de brindar conforme las normas expresadas una protección integral de los protegidos a través del programa de protección de la UNP”.*

2. A la falta de análisis de sector, mercado y precios de referencia, relacionado en los estudios y resolución que justifico la contratación, la entidad manifestó:

*“Un análisis de sector de carácter comparativo entre empresas no puede darse en el presente proceso de contratación, ya que la firma contratista al ser proveedor de diseño exclusivo y adicional con certificación NIJ para paneles nivel IIIA, no puede ser comparado, debe tenerse en cuenta esto, ya que se asocia al principio de transparencia en aquellos contratos donde exista pluralidad de oferentes (no en este caso) y por lo tanto si una comparación de mercados en análisis del sector. En la contratación directa el análisis no se focaliza en un sector, sino que se orienta en la valoración de las justificaciones que lleva a prescindir del proceso de selección con pluralidad de oferentes y en tal caso a comparar en análisis de sector como se pretende en la observación del órgano de control”.*

*Por último, y complementado lo anterior, debe tenerse en cuenta lo estipulado en el literal Estudios de Proveedores del Análisis del Sector (pág. 14) en donde claramente se establece que no hay comparativo puesto que “La firma Miguel Caballero, se establece como el único proveedor que puede suministrar las camisetas balísticas que hacen parte de los esquemas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección”.*

3. A la situación que no se evidencia del análisis del sector, que la entidad dice haber realizado, para establecer el valor del contrato, la entidad manifestó:

*“Ahora bien, se estableció el valor del contrato conforme a precios históricos de contratos con características similares al celebrado y adicionalmente, se tuvo en cuenta cotización de los bienes con la firma contratista, y que en tal sentido el presupuesto oficial, es un valor indicativo establecido como resultado de la cotización del 8 de marzo de 2021 y los recursos disponibles en la UNP”.*

4. Respecto del riesgo asumido por la entidad y el contratista al daño de instalaciones y vehículos del contratista, sin determinar la actividad y la forma de mitigarlo, la entidad manifestó:

*“Dentro del análisis del sector se establecieron las características propias del riesgo estableciéndose como un riesgo bajo el daño en las instalaciones del contratista, adicionalmente se estableció la forma de mitigarlo, y textualmente se estipuló: Cuando el riesgo se deriva de un hecho propio de la naturaleza estamos frente a un evento imprevisible, por lo cual mitigar su probabilidad de ocurrencia está sujeto a condiciones ajenas a las partes intervinientes; ahora bien, frente al monitoreo y forma de mitigación del impacto por la ocurrencia del hecho de la naturaleza, la entidad ha establecido un seguimiento por parte del supervisor del contrato”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

1. A la observación de falta de razones para establecer la necesidad de los bienes a adquirir, la entidad expresa que corresponde a lo requerido e informado por el área encargada del programa de protección de la UNP, lo cual no justifica la no existencia de fundamentos técnicos necesarios para determinar la necesidad del bien a adquirir, para lo cual no se encuentran razones ni el referente al número de protegidos, el histórico, ni la proyección de estas necesidades.

2. Respecto a que no se evidencia el análisis de sector, mercado y precios de referencia, como el análisis de los datos suministrados por las empresas comercializadoras y/o proveedores, referidos en los estudios previos y la Resolución N° 245 que sustentó la contratación directa la entidad manifestó que “un análisis de sector de carácter comparativo entre empresas no puede darse y no lo hay en el presente proceso de contratación, ya que la firma contratista es un proveedor de diseño único y exclusivo”; justificaciones que corroboran que no existe análisis, a pesar que la entidad menciona datos suministrados por las empresas comercializadoras y/o proveedores, para adelantar estos análisis, sin embargo no se encuentran registrados en los documentos del contrato.

3. Respecto a la situación que no se evidencia, el análisis del sector, que la entidad dice haber realizado para establecer el valor del contrato, situación que no se evidencia en los estudios y documentos previos, la entidad manifestó, que se tuvo en cuenta la cotización del contratista y los precios históricos; explicaciones que confirman que no utilizaron el análisis del sector para soportar el valor del contrato, tal como lo refieren y manifiestan en los documentos contractuales.

4. Respecto del riesgo asumido por la entidad y el contratista al daño de instalaciones y vehículos del contratista, sin determinar la actividad y la forma de mitigarlo, la entidad manifestó, que son hechos de la naturaleza que son imprevisibles y frente al monitoreo y forma de mitigación del impacto por la ocurrencia del hecho de la naturaleza, la entidad ha establecido un seguimiento por parte del supervisor del contrato; explicaciones que confirman que la actividad y el monitoreo no se encontraba en la matriz de riesgos realizada, al entregar esta actividad a la supervisión del contrato, igualmente la entidad manifiesta que son hechos **imprevisibles**, apreciación contraria al objeto de la matriz de riesgos, ya que el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 determina, el deber de incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos **previsibles** involucrados en la contratación.

Referencia; *“Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación M-1CR-01 Colombia Compra Eficiente”*.

Se concluye, que por las razones anteriormente expuestas se configura hallazgo administrativo.

#### **HALLAZGO Nro. 6. PAGO DE BONOS EN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ESCOLTAS (A)**

El artículo 209 de la Constitución Política, consagra:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de sus funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.”*

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública”, establece:

*“ARTÍCULO 3º DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la Ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*

Decreto 1082 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. (Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021).*

*Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución (...)*
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración”.*

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:*

- 1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.*
- 2. La modalidad del proceso de selección y su justificación.*
- 3. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.*
- 4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.*
- 5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.*
- 7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.*

El Estado, tiene entre otros deberes, brindar protección a las personas que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo por el ejercicio de sus actividades o funciones públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo. Tarea que fue asignada, entre otras entidades, a la Unidad Nacional de Protección, encargada de desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y colectivas de las poblaciones objeto de la misma.

De este modo, la Unidad Nacional de Protección – UNP- en cumplimiento de su objeto misional para las vigencias 2016-2021, suscribió 87 contratos con el objeto de la prestación de servicios de escoltas, con uniones temporales por valor de \$2.202.660.350.039

Verificados los soportes documentales, particularmente los de la etapa precontractual, se pudo constatar que en el anexo No. 1, que hace parte de los referidos contratos, la entidad incluyó en las estructuras de costos de servicios, valores por conceptos de bonos de buen servicio y bonos constitutivos de factores salariales, registrados como producto de acuerdos sindicales que la UNP a la fecha no ha suministrado al ente de control, aduciendo que:

*“(…) esta secretaría informa que se encuentra en la búsqueda de los expedientes contractuales en Archivos del Estado, toda vez, que los procesos de contratación, donde se estableció el Bono de “Alimentación”, hoy denominado de “Buen servicio”, fueron adelantados desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y su programa de Protección”*

En búsqueda de dichos acuerdos sindicales que justificaran estos costos, se solicitó información al Ministerio del Interior; en respuesta con oficio radicado 202021-28685-DDH-2400 del 8 de octubre del 2021 señala:

*“(…) Con la reestructuración del DAS, y acorde a lo establecido parágrafo del artículo 6º del Decreto 1740 de 2010, modificado por el Decreto 2271 de 2010, “Las responsabilidades frente al Programa de Protección a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se irán reduciendo gradualmente en la medida en que se vayan cumpliendo las distintas etapas del proceso de traslado del mismo al Ministerio del Interior y de Justicia hasta su finalización, cuyo plazo máximo es el 31 de diciembre de 2010”.*

*A raíz de la reestructuración del DAS, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, para suministrar los esquemas móviles de seguridad y escoltas del Programa de Protección, suscribió fiducia, la cual en el marco de su mandato realizó procesos de contratación (licitación) con miras a garantizar la prestación del servicio de seguridad a través de la implementación de esquemas a las personas objeto del programa de protección.*

*Durante ese lapso, la Dirección de Derechos Humanos no adelantó ningún acuerdo sindical con trabajadores relacionados con la temática de*



*protección, ya que nunca se tuvo con ellos relación laboral directa.*

*Mediante Decreto 4065 de 2011, se crea la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Unidad Nacional de Protección (UNP), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, y parte del Sector Administrativo del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad.*

*Su objetivo 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.*

*Dentro de sus funciones se encuentra: i) Articular y coordinar la prestación del servicio de protección con las entidades competentes a nivel nacional y territorial; ii) Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces, e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados; iii) Implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal; iv) Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar.*

*Bajo este marco, el Ministerio del Interior no tiene funciones de protección, y por ende la Dirección de Derechos Humanos tampoco. Por lo anterior la Unidad Nacional de Protección (UNP), es la entidad operativa por excelencia en lo relacionado con temas de protección a personas, organizaciones y comunidades...”*

Igual solicitud de información se realizó al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social como entidad encargada de las relaciones laborales de particulares y conocedora de los acuerdos sindicales y/o convenciones colectivas que se

celebren, quien podía dar fe del registro y vigencia de los suscritos por las Empresas que prestaron el servicio de Escolta a la Unidad Nacional de Protección. En respuesta, con oficio radicado 08SE2021332100000056760 del 12 de octubre de 2021, aclaran:

*“(…) en atención a su solicitud registrada en este Ministerio con el número del asunto, recibida como PQRSD a través de la plataforma electrónica de la entidad, de manera atenta remito a usted en formato PDF copia de: CONVENCION COLECTIVADE TRABAJO suscrita entre la UNION DE TRABAJADORES SINDICALIZADOS DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION “UTRASINUNP” y la Unión Temporal Premium 2021, integrada por las empresas: Guardianes Cía., Líder de seguridad, Expertos de Seguridad Ltda., COBASEC Limitada, CENTINEL de Seguridad Ltda., absorbida por Expertos Seguridad Ltda., STARCOOP Cta., Seguridad Nápoles Ltda., DELTHAC 1, Seguridad Ltda. e INSERVIG Ltda., con vigencia comprendida entre el 25 de mayo de 2021 y el 25 de mayo de 2022, acompañada de la respectiva constancia de depósito DC-036 del 15 de junio de 2021 y memorando de remisión a esta dependencia por parte de Mónica Domínguez Álvarez, Inspectora de Trabajo y Seguridad Social de la dirección Territorial del Trabajo de Bogotá (…)”*

Del documento transcrito con antelación, se infiere, que la Unidad Nacional de Protección, para la fecha de la firma de los contratos referenciados, no contaba con acuerdo sindical que indica como la justificación en la determinación de las variables para establecer el precio o valor del contrato.

Es de resaltar, igualmente, que, de la verificación de las propuestas económicas presentadas en el desarrollo del proceso contractual para la adquisición de servicios de escoltas, los proponentes no incluyen el valor de los bonos constitutivos en factores salariales en la desagregación de costos para establecer el valor ofertado.

El anterior procedimiento, es producto de la ausencia de análisis de costos de cada una de las variables del presupuesto oficial que finalmente se comprometió; comportamiento administrativo que va en contravía de los parámetros establecidos en la Constitución y la Ley para la estructuración de pliegos de condiciones como elementos indispensables para la suscripción de los contratos de la prestación de servicios de escoltas por parte de la entidad contratante- UNP.

Hallazgo administrativo

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“El artículo 81 de la ley 418 de 1997 creo el programa de prevención y protección a las personas con riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo.*

*Es importante precisar como ya se manifestó a la comisión de auditores que la contratación de escoltas en programas bajo la responsabilidad del DAS y de la Fiscalía se realizaba de manera individual a través de contratos de prestación de servicio lo que conllevó a que se materializaran contratos realidad, es decir contratos laborales que con el tiempo han surgido reclamaciones que ha tenido que asumir la UNP, en lo que refiere al extinto DAS.*

*Así las cosas, el Ministerio del Interior a través del Departamento de Derechos Humanos, decide contratar a través de empresas de seguridad el servicio de protección de las poblaciones objeto de medidas, dicha contratación se adelanta a través procesos de selección públicos.*

*De acuerdo al primer proceso adelantado por el Ministerio del Interior, se establecieron la composición y características de cada esquema de protección, dentro de los cuales se señalaban los ítems que correspondían a la prestación del servicio, señalándose además la remuneración de los escoltas, estableciéndose como orientación para el contratista que debería remunerar el servicio de los escoltas con tres (3) SMLMV y asumiendo como patrono las demás normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo.*

*La contratación de estos ítems a través de operadores tercerizados surge con el fin de garantizar una remuneración justa al personal que presta sus servicios como escolta a los beneficiarios del programa, con el único propósito de proteger la vida e integridad de los mismos.*

*Ante la ausencia de una regulación específica respecto al servicio de escolta, que se constituye en la protección de la vida de una persona, el Estado en cabeza del Ministerio del Interior y posteriormente de la Unidad Nacional de Protección ha fijado unas tarifas básicas orientadoras de la remuneración de los escoltas, con el fin de reconocer un servicio que implica riesgos ya verificados por el Estado mismo y calificados como extremos o extraordinarios a los que se ve expuesto de manera extensiva en su labor de protección de los beneficiarios del programa.*

*Dichas consideraciones y estructura de costos se mantienen vigentes en las contrataciones del servicio tercerizado de escoltas, desde la vigencia 2008,*

*con la publicación del primer proceso de selección abreviada por parte del Ministerio del Interior, dado que las circunstancias de una remuneración justa y la falta de regulación del servicio persisten a la fecha.*

*Desde la creación de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 4065 de 2011), cuyo propósito ha sido articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional, atendiendo además los objetivos señalados en el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, se han adelantado los procedimientos necesarios para adoptar las medidas pertinentes y así brindar protección a los beneficiarios del programa de protección a nivel nacional.*

*Así las cosas, la Unidad Nacional de Protección con el fin de dar cumplimiento a la misionalidad encomendada, ha adelantado procesos de selección de contratistas que se encargan de la prestación del servicio de escoltas a los beneficiarios del programa de seguridad y protección, con el fin de salvaguardar la vida, libertad, seguridad e integridad de los protegidos.*

*En el marco del principio de planeación, la entidad ha elaborado los respectivos documentos que soportan cada una de las contrataciones que requieren personal escolta a través de operadores tercerizados. De estos documentos forma parte el análisis del sector que contiene la estructura de los costos que conlleva la prestación del servicio de escolta; estructura que antes de la creación de la UNP se venía adelantando por parte del Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la vigencia 2008.*

*Dentro del análisis económico y la respectiva estructura de costos, se ha venido contemplando un valor que corresponde al pago de los bonos al personal escolta.*

*Para el análisis económico referido, se atendieron los lineamientos definidos por Colombia Compra Eficiente frente a la elaboración de los estudios de mercado que debe adelantar toda Entidad del Estado Colombiano; sin embargo, la Unidad Nacional de Protección no cuenta con un criterio comparativo económico, ni una normatividad que regule el servicio objeto de estudio. Así las cosas, la única demanda del servicio de escoltas de conformidad a una evaluación de riesgo es la que brinda la UNP en el territorio nacional. Ahora bien, teniendo en cuenta la falta de regulación de tarifas para el servicio requerido, la Entidad ha estructurado sus procesos de selección desde los principios de austeridad del gasto público sin afectar un reconocimiento justo a un trabajador que suple una necesidad que surge de acuerdo al programa de protección encomendado a la UNP por parte del Gobierno Nacional.*

*Si bien es cierto, en el país existen contratos para la prestación de servicios de escoltas por parte del sector privado o por personas naturales, estos no pueden ser objeto de comparación frente a la necesidad que le asiste a la Unidad Nacional de Protección, toda vez que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establece lineamientos y regulación frente a la seguridad y vigilancia de bienes inmuebles, pero no frente a la protección de la vida de las personas.*

*El reconocimiento del pago de los bonos obedece al marco de un contrato suscrito con una persona de derecho privado, favorecida después de un proceso de selección adelantado con estricta atención al régimen de contratación pública, y es este contratista quien debe hacer los pagos que constituyen la remuneración del escolta, toda vez que la entidad no posee vínculo laboral con los escoltas.*

*Así las cosas, se busca, con la estructura de costos, un marco de referencia para el pago a los escoltas por las empresas contratistas, buscando la remuneración justa de su servicio, en relación con el riesgo extendido al que están expuestos y que deviene de la obligación estatal de protección al beneficiario de la medida, que se logra a través de los procesos de contratación de las empresas, a través de las cuales se contratan sus labores.*

*La justificación de los bonos se encuentra en el reconocimiento de las condiciones a las que presta el servicio el escolta tercerizado, como lo expusieron los representantes de algunas de las organizaciones sindicales en la mesa de trabajo sostenida con el equipo auditor el pasado 25 de octubre, pues deben acompañar permanentemente al protegido, con total disponibilidad frente a las necesidades del mismo, lo cual conlleva largas jornadas laborales, poca discrecionalidad para disponer de los lugares en donde pueda tomar sus alimentos, gastos de transporte especiales en consideración a las limitaciones frente al transporte público, aunado a una presentación personal acorde con el ejercicio de su labor.*

*El reconocimiento de estos factores se dio con el pago de los bonos de alimentación y extralegal, cada uno por el valor de \$165.000 y hoy denominados bono constitutivo de salario y bono buen servicio.*

*La remuneración justa de un trabajador en condiciones especiales, como las anotadas, no puede considerarse como un 'incremento injustificado' del valor del contrato, cuando estos bonos, que se expusieron de manera indicativa de lo que debería constituir o no el salario del escolta, van dirigidos directamente a este, no incrementan las utilidades que espera recibir el contratista, y en este*



*sentido retribuyen un servicio de manera razonable, cuando no existe ningún tipo de regulación al respecto, y que se encuentra plenamente justificado en la obligación del Estado en proteger a quienes se encuentran en riesgo extremo o extraordinario contra su vida, integridad y seguridad.*

*Los bonos se han reconocido y pagado desde hace más de una década, a partir de la contratación estatal con empresas que en calidad de patronos de los escoltas a ellos adscritos, prestan el servicio en nombre del gobierno nacional, lo cual implica que de cierta manera se comparten las características propias de los denominados 'derechos adquiridos' para quienes de igual forma vienen atendiendo esta labor actualmente y desde el inicio del programa de protección a cargo del entonces Ministerio de Gobierno o del Interior y hoy a cargo de la Unidad Nacional de Protección. No obstante, es importante resaltar que dentro de los procesos adelantados por más de una década por el Ministerio del Interior y posteriormente por la Unidad Nacional de Protección a través de pliegos de condiciones públicos y con invitación a Veedurías, Órganos de Control y terceros, en ninguna oportunidad se han recibido observaciones, glosas o reclamaciones para señalar alguna irregularidad o desviación que ameritara censura en la forma de remuneración de los escoltas.*

*Debe considerarse por parte del equipo auditor que afectar un reconocimiento que se ha venido haciendo por más de una década y que se repite, constituyen la remuneración justa de un servicio especial no regulado, puede afectar de manera importante la prestación del servicio y con ello la efectividad del programa de protección a cargo de la UNP.*

*Ocho mil escoltas que exponen su vida diariamente en aras de proteger a personas expuestas a riesgos extraordinarios o extremos sin una remuneración acorde a este servicio pueden verse abocados a paralizar el mismo.*

*En lo que refiere a las propuestas económicas presentadas por los diferentes operadores que prestan el servicio, no le asiste razón al ente del control al indicar que los valores correspondientes a los bonos no son ofertados por los proponentes, toda vez que este valor, como se mencionó anteriormente, forma parte de la estructura de costos y el mismo es inamovible, debido a que esta suma forma parte integral de la contraprestación laboral justa que el empleador tercerizado reconoce al trabajador – escolta.*

*Así las cosas, como se evidencia en el formato de oferta económica que forma parte de cada proceso, el valor que corresponde a los bonos es contemplado dentro del mismo, pero no es susceptible de oferta por parte de los*



*proponentes, ya que es un valor fijo que no es objeto de valoración ponderable dentro de los procesos adelantados.*

*Por lo anterior, no encuentra la entidad, el fundamento para predicar el presunto alcance disciplinario, fiscal y penal en la observación, por las siguientes razones:*

*No se evidencia el quebrantamiento de las normas disciplinarias que informan el actuar administrativo, al hacer el reconocimiento de los factores de remuneración del servicio de escolta en condiciones dignas, lo cual no conlleva ilicitud que implique una violación a un deber, obligación o un tipo disciplinable, pues no se observa en este actuar, la violación sustancial injustificada de los deberes funcionales del servidor público, ni se afectan los valores o principios de la función pública y la consecución de los fines de la organización*

*La responsabilidad fiscal deviene de la existencia de un daño patrimonial o lesión al patrimonio público, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 2020 se evidencia por el “(...) menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos .... Producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna (...)”, definición esta que no puede aplicarse, cuando una entidad estatal, hace el reconocimiento de una remuneración justa para una labor que carece de regulación y que, a todas luces, por su especial connotación derivada de la protección a la vida de quienes se encuentran bajo amenaza, se encargan a riesgo de su propia vida, de la protección de otro. Actuar administrativo que si se encuentra acorde con los cometidos y fines esenciales del Estado.*

*Finalmente, tampoco se observa que frente a los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento penal, exista el menoscabo de algunos de ellos por parte de las administraciones que a través de los procesos de contratación del servicio de escoltas, al establecer las condiciones en que debería remunerarse el servicio de estos, bajo condiciones dignas, pues se repite a la Contraloría, lo bonos remuneraron el servicio de los escoltas y a estos llegaron, no existe evidencia que los mismos no se hayan pagado por las empresas a los escoltas, no fueron desviados estos recursos, llegaron finalmente a sus destinatarios, de igual forma no existió detrimento o menoscabo de los recursos públicos, pues el servicio fue prestado a cabalidad, sin interrupciones y muy a pesar de las adversas circunstancias de peligro y de orden público en el que se ven expuestos*

*Por lo anterior, no existe fundamento para sostener posibles incidencias disciplinarias, fiscales y penales en la observación realizada por la Comisión de Auditoría de la CGR”.*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La observación comunicada por este órgano de control a la UNP hace referencia, a dos aspectos estructurales debidamente soportados en la Constitución y la Ley, que son:

Primero: La existencia de la documentación de un acuerdo sindical como fuente de soportes del reconocimiento y pago de bonos constitutivos en salarios y bonos de buenos servicios incluidos en la estructuración de los costos de servicios de escoltas incluidos contratos suscritos por la entidad. Variable a la que la UNP no hace referencia en su respuesta.

El segundo aspecto que hace parte de la observación tiene que ver con la diferencia en valores entre los términos de referencia y las propuestas económicas presentadas por los contratistas, donde la administración de la Unidad Nacional de Protección, solo se limita a manifestar que:

*“(...) En lo que refiere a las propuestas económicas presentadas por los diferentes operadores que prestan el servicio, no le asiste razón al ente del control al indicar que los valores correspondientes a los bonos no son ofertados por los proponentes, toda vez que este valor, como se mencionó anteriormente, forma parte de la estructura de costos y el mismo es inamovible, debido a que esta suma forma parte integral de la contraprestación laboral justa que el empleador tercerizado reconoce al trabajador – escolta (...)”* Sin aportar los soportes que sustentan tales afirmaciones, aduciendo la obligatoriedad del pago de dichos bonos, sin documentos que así lo demuestren.

No obstante, a lo anterior, este órgano de control reconoce el pago histórico de dichos bonos por parte de la Unidad Nacional de Protección a los prestadores de servicio de seguridad, como se puede observar en los procesos de licitación adelantados por la entidad. Sin embargo, se observa que la entidad en el proceso licitatorio y posteriormente contractual los justifica, tomando como referencia un acuerdo sindical sin documentar, en consecuencia, se constituye en un hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO Nro. 7. FINALIZACIÓN MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRATOS -506 DE 2020 -816 DE 2021- 753 DE 2018- 867 DE 2021 (D) (F)**

Decreto 1066 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”, el cual establece en su artículo 1.2.1.4 como objetivo de la UNP:*

*“Articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo”.*

*a) Artículo 2.4.1.2.2. Principios. Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios:*

*Numeral 15. ° Temporalidad: Las medidas de protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo, o en tanto la persona permanezca en el cargo, según el caso. Las medidas de prevención son temporales y se mantendrán en tanto persistan las amenazas o vulnerabilidades que enfrenten las comunidades o grupos.*

*b) Artículo 2.4.1.2.46. El respectivo Comité recomendará al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización de las medidas de Protección, en los siguientes casos:*

*Numeral 12. ° Por muerte del protegido.*

Decreto 4065 de 2011. *“Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.*

*“Artículo 3. Objetivo. 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”.*

Contrato 506 de 2020

*“CLÁUSULA SEGUNDA-ALCANCE AL OBJETO: La operación de escoltas abarcará los esquemas de protección que actualmente atiende la UNP, en la siguiente zona estableciendo escalonadamente un número de escoltas a suministrar en la misma. Este número puede aumentar o disminuir atendiendo las necesidades del servicio y bajo requerimiento del supervisor del contrato.*

*(...) En efecto es importante precisar que el número de escoltas, puede disminuir, entre otras, por las siguientes razones: muerte del protegido (...)*

*“CLÁUSULA DÉCIMA –FORMA DE PAGO: La UNP pagará el valor del contrato con mensualidades vencidas de acuerdo con el valor por servicio de escolta establecido en el cuadro número 1 del Anexo 1, más los valores ofertados por el contratista por los conceptos adicionales, AIU e IVA, valores que incluyen todos los costos y gastos asociados al contrato y demás impuestos correspondientes, según los servicios requeridos por la UNP, y efectivamente prestados y facturados por el contratista durante el correspondiente mes, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la factura”.*

Contrato 816 de 2021

*CLÁUSULA SEGUNDA-ALCANCE AL OBJETO: La operación de escoltas abarcará los esquemas de protección que actualmente atiende la UNP, en la siguiente zona estableciendo escalonadamente un número de escoltas a suministrar en la misma. Este número puede aumentar o disminuir atendiendo las necesidades del servicio y bajo requerimiento del supervisor del contrato.*

*(...) En efecto es importante precisar que el número de escoltas, puede disminuir, entre otras, por las siguientes razones: muerte del protegido (...)*

*CLÁUSULA DÉCIMA –FORMA DE PAGO: La UNP pagará el valor de cada contrato con mensualidades vencidas de acuerdo con el valor por escolta establecido Anexo 1, más los valores ofertados por el contratista por los conceptos adicionales, AIU e IVA, valores que incluyen todos los costos y gastos asociados al contrato y demás impuestos correspondientes, según los servicios requeridos por la UNP, y efectivamente prestados y facturados por el contratista durante el correspondiente mes, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la factura.*

Procedimiento Grupo desmonte de las medidas de protección gmp-pr-06/v5

**"N° 3 Recolección Preventiva y Provisional de las Medias de Protección:** *Comporta a la Entidad, tomar las acciones correctivas apropiadas por parte de la administración, para que el objeto de las medidas no se desvíe significativamente de su fin; en ese contexto, comporta adelantar por motivos de seguridad, custodia, manejo y temas fiscales las diligencias administrativas y operativas del procedimiento de Recolección Preventiva y Provisional de las Medidas de Protección, con ocasión a circunstancias o motivos especiales, tales como:*

**d. Fallecimiento,** *se procederá con la recolección preventiva y provisional de las medidas de protección, una vez se obtenga el certificado de defunción.*

## **DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO - DESMONTE POR ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**Actividad 4° Servidor Público** del Grupo Desmonte de las Medidas de Protección. (Gestor Líder y Gestores de Zonas) – GURP. Desmontar y/o recibir las medidas de protección y levantar el acta correspondiente. Finalización de Medidas: Diez (10) días hábiles

Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”

*“Artículo 6o.. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

El Estado Colombiano, por rango constitucional, tiene entre otros deberes, brindar protección a las personas que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo por el ejercicio de sus actividades o funciones públicas, sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo. Tarea que fue asignada a la Unidad Nacional de Protección, encargada de desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades e implementación de las medidas de protección individuales y colectivas de las poblaciones objeto de la misma.

En la vigilancia del control posterior y selectivo a los recursos públicos asignados para el cumplimiento de dicha misión, en los periodos 1 de julio de 2020 al 30 de junio de 2021, se revisaron y analizaron dentro de una muestra, los contratos de prestación de servicios para la provisión de escoltas, arrendamiento, mantenimiento, vehículos y estacionamiento de vehículos, suministro de combustible y elementos de protección.

Como prueba de auditoría, en el análisis de ejecución de los contratos, se revisaron las fuentes oficiales que daban cuenta de su desarrollo. En el estudio a la base operativa y técnica –BOT- (mecanismo de control de la prestación efectiva del servicio), se individualizaron e identificaron los registros de las personas que contaron con medidas de protección bajo los acuerdos de voluntades.

De la verificación a las novedades de cada protegido, se evidenció, que la persona identificada con la cédula de ciudadanía No. 91.238.029, según Certificado de Defunción emitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil



con serial N°10065462, había fallecido el 24 de diciembre de 2020; no obstante, aparecen pagos del servicio de escolta, dotación, seguros de vida, bonos, chalecos, munición, vehículos, armamentos, desde dicha fecha y hasta la terminación de la auditoría que sumaban 370 días, correspondientes a **\$113.188.072**, conforme se presenta a continuación:

**Consolidado Días efectivamente pagados servicio de escolta –Bases operativas y técnicas UNP-**

CONTRATO	CESILLA	NOMBRE ESQUEMA	NOMBRE COMPLETO DEL ESCOLTA	Nº DOCUMENTO	FECHA DE NACIO	FECHA DE CORTE	DÍAS NOMINA	DÍAS SERVICIO	DÍAS BONO EXTRA	DÍAS DOTACIÓN	DÍAS DE SEGURO DE VIDA	DÍAS CHALECO	DÍAS ARMAMENTO O MUNICION	DÍAS MEDIO DE COMUNICACION
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	25/12/2020	31/12/2020	7	7	7	7	7	7	7	7
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	25/12/2020	31/12/2020	7	7	7	7	7	7	7	7
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/01/2021	31/01/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/01/2021	31/01/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/02/2021	18/02/2021	18	18	18	18	18	18	18	18
506	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/02/2021	18/02/2021	18	18	18	18	18	18	18	18
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	19/02/2021	28/02/2021	10	10	10	10	10	10	10	10
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	19/02/2021	28/02/2021	10	10	10	10	10	10	10	10
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/03/2021	31/03/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/03/2021	31/03/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/04/2021	30/04/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/04/2021	30/04/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/05/2021	31/05/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/05/2021	31/05/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	MOLINA MESA YBMS ENRIQUE	85458775	1/06/2021	30/06/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
816	91238029	JAI ME RAFAEL CARRILLO MEJIA	NIEBLES MEZA HERIBERTO DE JESUS	3733151	1/06/2021	30/06/2021	30	30	30	30	30	30	30	30
							370	370	370	370	370	370	370	370

Elaboración propia

CONSOLIDADO VALORES PAGADOS SERVICIO DE ESCOLTA Y VEHÍCULOS CC No. 91.238.029		
VALORES SERVICIO DE ESCOLTA CONTRATO 506 DE 2020 -SMMLV 2020-	25/12/2020 al 31/12/2020	\$2.880.670
VALORES SERVICIO DE ESCOLTA CONTRATO 506 DE 2020 -SMMLV 2021-	01/01/2021 al 18/02/2021	\$20.104.656
VALORES SERVICIO DE ESCOLTA CONTRATO 816 DE 2021 -SMMLV 2021-	19/02/2021 al 30/06/2021	\$55.235.571
VALORES CONTRATO ARRENDAMIENTO VEHÍCULOS 753 DE 2018	25/12/2020 al 16/04/2021	\$18.284.206
VALORES CONTRATO ARRENDAMIENTO VEHÍCULOS 867 DE 2021	17/04/2021 al 30/06/2021	\$16.682.969
<b>VALOR TOTAL PAGADO UNP</b>		<b>\$113.188.072</b>

Elaboración propia

**Valor días pagados servicio de escolta –Contrato 506 de 2020-SMMLV 2020-**

<sup>1</sup> Información Bases Operativas Técnicas UNP



VALORES CONTRATO 506 DE 2020 -SALARIO VIGENCIA 2020-				
CONCEPTO	VALOR MES SERVICIO ESQUEMA	VALOR DIA DE SERVICIO ESQUEMA	CANTIDAD DIAS ESQUEMA INFORME OPERATIVO	COSTO TOTAL SERVICIOS ESQUEMA
SERVICIO PRESTADO POR ESCOLTA	4.678.964	155.965	14	2.183.517
<b>ADICIONALES</b>				
DIAS BONO DE CONSUMO	165.000	5.500	14	77.000
DIAS DOTACION	133.451	4.448	14	62.277
DIAS DE SEGURO DE VIDA	43.175	1.439	14	20.148
DIAS CHALECO	43.175	1.439	14	20.148
DIAS ARMAMENTO/ MUNICION	108.719	3.624	14	50.736
DIAS MEDIO DE COMUNICACION	65.416	2.181	14	30.527
<b>SUB-TOTAL ADICIONALES</b>	<b>558.936</b>	<b>18.631</b>	<b>84</b>	<b>260.837</b>
<b>SUB-TOTAL SERVICIO BRUTO</b>	<b>5.237.900</b>	<b>174.597</b>	<b>98</b>	<b>2.444.353</b>
<b>AIU 15%</b>	<b>785.685</b>	<b>26.190</b>		<b>366.653</b>
<b>IVA 19%</b>	<b>149.280</b>	<b>4.976</b>		<b>63.664</b>
<b>TOTAL SERVICIO NETO</b>	<b>6.172.665</b>	<b>205.762</b>		<b>2.880.670</b>

**Valor días pagados servicio de escolta –Contrato 506 de 2020-SMMLV 2021**

VALORES 506 DE 2020 SALARIO 2021				
CONCEPTO	VALOR MES SERVICIO ESQUEMA	VALOR DIA DE SERVICIO ESQUEMA	CANTIDAD DIAS ESQUEMA INFORME OPERATIVO	COSTO TOTAL SERVICIOS ESQUEMA
SERVICIO PRESTADO POR ESCOLTA	4.772.167	159.072	96	15.270.934
<b>ADICIONALES</b>				
DIAS BONO DE CONSUMO	165.000	5.500	96	528.000
DIAS DOTACION	133.451	4.448	96	427.043
DIAS DE SEGURO DE VIDA	43.175	1.439	96	138.160
DIAS CHALECO	43.175	1.439	96	138.160
DIAS ARMAMENTO / MUNICION	108.719	3.624	96	347.901
DIAS MEDIO DE COMUNICACION	65.416	2.181	96	209.331
<b>SUB-TOTAL ADICIONALES</b>	<b>558.936</b>	<b>18.631</b>	<b>576</b>	<b>1.788.595</b>
<b>SUB-TOTAL SERVICIO BRUTO</b>	<b>5.331.103</b>	<b>177.703</b>	<b>672</b>	<b>17.059.530</b>
<b>AIU 15%</b>	<b>799.665</b>	<b>26.656</b>		<b>2.558.929</b>
<b>IVA 19%</b>	<b>151.936</b>	<b>5.065</b>		<b>486.197</b>
<b>TOTAL SERVICIO NETO</b>	<b>6.282.705</b>	<b>209.423</b>		<b>20.104.656</b>

**Valor días pagados servicio de escolta –Contrato 816 de 2021-SMMLV 2021**

VALORES 816 DE 2020 SALARIO 2021				
CONCEPTO	VALOR MES SERVICIO ESCOLTA	VALOR DIA DE SERVICIO ESCOLTA	CANTIDAD DIAS ESCOLTA INFORME OPERATIVO	COSTO TOTAL SERVICIOS ESCOLTA
SERVICIO PRESTADO POR ESCOLTA	4.842.727	161.424	260	41.970.301
<b>ADICIONALES</b>				
DIAS BONO DE CONSUMO	165.000	5.500	260	1.430.000
DIAS DOTACION	135.600	4.520	260	1.175.201
DIAS DE SEGURO DE VIDA	43.870	1.462	260	380.207
DIAS CHALECO	43.870	1.462	260	380.207
DIAS ARMAMENTO / MUNICION	110.469	3.682	260	957.398
DIAS MEDIO DE COMUNICACION	66.470	2.216	260	578.073
<b>SUB-TOTAL ADICIONALES</b>	<b>565.279</b>	<b>18.843</b>	<b>1.560</b>	<b>4.899.085</b>
<b>SUB-TOTAL SERVICIO</b>	<b>5.408.006</b>	<b>180.267</b>	<b>1.820</b>	<b>46.869.386</b>
<b>AIU 15%</b>	<b>811.201</b>	<b>27.040</b>		<b>7.030.408</b>
<b>IVA 19%</b>	<b>154.128</b>	<b>5.138</b>		<b>1.335.778</b>
<b>TOTAL SERVICIO NETO</b>	<b>6.373.335</b>	<b>212.445</b>		<b>55.235.571</b>

**Valor días pagados servicio de arrendamiento de vehículos –Contrato 753 de 2018 y 867 de 2021-**

NOMBRE BENEFICIARIO	CEDULA	PLACA	MARCA	MODELO	FECHA INICIA	FECHA FINAL	TOTAL	VALOR DIA	VALOR MES	VALOR TOTAL FACTURADO	CONTRATO	INFORME FINANCIERO No.	fecha de pago
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	25/12/2020	30/12/2020	7	\$ 161.807	\$ 4.854.210	\$ 1.132.649	753	32 del 16/01/2021	5/02/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/01/2021	30/01/2021	30	\$ 161.807	\$ 4.854.210	\$ 4.854.210	753	33 del 18/02/2021	26/02/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/02/2021	28/02/2021	30	\$ 161.807	\$ 4.854.210	\$ 4.854.210	753	34 del 18/03/2021	26/03/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/03/2021	30/03/2021	30	\$ 161.807	\$ 4.854.220	\$ 4.854.220	753	35 del 26/04/2021	30/04/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/04/2021	16/04/2021	16	\$ 161.807	\$ 4.854.220	\$ 2.588.917	753	36 del 28/05/2021	3/06/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	17/04/2021	30/04/2021	14	\$ 225.446	\$ 6.763.366	\$ 3.156.237	867	1 del 28/05/2021	17/06/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/05/2021	30/05/2021	30	\$ 225.446	\$ 6.763.366	\$ 6.763.366	867	2 del 23/06/2021	30/06/2021
JAIME RAFAEL CARRILLO MEJIA	91238029	UBN1996	TOYOTA	2015	1/06/2021	30/06/2021	30	\$ 225.446	\$ 6.763.366	\$ 6.763.366	867	3 del 28/07/2021	30/07/2021
										\$ 34.967.176			

Información UNP

Constatados los contratos a través de los cuales se facturaron los servicios de escolta y vehículo al aludido protegido, se observa, que para el periodo del 25/12/2020 (fecha del fallecimiento) hasta el 30/06/2021 (fecha de terminación de la auditoría), el servicio de escolta se prestó bajo los contratos 506 de 2020 y 816 de 2021 y bajo el de arrendamiento de vehículos con los contratos 753 del 2018 y 867 de 2021.

Con relación a la asignación de las medidas de protección brindadas a la persona fallecida, esta se realizó a través de un total de 3 (tres) actos administrativos. Inicialmente fueron otorgadas el 17 de mayo de 2016, por medio de la Resolución N°3136, posteriormente, el 8 de septiembre de 2017 por medio de la Resolución N°5766 y, por último, el 7 de septiembre de 2018 por medio de la Resolución N°7576; estos actos administrativos determinaron en su artículo 1° y 2°:

(...) **“Artículo 1°** Adoptar las recomendaciones emitidas por el (...) CERREM para el caso del señor JAIME RAFAEL CARRILLO MEJÍA con número de identificación 91238029 petionario referido y relacionado en la presente resolución (...)”

**“Artículo 2°** Comunicar al señor JAIME RAFAEL CARRILLO MEJÍA con número de identificación 91238029, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 8, artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015”

El 04/05/2021 fueron finalizadas las medidas de protección para el protegido identificado con cc No. 91.238.029, por medio de la Resolución N°3295, la cual suscribe:

(...) **“Artículo 1°** Adoptar las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM para el caso del Señor JAIME RAFAEL CARRILLO MEJÍA con número de identificación 91238029 de la presente resolución, que consta mediante acta de la sesión del CERREM Poblacional del día 22/04/2021.

**Artículo 2°** *Se procederá a la finalización de las medidas de protección teniendo en cuenta la causal señalada en el numeral 8, artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015 el cual dice (Por muerte del protegido)”*

Dándose de esta manera por finalizadas las medidas de protección para la persona con cc No. 91.238.029.

Posterior al FALLECIMIENTO, no existen actos administrativos, que asignen, otorguen y transfieran medidas de protección del esquema que pertenecía a la persona fallecida, tal como lo confirma la entidad, en respuesta a solicitud de información realizada por la CGR:

*“Una vez revisada la información en el archivo digital, se pudo establecer que para las fechas 25/12/2020 al 01/09/2021 (...) no registra ningún movimiento de medidas de protección.*

*Es importante aclarar que no se encontró un acto administrativo posterior al anteriormente mencionado, que ordene implementar medidas de protección (...)”*

Adicionalmente, posterior al fallecimiento, no existen actas de entrega de esquemas de protección, entregas de vehículo, entregas de chips de combustible, desconociendo así la identificación de la, o las personas a las cuales se les prestó y pagó el servicio de escolta desde el 25/12/2020 (fecha del fallecimiento) al 30 de junio de 2021 (fecha de terminación de la auditoría).

ACTA de entrega que es de carácter obligatorio teniendo en cuenta que todas las medidas de protección para su implementación requieren de un ACTA, donde conste de su entrega al protegido, tal como lo determina el Decreto 1066 de 2015, en su artículo 2.4.1.2.40, numeral 8:

*“Implementación de las medidas de protección, para lo cual, la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.”*

El acto administrativo que dio FINALIZACIÓN a las medidas de la persona fallecida, fue notificado por aviso y no fue controvertido en la instancia administrativa por ninguna persona de su núcleo familiar, quedando en firme y debidamente ejecutoriado, razón por la cual la UNP procedió a realizar el desmonte de las medidas de protección el 26/08/2021, tal como lo señala el documento –Acta Desmonte de Medidas de Protección- figurando como testigo y firmante la señora Doris Ramírez.

Posterior al desmonte, el señor Arturo Mercado y la señora Doris Ramírez, interpusieron acción de tutela el 02/09/2021, ante el Juzgado Octavo del Circuito de Santa Marta, con el fin de informar que, con el RETIRO del esquema de seguridad se estaban vulnerando los derechos intrínsecos como personas.

En esta tutela afirma el señor Arturo Mercado: *“(...) El suscrito no ha solicitado esquema de seguridad, muy a pesar, que como líder social mi vida también corre peligro, pero cuando vamos a terreno, voy acompañado y protegido con el esquema de seguridad asignado a la señora Doris Ramírez Orozco, motivo por el cual, como somos la misma asociación no creo por ahora solicitar para mi núcleo familiar y para mí un esquema de seguridad”*

Frente a esta tutela la UNP, responde al Juzgado, el 06/09/2021 mediante OFI21-00031923 lo siguiente:

*“Señor Juez, primero que todo es importante aclarar que las medidas de protección hoy motivo de discusión en la presente acción de tutela, pertenecían al señor Jaime Carrillo Mejía esposo de la señora Doris Esther Ramírez Orozco y no a ninguno de los hoy tutelantes”*

*“Una vez aclarado lo anterior, procedemos a indicar que el señor Mejía Carrillo fue evaluado y beneficiario de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección desde el año 2016, al acreditar pertenecer a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta Entidad, en los términos del numeral 5º del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 modificado por el Decreto 567 de 2016, que se refiere a: “5. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.”, razón por la cual, en virtud del nexo causal existente entre la actividad realizada y el nivel de riesgo del evaluado, se realizó a favor de él la respectiva ruta ordinaria de protección reglada en el Decreto en mención.”*

*“Como se puede evidenciar señor Juez, producto del trabajo técnico y los estudios de nivel de riesgo que se realizaron a favor del señor Jaime Carrillo Mejía, este contaba con un Esquema de protección desde el año 2016, no obstante, todas las medidas de protección que se implementan por parte de esta Entidad cuentan con una temporalidad estipulada, pues estas no son perpetuas, debido a que las circunstancias que le dan origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo.”*

*“Así las cosas, la Resolución No. 3295 del 04 de mayo de 2021 no fue controvertida en la instancia administrativa por ninguna persona de su núcleo familiar, razón por la cual esta queda en firme y se procede a realizar el desmonte de las medidas de protección el 26 de agosto de 2021.”*

*“Como puede observar señor Juez, las medidas de protección son desmontadas conforme al procedimiento establecido en nuestro marco legal, razón por la cual no es viable que los accionantes aleguen hoy mediante la presente acción de tutela una vulneración a sus derechos fundamentales cuando: Primero: el señor Arturo David Mercado Gámez NO pertenece al núcleo familiar del señor Carrillo Mejía. Segundo: Los interesados de la decisión tomada mediante la Resolución No. 3295 del 04 de mayo de 2021 no interpone recurso alguno para controvertir la decisión tomada por la Entidad y Tercero: Ninguno de los accionantes ha puesto en conocimiento de esta Entidad su presunta situación de riesgo, para que la Entidad proceda a evaluar siempre y cuando acrediten los presupuestos establecidos para pertenecer al programa liderado por esta Unidad, tal y como se detallara a continuación (...)”*

*“(…) Dicho esto, señor Juez, esta Entidad no puede establecer si en efecto el señor Arturo Mercado y la señora Doris Ramírez, logra acreditar una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta Entidad, en consecuencia, tampoco se puede verificar si, en efecto, logra acreditar un nexo causal entre la condición poblacional acreditada por la comunidad y el origen de los presuntos hechos amenazantes, y por ende, mucho menos, se puede verificar si las presuntas situaciones de amenazas configuran los criterios establecidos por la Honorable Corte Constitucional”*

La referenciada tutela fue resuelta por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Santa Marta el 14/09/2021 concluyendo lo siguiente:

### CASO CONCRETO

*“Al descender al sub juez, lo primero a manifestar es que se centrará el Juzgado en analizar las pretensiones incoadas por el señor Arturo Mercado, y la señora Doris Ramírez a título personal. Los accionantes no demostraron en el plazo otorgado, por un lado, la calidad de representante legal de la “Asociación Afrocolombiana de Comunidades Negras Raizales y Palanqueras “Pedro Herrera”, y por el otro, la de miembro de la junta directiva (...)*

*“1.- Negar por improcedente la acción de tutela promovida por Doris Esther Ramírez Orozco y Arturo David Mercado Gámez en contra de la Unidad Nacional de Protección, (...)*”

En este sentido los servicios efectivamente pagados por la UNP, para el periodo del (25/12/2020 al 30/06/2021) fueron prestados a personas que no tenían derecho, ya que no contaban con el reconocimiento frente a su situación de riesgo; adicionalmente, no contaban con procedimientos de evaluación, ni reevaluación, ni contaban con actos administrativos que reconocieran su pertenecía a alguna de las poblaciones objeto del programa de protección.

En este sentido la UNP, prestó servicios, sin justificación, a personas que no tenían derechos tal como lo advierte la misma Entidad en respuesta a la tutela referenciada:

*“Ahora bien, en ese orden de ideas, esta Oficina Asesora Jurídica al revisar las bases de datos del Sistema de Información y Gestión de Correspondencia (SIGOB), logró evidenciar que, para el caso del señor Arturo David Mercado Gámez identificado con cédula de ciudadanía 85.474.751 y la señora Doris Esther Ramírez Orozco, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.031.274, esta Entidad NO ha recibido requerimiento alguno frente a una solicitud de protección (Anexo 7), razón por lo cual esta Entidad desconoce la situación actual de los accionantes, así mismo, se desconoce las presuntas amenazas en su contra.”*

*“Dicho esto, señor Juez, esta Entidad no puede establecer si en efecto el señor Arturo David Mercado Gámez y la señora Doris Esther Ramírez Orozco, logra acreditar una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta Entidad, en consecuencia, tampoco se puede verificar si, en efecto, logra acreditar un nexo causal entre la condición poblacional acreditada por la comunidad y el origen de los presuntos hechos amenazantes, y por ende, mucho menos, se puede verificar si las presuntas situaciones de amenazas configuran los criterios establecidos por la Honorable Corte Constitucional.”*



Pagando de esta manera la UNP, servicios injustificados a beneficiarios que no tenían ningún derecho, y que nunca presentaron una solicitud de protección a la UNP.

Siendo desmontadas las medidas de protección el 26/08/2021, fue hasta esta fecha, donde la UNP se percató después de transcurridos 9 meses y 2 días del fallecimiento del señor JAIME CARRILLO MEJÍA, que el esquema de seguridad estaba siendo otorgado a personas que no cumplían con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015 -Artículo 1.2.1.4. en relación con: (...) *la prestación del servicio de protección (...) a quienes se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo*"; tal como la misma entidad lo reconoce en respuesta a la tutela presentada en contra de la UNP, ante el Juzgado Octavo del Circuito de Santa Marta.

Ratificándose de esta manera el daño patrimonial, toda vez que el costo operacional de las medidas de protección, pagadas por la UNP, desde el 25/12/2020 (fecha del fallecimiento de JAIME CARRILLO MEJÍA) hasta el 26/08/2021 (fecha del desmonte de las medidas de protección), no se encuentran justificadas, habiendo pagado la entidad, el valor de servicio de escolta y servicios adicionales (dotación, seguros de vida, bonos, chalecos, munición, vehículos y armamento) a beneficiarios que no eran acreditados como población objeto del programa de protección; toda vez que los servicios pagados figuraban a nombre de una persona que se encontraba fallecida.

En razón a la fecha del fallecimiento del beneficiario identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.238.029 (25/12/2020) y la fecha de terminación de la auditoría (30/06/2021) la entidad realizó un presunto pago injustificado con afectación al patrimonio económico del Estado en cuantía que asciende a **\$113.188.072**.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“Para el caso del Grupo de Desmonte de las Medidas de Protección de la Subdirección de Protección, una vez se tiene conocimiento sobre las novedades presentadas en los esquemas de protección relacionadas con el fallecimiento del beneficiario y/o beneficiaria del programa, se adelantan las gestiones a las que haya lugar; según el procedimiento que ha sido adoptado para este Grupo de Trabajo **“GMP-PR-06 V5 Procedimiento Grupo de Desmonte de las Medidas de Protección”**, que hace alusión en sus consideraciones generales numeral 3 recolección preventiva y provisional de las medidas de protección ítem d **“d. Fallecimiento, se procederá con la recolección preventiva y provisional de las medidas de protección, una vez se obtenga el certificado de defunción”**; así las cosas, este Grupo Interno de Trabajo tuvo conocimiento mediante correo electrónico de fecha*



28/12/2020, del fallecimiento del señor JAIME RAFAEL CARRILLO MEJÍA identificado con C.C. 91238029, remitido por el enlace de la zona 2 del Grupo de Hombres de Protección, quien adjunta el informe de la Unión Temporal; inmediatamente, esta Coordinación solicitó al Grupo Regional copia del acta de defunción para la solicitud del agendamiento mediante el correo electrónico de fecha 29/12/2020; dejando claridad en la misma comunicación que para el presente caso no aplica la Recolección Preventiva y Provisional de las medidas de Protección; toda vez que dichas medidas son extensivas al núcleo familiar, según el acto administrativo 7576 del 07/09/2018, vigente para la época, que a la letra señala:

**“Ratificar esquema de protección tipo 2 conformado por un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Las medidas de protección serán extensivas a núcleo familiar”.**

En efecto, atendiendo lo ordenado en el acto administrativo relacionado anteriormente, no se adelantó ningún procedimiento frente a la Recolección Preventiva y Provisional de las Medidas por cuanto son extensivas a su núcleo familiar, razón por lo cual no existe detrimento patrimonial ya que el costo operacional de las mismas, por estar al servicio del núcleo familiar del fallecido, está legalmente amparado en la precitada Resolución; habida cuenta que, no se podían desmontar las medidas de protección hasta que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM se pronuncie al respecto.

(...) Continuando con el desarrollo de nuestro procedimiento del presente caso, mediante correo electrónico de fecha 20/01/2021 este Grupo Interno de Trabajo reitera la solicitud de remisión del acta o registro de defunción al Regional, en los siguientes términos:

**“En nombre del Grupo Desmonte de las Medidas de Protección (GDMP), adscrito a la Subdirección de Protección de la Unidad Nacional de Protección –UNP, de la manera más atenta y respetuosa me permito solicitar de su valiosa colaboración, en el sentido de informar las gestiones realizadas al presente caso, por favor solicitar a quien corresponda de manera prioritaria el acta de defunción del fallecido JAIME RAFAEL CARRILLO MEJÍA”**

En este contexto es pertinente aclarar que dicho procedimiento se vio afectado directamente por la situación relacionada con la emergencia sanitaria por la que estaba atravesando el país, toda vez que para esta época específicamente se estaba viviendo la etapa más crítica de la pandemia, situación que obliga a las distintas entidades nacionales a tomar medidas preventivas, como restringir la libre locomoción, establecer aforos muy

*limitados, afectando la dinámica de respuestas a los distintos requerimientos; como lo manifestó el Regional mediante correo electrónico.*

*Ahora bien, efectuando en su momento el respectivo seguimiento del caso, se logró evidenciar de manera informal que el registro civil de defunción del precitado beneficiario se había adjuntado en la solicitud de agendamiento al CERREM por parte del Grupo Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información –CITRAI ahora – CTAR; motivo por el*

*cual, esta Coordinación de Desmontes desestimó insistir en el requerimiento del documento en mención, que tenía como fin adelantar otra solicitud de agendamiento al CERREM, toda vez que se estaría incurriendo en la duplicidad de actividades por la dualidad funcional, lo que conllevaría a un inoperante desgaste administrativo para este caso en específico.*

*Asimismo luego de la remisión por parte del CITRAI y caso fue presentado en la sesión 26 del 22-04-2021 en razón al memorando MEM21-00003972, y con ocasión que había más casos del CITRAI, se verificó fecha de disponibilidad de agenda al CERREM, con el fin que dicho colegiado tratara en una sola sesión los casos e inactivaciones del CITRAI, ya que estos no se pueden ver dentro del CERREM poblacional y además los delegados exigían que fuera adecuadamente fundamentados, con la presencia del Coordinador y del jurídico del CITRAI, siendo entonces que se programa la sesión para el 22-04-2021.*

*Posterior se siguió el procedimiento, donde se obtuvo recomendación del CERREM en finalizar las medidas de protección del citado señor, continuando por parte de la Secretaría en la elaboración del proyecto de acto administrativo remitido por la Dirección de la UNP, para su correspondiente revisión, aprobación y firma, siendo expedida la resolución 3295 del 04/05/2021, la cual fue notificada por la Oficina Asesora Jurídica de la UNP.*

*En los siguientes términos, según información aportada por esta misma oficina:*

*{...} Una vez revisada la trazabilidad de la notificación de la resolución 3295 de 2021, se encuentra que:*

*La citación para notificación personal se envió el día 03/06/2021 y se entregó devolución por el grupo de 4/72 el día 17/06/2021.*

*La notificación por aviso se envió el 24 de junio de 2021, el cual fue devuelto el día 06/07/2021 por 4-72 por motivo (NO RESIDE),*

*La publicación del aviso en página web se efectuó del día 13 al 19 de julio de 2021. Teniendo como termino para interponer el recurso de ley hasta el día 04/08/2021.*

*Teniendo en cuenta que sobre el mismo no se presentó recurso de reposición se elaboró la constancia de ejecutoria MEM21-00026672, la cual se envió a desmontes el 17 de agosto de 2021.\**

*Por lo anterior el grupo de desmontes de las Medidas de Protección recibe constancia ejecutoria MEM21-00026672 de fecha 11 de agosto de 2021 mediante correo electrónico de fecha 17/08/2021, fecha en la cual se procede a solicitar el desmonte de las Medidas de Protección al regional, desmontando las medidas el día 26/08/2021.*

*Así las cosas, el presente caso se encuentra soportado en debida forma, motivo por el cual, solicitamos de su amable colaboración en el sentido de retirar la presente observación del informe final”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

En este sentido los servicios objeto de observación, efectivamente pagados por la UNP, para el periodo del (25/12/2020 al 30/06/2021) fueron prestados a personas que no tenían derecho, ya que no contaban con el reconocimiento frente a su situación de riesgo; adicionalmente, no contaban con procedimientos de evaluación, ni reevaluación, ni contaban con actos administrativos que reconocieran su pertenecía a alguna de las poblaciones objeto del programa de protección.

En este sentido la UNP, prestó servicios, sin justificación, a personas que no tenían derechos tal como lo advierte la misma entidad en respuesta a la tutela referenciada:

*“Ahora bien, en ese orden de ideas, esta Oficina Asesora Jurídica al revisar las bases de datos del Sistema de Información y Gestión de Correspondencia (SIGOB), logró evidenciar que, para el caso del señor Arturo David Mercado Gámez identificado con cédula de ciudadanía 85.474.751 y la señora Doris Esther Ramírez Orozco, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.031.274, esta Entidad NO ha recibido requerimiento alguno frente a una solicitud de protección (Anexo 7), razón por lo cual esta Entidad desconoce la situación actual de los accionantes, así mismo, se desconoce las presuntas amenazas en su contra.”*

*“Dicho esto, señor Juez, esta Entidad no puede establecer si en efecto el señor Arturo David Mercado Gámez y la señora Doris Esther Ramírez Orozco, logra acreditar una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera esta Entidad, en consecuencia, tampoco se puede verificar si, en efecto, logra acreditar un nexo causal entre la condición poblacional acreditada por la comunidad y el origen de los presuntos hechos amenazantes, y por ende, mucho menos, se puede verificar si las presuntas situaciones de amenazas configuran los criterios establecidos por la Honorable Corte Constitucional.”*

Pagando de esta manera la UNP, servicios injustificados a beneficiarios que no tenían ningún derecho, y que nunca presentaron una solicitud de protección a la UNP.

Siendo desmontadas las medidas de protección el 26/08/2021, fue hasta esta fecha, donde la UNP se percató después de transcurridos 9 meses y 2 días del fallecimiento del señor JAIME CARRILLO MEJÍA, que el esquema de seguridad estaba siendo otorgado a personas que no cumplían con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015 -Artículo 1.2.1.4. en relación con: (...) *la prestación del servicio de protección (...) a quienes se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo*"; tal como la misma entidad lo reconoce en respuesta a la tutela presentada en contra de la UNP, ante el Juzgado Octavo del Circuito de Santa Marta.

Ratificándose de esta manera el daño patrimonial, toda vez que el costo operacional de las medidas de protección, pagadas por la UNP, desde el 25/12/2020 (fecha del fallecimiento de JAIME CARRILLO MEJÍA) hasta el 26/08/2021 (fecha del desmonte de las medidas de protección), no se encuentran justificadas, habiendo pagado la entidad, el valor de servicio de escolta y servicios adicionales (dotación, seguros de vida, bonos, chalecos, munición, vehículos y armamento) a beneficiarios que no eran acreditados como población objeto del programa de protección; toda vez que los servicios pagados figuraban a nombre de una persona que se encontraba fallecida.

En razón a la fecha del fallecimiento del beneficiario identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.238.029 (25/12/2020) y la fecha de terminación de la auditoría (30/06/2021) la entidad realizó un presunto pago injustificado con afectación al patrimonio económico del Estado en cuantía que asciende a **\$113.188.072.**

Una vez valorada la respuesta de la entidad, este ente de Control considera que se mantiene la observación presentada, toda vez que no se dieron elementos que la desvirtuaran las causales iniciales.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

### **10.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>
Evaluar la ejecución financiera de los recursos destinados por la entidad para la adquisición de bienes y servicios en el cumplimiento de sus actividades misionales.

## **HALLAZGO Nro. 8. CONTRATO DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LA UNP No. 526 DE 2020. (A)**

Constitución Política de Colombia 1991.

Artículo 11. *“El derecho a la vida a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.*

Artículo 209. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

Decreto 4065 de 2011, *“Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”*

Artículo 4. Numeral 3. *“Implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal”*

Ley 1955 de 2019, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

*“Objetivo 5, Pacto por la vida. Fortalecer las medidas de prevención y protección a personas y comunidades en riesgo, en particular a víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos”.*

Ley 489, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...”*

Artículo 3º. *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia...”*

Ley 80 de 1993; *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

Artículo 4º. *De los derechos y deberes de las entidades. Numeral 1. “Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado”. Numeral 4. “Adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, los servicios prestados o bienes suministrados con el objeto de verificar que cumplen con las condiciones ofrecidas por los contratistas...”*



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.”*

Artículo 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.*

Artículo 84. *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*

Manual de contratación UNP GAA-MA-01/V4.

*“6.3.2.3.1. De las actividades de seguimiento y vigilancia contractual...la UNP, entre otras, ejecutará actividades de seguimiento y vigilancia contractual, entendiendo por éstas las desempeñadas por una persona natural o jurídica, sobre los contratos celebrados por la UNP, cuyo objeto consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas de la entidad dentro de los términos previstos para el efecto y según las condiciones contractualmente estipuladas”.*

En el análisis y evaluación realizada a los informes de supervisión y sus soportes, remitidos por la Unidad Nacional de Protección, se observó deficiencia en la planeación del contrato, inconsistencias relacionadas con la emisión de solicitudes de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos y motocicletas de la UNP, incumplimiento de obligaciones del contratista y de las responsabilidades del supervisor, tales como:

1. Sobre la planeación para efectos de la contratación desarrollada, se estimó un tiempo de duración del contrato de 21 días (19 de marzo al 10 de abril). El contrato fue prorrogado hasta el 22 de mayo, esto es 42 días más del plazo inicialmente pactado, lo que denota deficiencia en la planeación contractual.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“El 28 de enero de 2020 la UNP publicó aviso de convocatoria pública del proceso de Selección Abreviada No. PSA- UNP-13-2020, para contratar el mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos, proceso que fue declarado desierto mediante Resolución No. 0169 del 25 de febrero de 2020, de conformidad con el informe de evaluación final, según el cual ninguno de*



*los oferentes cumplió con las condiciones técnicas previstas por la Unidad Nacional de Protección. (...)*

*(...) ante la necesidad de garantizar la continuidad del servicio, para suplir las necesidades descritas del parque automotor a cargo de la UNP, se planificó la contratación de servicios bajo modalidad de mínima cuantía - PMC-UNP-20-2020, cuyo objeto era "Contratar la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo con suministro de repuestos originales nuevos y mano de obra, para el parque automotor de vehículos propios y a cargo de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional"; por un término que permitiera planificar en debida forma la contratación del servicio por el resto de la vigencia (...) así es que el 04 de marzo de 2020 se anunció la invitación respectiva.*

*Sin embargo, y como es de conocimiento público, el 17 de marzo de 2020 fue emitido el Decreto Nacional 417, por el cual se declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y, con ocasión a la emergencia se declararon medidas de aislamiento preventivo y obligatorio, que afectaron el normal desarrollo de las actividades. (...) de manera que se vio afectada la ejecución del contrato, tanto por la disminución significativa en solicitudes de servicio como por el inminente desequilibrio económico en perjuicio del contratista que resultó adjudicatario del proceso en aras de la expectativa económica.*

*Por lo expuesto, fue necesario prorrogar el plazo de ejecución del contrato por un término dentro del cual pudiese llevarse a cabo el objeto planeado. Así las cosas, no hay lugar a la observación, toda vez que la entidad se vio obligada a garantizar la ejecución del contrato en las circunstancias sanitarias del momento, hecho que no era previsible ni determinable y, por tanto, no podía ser planificado”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Evaluada la respuesta de la Unidad Nacional de Protección, es necesario advertir que la observación fue emitida con base en los documentos remitidos por la entidad en los cuales no se adjuntaron las prórrogas del contrato para valorar las causas por las cuales, en dos oportunidades, el plazo fue extendido a 42 días más de los 20 días inicialmente pactados. Se solicitó a la UNP el envío de los documentos de prórroga, mediante oficio No. 17, remitido el 27 de septiembre, en los siguientes términos *“Igualmente se solicita allegar los documentos relacionados con la prórroga del contrato 526 de 2020, ya que estos no fueron incluidos en la información recibida”*, requerimiento que no fue atendido por la entidad auditada.

Para el análisis de la respuesta fue necesario realizar la búsqueda de los documentos respectivos en el SECOP II, plataforma en la cual fueron encontrados los dos documentos de prórroga con los que se validó que, efectivamente, éstas se hicieron necesarias dada la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica causada por el COVID 19 y los decretos tanto del nivel nacional como del gobierno de Bogotá que dispusieron el aislamiento obligatorio, tal como lo señala la respuesta de la entidad, situación que afectó el normal desarrollo del contrato.

Dadas las razones de fuerza mayor, se aceptan los argumentos expresados por la UNP y se retira este aparte de la observación, no sin antes recalcar la omisión de la entidad, al no remitir al equipo auditor todos los documentos relacionados con el contrato objeto de análisis, lo cual limita la evaluación de todos los aspectos relacionados con su ejecución.

2. Las solicitudes de servicio de la UNP al contratista, como se observa en el siguiente cuadro, no siguen un consecutivo entre el número de solicitud de servicio y la fecha de su emisión, lo cual indica desorganización en los procedimientos y falta de orden en la gestión documental del contrato.

No. Solicitud Servicio	Fecha	No. Solicitud Servicio	Fecha
3	Marzo 19	4	Mayo 12
5	Marzo 19	6	Mayo 12
9	Mayo 19	10	Marzo 19
24	Abril 14	25	Febrero 25
28	Abril 24	29	Marzo 19

Elaboración propia con base en informes de supervisión UNP

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“• Solicitudes de servicio Nos. 3, 5, 10, 24 y 28. En concordancia con lo expuesto en el numeral anterior, en relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, se aclara que los vehículos que ingresaron a servicio de mantenimiento se vieron afectados en términos de atención por cuenta de los periodos de aislamiento tanto preventivo como obligatorio que se decretaron, que ocasionaron cierre y cese de actividades del área automotriz, entre otros.*

*(...) Adicionalmente, es de aclarar que mediante el Decreto 569 del 15 de abril de 2020 se autorizó la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, entre otros, así como de los establecimientos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos, siempre que*

*se acreditara el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social y previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, por lo que la reactivación de operaciones fue gradual y ajeno a la Entidad.*

- *Solicitudes de servicio Nos. 4, 6, 9, 25 y 29. informamos que los números de consecutivo que se asignan a las solicitudes de mantenimiento responden a la fecha en la que se verifica y remite el requerimiento al contratista para el mantenimiento, sea preventivo o correctivo. No obstante, el hecho de autorizar el ingreso de un vehículo a taller no implica ni garantiza automáticamente que el tenedor y/o responsable del momento pueda dar re direccionamiento inmediato, dado que el parque automotor propio y a cargo de la Unidad Nacional de Protección se encuentra en constante rotación, en cumplimiento del objeto de la entidad.*

*En ese sentido, un vehículo puede encontrarse programado para el cumplimiento de una misión y, requerir de una intervención no de carácter urgente, que genere la reasignación de taller por cambio de locación o la dilación en el ingreso al taller inicialmente asignado, esto ocasiona que la fecha de ingreso sea posterior a la fecha de asignación de consecutivo, o que la ciudad de ingreso sea diferente a la inicialmente prevista (...) En consecuencia, no es de recibo lo observado, puesto que, reiteramos, la supervisión del Contrato ejecutó las acciones de control debidas en las solicitudes de servicio y el servicio de mantenimiento se efectuó durante la ejecución del Contrato”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Analizada la respuesta, la Unidad Nacional de Protección argumenta la situación generada por la emergencia sanitaria y a la vez reconoce las falencias en relación con la falta de un orden consecutivo entre el número de solicitud de servicio y la fecha de su emisión, lo cual, genera desorganización y falta de orden en la gestión documental del contrato.

*Así lo señala en su respuesta “(...) Así las cosas y debido a que en ocasiones el interesado no actualiza el formato con relación a la fecha real de disposición de ingreso, hemos adelantado mesas de trabajo con el fin de controlar y seguir en forma periódica la ejecución del contrato, para evitar inconsistencias en la información consignada, además de ejercer los demás controles de la supervisión. Asimismo, nos encontramos desarrollando un piloto con el uso del documento de consecutivo en línea, para facilitar el manejo y control de datos en tiempo real, teniendo en cuenta la movilidad tanto del personal como de los bienes (...).*

Si bien la UNP manifiesta que se están desarrollando gestiones orientadas a solucionar estas inconsistencias, la situación encontrada en el contrato objeto de análisis subsiste, por lo que la presente auditoría mantiene este aparte de la observación.

3. No se evidencia en la ejecución del contrato, la obligación del contratista que se establece en el documento de aceptación de la oferta, numeral 5, subtítulo obligaciones del contratista, de “remitir al correo electrónico indicado por el supervisor el diagnóstico del daño, su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos de conformidad con el formato de propuesta económica de su oferta”.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En atención a lo observado se indica que tanto el diagnóstico del daño, su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos de conformidad con el formato de propuesta económica de su oferta, se encuentran discriminados en el documento de preliquidación de orden de trabajo, en el cual constan la cantidad de repuestos y los sistemas a intervenir en cada vehículo, además de la especificación de la mano de obra requerida, que, en la operación, da el paso a paso de las operaciones a realizar por determinación de daño; es decir, el diagnóstico del daño se determina con base en el detalle de la mano de obra que se encuentra en la preliquidación, el cual soporta el reporte de diagnóstico de daño que aplica únicamente para el caso de los mantenimientos de tipo correctivo, en el entendido que los mantenimientos preventivos no requieren de tal detalle, puesto que no hay daño sino prevención en el uso del bien.*

*En ese sentido, (...) la preliquidación indica específicamente los sistemas a intervenir y a su vez discrimina en el mismo aparte el costo de la mano de obra de esas partes, conforme a la Oferta Económica”.*

### **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Una vez analizada la respuesta de la entidad, es preciso señalar los documentos soporte que fueron allegados para la presente auditoría: solicitud de servicio con número, fecha, descripción del servicio firmada por el solicitante y autorizada por la supervisión del contrato; el acta de recibo en el taller con el inventario del vehículo respectivo; una preliquidación de la orden de trabajo con los valores por repuestos y mano de obra sin firmas de

aprobación; el acta de entrega y recibo a satisfacción; un informe de supervisión y una factura del contratista para todo el periodo del contrato.

Igualmente señala la UNP que “(...) *tanto el diagnóstico del daño, su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos (...) se encuentran discriminados en el documento de preliquidación de orden de trabajo, en el cual constan la cantidad de repuestos y los sistemas a intervenir en cada vehículo, además de la especificación de la mano de obra requerida*”

Se concluye de la respuesta que para la Unidad Nacional de Protección la denominada preliquidación hace las veces de cotización. En efecto, el documento de preliquidación que presenta el contratista contiene el valor de los repuestos y la mano de obra, por lo que el equipo auditor retira este aparte de la observación.

4. No se evidencia la obligación del supervisor de “verificar los diagnósticos presentados por el contratista, aprobar las cotizaciones remitidas, realizar las cotizaciones a las que hubiere lugar y controlar los plazos contractuales pactados”, de acuerdo con el subtítulo obligaciones del supervisor numeral 2.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“La verificación y aprobación de los diagnósticos, cotizaciones y trabajos adelantados dentro del Contrato No. 526 de 2020, constan en el visto bueno y/o firma que obran por parte de la Supervisión del Contrato en la facturación del periodo informado, esto es en las solicitudes de mantenimiento elevadas que se acompañan de las preliquidaciones compuestas por indicación específica de mano de obra y repuestos a reconocer, así como en el reporte correspondiente del informe de Supervisión, que describe los servicios reconocidos y a pagar en el periodo y se encuentra igualmente suscrito por parte del Supervisor”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Al respecto, es preciso señalar que el documento de preliquidación que hace las veces de cotización no cuenta con las firmas de aprobación de parte del supervisor del contrato, previo a la realización de las intervenciones realizadas a los vehículos.

Por lo tanto, se reitera el numeral 4 de la observación por la falta de aprobación del supervisor previa a la intervención de los vehículos, que, en todo caso, es

un requisito anterior al informe de supervisión, teniendo en cuenta que este último da cuenta de los trabajos ya realizados.

5. Debilidades en la supervisión en la fase de ejecución del contrato, por cuanto, en todos los informes de supervisión técnica se dan como cumplidas todas las obligaciones a pesar de existir inconsistencias como las siguientes:

Evaluadas las respuestas de la entidad auditada frente a los ejemplos con los que se demostraron inconsistencias en materia de supervisión, esta se acepta parcialmente como se expresa a continuación:

- Demoras en la prestación del servicio por parte del contratista, sin evidencias de asignación de nuevos tiempos por parte del supervisor. El numeral 11, subtítulo Obligaciones del contratista dispone “ejecutar los trabajos en forma eficiente y oportuna, sin procesos que conduzcan a demoras injustificadas (...)” (Anexo 1.a)

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“La entidad argumenta que *“con ocasión a la emergencia se declararon medidas de aislamiento preventivo y obligatorio, que afectaron el normal desarrollo de las actividades (...) y que afectó no solo el desarrollo normal de este Contrato sino todas las actividades en el orden nacional”*.

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La presente auditoría llama la atención sobre lo establecido en el numeral 10 del subtítulo obligaciones del contratista en el documento de aceptación de la oferta: *“(...) si en el tiempo normalmente requerido se presentan **imprevistos**, adiciones o mejoras justificadas a los trabajos solicitados, se deberá contar con el visto bueno del supervisor del contrato, quien será el único autorizado para verificar tales hechos y autorizar los nuevos tiempos”*; esta acción de la supervisión no fue evidenciada en la auditoría realizada.

Si bien la emergencia sanitaria afectó el normal desarrollo de las actividades, ello no era impedimento para aplicar las cláusulas del contrato en el que claramente se indica el proceder en caso de presentarse imprevistos en la ejecución, a fin de autorizar nuevos tiempos.

Por esta razón, se mantiene este aparte de la observación al no ser evidente la aplicación del numeral 10 del subtítulo obligaciones del contratista, en el que señala responsabilidades, tanto al contratista como al supervisor, en el caso de presentarse imprevistos como el de la alteración de los tiempos de atención



que causó la emergencia que originó la emergencia sanitaria del COVID 19. Por lo tanto, se ratifica este aparte de la observación.

- Servicio prestado con anterioridad a la emisión de la solicitud de servicio por parte del responsable del vehículo. (Anexo 1.b)

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

La UNP argumenta ante la evidencia presentada que *“Se reitera lo indicado en la respuesta al numeral 2 de esta observación”*.

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

En la aludida respuesta no se hace mención a servicios prestados con anterioridad a la emisión de la solicitud de servicios, por lo que se mantiene este aparte de la observación.

- Demora en la autorización de servicio

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Al respecto se aclara que el hecho de que el interesado y/o solicitante eleve su solicitud sobre una cadena de correos con las que a bien tenga controlar sus peticiones por cada vehículo o grupo de vehículos a su cargo, no quiere decir que exista una desatención o solicitud reiterada en múltiples ocasiones sin respuesta. En el caso en particular, el señor Omar Martínez Fernández, elevó la solicitud de servicio para el vehículo de placa OZH943 sobre una cadena de correos de servicios anteriores, atendidos en su debida oportunidad, nótese que las fallas reportadas en cada periodo son diferentes.*

*En ese sentido, denotamos que las solicitudes elevadas el 29 de enero, 05 de febrero y 19 de marzo de 2020, se tratan del mismo reporte de solicitud de mantenimiento por falla en el arranque, según la voz del cliente en el correo no en el formato diseñado para el efecto, y fue tramitado con solicitud de mantenimiento Equipo de Transporte”*.

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Se retira este aparte de la observación teniendo en cuenta la explicación de la UNP en el sentido de que la solicitud de servicios debe ser realizada en el formato diseñado por la entidad para el efecto.

- Incoherencia entre tiempo y valor del servicio: solicitud de servicio 028 del 24 de abril, motocicleta SUZUKI, según registro del contratista ingresa el 26 de mayo a las 12:10:20 y egresa el 26 de mayo a las 12:17:47. La factura es por \$ 4.040.179. El número de horas de trabajo suma 40. (Anexo 1.c)

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Se informa que la información registrada en el documento Acta de Entrega y Recibido a Satisfacción de la Solicitud de servicio No. 28, obedece a los datos que le arrojó el sistema del contratista en lo referente al momento en que registró los datos del servicio y, dicho formato está diseñado en la plataforma del proveedor para sus controles de mano de obra y repuestos entregados. Sin embargo, las horas reflejadas en ese documento no representan las horas efectivas de trabajo; adicionalmente, es de anotar que este servicio de mantenimiento cuenta con su respectivo formato de Acta de Recibo y/o Entrega de la UNP. Ahora, en cuanto a la "incoherencia entre tiempo y valor de servicio", se especifica que la cantidad de tiempo invertida no es necesariamente correlacional con el valor facturado, puesto que el costo de los repuestos puede ser mayor a la mano de obra y así sucedió de hecho en el caso que nos ocupa”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Los análisis del ente de control se basan en la documentación remitida por la entidad; en el acta de entrega está consignado claramente día y hora del ingreso del vehículo (26 de mayo a las 12:10:20) y de egreso (26 de mayo a las 12:17:47), presentando inconsistencia entre tiempo de servicio (se certifican 40 horas de trabajo), duración del vehículo en el taller y el valor por \$ 4.040.179.

Los argumentos presentados no desvirtúan este aparte de la observación por lo que este se mantiene.

- Inconsistencia de fechas de solicitud del responsable del vehículo y la solicitud del servicio

Esta observación se realizó de la siguiente manera: La solicitud de servicio 16, del 24 de marzo de 2020, Renault Duster, adscrito a Pasto, responde a solicitud realizada el 26 de marzo, dos días después del ingreso del vehículo al taller. Ingresa el 24 de marzo y egresa el 13 de mayo. El 9 de mayo, consta solicitud de cambio de llantas por su mal estado “el cual se encuentra pendiente”. No se registra el suministro de llantas a pesar que en correo del

contratista del día 26 de marzo solicita al responsable del vehículo el “número de llantas solicitadas ya que estas se despacharán desde Bogotá”

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Verificada la solicitud de servicio No.16 elevada para el vehículo de placa EAQ139, se constató que en el formato de solicitud de mantenimiento no se requirió revisión ni cambio de llantas, de igual forma, se evidenció que no se reportaron fotos ni soportes por parte del contratista que dieran cuenta del mal estado de estas. Por lo anterior, no se adicionó ni autorizó el cambio en dicha intervención.*

*Adicionalmente, extendemos que consultado el software de administración de vehículos presentado por los contratistas que prestaron el servicio en la vigencia 2020, al igual que el del Contrato vigente, se estableció que para el automotor en cita se llevó a cabo cambio de llantas en el mes de abril del año en curso, es decir, que para el mes de marzo de 2020 no existía tal necesidad, puesto que el vehículo circuló en buenas condiciones incluso un año más contado a partir de esa solicitud.*

*Finalmente, se advierte que no toda manifestación ni requerimiento implica autorización automática de lo solicitado, toda vez que se debe agotar el procedimiento previsto para el mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Evaluada la respuesta de la UNP y revisada nuevamente la documentación, se aclara que las solicitudes realizadas por el responsable del vehículo, a las que se hace referencia en la observación, corresponden al 26 de marzo de 2019 y la solicitud de llantas al 9 de mayo del mismo año, posiblemente, en el marco de otro contrato para esa vigencia con HYUNDAUTOS. En el marco del contrato 526 de 2020, el vehículo tiene solicitud de servicio No. 16 del 24 de marzo de 2020, registra ingreso el 24 de marzo, con egreso del 20 de mayo de 2020.

Por lo anterior se retira este aparte de la observación; no obstante, se advierte sobre la inclusión por parte de la entidad de documentos en las carpetas del contrato 526 de 2020 que corresponden a otra vigencia y a otro contrato de mantenimiento de vehículos.

- Solicitud ejecutada sin documento de preliquidación: Los documentos soporte asociados a la orden 029 del 19 de marzo de 2020 no contiene

el acta de preliquidación del contratista, soporte necesario para el pago.  
(Anexo 1.d)

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En efecto, revisados los soportes de la atención de la solicitud No. 29, se constató la ausencia del Acta de preliquidación. No obstante, conforme a la obligación No. 24 que adquirió el contratista referente al suministro de información y soportes de los antecedentes de la ejecución, suministros y repuestos, se solicitó a la firma HYUNDAUTOS SAS. la remisión del Acta de Preliquidación de la solicitud de servicio en estudio, que corresponde a la Orden de Trabajo del contratista No. 94035, el cual se suministra como anexo a esta respuesta, no sin advertir que la preliquidación corresponde en integridad a los datos reportados en el consolidado de facturación del informe de Supervisión”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

El numeral 15 del subtítulo obligaciones del supervisor, del documento de aceptación de la oferta dispone *“responder porque en el expediente del contrato se encuentre toda la documentación que se produzca durante la ejecución el contrato y relacionada con su ejecución”*. La UNP, en su respuesta, reconoce la falencia que, en todo caso, ha debido ser subsanada en el momento de la revisión documental por parte de la supervisión con anterioridad a la emisión del informe respectivo y a la autorización de pago, por lo que se confirma este aparte de la observación.

- Solicitud por fuera de los periodos de ejecución del contrato: La solicitud de servicios No. 25 está emitida el 25 de febrero de 2020, con anterioridad a la fecha de iniciación del contrato que fue el 19 de marzo. (Anexo 1.e)

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*(...) “En cuanto a la solicitud de servicio No. 25, que figura con fecha de febrero 25 de 2020, anotamos que no se trata de un servicio iniciado y atendido con anterioridad al inicio del Contrato No. 526 de 2020 y, pagado y reconocido en el mismo, sino que responde a una petición de mantenimiento que elevó el responsable del automotor en el lapso en que la entidad no contaba con contrato para la prestación del servicio, recuérdese los antecedentes por la declaratoria desierta del proceso inmediatamente anterior. Luego, la fecha que figura en el formato es la fecha en que en realidad el usuario elevó la solicitud, sin perjuicio de que su trámite se haya dado dentro del contrato en cuestión,*

*lo ocurrido entonces es que se atendió dentro del Contrato No. 526 de 2020 una solicitud que fue remitida en el lapso en el que la entidad no contaba con esta cobertura del servicio (...)*”

*En consecuencia, no es de recibo lo observado, puesto que, reiteramos, la supervisión del Contrato ejecutó las acciones de control debidas en las solicitudes de servicio y el servicio de mantenimiento se efectuó durante la ejecución del Contrato.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

El número y fecha de solicitud, como primer paso para la prestación de un servicio hace parte fundamental de los procedimientos y de la documentación, por lo tanto, debe corresponder al periodo de ejecución de un contrato; más aún, cuando la entidad tiene prevista la actualización del formato de solicitud de servicio según se deduce de la respuesta al numeral 2 de esta observación cuando afirma que *“el interesado no actualiza el formato con relación a la fecha real de disposición de ingreso”*.

- Inconsistencia en los documentos aportados por el contratista: En los soportes de la solicitud de servicios 41 del 5 de mayo, el acta de entrega del vehículo hace referencia a la orden de trabajo No 93542 y no a la orden de trabajo No. 94306 que figura en el anexo de preliquidación. (Anexo 1.f)

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Verificados los soportes reportados para la solicitud de servicio No. 41, correspondiente a la placa EAQ140, se constató que en efecto el Acta de Entrega generada por el sistema del contratista se asocia a una solicitud de servicio diferente, esto es la numero 93542, a pesar de ello, ese documento es un control del proveedor no de la Entidad Compradora, que se conserva de cualquier manera entre los anexos de la ejecución, toda vez que es suministrado por el contratista como soporte de su gestión. Sin perjuicio de lo expuesto, manifestamos que el soporte Acta de Recibo y/o Entrega de este servicio consta en los dos (2) folios siguientes a la Solicitud de servicio respectiva, ver Anexo 2”*.

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Se reitera que el numeral 15 del subtítulo obligaciones del supervisor, del documento de aceptación de la oferta dispone *“responder porque en el expediente del contrato se encuentre toda la documentación que se produzca*

durante la ejecución el contrato y relacionada con su ejecución”, obligación que debe entenderse como la documentación debidamente revisada para subsanar las inconsistencias detectadas antes de la autorización de pago.

Realizado el análisis a los documentos y respuestas de la entidad y de acuerdo con las consideraciones anteriores, se retira el alcance disciplinario en la medida que, a pesar de las falencias evidenciadas y documentadas, en cuanto al incumplimiento de disposiciones establecidas para la supervisión de la UNP, se cumplió el objeto del contrato, y se configura hallazgo administrativo.

## ANEXO 1

1.a. Solicitud de servicio No. 3 de marzo 19 de 2020, de un vehículo ingresado el día 19 de marzo, con fecha de egreso del 11 de mayo:



**HYUNDAUTOS S.A.S** ACTA DE ENTREGA O.T Nº 93428 106  
830.070.947-4  
CRA 28 No. 46-40 / CLL 67 No. 25B-20 / 2251514 - 8602800 /  
www.hyundaiautos.com / info@hyundaiautos.com

Rogotá D.C., Fecha: 2020-05-26 13:29:04

**ACTA DE ENTREGA Y RECIBIDO A SATISFACCIÓN / 93428**

Yo, en representación de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION declaro que recibo a satisfacción En relación con la reparación del vehículo con las siguientes características:  
Marca y Modelo : Toyota / PRADO TX-L ; Identificado con placas y sigla : FUF653 / con lectura de Kms: 214307.00, que ingresó el día 2020-03-19 09:26:21 y con fecha de egreso : 2020-05-11 16:12:07  
Asignado a : Bryan Nicolas Hoyosa Martinez OT Entidad : UNP

A continuación relacionamos los trabajos realizados con los repuestos cambiados de acuerdo con el contrato en vigencia y la Orden de Trabajo N°93428.

**Detalle mano de obra / servicios cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Horas	Cuenta	YBB
S REVISION TECNICO MECANICA Y DE GASES	1.00		<input type="checkbox"/>
S RECARGAR EXTINTOR	1.00		<input type="checkbox"/>
S TENSION DE FRENO DE EMERGENCIA	1.00		<input type="checkbox"/>

**Detalle repuestos cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Cantidad	Cuenta	YBB
R BOMBILLO UN FILAMENTO	2.00	GOMEZTE	<input type="checkbox"/>
R ARANDELA	1.00	GOMEZTE	<input type="checkbox"/>

Observaciones:

Solicitud de servicio 007 del 19 de marzo. Fecha de ingreso 19 de marzo.  
Fecha de salida 5 de mayo.



114



**HYUNDAUTOS S.A.S**  
830.070.987-4  
CRA 28 No. 56-60 / CLL 67 No. 28B-20 / 2251514 - 6602808 /  
www.hyundaautos.com / info@hyundaautos.com

Bogotá D.C., Fecha: 2020-05-26 13:30:59

**ACTA DE ENTREGA Y RECIBIDO A SATISFACCIÓN / 93457**

Yo, en representación de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION declaro que recibo a satisfacción En relación con la reparación del vehículo con las siguientes características:  
 Marca y Modelo : Hyundai / TUCSON GL , identificado con placas y sigla : CTW498 / con lectura de Kms: 177270.00, que ingresó el día 2020-03-19 11:49:06 y con fecha de egreso : 2020-05-26 15:19:03

Asignado a : Brayan Nicolas Mayorga M OT Entidad : UNP

A continuación relacionamos los trabajos realizados con los repuestos cambiados de acuerdo con el contrato en vigencia y la Orden de Trabajo N°93457.

Detalle mano de obra / servicios cargados a la Orden:

Ref-Descripción	Horas	Operario	VoBo
S REGARGAR EXTINTOR	1,00		<input type="checkbox"/>
S CAMBIO MANGUERA HIDRAULICO DE RETORNO	1,00		<input type="checkbox"/>


Detalle repuestos cargados a la Orden:

Ref-Descripción	Cantidad	Operario	VoBo
R MANGUERA HIDRAULICO DE RETORNO	1,00	GOMEZTE	<input type="checkbox"/>
R ACEITE HIDRAULICO	1,00	GOMEZTE	<input type="checkbox"/>

Observaciones:

Solicitud de servicio 12: Motocicleta ingresa el 19 de marzo y egresa el 11 de mayo

130



**HYUNDAUTOS S.A.S**  
830.070.987-4  
CRA 28 No. 56-60 / CLL 67 No. 28B-20 / 2251514 - 6602808 /  
www.hyundaautos.com / info@hyundaautos.com

Bogotá D.C., Fecha: 2020-05-26 13:39:29

**ACTA DE ENTREGA Y RECIBIDO A SATISFACCIÓN / 93462**

Yo, en representación de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION declaro que recibo a satisfacción En relación con la reparación del vehículo con las siguientes características:  
 Marca y Modelo : Suzuki / DL 650 , identificado con placas y sigla : ZBX65A / con lectura de Kms: 113270.00, que ingresó el día 2020-03-19 12:09:39 y con fecha de egreso : 2020-05-11 10:13:00

Asignado a : Brayan Nicolas Mayorga M OT Entidad : UNP

A continuación relacionamos los trabajos realizados con los repuestos cambiados de acuerdo con el contrato en vigencia y la Orden de Trabajo N°93462.

Detalle mano de obra / servicios cargados a la Orden:

Ref-Descripción	Horas	Operario	VoBo
S REVISION TECNICO MECANICA Y DE GASES	1,00		<input type="checkbox"/>

Observaciones:

Funcionario quien recibe  
[Firma]  
 Firma, Sello, C.C. 1013031812

1.b. El número de orden 009 del 19 de mayo: solicitud de mantenimiento enviada el 20 de mayo por oficial de protección y el servicio es prestado el 19 de mayo; adicionalmente, ingresa a las 18:33 y egresa a las 18:39., tiempo en

el cual no es posible la relación de trabajos desarrollados, según la siguiente imagen.

**ACTA DE ENTREGA Y RECIBIDO A SATISFACCIÓN / 04776**

Yo, en representación de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION declaro que recibo a satisfacción En relación con la reparación del vehículo con las siguientes características:  
**Marca y Modelo :** Toyota / PRADO TX , identificado con placas y sigla : FUP060 / con lectura de Kms: 218937.00, que ingresó el día 2020-05-19 18:33:04 y con fecha de egreso : 2020-05-19 18:39:14

Asignado a : Jorge Hernán Cordero E. OT Entidad : UNP

A continuación relacionamos los trabajos realizados con los repuestos cambiados de acuerdo con el contrato en vigencia y la Orden de Trabajo N°04776.

**Detalle mano de obra / servicios cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Horas	Operario	VoBo
0 CAMBIO DE ACEITE Y FILTROS	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 SERVICIO DE REVISION GENERAL DE FRENOS (incluye el valor del liquido de frenos, cambio de pastillas del/tras, cambio de bandas, lubricacion pasadores, mantenimiento y graduar freno de mano )	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 RECTIFICAR DISCO DE FRENO TRASERO(INCLUYE M/D DE DISCO, MORDAZA	2,00	0	<input type="checkbox"/>

**Detalle repuestos cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Cantidad	Operario	VoBo
0 ACEITE MOTOR	7,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 FILTRO DE ACEITE	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 FILTRO DE AIRE	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 FILTRO DE COMBUSTIBLE	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 JUEGO DE PASTILLAS TRASERAS	1,00	8234	<input type="checkbox"/>

1.c. La solicitud de servicio 028 del 24 de abril, motocicleta SUZUKI, según registro del contratista ingresa el 26 de mayo a las 12:10:20 y egresa el 26 de mayo a las 12:17:47. La factura es por \$ 4.040.179. El número de horas de trabajo suma 40.

**HYUNDAI** CRA 28 No. 66-65 / CLL 57 No. 288-20 / 2251514 - 5602908 / [www.hyundaiautos.com](http://www.hyundaiautos.com) / [info@hyundaiautos.com](mailto:info@hyundaiautos.com)

Bogotá D.C., Fecha: 2020-05-26 15:42:

**ACTA DE ENTREGA Y RECIBIDO A SATISFACCIÓN / 54932**

Yo, en representación de UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION declaro que recibo a satisfacción En relación con la reparación del vehículo con las siguientes características:  
**Marca y Modelo :** Suzuki / DR-X , identificado con placas y sigla : RR0630 / con lectura de Kms: 66456.00, que ingresó el día 2020-05-26 12:19:20 y con fecha de egreso : 2020-05-26 12:17:47

Asignado a : Bryan Nicolás Mejía O. OT Entidad : UNP

A continuación relacionamos los trabajos realizados con los repuestos cambiados de acuerdo con el contrato en vigencia y la Orden de Trabajo N°54932.

**Detalle mano de obra / servicios cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Horas	Operario	VoBo
0 SINCRONIZADO DE MOTOR	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CORREGIR FUGA ACEITE	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CAMBIO DE KIT COMPLETO DE DISCOS DE CLUTCH	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CAMBIO KIT DE ARRIASTRE	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CAMBIO MANZANA TRASERA	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE FRENOS DELANTEROS O TRASEROS	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 INSTALACION DE PASTILLAS DE FRENO DELANTERAS	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 INSTALACION DE BANDAS TRASERAS	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CAMBIO MONOSHOK	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 CAMBIO BUJES TIJERA	1,00	0	<input type="checkbox"/>
0 REVISION SISTEMA ELECTRICO - CAMBIO PITO - CAMBIO STOP	1,00	0	<input type="checkbox"/>

**Detalle repuestos cargados a la Orden:**

Ref-Descripción	Cantidad	Operario	VoBo
0 ACEITE MOTOR	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 BUJIA	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 FILTRO DE AIRE	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 TAPON TIEMPO CULATIN	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 CHICLER DE ALTA	1,00	8234	<input type="checkbox"/>
0 CHICLER DE BAJA	1,00	8234	<input type="checkbox"/>



Decreto 4065 de 2011, *“Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”*

Artículo 4. Numeral 3. *“Implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal”*

La Ley 489, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...”*

Artículo 3º. *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia...”*

Ley 80 de 1993; *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

Artículo 4º. *De los derechos y deberes de las entidades. Numeral 1. “Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado”. Numeral 4. “Adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, los servicios prestados o bienes suministrados con el objeto de verificar que cumplen con las condiciones ofrecidas por los contratistas...”*

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.”*

Artículo 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.*

Artículo 84. *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*

Manual de contratación UNP GAA-MA-01/V4.

*“6.3.2.3.1. De las actividades de seguimiento y vigilancia contractual...la UNP, entre otras, ejecutará actividades de seguimiento y vigilancia contractual, entendiéndolo por éstas las desempeñadas por una persona natural o jurídica, sobre los contratos celebrados por la UNP, cuyo objeto consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas de*



*la entidad dentro de los términos previstos para el efecto y según las condiciones contractualmente estipuladas”.*

1. Las solicitudes de servicio de la UNP no siguen un consecutivo entre el número de solicitud de servicio y la fecha de su emisión, lo cual indica desorganización en los procedimientos y falta de orden en la gestión documental del contrato.

En virtud de lo anterior, se presenta un hallazgo administrativo.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En atención a lo observado, por la diferencia que se puede dar entre la fecha de asignación y la de ingreso a taller, o la fecha con la que el interesado diligencia el formato de solicitud de mantenimiento, informamos que los números de consecutivo que se asignan a las solicitudes de mantenimiento responden a la fecha en la que se verifica y remite el requerimiento al contratista para el mantenimiento. No obstante, el hecho de autorizar el ingreso de un vehículo a taller no implica ni garantiza automáticamente que el tenedor y/o responsable del momento pueda dar re direccionamiento inmediato, dado que el parque automotor propio y a cargo de la Unidad Nacional de Protección se encuentra en constante rotación, en cumplimiento del objeto de la entidad.*

*De otra parte, y en concordancia con lo informado frente a la Observación No. 3, reiteramos que nos encontramos adelantado mesas de trabajo con el fin de controlar y seguir en forma periódica la ejecución del contrato, para evitar inconsistencias en la información consignada, además de ejercer los demás controles de la supervisión. Asimismo, estamos trabajando un piloto con el uso del documento de consecutivo en línea, para facilitar el manejo y control de datos en tiempo real, teniendo en cuenta la movilidad tanto del personal como de los bienes, y las nuevas prácticas laborales derivadas de la observancia de las medidas de bioseguridad por la emergencia sanitaria que atravesamos ya hace más de un año”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Tal como se señaló en el análisis de respuesta del contrato 526 de 2020, si bien la UNP manifiesta en su respuesta que *“reiteramos que nos encontramos adelantado mesas de trabajo con el fin de controlar y seguir en forma periódica la ejecución del contrato, para evitar inconsistencias en la información consignada, además de ejercer los demás controles de la supervisión”* para superar estas inconsistencias, la situación encontrada en el análisis del contrato 615 de 2020 subsiste, por lo que la presente auditoría mantiene la observación administrativa.

2. No se evidencia el cumplimiento de la obligación del contratista que se establece en la cláusula 3, numeral 3.6 del contrato de “remitir al correo electrónico indicado por el supervisor, el diagnóstico del daño (...) su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos de conformidad con el formato de propuesta económica de su oferta”.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En atención a lo observado se indica que tanto el diagnóstico del daño, su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos, de conformidad con el formato de propuesta económica de la oferta, se encuentran discriminados en el documento de preliquidación de orden de trabajo, en el cual constan la cantidad de repuestos y los sistemas a intervenir en cada vehículo, además de la especificación de la mano de obra requerida que, en la operación, da el paso a paso de las reparaciones a realizar por determinación de daño; es decir, el diagnóstico del daño se determina con base en el detalle de la mano de obra que se encuentra en la preliquidación, el cual soporta el reporte de diagnóstico de daño, que aplica únicamente para el caso de los mantenimientos de tipo correctivo, en el entendido que los mantenimientos preventivos no requieren de tal detalle, puesto que no hay daño sino prevención en el uso del bien.*

*En ese sentido, nótese que cuando se trata de mantenimientos de tipo correctivo, la preliquidación indica específicamente los sistemas a intervenir y a su vez discrimina en el mismo aparte el costo de la mano de obra de esas partes, conforme a la Oferta Económica”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Analizada la respuesta, señala la UNP que “(...) tanto el diagnóstico del daño, su justificación, los sistemas involucrados, los servicios de mano de obra que implica su reparación, los repuestos que exige y la cotización de los mismos, de conformidad con el formato de propuesta económica de la oferta, se encuentran discriminados en el documento de preliquidación de orden de trabajo, en el cual constan la cantidad de repuestos y los sistemas a intervenir en cada vehículo, además de la especificación de la mano de obra requerida”.

Se concluye de la respuesta que para la Unidad Nacional de Protección la denominada preliquidación hace las veces de cotización. En efecto, el documento de preliquidación que presenta el contratista contiene el valor de



los repuestos y la mano de obra, por lo que el equipo auditor procede a retirar esta parte de la observación.

3. Los soportes remitidos por la UNP no evidencian la obligación del supervisor de “*Verificar los diagnósticos presentados por el contratista, aprobar las cotizaciones remitidas, realizar las cotizaciones a las que hubiere lugar y controlar los plazos contractuales pactados*”, de acuerdo con la cláusula vigésima primera del contrato, numeral 21.2.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“La verificación y aprobación de los diagnósticos, cotizaciones y trabajos adelantados dentro del Contrato No. 615 de 2020, constan en el visto bueno y/o firma que obran por parte de la Supervisión del Contrato en la facturación de cada periodo informado, esto es en las solicitudes de mantenimiento elevadas que se acompañan de las preliquidaciones compuestas por indicación específica de mano de obra y repuestos a reconocer, así como en el reporte correspondiente de los Informes de Supervisión, que describen los servicios reconocidos y a pagar en cada periodo y, se encuentran igualmente suscritos por parte del Supervisor.*

*De otra parte y en cuanto al control de los plazos contractuales, comunicamos que dentro de la ejecución del contrato no se presentó ninguna atención de servicio por fuera de los términos autorizados, razón por la cual no se elevó al contratista ningún llamado ni recomendación en ese aspecto; de igual manera, extendemos que con el fin de controlar los tiempos de atención, entre otras, se realizaron de forma semanal mesas de trabajo con el contratista, desde el mes de junio de 2020 hasta marzo de 2021, en los primeros días hábiles de cada semana”.*

### **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Al respecto, es preciso señalar que el documento de preliquidación que hace las veces de cotización no cuenta con las firmas de aprobación de parte del supervisor del contrato, una vez verificados los diagnósticos presentados por el contratista, previo a la realización de las intervenciones a los vehículos que, en todo caso, es un requisito anterior al informe de supervisión, teniendo en cuenta que este último da cuenta de los trabajos ya realizados.

4. Se detecta la falta de rigor en el registro de ingreso, según formato establecido por la entidad, el cual debe ser diligenciado por el contratista al momento de ingresar la motocicleta o el vehículo en el taller, lo cual significa incumplimiento frente a esta obligación.

Al respecto, el contrato señala en la cláusula 3. Obligaciones del contratista, numeral 3.2. “Elaborar los registros de entrada y salida de cada uno de los vehículos que la UNP remita para su mantenimiento preventivo y correctivo, expresando específicamente la fecha y hora de su ingreso, descripción general de las condiciones en que ha ingresado el vehículo...”. Para ello, existe el formato respectivo elaborado por la UNP.

En la información remitida y analizada se detectan, en un significativo número de solicitudes de servicio, inconsistencias en el registro como las siguientes:

- No hay registro de entrada y de inventario del vehículo.
- Está el formato de ingreso y de inventario, pero no se llenan los datos, solo se ven firmas.
- Se diligencia solo una parte del formato de ingreso, pero no se llena el inventario.

Los siguientes son algunos de los casos detectados: En informe 1: órdenes 15, 12, 37, 14, 18, 46, 45, 16, 19, 62. En informe 2, órdenes 106, 68, 71, 63, 27, 41, 36, 28. En informe 3, órdenes 247, 241, 222, 207, 193, 183, 174, 173. En informe 4 órdenes 284, 369, 374, 466, 411, 295, 392, 482, 440.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Con relación al soporte de Acta de Recibo y/o Entrega de Vehículos y Acta de Recibo y/o Entrega de Motos se informa que, en atención a la distribución de los automotores, que se encuentran no solo en Bogotá sino a nivel nacional y, a la rotación constante de las personas responsables, se han identificado dificultades en el diligenciamiento del formato bien por renuencia del solicitante y/o responsable o por desconocimiento técnico de los ítems que componen el inventario, motivo por el cual en ocasiones no suscriben o firman el documento. Por este tipo de razones y por la dificultad en el manejo del formato, se reiterará y resocializará al interior de la Entidad la importancia del soporte para que se observe y diligencie en debida forma en cada solicitud de servicio autorizada, así como se reforzarán los controles con el proveedor actual de servicios, para que en toda solicitud sin excepción, el personal del aliado o taller designado en cualquier parte del país, realice el acopiamiento al solicitante en el momento del diligenciamiento del formato, si este así lo requiere.*

*Así las cosas, se están adelantando acciones de mejora para el correcto de diligenciamiento del Acta, que obra como control interno de la movilización de los vehículos”.*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Si bien la UNP, al reconocer las falencias identificadas por el equipo auditor, responde sobre las acciones que se emprenderán con los funcionarios responsables de los vehículos y con los contratistas para que, sin excepción, se diligencie en debida forma el registro y el respectivo inventario al ingreso al taller de cada vehículo con solicitud de servicio autorizada.

Como quiera que este aparte de la observación hace referencia al contrato evaluado, el cual ya fue finalizado, se mantiene la observación administrativa, no solo por la importancia que tiene el debido registro de los vehículos para iniciar el proceso de mantenimiento, sino porque así lo establece el contrato.

En los casos descritos y en los siguientes, se identifican debilidades en el proceso de supervisión:

En el consolidado de servicios que presenta el contratista como parte de los soportes para el pago, existen facturas de cobro sin relacionar el número de la respectiva solicitud de servicio de la UNP.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“Aclaremos que, conforme a las obligaciones contractuales previstas en la Cláusula Decima del Contrato No. 615 de 2020, la aprobación y pago de la factura depende de certificación de recibido a satisfacción por parte del Supervisor del contrato, que consta del informe de supervisión y los soportes de los trabajos de mantenimiento adelantados, además de la presentación de la certificación del pago de sus obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, instituto*

*Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA a que haya lugar, suscrita por el Revisor Fiscal cuando exista o por el Representante Legal. Es decir que los documentos adicionales que a bien tenga aportar el contratista para su control, como lo es el consolidado en cuestión, no afectan la verificación ni son causa de observación o incumplimiento, esto toda vez que la factura es un documento independiente y los soportes base de esta, son los servicios de mantenimiento autorizados por la supervisión.*

*Así las cosas, esta circunstancia no podría asociarse como una debilidad en la Supervisión, pues, reiteramos, no se tratan de gestiones sujetas al control de la supervisión y tampoco es una causa que dé lugar a la devolución de los documentos de facturación. Por tal razón, no es de recibo lo observado”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

El consolidado de los servicios prestados que obran como evidencia para el proceso de pago, al contrario de lo expresado por la UNP, es un documento fundamental en la ejecución del contrato por cuanto allí se consigna por parte del contratista la información relacionada con los servicios prestados en un periodo de tiempo determinado, y su análisis permite confrontar, precisamente, los servicios autorizados, los valores por vehículo y el valor total de la factura presentada.

Por lo tanto, no se considera adecuada esta argumentación por parte de la entidad; por el contrario, es obligación del supervisor confrontar este consolidado con los demás documentos que hacen parte de la ejecución y solicitar al contratista la corrección de las inconsistencias en los respectivos soportes, previo a la autorización y trámite del pago. Adicionalmente, el numeral 15 del subtítulo obligaciones del supervisor, establece que este debe responder *“porque en el expediente del contrato se encuentre toda la documentación que se produzca durante la ejecución del contrato y relacionada con su ejecución”, siendo este consolidado parte de esta documentación.* Por lo anterior, se mantiene esta parte de la observación.

Un mismo número de solicitud para distintos servicios y/o vehículos. En informe 7, solicitud de servicio 442 Mitsubishi y solicitud 442 Kia Sportage. En informe 6, solicitud 411 Toyota Hylux, solicitud 411 Toyota Prado. En informe 8, solicitud 600 Toyota Prado, solicitud 600 Nissan XTrail. También se observó que existen solicitudes sin número.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Agotada la verificación de los soportes aludidos, constatamos que el consecutivo No. 442, reportado en el informe No. 7, se asignó únicamente para el servicio del vehículo Kia Sportage de placa 081174, mientras que el vehículo Mitsubishi, que se identifica con placa IXA963, se impulsó bajo el consecutivo No. 440, según las solicitudes anexas al informe, de manera que existe un error de digitación en el consolidado elaborado por el contratista, aun cuando los formatos de nuestro control se encuentran diligenciados en debida forma; en relación con los consecutivos Nos. 411 y 600, se evidenció el error humano en la asignación del consecutivo, puesto que se duplicó la asignación, pese a esto, se constata que se agotó en forma efectiva la prestación del servicio con cada vehículo y de que la verificación y aprobación de cada uno siguió su curso normal.*”

*En cualquier caso, recalcamos que actualmente se adelantan controles, tal como los seguimientos semanales en forma conjunta con el contratista, así como la planificación de un documento en línea que facilite la unidad de la información; con el objeto de adecuar la gestión a la dinámica actual de trabajo y garantizar el buen desarrollo de las obligaciones.*

*Finalmente, se recalca que los servicios aprobados, facturados y pagados, se encuentran debidamente soportados en todos los informes de supervisión, sin que se hubiese generado afectación alguna en la asignación de consecutivo y/o número de solicitud, el cual, en cualquier circunstancia, puede adolecer de errores de digitación, tratándose de procesos que son gestionados manualmente para el ingreso de la información”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Se reitera que el consolidado de servicios junto con los demás documentos que hacen parte de la ejecución permiten al supervisor del contrato confrontar las solicitudes, los trabajos realizados y su respectivo valor, así como el valor total facturado, por lo que previo a la autorización de pago se debe solicitar al contratista la corrección de las inconsistencias en los respectivos soportes.

Si bien la UNP afirma que estas inconsistencias obedecen a errores de digitación por parte del contratista, estos no fueron tenidos en cuenta por la supervisión para solicitar su corrección, por lo que se mantiene esta parte de la observación emitida por el equipo auditor.

Asimismo, aunque se reconoce que la entidad actualmente desarrolla controles y seguimientos en forma conjunta con los contratistas para el buen desarrollo de las obligaciones, tal y como lo informa la entidad en respuesta a las observaciones, la falencia encontrada en el contrato subsiste.

Realizado el análisis a los documentos y respuestas de la entidad y de acuerdo con las consideraciones anteriores, se retira el alcance disciplinario, en la medida que, a pesar de las falencias evidenciadas y documentadas en cuanto a debilidades de la supervisión, se cumplió el objeto del contrato.

Por lo anterior se configura hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO Nro. 10. SUSTENTO TÉCNICO DE LA SUPERVISIÓN SOBRE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL AL CONTRATO 698 DE 2020 (A)**

Artículo 5, Ley 80/1993:

*“DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS.*

*[...] En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas.”*

Concepto 1439 de 2002. Consejo de Estado, Sala de consulta.

*“Desde luego que, si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional”.*

Cláusula Novena, Contrato 698/2020:

*“VALOR DEL CONTRATO: El valor del contrato es hasta por la suma de (\$3.048.843.771) [...]”*

*PARÁGRAFO PRIMERO: El presupuesto asignado para el contrato comprende todos los costos directos e indirectos en que EL CONTRATISTA va a incurrir para cumplir con el objeto del contrato; por lo tanto, LA UNP no reconocerá ningún reajuste de tarifas o precios durante la vigencia del contrato. Estos valores no estarán sujetos a modificaciones por concepto de inflación, y por ningún motivo se considerarán costos adicionales*

Cláusula Primera, Modificación No 01 al contrato 698/2020:

*“Adicionar su valor en la suma de MIL QUINIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$1.524.421.886) (...) incluido IVA y demás costos directos e indirectos a que haya lugar”*

Cláusula Primera, Modificación No 02 al contrato 698/2020:

*“PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del presente contrato será hasta el dos (2) de septiembre de 2020 y/o hasta el agotamiento de los recursos lo que primero ocurra [...]”*

El día 3 de julio de 2020, en el marco de las necesidades de la UNP, se dio la suscripción del contrato 698 de 2020 entre esta entidad y la empresa NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA, el cual tenía por objeto la prestación de servicios para el arrendamiento de vehículos blindados.

El contrato en mención fue suscrito para ejecutarse en un plazo de 45 días (hasta el 17 de agosto de 2020), con una destinación de recursos por un total



de \$3.048.843.771, valor que en principio cubría todos los gastos asociados a la ejecución del contrato relacionado (costos directos, indirectos, impuestos y contribuciones a causarse).

Posteriormente, los días 13 y 27 de agosto de 2020 se suscribieron dos actos modificatorios sobre el contrato 698, por medio de los cuales se adicionaron recursos por un total de \$1.524.421.886 y se amplió su plazo de ejecución en 17 días calendario (hasta el 2 de septiembre del 2020).

Con relación a la adición presupuestal, ésta fue catalogada como necesaria para continuar con la correcta ejecución del contrato, mediante comunicación interna de referencia MEM20-00016389 del 12 de agosto de 2020; y posteriormente con el acto administrativo por el cual se perfecciona la modificación, se ratifica como una medida frente al riesgo de desbalance de los recursos destinados inicialmente.

En contraste con lo recién mencionado, ni en el primer informe de supervisión financiera del contrato (el cual fue elaborado después de haberse cumplido el plazo de ejecución total), ni en el primer informe de supervisión técnica y operativa presentado cuando había transcurrido el 80% del plazo pactado, dan razón de riesgos en materia presupuestal relacionados con la ejecución del contrato.

Por lo anterior es pertinente aclarar que, con base en la información aportada al presente proceso auditor, no se evidenciaron soportes que respalden el mencionado desbalance de recursos y/o el valor adicionado al contrato 698 de 2020.

Lo anterior tiene relación con el tiempo y las actividades destinadas para el desarrollo de la supervisión durante la ejecución del contrato, como se demuestra por ejemplo con el hecho de que los informes correspondientes fueron entregados en la etapa final del contrato.

Así mismo, el sustento de los supervisores encargados no permite evidenciar de manera clara las razones que motivaron el desbalance de recursos en mención, ni tampoco cómo la adición de \$1.524.421.886 hace posible contrarrestar esta condición.

Producto de lo anterior, la Unidad Nacional de Protección se ha visto en la necesidad de comprometer y desembolsar una mayor cantidad de recursos a la prevista al momento de la contratación, lo cual motiva situaciones de déficit presupuestal en la entidad, como ha sucedido en las últimas vigencias.

Entre los argumentos propuestos por la Unidad Nacional de Protección

relacionados con los hechos expuestos en la observación anterior, se encuentran los siguientes:

*“(...) es factible legalmente que los contratos estatales puedan ser objeto de adiciones, prórrogas y modificaciones, según las necesidades que surjan en desarrollo del contrato estatal, no obstante, se reconocen las excepciones taxativas de la Ley 80, tales como la adición en un porcentaje superior al 50% del valor inicial del contrato (...)”*

Con relación al origen del contrato 698 de 2020, el cual se suscribió bajo la situación de urgencia manifiesta, estipulan:

*“(...) la duración del contrato 698 de 2020 sería aproximadamente de 45 días calendario, plazo suficiente para adelantar un nuevo proceso de selección para la cobertura del arrendamiento de vehículos blindados en el Grupo 4 (...) el cual se tenía previsto adjudicar al mismo tiempo de agostarse el plazo de ejecución establecido para el contrato 698 de 2020. Sin embargo, el proceso de Selección Abreviada PSA-UNP-56-2020 fue también declarado desierto mediante Resolución 855 de 2020, lo cual conllevó a la entidad a realizar modificación del contrato 698 de 2020, con el único propósito de garantizar la continuidad del servicio de protección.”*

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

De acuerdo con lo anterior, la UNP dicta por medio de resolución No. 0981 de 2020:

*“Que este acontecer (...) abocó a la administración el 13 de agosto del año en curso, a suscribir adición al precedente contrato de urgencia manifiesta No. 698 de 2020 por la suma de (...) (\$1.524.421.886) (...) Que, revisada la ejecución financiera del contrato, el 28 de agosto de los corrientes el plazo de ejecución del mismo se prorroga hasta el 2 de septiembre de 2020 o hasta agotar recursos lo que primero ocurra.”*

Adicionalmente, asegura la entidad en su respuesta *“(...) que la Unidad Nacional de Protección no acudió a la modificación del contrato 698 de 2020 por un desbalance presupuestal y tampoco existían riesgos en esta materia; al contrario, como se puede evidenciar en los actos administrativos que declaran la urgencia manifiesta, la entidad ha estado ubicada frente a una inminente paralización de los servicios de protección a su cargo (...)”*

Por último, asegura la entidad *“(...) dentro del contrato en análisis no se comprometieron ni se pagaron recursos adicionales a los previstos y*

*necesarios para le ejecución durante el plazo inicial del contrato y la prórroga suscrita; así las cosas el actuar de la Administración se ajusta al artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y a la Ley 80 de 1993 cuando existen las partidas presupuestales necesarias para satisfacer las necesidades de la entidad, ello en cumplimiento del principio de economía en la formación de los contratos(...).”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

En primer lugar, la entidad alude a la posibilidad de adicionar contratos estatales hasta un 50%, lo cual se encuentra dentro de los términos legales y no está siendo objeto de discusión por parte de este órgano de control.

De igual manera, la UNP expone que los procesos de selección PSA-UNP-046-2020, y PSA-UNP-56-2020 fueron declarados desiertos, motivo por el cual la UNP declaró la situación de urgencia manifiesta que fundamentó la suscripción del contrato 698/2020 y su posterior adición presupuestal.

Frente a lo anterior, cabe aclarar que la observación presentada no cuestiona la motivación de las situaciones de urgencia manifiesta, sino el sustento técnico presentado por la supervisión encargada del contrato para la adición de recursos.

Ahora bien, con respecto a los motivos de la adición expuestos por la entidad en su respuesta, éstos no son mencionados en ningún momento por las respectivas supervisiones técnica y financiera, ni en el oficio de referencia MEM20-00016389 del 12/08/2020, ni en el acto administrativo del 13/08/2002 por el cual se perfecciona la adición de recursos al contrato 698/2020.

En adición a lo anterior, la entidad asegura en su respuesta que esta modificación al contrato no se dio por un desbalance presupuestal y tampoco existían riesgos para su materialización; sin embargo, la consideración No. 4 del acto modificatorio No. 1 expresa la necesidad de la adición presupuestal *“teniendo en cuenta que una vez realizado el balance de los recursos del contrato, los mismos no son suficientes para cubrir la necesidad del servicio hasta la fecha prevista en el instrumento principal”*.

De igual manera, en el oficio MEM20-00016389 dirigido a la Dirección general de la entidad por parte de los supervisores encargados, éstos comunican que *“se efectuó la reevaluación de los precios de la oferta económica de los contratos en conjunto con la rentadora, resultando de común acuerdo un ajuste de costos por el tiempo que sufrague la presente adición a efecto de evitar el desequilibrio económico contractual en contra de la entidad.”*

Con lo anterior no sólo se contradice la afirmación realizada por la UNP en su respuesta, sino también se evidencia que las causales que motivaron la adición presupuestal según el acto modificatorio No. 1 y la comunicación que le antecede de referencia MEM20-00016389, no guardan relación con las expuestas por la entidad en su respuesta, ni con las expuestas mediante la Resolución 0981/2020. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

#### **10.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 3</b>
Verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable y el grado de ejecución contable y presupuestal de los recursos destinados por la entidad en la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de sus actividades misionales, constituidos como reservas presupuestales, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, vigencias expiradas y vigencias futuras.

#### **HALLAZGO Nro. 11. PAGO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA - (F) (D)**

Estudios previos: numeral 2.9

*“El presente contrato se pagará en doce (12) mensualidades anticipadas, cada una de un millón quinientos sesenta mil pesos m/cte., (\$1.560.000), por concepto de canon de arrendamiento del inmueble, incluido IVA y demás impuestos.*

*Los pagos se realizarán mes anticipado, dentro de los primeros diez días calendario, previa la presentación de la factura a la cual se deberá adjuntar la fotocopia legible del RUT y demás requisitos”.*

Resolución n° 04 del 03 de enero de 2020, *“Por medio de la cual se justifica la contratación directa”.*

*Artículo 1. Declarar procedente la celebración del contrato de 8 cupos de parqueo, con el señor Brayner Ronaldy Fuentes Ramírez identificado con cédula de ciudadanía N° 1.090.424.081, por un valor de dieciocho millones setecientos veinte mil pesos (\$18.720.000) incluido IVA y todos los costos directos e indirectos, con un término de ejecución de doce meses.*

Contrato No. 07 2020:

*2.9. Cláusula Pago: El presente contrato se pagará en doce (12) mensualidades anticipadas, cada una de un millón quinientos sesenta mil pesos m/cte., \$1560.000, por concepto de canon de arrendamiento del inmueble, incluido IVA y demás impuestos.*

*Los pagos se realizarán mes anticipado, dentro de los primeros diez días calendario, previa la presentación de la factura a la cual se deberá adjuntar la fotocopia legible del RUT y demás requisitos.*

## Estatuto tributario

*Artículo 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. <Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: El cual el servicio de arrendamiento de parqueo no está excluido.*

*Artículo 482. LAS PERSONAS EXENTAS POR LEY DE OTROS IMPUESTOS NO LO ESTAN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. <Fuente original compilada: D.1988/74 Art. 9o.> Las personas declaradas por ley exentas de pagar impuestos nacionales, departamentales o municipales, no están exentas del impuesto sobre las ventas.*

*Artículo 511 del Estatuto Tributario establece; "Los responsables del impuesto sobre las ventas deberán entregar factura o documento equivalente por todas las operaciones que realicen".*

*Artículo 615 del Estatuto Tributario dispone: "Obligación de expedir factura; Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas (...) deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales(...)"*

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento adelantada en la UNP y una vez evaluado el proceso de contratación directa N° 7 de 2020, con el objeto de contratar el arrendamiento de cupos para el parqueo de vehículos del programa de protección del grupo regional de Cúcuta, por valor de \$ 18.720.000, se evidenció:

Que se pagó el 19% de impuesto al valor agregado –IVA- al contratista persona natural, correspondiente a doce 12 mensualidades de millón quinientos sesenta mil pesos m/cte., \$1.560.000 por canon de arrendamiento, mediante cuentas de cobro; procedimiento que no corresponde a lo establecido en el estatuto tributario, los estudios previos, la resolución de

justificación del contrato, por cuanto estos disponen que los desembolsos deben realizarse mediante facturas previamente autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional –DIAN-, para el pago del impuesto de ventas a los responsables de este. No obstante, se evidencia la aprobación, en el informe financiero, por parte del supervisor del contrato, mediante cuentas de cobro.

Igualmente, se observa que las planillas de aportes de seguridad social suministradas por el contratista que hacen parte del informe de supervisión, corresponden a la Urbanización Paisaje Urbano S.A.S NIT 900451618, razón social que no tiene ninguna relación con el contrato toda vez que el contratista es una persona natural. Además, se evidencia que las cuentas de cobro se presentan con el logo del establecimiento comercial “Parqueadero y Deposito Zona Industrial NIT 1.090.424-081-5.

Lo anterior configura un detrimento al patrimonio público por el IVA cancelado sin el sustento legal, en cuantía de tres millones quinientos cincuenta seis mil ochocientos pesos m/cte. (\$3.556.800), correspondientes al 19% para el año 2020, de los dieciocho millones setecientos veinte mil pesos (\$ 18.720.000) pagados por las 12 doce mensualidades de canon de arrendamiento, como se observa en el siguiente cuadro:

<b>PAGOS ARRENDAMIENTO CUPOS DE PARQUEADERO DE VEHÍCULOS</b>			
Canon mensual de arrendamiento con IVA	IVA- 19%- 2020 IVA del canon de arrendamiento	Periodos Cancelados	Mensualidad
1.560.000	296.400	05-01-2020 a 04-02-2020	1
1.560.000	296.400	05-02-2020 a 04-03-2020	2
1.560.000	296.400	05-03-2020 a 04-04-2020	3
1.560.000	296.400	05-04-2020 a 04-05-2020	4
1.560.000	296.400	05-05-2020 a 04-06-2020	5
1.560.000	296.400	05-06-2020 a 04-07-2020	6
1.560.000	296.400	05-07-2020 a 04-08-2020	7
1.560.000	296.400	05-08-2020 a 04-09-2020	8
1.560.000	296.400	05-09-2020 a 04-10-2020	9
1.560.000	296.400	05-10-2020 a 04-11-2020	10
1.560.000	296.400	05-11-2020 a 04-12-2020	11
1.560.000	296.400	05-12-2020 a 04-01-2021	12
<b>Total 18.720.000</b>	<b>Total 3.556.800</b>	<b>Doce mensualidades</b>	<b>12</b>

En consecuencia, se evidencia que la entidad tiene debilidades en la supervisión en los contratos debido a la falta de seguimiento, de acuerdo con lo establecido en el manual de contratación de la entidad y demás normas reglamentarias.

Se presenta un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.



## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respecto al pago del impuesto a las ventas - IVA - en el contrato de arrendamiento, realizado al contratista que no era responsable de este impuesto la entidad manifestó:

*“En lo atinente a lo señalado en la observación 11, pago de lo contratado es importante señalar que en principio todo arrendamiento de bienes inmuebles está gravado con el impuesto a las ventas, y que el artículo 476 del estatuto tributario así lo contempla, pero también se debe señalar que el propietario del inmueble sólo factura el IVA si es responsable del mismo, lo que anteriormente se conocía como régimen común. Situación que a La luz de los hechos ocurridos se presentó en el desarrollo del contrato en comento, toda vez que el contratista no es responsable del impuesto a las ventas como se observa en el RUT.*

*El contrato de arrendamiento No. 007 de 2020, fue suscrito entre la Unidad Nacional de Protección – UNP y el señor Brayner Ronaldy Fuentes Ramírez, persona natural, comerciante, que de acuerdo con el Registro Único Tributario aportado en su propuesta económica nos confirma que no es responsable de IVA, tal como se evidencia a continuación.*

*Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 499 del Estatuto Tributario las personas no responsables de IVA (régimen simplificado), señala las prohibiciones establecidas a los pertenecientes a este régimen:*

- (...). Adicionar al precio de los productos que venda o de los servicios que preste, el valor correspondiente a IVA; en caso de hacerlo deberán cumplir con la totalidad de las obligaciones establecidas para el régimen común.*
- Presentar declaración de IVA. Si lo hacen, dicha declaración no producirá efecto legal alguno.*
- Determinar IVA a cargo y solicitar impuestos descontables.*
- Calcular el IVA en compra de bienes que se encuentren exentos o excluidos del IVA.*

*De acuerdo con lo reportado en la plataforma del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, al señor Brayner Ronaldy Fuentes Ramírez no se le practicó ninguna retención por concepto de IVA. Las retenciones practicadas, corresponden a las propias de una persona natural, tal como se evidencia en el Certificado de Ingresos y Retenciones adjunto; por lo tanto, la UNP no incurrió en detrimento al patrimonio público por este concepto.*

*Es claro señalar que al momento de firmar el contrato el contratista no era responsable del impuesto a las ventas y que cumplía con las condiciones establecidas en los numerales 1 al 6, del parágrafo 3 o parágrafo 5, del artículo 437 del Estatuto Tributario, por tal razón las observaciones del grupo auditor de la contraloría se quedan sin fundamento jurídico por cuanto se hace mención a un supuesto detrimento patrimonial por el pago del impuesto del IVA, en cual como se demuestra ampliamente no existía, por cuanto el contratista no es responsable del mismo”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Respecto del pago al impuesto al valor agregado –IVA- del 19% incluido en las doce 12 mensualidades de canon de arrendamiento por valor de millón quinientos sesenta mil pesos m/cte. (\$1.560.000) pagado al contratista mediante cuentas de cobro, sin justificación legal y contrario a lo establecido en el estatuto tributario, estudios previos y resolución de justificación del contrato, la entidad manifestó que todo arrendamiento de bienes inmuebles está gravado con el impuesto a las ventas según el artículo 476 del estatuto tributario y señala que el propietario del inmueble sólo factura el IVA si es responsable del mismo o corresponde al régimen común, que para el caso no es responsable del impuesto a las ventas como se observa en el RUT; explicaciones y razones a las que estamos de acuerdo. No obstante lo expresado por la entidad, se cancela el IVA, sin tener el contratista la condición de responsable del impuesto, tanto al inicio como dentro de la ejecución contractual y contrario a lo establecido en el estatuto tributario, estudios previos y Resolución de justificación de la contratación N° 004 del 03 de enero de 2020.

Igualmente, expresa la entidad, que “de acuerdo a lo reportado en la plataforma del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, al señor Brayner Ronaldy Fuentes Ramírez no se le practicó ninguna retención por concepto de IVA y que al momento de firmar el contrato el contratista no era responsable del impuesto a las ventas; razones estas que confirman que el contratista no era responsable del impuesto y que la UNP no le realizó ninguna retención por concepto de IVA”; sin embargo, se le cancela al contratista mediante cuentas de cobro, desatendiendo la cláusula de pago que preceptuaba, “*El presente contrato se pagará en doce (12) mensualidades anticipadas, cada una de un millón quinientos sesenta mil pesos m/cte., \$1.560.000, por concepto de canon de arrendamiento del inmueble, incluido IVA y demás impuestos.....Los pagos se realizarán mes anticipado, dentro de los primeros diez días calendario, previa la presentación de la factura a la cual se deberá adjuntar la fotocopia legible del RUT y demás requisitos”.*

Se concluye por las consideraciones y análisis anteriormente expuestos, que la observación se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$3.556.800.

## **HALLAZGO Nro. 12. FACTURACIÓN CONTRATO 576-2020 (A)**

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado”.

*Artículo 2º.” Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.*

Manual de Contratación y supervisión de contratos de la UNP adoptado mediante Acto No. GAA-MA-01 V4 del 26 de octubre de 2016.

*“6.3.2.3.11. De la supervisión. Se hará uso de la “supervisión” en un primer lugar, a través de un funcionario de la UNP, siempre que se cuente con el personal suficiente y calificado para ello, pues deberá ser un servidor del nivel profesional, con estudios en carreras afines al objeto del contrato que se va a supervisar. En tal caso, el Grupo de Contratación de la UNP determinará la(s) persona (s) responsables de su ejercicio. En un segundo lugar, se considera que la actividad de “supervisión” también podrá ser desarrollada por un contratista, siempre que dentro del objeto de su contrato se encuentre el desarrollo de dicha actividad. En éste caso la UNP podrá celebrar los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión que sean requeridos. En ambos casos, el supervisor debe contar con la capacidad suficiente para vigilar el cumplimiento de los compromisos contractuales y controlar el desarrollo operativo del contrato, así mismo tendrá como funciones las referidas en los numerales 6.3.2.3.3, 6.3.2.3.4, 6.3.2.3.5 y 6.3.2.3.7 del presente Manual, y las establecidas en la Guía”.*

*6.3.2.3.8. “Actividades de seguimiento y vigilancia de naturaleza Financiera y Contable. Son actividades y/o funciones de seguimiento y vigilancia de naturaleza financiera y Contable las siguientes: - Determinar si el contratista pertenece al régimen simplificado o al régimen común. - Solicitar a la persona encargada del ejercicio de las actividades de seguimiento administrativo y técnico, las certificaciones de cumplimiento requeridas para la realización de los pagos que corresponda efectuar al contratista. En todo caso, expedida dicha certificación, el funcionario encargado de las funciones financieras deberá tramitar todas las actividades requeridas para la materialización de los pagos antedichos, ejecutando al efecto, entre otras, las siguientes gestiones: o Solicitar al contratista la elaboración de correcciones o enmiendas a las facturas presentadas, cuando a ello haya lugar. o Verificar que los valores cobrados correspondan a los que contractualmente correspondan cancelar. o Verificar el*

*correcto diligenciamiento de los documentos a que haya lugar, con el propósito de permitir el cumplimiento de las obligaciones tributarias aplicables”*

Una vez analizado y revisado el contrato 576 de 2020 se encontró en la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO: *“La UNP pagara al contratista el valor del contrato de la siguiente forma: un pago anticipado correspondiente al 50% del presupuesto una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato; un pago parcial correspondiente a la segunda entrega de camisetas blindadas y un último pago parcial correspondiente a la entrega de camisetas blindadas”*.

No obstante, en los documentos relacionados en el expediente, se identificó que en el texto de la descripción de la factura se encuentra la forma de pago como “Anticipo”, lo cual genera confusión, presentándose contradicción frente a las formas de pago pactadas en el contrato contra las facturas emitidas por el contratista.

Por lo anterior, se evidencian debilidades, en la revisión de los requisitos para el proceso de facturación y pago del contrato, lo cual genera confusión entre lo establecido en el contrato con el pago realizado.

En virtud de lo recién mencionado, se presenta un hallazgo administrativo.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*(...) “Efectivamente en lo que se puede observar en la carpeta aportada, el contrato y demás documentos que lo integran o adicionan, se especifica la frase “pago anticipado” y es nuestro proveedor el que ciertamente incluye la frase “pago anticipado”, nacedero de la confusión y por consiguiente de la observación presentada.*

*En consecuencia, de lo anterior se solicitó al proveedor para que aclarara la frase “pago anticipado” el cual remite una comunicación que se aporta a la presente respuesta, que indica:*

Bogotá, D.C., Octubre 28 de 2021.

Señores  
**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**  
Carrera 63 No. 14-97  
Bogotá, D.C.

**Ref.: ACLARACION DE FACTURA 275 CONTRATO 576-2020**

El suscrito **PIER GIORGIO MUÑOZ QUAGLIA** actuando como Representante Legal de la sociedad **C.I.A MIGUEL CABALLERO S.A.S.**; certifica por medio del presente documento, aclaramos a la entidad que por error de digitación en la descripción de la factura quedo pago anticipo del 50%; que corresponde realmente al 50% de pago anticipado correspondiente al contrato No. 576 – 2020 y de acuerdo a lo que estipula la Clausula sexta donde de manera clara establece:

**CLÁUSULA SEXTA. – FORMA DE PAGO:** La UNP pagará al contratista el valor del contrato de la siguiente forma: un pago anticipado correspondiente al 50% del presupuesto una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato; un pago parcial correspondiente a la segunda entrega de camisas blindadas y un último pago parcial correspondiente a la tercera entrega de camisas blindadas.

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez revisada la documentación de la respuesta emitida por la entidad frente a la observación generada por este órgano de control, se evidencia que, el número de factura objeto de corrección por parte del proveedor, no corresponde con el número de factura que generó la confusión en relación con el “anticipo” y el “pago anticipado”.

En este sentido, los documentos aportados por la entidad, no desvirtúan las observaciones presentadas por la CGR.

Por lo anterior, se mantiene la observación presentada y se configura un hallazgo con presunta incidencia administrativa.

### 10.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Evaluar el control fiscal interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar.

Realizada la evaluación al sistema de control fiscal interno de la UNP, bajo los parámetros establecidos en la matriz elaborada para tal fin, esta arrojó el siguiente resultado:

## RESULTADO EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
<small>ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.</small>						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control			8	1		
B. Evaluación del riesgo			3	1		
C. Sistemas de información y comunicación			7	2		
D. Procedimientos y actividades de control			5	1		
E. Supervisión y monitoreo			4	1		
Puntaje total por componentes			1			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,100			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			Bajo			
Riesgo de fraude promedio			Bajo			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		6,000	6,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		6,000	12,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad		1,600				
		Parcialmente adecuado				
Calificación final del control interno		1,700				
		Con deficiencias				

Resultado de lo anterior, la calificación final del control interno arrojó un puntaje de 1,700, que según parámetros de la metodología corresponde **CON DEFICIENCIA**, como resultado de los procedimientos implementados por la Oficina de Control Interno para mitigación de riesgos.

Adicionalmente, se evaluó y calificó el diseño y efectividad de los controles que tiene identificados la UNP, con el objeto de mitigar la ocurrencia de los riesgos, lo cual arrojó una calificación de 1,600, lo que significa que el diseño de los controles y la efectividad en la mitigación y aplicación es **PARCIALMENTE ADECUADO**.

Es de anotar que, en el desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron situaciones que se constituyeron como hallazgos, los cuales quedaron registrados en el presente informe y soportan la calificación arrojada en la Matriz de Control Fiscal Interno, como son:

- Deficiencias en el desarrollo de los programas de protección asociadas con la oportunidad en la disposición de vehículos blindados.
- Falta de acciones y/o medidas correctivas tendientes a subsanar los incumplimientos de las obligaciones contractuales presentados en la



ejecución de los servicios contratados, y registrados en los informes de supervisión de estos.

- Asignación de medidas de protección sin la debida solicitud ante la entidad y su correspondiente estudio de riesgo.

## **10.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 5</b>
5. Tramitar las denuncias e insumos asignados hasta el cierre de la etapa de ejecución del proceso de la auditoría, relacionados con la materia a evaluar.

### **DENUNCIA 2021- 218567 - 82111 – SE**

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que adelanta la Contraloría General de la República a la Unidad Nacional de Protección–UNP-, en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021, fue asignada la denuncia de la referencia.

Denuncia que solicita al ente de control una verificación, a las decisiones y reevaluaciones tomadas por el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas de protección -CERREM-, a los procedimientos de asignación de viáticos, al procedimiento de asignación de vehículos para uso administrativo y a esquemas de protección y seguridad, al procedimiento de administración de bienes recibidos y entregados relacionados con armamento, equipos de comunicación, celulares, chalecos antibalas, botones de pánico y a la ejecución presupuestal en la adquisición de bienes y servicios en cumplimiento al objeto misional de la entidad.

En primer lugar, es importa señalar que la Contraloría General de la República - CGR- dentro del trámite a estas verificaciones ha dado respuesta de fondo a denuncias y ha adelantado auditorias de cumplimiento con el fin de verificar y conceptuar la aplicación normativa de los aspectos significativos a función de articulación, coordinación y ejecución de medidas de protección y apoyo a la prevención, protección a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

De otra parte, otro de los fines desarrollados en las auditorias de cumplimiento es la vigilancia del presupuesto ejecutado en la contratación para la adquisición de bienes y servicios, que realiza la entidad en la búsqueda del cumplimiento misional establecido en la Ley y demás normas reglamentarias,

especialmente los relacionados con, personal (escoltas, de apoyo), contratos de urgencia manifiesta, vehículos (blindados y convencionales), chalecos, elementos de protección, botones de seguridad, viáticos, elementos de comunicación celulares.

Así mismo, el ente de control evidenció que la Unidad Nacional de Protección - UNP- consagra dentro de su actividad administrativa los procedimientos de gestión relacionados a la solicitud de inscripción a los programas de protección ruta colectiva, ruta individual, de estudios de inspección técnica de seguridad física a instalaciones, de evaluación de riesgo individual y colectivo, de trámite de emergencia a la gestión de evaluación del riesgo, de gestión de servicio al ciudadano y un portafolio de servicios y trámites; procedimientos de administración de bienes para ingreso al almacén, custodia, y asignación, procedimientos establecidos mediante resoluciones al tema de asignación de viáticos y al trámite interno de grupos internos de trabajo, procedimientos de supervisión técnica y operativa, procedimientos de implementación y reevaluación y desmonte de medidas de protección.

También se evidencian actas de entrega y asignación de vehículos para uso administrativo y de protección a esquemas de seguridad, actas de administración y comunicaciones internas de legalización y formalización y baja de chalecos con protección balística, actas de legalización de bienes, entrega y devolución de botones de pánico, equipos de comunicación celulares.

En relación con el número de esquemas de protección, medidas solicitadas, estudiadas, negadas e implementadas, como a la solicitud de reevaluación y terminación de medidas de protección y posterior entrega de medios de comunicación, botones de pánico y chalecos de protección balística, se evidenciaron estadísticas a esta gestión.

Finalmente es importante señalar que, una vez terminado el trámite de la denuncia, los resultados se evidenciarán en los informes finales de las auditorías y denuncias realizadas a la UNP, que servirán de acervo probatorio para dar respuesta de fondo.

### **DERECHO PETICIÓN NO. 2021EO130498**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, establece que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Así las cosas, de la información suministrada y la revisión que de la misma se realizó, se puede concluir en primer lugar, que no se logró evidenciar diferencias cuantitativas y cualitativas que permitieran demostrar que se tratara de menores valores pagados por la denuncia al Sistema General de Seguridad Social en de Salud, sin embargo, dicha verificación no exime de responsabilidades individuales que surjan al momento del pago de nuevas planillas por la denunciada en cumplimiento del objeto contractual de prestación de servicios.

De lo expuesto anteriormente y conforme al análisis de la información recibida, la CGR, procede a emitir respuesta de fondo, informando que no es otro el proceder, al de decidir el archivo la diligencia, por cuanto los hechos denunciados no comportan indicios suficientes para adelantar acciones fiscales por parte de este ente de control, acorde al artículo 268 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia y artículo 1 de la Ley 610 de 2000, por tanto, la entidad se abstiene de adelantar cualquier otro trámite.

#### **DERECHO DE PETICIÓN NO. 2021-216584-82111-SE**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, establece que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Así las cosas, de la información suministrada y la revisión que de la misma se realizó, se puede concluir, que la entidad, en la actualidad, realiza un proceso de cobro al contratista, como producto de la Indagación preliminar que la Contraloría General de la República, en cumplimiento de su objeto misional. En consecuencia, este órgano de control no es competente para resolver la solicitud del quejoso, por cuanto la actuación administrativa que realiza la UNP, en contra del contratista, está soportada en una indagación que realiza la CGR dentro de su competencia, organismo que recibió la denuncia, presentado así, un conflicto de interés.

De lo expuesto anteriormente y conforme al análisis de la información recibida, la CGR, procede a emitir respuesta de fondo, informando que no es otro el proceder, al de decidir el archivo la diligencia, por cuanto los hechos denunciados no comportan indicios suficientes para adelantar acciones fiscales por parte de este ente de control, acorde al artículo 268 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia y artículo 1 de la Ley 610.

## 10.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Realizar seguimiento al plan de mejoramiento, en la materia a evaluar y conceptuar sobre su eficacia y eficiencia.

### HALLAZGO Nro. 13. REPORTE PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA ENTIDAD EN EL SISTEMA DE RENDICIÓN ELECTRÓNICA DE LA CUENTA E INFORMES - SIRECI - (A)

Artículo 6°, numeral tres, Resolución orgánica 7350/2013:

*“Modalidades de rendición de cuentas:*

*2. Plan de Mejoramiento: Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos administrativos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor”.*

Artículo 9°, numeral tres, Resolución Orgánica 7350/2013:

*“Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de vigilancia y control fiscal y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado un proceso de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, deberán suscribir y presentar un Plan de Mejoramiento Consolidado [...], con base en los resultados del respectivo proceso auditor, siempre que el mismo haya arrojado resultados representados en hallazgos administrativos, susceptibles de la implementación de acciones preventivas o correctivas”.*

Artículo 26°, Resolución Orgánica 6289/2011:

*“REVISIÓN. La Contraloría General de la República, revisará los planes de mejoramiento de conformidad con la metodología establecida en la Resolución Orgánica No. 5872 del 11 de julio de 2007 o el acto administrativo que la modifique o la sustituya y que para tal efecto esté vigente”.*

Artículo 27°, Resolución Orgánica 6289/2011:

*“La Contraloría General de la República emitirá un pronunciamiento de coherencia e integridad sobre los planes de mejoramiento conforme a lo previsto en la Resolución Orgánica No. 5872 del 11 de julio de 2007 o el acto administrativo que la modifique o la sustituya y que para tal efecto esté vigente”.*

Artículo 16°, numeral 4, Resolución Orgánica 7350/2013:

*“La modalidad del Plan de Mejoramiento en cuanto a la suscripción, cubre el período que adopte el sujeto de control o entidad territorial para su ejecución, con base en los resultados del proceso de vigilancia y control que lo haya establecido.”*

Numeral 4, Circular No 005/2019 Contraloría General de la República:

*“Cada Contraloría Delegada Sectorial y la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, deben realizar una evaluación a los planes de mejoramiento de sus sujetos de control y de acuerdo a la complejidad de los mismos, la importancia de la entidad en su sector, la relevancia de la entidad para el mejoramiento de la gestión pública en su ámbito sectorial, podrá proponer auditorías de cumplimiento a los Planes de Mejoramiento a realizarse dentro de las fases del PVCF”.*

Como parte de la auditoría de cumplimiento que actualmente se lleva a cabo sobre la Unidad Nacional de Protección, el equipo auditor procedió a la revisión del plan de mejoramiento vigente de la entidad, el cual debe contener todos los hallazgos que las deficiencias no se hayan subsanado, incluyendo los resultantes de la auditoría inmediatamente anterior, la cual abarcó la vigencia de julio de 2019 a junio de 2020.

Para llevar a cabo la revisión mencionada, este ente de control cuenta con dos insumos, siendo uno de ellos el *Informe Para Cierre de Hallazgos* de junio de 2021, el cual contiene las acciones de mejora que fueron objeto de avance del plan de mejoramiento, y el plan de mejoramiento registrado por la entidad en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI con corte a esa misma fecha.

Una vez verificados los hallazgos producto de la auditoría anterior y las acciones de mejora asociadas, se evidencia que, aunque el *Informe Para Cierre de Hallazgos* contiene las actividades correctivas a desarrollarse, el plan de mejoramiento que reposa en el SIRECI no contiene la totalidad de ellas. Por el contrario, el reporte de este aplicativo únicamente incluye acciones de mejora y las fechas de ejecución de dos (2) actividades de los ocho (8) hallazgos de la auditoría 2019-2020.

Es de mencionar que en la presente auditoría se realizó la debida verificación de las acciones de mejora reportadas por la entidad correspondientes a hallazgos de auditorías anteriores, con el fin de ratificar la idoneidad del contenido del plan de mejoramiento.

Adicionalmente, algunas de las acciones de mejora faltantes en el plan de mejoramiento del SIRECI corresponden a hallazgos de la auditoría 2019-2020 que a día de hoy persisten, como se puede evidenciar de acuerdo con las observaciones comunicadas en la presente auditoría (2020-2021), tales como los relacionados con el incumplimiento parcial de obligaciones contractuales, falencias en los mecanismos de control para trazabilidad de sustitución de vehículos de protección y la ambigüedad presentada en las formas de pago pactadas en contratos suscritos por la entidad con terceros.

Por lo anterior, es pertinente manifestar que las acciones de mejora presentadas por la entidad en su *Informe Para Cierre de Hallazgos*, así como los hallazgos de los cuales se originan, sean reportados en su totalidad por la entidad en el aplicativo SIRECI, debido a que éste hace parte la ruta de acción de la entidad para subsanar las observaciones presentadas.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“(...) esta Oficina de Control Interno registra y presenta ante la CGR los planes de mejoramiento resultantes de las auditorías realizadas por el órgano de control, atendiendo las directrices establecidas para la Rendición de Cuentas por los sujetos de control de la CGR. Como soporte de esto, la OCI cuenta con los certificados de rendición, que pueden encontrarse en el SIRECI, como muestra se anexa el certificado expedido por el SIRECI con ocasión de la presentación del plan de mejoramiento correspondiente a la auditoría de cumplimiento realizada sobre las vigencias 2019-2020 (...)”*

*“Así mismo, la Circular 005 de 2019 establece que: ‘Las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que las causales del hallazgo han desaparecido o se ha modificado los supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo (...)’. De lo anterior, se entiende que la información a reportar es el informe con las acciones cumplidas, es decir, los hallazgos que se cierran”.*

*“Analizando lo anterior, podemos afirmar que la circular no es congruente con lo señalado en el Manual, a pesar de esta discrepancia, esta Oficina de Control Interno reporta tanto las acciones de mejoramiento cumplidas, como las que no han sido cumplidas, la primera parte, es decir, las acciones cumplidas, se registran en el Informe Para Cierre de Hallazgos vigencia 2019 (...) la segunda parte, que son las acciones no cumplidas o que se encuentran en ejecución, se reportan a través del **STORM USER** y se carga en **SIRECI** por archivo **STR**, estos corresponden a los dos (02) hallazgos que menciona la Contraloría, y son los que aún no ha subsanado”.*



## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En primer lugar, en cuanto al certificado de presentación de plan de mejoramiento mencionado por la entidad, es de aclarar, que la observación presentada no cuestiona la existencia de dicho reporte, sino la calidad de la información reportada en el mismo.

Por otra parte, en cuanto a la información a reportar en el aplicativo SIRECI, el equipo auditor se permite reiterar que no se encuentran incluidas la totalidad de las acciones correctivas y/o preventivas a desarrollar por la entidad en virtud de lo siguiente:

1. De los 6 hallazgos identificados a partir de la auditoría de las vigencias 2019-2020 que no fueron reportados en SIRECI, los siguientes tres (3) persisten a la fecha, e incluso fueron identificados y/o son objeto de observaciones en el proceso auditor que se adelanta para las vigencias 2020II – 2021I:

- Hallazgo No. 5, relacionado con la incertidumbre sobre la fecha real de inicio de ejecución de los contratos suscritos por la entidad. Esta situación persiste a la fecha, como es el caso de los contratos 698/2020 y 825/2021, en los cuales se evidencia la fecha de terminación del contrato, sin incluir una fecha estimada de inicio de los servicios contratados, ni especificar la fecha de suscripción del acto administrativo.
- Hallazgo No. 6, relacionado con la falta de mecanismos que contribuyan al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas en la prestación de los servicios contratados. Lo anterior se alude como subsanado por la entidad por el hecho de delegar a la Oficina Asesora Jurídica como parte supervisora en los contratos celebrados, lo cual no constituye una acción de mejora, considerando que en la presente auditoría se comunicó por medio de la observación No. 9 la reiteración de estas faltas a las obligaciones, en complemento con la falta de acciones correctivas por parte de la entidad.
- Hallazgo No. 7, en virtud de la confusión que surge de la utilización de dos términos entre los contratos suscritos por la entidad y las facturas presentadas por los contratistas, siendo estos “*pago anticipado*” y “*anticipo*”, los cuales constituyen dos modalidades de pago con distintos tratamientos y fundamentos a nivel presupuestal. Esta inconsistencia es objeto de reproche en la presente auditoría, y fue comunicada por medio de la observación No. 15.

De lo anterior se permite inferir que, al no haberse subsanado las causas que dan origen a estos hallazgos de la auditoría realizada sobre las vigencias

2019II – 2020I, como se sustenta en las observaciones trasladadas producto del proceso auditor en curso, los hallazgos relacionados anteriormente debieron haberse incluido en el plan de mejoramiento reportado por la entidad en el SIRECI, así como las acciones correctivas pendientes.

2. Las causas que dieron lugar a los hallazgos No. 4 y 7 derivados de la auditoría 2019 II – 2020 I, a pesar de presuntamente haber sido subsanadas en el presente año, debieron ser relacionados en el plan de mejoramiento reportado en SIRECI con corte a diciembre de 2020, fecha para la cual se habían trasladado los hallazgos producto del control fiscal anterior, y no habían sido ejecutadas las acciones correctivas.

Cabe aclarar que el presente equipo auditor realizó la consulta y análisis del plan de mejoramiento de la UNP que reposa en SIRECI, con corte a diciembre de 2020, a partir de lo cual se ratifica la observación presentada en principio, por lo que se constituye un hallazgo administrativo.

#### **10.8. EVALUACIÓN DE PLAN DE MEJORAMIENTO Y HALLAZGOS AUDITORÍA 2019-2020**

Con relación al *INFORME PARA CIERRES DE HALLAZGOS* proporcionado por la UNP con corte a junio de 2021, la entidad auditada propuso un total de 23 acciones para subsanar los hechos que dieron origen a ocho (8) hallazgos resultantes del control fiscal realizado en la vigencia anterior, frente a los cuales el equipo auditor realiza las siguientes observaciones:

1. Las causas de origen de los siguientes hallazgos no fueron abordados en el presente proceso auditor, por no estar directamente relacionados con los objetivos de la auditoría:

REF. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO
1	No se cuenta con un adecuado sistema de información misional, que permita integrar las funciones de atención de solicitudes, asignación de Ordenes de Trabajo OT, evaluación de riesgo por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI, control de calidad, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- e implementación de medidas.
3	Debilidades en la oportunidad para la asignación e implementación de medidas de protección
4	El Director de la UNP emite un oficio el 20 de noviembre de 2018 donde asigna a la Secretaria General como supervisor financiero-Jurídico, del contrato 753, sin embargo, se observa que el acta de inicio fue emitida el 14 de noviembre del 2018 donde se encuentra firmada por la supervisora Financiera jurídica, es decir el acta es firmada por este supervisor sin haberse realizado el nombramiento de manera legal y formal.
5	Demuestra debilidades en el control y seguimiento administrativo y legal en la elaboración de documentos, generando incertidumbre en la fecha real del inicio en la prestación de los servicios, conllevando a realizar pagos por un servicio sin el perfeccionamiento ni legalización del contrato en lo relacionado con el llenado de los requisitos contemplados en el artículo 71 del estatuto orgánico del presupuesto, así como inobservando lo descrito en el artículo 83 del Ley 1474 de 2011.
8	Revisado el contenido de las resoluciones antes mencionadas no se puede establecer el nivel del riesgo que arroja el estudio que adelantó la Policía Nacional conforme al artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015.  Así mismo, tampoco se puede determinar si existe una variación del nivel del riesgo conforme lo determina el parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto 1066 de 2015 que faculta al CERREM y no al "Comité de Servidores Públicos", como se establece en las resoluciones citadas, para modificar las medidas de protección cuando existan situaciones que varíen el nivel del riesgo del protegido, que debe estar reflejado en los citados actos administrativos conforme a la sesión que se registra en cada resolución del Comité Especial de Servidores y Ex - servidores Públicos
9	Adjudicación del proceso contractual a un proponente que no cumplía con la totalidad de los requisitos financieros habilitantes, específicamente el indicador de liquidez (el pliego exigía un índice mayor o igual a 1,2 veces y conforme la información certificada en los Estados Financieros, la liquidez del Consorcio Renting Blindados 2019 2021 es de 1,04 veces).

2. Los hechos de origen de los siguientes hallazgos fueron evaluados en el presente proceso auditor, evidenciando que éstos persisten a la fecha:

REF. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO
6	Falta de mecanismos que contribuyan al cumplimiento, en tiempo real, de las obligaciones de los contratistas, con el fin de prestar los servicios de protección de manera eficiente y eficaz, generando desgaste administrativo al interior de la entidad hasta llegar al punto de apertura procesos sancionatorios por las inconformidades presentadas en la prestación de los servicios de arrendamiento de vehículos blindados, afectando que la misionalidad de la entidad no se preste de manera eficiente.
7	Utilización de término inadecuado en la forma de pago de los contratos (pago anticipado) en los informes de supervisión, esta situación ocasiona confusión e incertidumbre en la lectura, más cuando se evidencia que la entidad realizó pagos como abonos a una deuda por servicios prestados.

Por lo anterior, este órgano de control no acepta la solicitud de la entidad para el retiro de los hallazgos mencionados, correspondientes a la vigencia auditada 2019-2020.