CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

VIGENCIA 2014

CGR-CDSDJS- No 012
Junio de 2015

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloría General de la República

Contralor Delegado Sector Defensa, Justicia y Seguridad	Ivonne del Pilar Jiménez García
Director de Vigilancia Fiscal	Luis Francisco Balaguera Baracaldo
Supervisor	Juan Carlos González Trujillo
Responsable de Auditoría	Lucero Peña Pineda
Integrantes del Equipo Auditor	Luz Marina Sánchez Cortes
	Gonzalo Miguel Erazo Uprimny
	Marisol Cruz Cerón
	Juan Carlos Quesada Arboleda

Tabla de Contenido del Informe

1.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS 6
1.1.1 Control de Gestión. 8
1.1.1.2. Indicadores 8
1.1.1.4. Factor de Evaluación Prestación del Bien o Servicio 9
1.1.2 Componente Control de Resultados 10
1.1.3 Componente de Legalidad 10
1.1.4 Componente Financiero – Contable 11
1.1.5 Componente Evaluación SCI 11
1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA 12
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS 12
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO 12
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 14
2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS 14
2.1.1 Componente - Control de Gestión 14
2.1.1.1 Factor de Evaluación - Procesos Administrativos- 14
2.1.1.2. Factor de Evaluación Gestión Presupuestal y Contractual 17
2.1.1.3 Factor de Evaluación – Prestación del Bien o Servicio 67
2.1.2 Componente de Legalidad. 79
2.1.3 FINANCIERO 85
3. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 100
4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS. 100
5. ANEXOS 109

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor
DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
Director General
Unidad Nacional de Protección
Bogotá, D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a la Unida Nacional de Protección a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y de los resultados de su gestión en la constitución del rezago presupuestal, en la ejecución del presupuesto asignado a la Entidad y del examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2014 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales no fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados financieros, libres de errores e inconsistencias significativas, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno)

obtenidos por la administración de la Entidad en las áreas y/o procesos auditados.

Verificado el SIRECI, se evidenció que el representante legal de la Unidad Nacional de Protección, rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2014, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 7350 del 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, de los objetivos planteados y de la matriz de riesgos, lo que incluye su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría incluyó el examen a los siguientes temas: Macro proceso planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios: Procesos Ejecución, programación, resultados e impacto. Macroproceso gestión de adquisición de bienes y servicios: Procesos ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones, supervisión e interventoría, liquidación contractual, Selección de Proveedores y Formalización del Contrato. Macroproceso gestión financiera, presupuestal y contable, Proceso ejecución y cierre del presupuesto y Proceso revelación de los estados contables y financieros. Macroproceso formulación de políticas, regulación y coordinación: proceso Seguimiento y Monitoreo de la Política y coordinación, Atención de denuncias y Evaluación a los riesgos y controles

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma. Sin embargo, es importante destacar que el 25 de agosto de 2014 la Fiscalía General de la Nación realizó diligencia de Registro y Allanamiento, en la cual se incautaron diversos elementos y documentos, entre los que se cuentan archivos de los expedientes contractuales, algunos de los cuales fueron objeto de selección de la muestra definida para el estudio y evaluación del Macroproceso gestión de adquisición de bienes y servicio. Para enfrentar esta situación se acudió a estrategias de consulta de diversas fuentes oficiales, como por ejemplo el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, informes de la Oficina de Control Interno de la UNP, copias de los soportes para pagos de las facturas de los contratos, entre otros.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

1.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en las conclusiones y hallazgos relacionados en este informe, la Contraloría General de la República considera que el concepto sobre gestión y resultados es Desfavorable con una calificación de 36,8 resultante de ponderar los componentes que se relacionan en la siguiente tabla y se explican a continuación:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla No. 1 Evaluación de Gestión y Resultados

	COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Control de Gestión 20%	Procesos Administrativos	15%	7,50	20%
		Indicadores	25%	12,50	
		Gestión Presupuestal y Contractual	35%	16,92	
		Prestación del Bien o Servicio	25%	17,08	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%	54,00	10,80
	Control de Resultados 30%	Objetivos misionales	50%	33,83	30%
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	30,00	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		100%	63,83	19,15
	Control de Legalidad 10%	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	45,00	10%
	CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%	45,00	4,50
	Control Financiero 30%	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	0,00	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%	0,00	0,00
	Evaluación del Control Interno 10%	Calidad y Confianza	100%	23,55	10%
	CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%	23,55	2,36
	CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA				36,8

36.8

CONCEPTO DE GESTIÓN	VER HOJA [illegible] 30 PUNTOS	DESFAVORABLE
FENECIMIENTO DE LA CUENTA	VER HOJA [illegible]	NO FENECE

Elaboro Equipo Auditor

1.1.1 Control de Gestión.

Se evaluaron los componentes de Procesos Administrativos, Indicadores, Gestión Presupuestal y Contractual, Prestación de Bienes y/o Servicios, obteniendo una calificación de 54 sobre 100 de acuerdo a las siguientes conclusiones.

1.1.1.1Procesos Administrativos

El proceso administrativo de la Entidad en sus fases de Planeación, Dirección, Ejecución y Control se evaluó transversalmente en todos los componentes del control fiscal aplicados, obteniendo una calificación de 7,50 del 15% de la ponderación del subcomponente.

Esta calificación se vio afectada, por las debilidades que se encontraron en la gestión fiscal encontrándose que existen debilidades en la dirección, planeación, organización, control y seguimiento, en la implementación de los procesos misionales que conforman la ruta de protección, tales como que la información registrada en las bases de datos de protegidos con sus medidas de protección es incompleta, no existen archivos y por tanto no hay trazabilidad de la información, lo que genera incertidumbre en su confiabilidad e integridad, situaciones que generan que la Entidad no cuente con la información oportuna como instrumento de planificación y de toma de decisiones.

Así como también se evidenciaron debilidades en los procesos de planeación y de seguimiento y control en la ejecución del presupuesto y en los procesos contractuales lo que implica un grave riesgo de daño jurídico de gran inminencia ante la reclamación administrativa interpuesta por los contratistas como también se evidenciaron deficiencias en la organización y coordinación de las áreas tanto misionales como de apoyo, aspecto que dificulta el cumplimiento de los objetivos misionales.

1.1.1.2. Indicadores

La calificación de este componente fue de 12,50 del 25% de la ponderación del subcomponente.

Esta calificación obedece a que en el proceso misional Gestión de Atención al Usuario, cuatro (4) de los indicadores diseñados no aportan información necesaria para controlar, evaluar y tomar decisiones, toda vez que no se encuentran formulados con las variables apropiadas que permitan medir el desempeño del proceso.

De otro lado, el no contar con un indicador que mida cuántos protegidos tiene realmente la Entidad, se ve afectada la gestión contractual por tanto no se puede tener control de la cantidad de esquemas que se requieren.

1.1.1.3. Factor de Evaluación Presupuestal y Contractual

Este factor tuvo una calificación de 16,92 del 35% de la ponderación del subcomponente.

La anterior calificación, teniendo en cuenta que se evidenció una inadecuada constitución del rezago presupuestal, por la inobservancia de los principios presupuestales principalmente al adquirir compromisos sin las disponibilidades de apropiación requeridas y en la constitución del rezago sin el lleno de los requisitos.

Además, durante la vigencia 2014 se presentaron deficiencias en procesos significativos de la gestión de adquisición de bienes y servicios, tales como; la estructuración de los estudios previos y pliegos de condiciones, la legalización de anticipos, modificaciones y adiciones, la supervisión de la ejecución contractual, y el reconocimiento y pago de bienes y servicios. Estas deficiencias presuponen incumplimientos en la aplicación de los principios de planeación, legalidad, transparencia, economía y responsabilidad del Estatuto Contractual Estatal.

1.1.1.4. Factor de Evaluación Prestación del Bien o Servicio

Este factor tuvo una calificación de 17,08 sobre del 25% de la ponderación del subcomponente.

Calificación que responde a que la Entidad, a marzo de 2015, presta los servicios de protección a 9.646 beneficiarios, viendo desbordada su capacidad financiera y administrativa ante el incremento de un 350% del número de beneficiarios desde su creación, situación que ha generado debilidades en términos de calidad, oportunidad y costos, en la asignación de las medidas por cuanto en ocasiones éstas no han sido idóneas, ni oportunas con respecto al nivel de riesgo de los beneficiarios. Adicionalmente las evaluaciones que exigen los trámites de emergencia así como las reevaluaciones del riesgo por temporalidad no fueron oportunas. En este mismo sentido, no se cuenta con un aplicativo que permita registrar la ruta de protección en tiempo real y así tener su trazabilidad en sus actuaciones.

1.1.2 Componente Control de Resultados

En este componente se analizaron los factores de evaluación, objetivos misionales y *Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes programas y proyectos:* y tuvo una calificación del 63,83 sobre 100, teniendo en cuenta los siguientes aspectos.

1.1.2.1 Objetivos Misionales

La calificación obtenida en este componente fue de 33,83 sobre un total de 50.

Este componente se vio afectado especialmente por las deficiencias en la elaboración del Plan Estratégico y Plan de Acción así como por la falta de control, seguimiento y monitoreo en el cumplimiento de los mismos; situaciones que unidas con las inconsistencias presentadas en los procesos misionales que conforman la ruta de protección evidencian ausencia en el direccionamiento estratégico de la Entidad que le permitan medir, articular y evaluar el desempeño de la política pública que tiene bajo su responsabilidad.

1.1.2.2 Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes programas y proyectos:

La calificación de este componente fue de 30 sobre 50, teniendo en cuenta que si bien el objetivo propuesto con el proyecto de inversión analizado se cumplió, el estudio de necesidades que soporto su formulación y su contratación derivada no guarda relación con la realidad de la Entidad, toda vez que el número de funcionarios con que cuenta la Entidad para brindar el servicio de protección es muy inferior al número de armas adquiridas con el mencionado proyecto, por consiguiente, éstas se encuentran en riesgo de deterioro por no ser utilizadas en su totalidad.

1.1.3 Componente de Legalidad

La calificación de este componente fue de 45,0 sobre el 100% de la ponderación del subcomponente.

El mismo fue evaluado transversalmente en las operaciones financieras, administrativas y económicas de la Entidad, observándose que la vulneración de normas es altamente relevante, especialmente por deficiencias en el cumplimiento de los principios economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia,

responsabilidad y transparencia de la Función Administrativa, afectando a los macroprocesos de adquisición de bienes y servicios, de gestión financiera, presupuestal y contable, y de formulación de políticas, regulación y coordinación.

1.1.4 Componente Financiero – Contable

Las salvedades están originadas en la falta de registro de operaciones por la adquisición de servicios de seguridad de escoltas y gastos asociados a las mismas, así como arrendamiento de vehículos blindados y corrientes, sin respaldo presupuestal ni contractual. No se evidenció conciliación de saldos contables articulado con las áreas donde se originan los procesos, entre otros, almacén, respecto a las Propiedades, Planta y Equipo, Convenios, por la prestación de servicios. Deficiencias en la clasificación de cuentas contables.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a $165.531,3 millones, valor que representa el 390,8% del activo total de la Entidad, que asciende a $42.357,2 millones.

Opinión: Adversa o negativa

En nuestra opinión, por lo expresado en el párrafo precedente, los estados contables de la Unidad Nacional de Protección, no presentan razonablemente la situación financiera, en todos los aspectos importantes a 31 de diciembre de 2014 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en la misma fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

1.1.5 Componente Evaluación SCI

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 2,529, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la Entidad es "Ineficiente".

En la Unidad se presentan deficiencias en el diseño y operación de los mecanismos de Control, especialmente en el control, seguimiento y monitoreo de las actividades de los procesos misionales de la Entidad, toda vez que no cuenta con un sistema de información articulado, que consolide las actividades generadas en la ruta de protección, que permitan su trazabilidad en tiempo real y que contenga alertas en los momentos que se

requieran las evaluaciones, revaluaciones o retiro de las medidas de protección según el caso, generando incertidumbres en la confiabilidad de los productos obtenidos en cada área.

La Entidad en la vigencia analizada no contó con procedimientos ni manuales actualizados que le permitan la oportunidad en el desempeño de sus funciones; al igual que en algunos grupos internos de trabajo no se cuenta con los funcionarios para la evacuación de las actividades que se desarrollan al interior de ellos observándose trabajos represados.

1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República NO fenece la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2014.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron setenta y siete (77) hallazgos administrativos, de los cuales (28) tienen presunta connotación disciplinaria, y (5) de ellos con presunta incidencia fiscal.

No se realiza traslados de hallazgos penales teniendo en cuenta que sobre los hechos evidenciados en el proceso auditor tiene conocimiento la Fiscalía General de la Nación.

De igual manera, se determinó un beneficio de auditoria por $2,08 millones correspondiente a la devolución de un pago por doble facturación del servicio de mantenimiento preventivo de uno de los vehículos de la Entidad.

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Unidad Nacional de Protección, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – "SIRECI" - adoptado mediante la Resolución Orgánica No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; de la Contraloría General de la República, que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo.

Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles contados a partir del recibo de este documento. Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento, no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante este órgano de control.

Bogotá, D. C,

IVONNE DEL PILAR JIMÉNEZ GARCÍA
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Luis Francisco Balaguera Baracaldo - Director Vigilancia Fiscal
Juan Carlos Gonzalez Trujillo - Supervisor
Lucero Peña Pineda - Responsable Auditoría
Equipo auditor

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.5 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República evaluó la eficiencia y la eficacia de los procesos administrativos, los indicadores, la gestión presupuestal y contractual y la prestación del bien o servicio de la Unidad Nacional de Protección, con los siguientes resultados:

1.5.1 Componente - Control de Gestión

2.1.1.1 Factor de Evaluación - Procesos Administrativos-

- ***Evaluación Plan Estratégico y de Acción***

La Unidad Nacional de Protección cuenta con un Plan Estratégico Institucional -PEI adoptado mediante Resolución 190 del 22 de mayo de 2012, el cual se encuentra direccionado con el Plan Nacional de Desarrollo - específicamente con el objetivo 3 y estrategia No.3.7 *"Programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo".*

Este plan se encuentra conformado por cinco (5) perspectivas, 11 objetivos institucionales y 33 estrategias, durante la vigencia del 2014, el plan se ejecutó parcialmente a través del cumplimiento del plan de acción, cuyo propósito primordial es el de garantizar el cumplimiento de la misión referida en 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, tal como lo establece el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011.

En el proceso auditor se verificó el grado de cumplimiento del Plan de Acción y de los indicadores reportados por la Entidad específicamente de las actividades desarrolladas en dos de los tres procesos misionales: Gestión Evaluación del Riesgo y Gestión de Medidas de Protección, las cuales tienen coherencia con 15 estrategias y 6 objetivos institucionales.

- Evaluación Plan de acción del *Proceso Gestión de Evaluación del Riesgo*: para el cumplimiento de los objetivos de este proceso misional, en cabeza de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, la Entidad determinó 30 actividades, de las cuales se evaluaron 10 relacionadas

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

con el proceso de asignación de órdenes de trabajo para la materialización de la evaluación del riesgo por parte de los analistas, evidencia que las actividades de este proceso se encuentran ejecutadas en un 100%, no obstante, se detectaron debilidades en cuanto a la ejecución oportuna de algunas ordenes de trabajo así como de la ejecución de reevaluaciones por temporalidad. Con base en la información suministrada por la UNP a 31 de diciembre de 2014, se asignaron 9.244 Ordenes de trabajo de evaluaciones de riesgo, de las cuales 6.957 fueron ponderadas con resultado de la evaluación y 2.287 se encontraron pendiente por registrarse en el Sistema de Evaluación del Riesgo – SER.

- Evaluación Plan de Acción del Proceso *Gestión de Medidas de Protección*: Para el cumplimiento de los objetivos de este proceso, en cabeza de la Subdirección de Medidas de Protección, se plantearon cuatro (4) actividades, que fueron evaluadas en un 100%, a través verificación, inspección y consulta de la información registrada en la base de datos así como en archivos físicos y verificación de los procedimientos desarrollados por los grupos internos de trabajo quienes tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de las actividades que intervienen en la ruta de protección: implementación, control, seguimiento y verificación de las medidas de protección y esquemas protectivos, en la cual se detectaron deficiencias de planeación, dirección, coordinación, control, seguimiento y monitoreo en el desarrollo de las actividades y cumplimiento de metas.

Con relación al número de beneficiarios que hacen parte del programa de protección desde la creación de la unidad a marzo de 2015, la Entidad tiene registrado 9.646 protegidos.

Tabla No. 1 Total beneficiarios pertenecientes al programa de Protección de la UNP

Nivel de Riesgo	total Beneficiarios	Número beneciarios medidas blandas	Número beneciarios medidas duras
Ordinario	1791	1667	124
Extraordinario	6136	4606	1530
Extremo	9	2	7
Tramite de Emergencia	1	1	0
Juridico	19	2	17
medidas cautelares	28	13	15
instalaciones	1	0	1
UP-PCC	153	127	26
No aplica	1402	865	537
Finalizadas	106	95	11
TOTALES	9646	7378	2268

Fuente: información suministrada por la Entidad

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo No. 1 Plan Estratégico, Plan de Acción e Indicadores de Gestión de la UNP- 2014.

Una vez revisado y evaluado el plan estratégico y de acción de la Entidad vigencia 2014, se detectaron las siguientes inconsistencias:

- El plan estratégico aun cuando estableció objetivos institucionales y las estrategias para su cumplimiento, no definió los términos para su ejecución ni precisó el nivel de cumplimiento de las metas, por lo cual no se pudo medir el grado de avance o cumplimiento de los objetivos propuestos.

- Igual situación se presentó con el plan de acción donde la Entidad no evaluó el nivel de cumplimiento, que permitiera determinar en términos porcentuales la ejecución del mismo por lo tanto no permitió medir la gestión de la Entidad en cuanto al cumplimiento de los objetivos propuestos.

- En el diseño del plan de acción para el Proceso Misional Gestión de Medidas de Protección, no se tuvieron en cuenta los ocho (8) subprocesos que lo conforman, toda vez que en este plan se formularon cuatro (4) actividades que involucran a sólo tres subprocesos. situación que no permite determinar en su totalidad el cumplimiento misional de la Entidad.
- De seis (6) indicadores de gestión diseñados en el proceso Gestión de Atención al Usuario, cuatro (4) no aportan información necesaria que permitan medir el desempeño de las objetivos para la toma de decisiones por cuanto no se encuentran formulados como unidades de medidas que faciliten el monitoreo y evaluación de las actividades y metas.

Las situaciones descritas evidencian deficiencias en la formulación de los planes, así como la falta de asesoría y acompañamiento por parte de las oficinas y áreas responsables, contraviniendo el literal m de artículo Tercero "principio de coherencia" y el artículo 26 de Ley 152 de 1994, además de los literales d, e y h del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998, En consecuencia se observa que la Entidad, para la vigencia 2014, no contó con direccionamiento estratégico que le permitiera medir, articular y evaluar el desempeño de la política pública que tiene bajo su responsabilidad.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2.1.1.2. Factor de Evaluación Gestión Presupuestal y Contractual

Este subcomponente tuvo una calificación de 16,92 del 35% de la ponderación del subcomponente. El mismo está integrado por los factores Gestión Presupuestal y Gestión Contractual.

- **Factor de Evaluación Gestión Presupuestal**

  La anterior calificación, se obtuvo teniendo en cuenta que se evidenció una inadecuada constitución del rezago presupuestal, por la inobservancia de los principios presupuestales principalmente al adquirir compromisos sin las disponibilidades de apropiación requeridas y en la constitución del rezago sin el lleno de los requisitos.

ALCANCE

La Entidad constituyó un rezago presupuestal de $27.232 que representa el 5,9% del total comprometido, distribuidos entre el 4,4% de reservas presupuestales y el 1,5% en cuentas por pagar, para el examen del Rezago Presupuestal se elaboraron dos muestras; la primera se realizó para estudiar la constitución de las cuentas por pagar la cual ascendió a $5.339,3 millones monto que equivale al 79% del total de cuentas por pagar la cuales en total sumaron $6.784,4 millones. La segunda muestra se efectuó para el análisis de la constitución de la Reserva Presupuestal, esta muestra fue de $11.481 millones la cual corresponde al 56% de los $20.458,3 millones que se constituyeron como Reserva Presupuestal. El total de cuentas evaluadas para las reservas fue de 26 y para cuentas por pagar 12.

Hallazgo No. 2 Constitución Reserva Presupuestal (D).

En la revisión de la muestra contractual de la reserva presupuestal se pudo establecer que la UNP, mediante actas parciales de liquidación de contratos, con la Resolución No. 759 de 31 de diciembre de 2014 y No. 013 del 13 de enero 2015, reconoció y ordenó el pago de obligaciones a su cargo. Generando que se presentaran las siguientes situaciones en la constitución de múltiples compromisos:

1. Compromiso No. 360014, Reserva Presupuestal por $764 millones:

   El contrato No. 936 de 2014 por $764 millones, contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP No.8314 del 8 de abril de 2014. El contrato fue suscrito el 15 de diciembre de 2014 con un plazo de ejecución de 7 meses, lo que significa que al menos 6 meses y medio tendrán su ejecución durante la vigencia 2015.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2. Compromiso No. 375014, Reserva Presupuestal por $1341millones y Compromiso No. 375114, Reserva Presupuestal por $1341 millones:

   Mediante el artículo primero de la Resolución No 0759 del 31 de diciembre de 2014 fueron reconocidos y se ordenó el pago de los servicios prestados por el Consorcio, por la suma de $2.683.155.289, ordenándose se cancelara esta suma en dos pagos de $1.341.577.644. El reconocimiento y pago de estos servicios conforme al considerando de la citada Resolución, corresponde a la ejecución de los contratos Nos. 289, 803, 879, 884 y 891 de 2014. De la lectura de la precitada Resolución se colige, que se trataban de servicios efectivamente recibidos a satisfacción, por lo que conforme a la normatividad vigente, lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar.

3. Compromiso No. 50814, Reserva Presupuestal por $331 millones:

   El 30 de diciembre de 2014 se suscribió la modificación No. 001 al contrato No. 226 de 2014, por medio de la cual se prorrogó el término de ejecución hasta el 31 de marzo de 2015, superando en tres meses la anualidad autorizada para la ejecución de los recursos del certificado de disponibilidad presupuestal No. 3714 del 20 de enero de 2014.

4. Compromiso No. 303514, Reserva Presupuestal por $167 millones:

   En el contrato No. 860 de 2014 se evidenció informe de supervisión del 30 de enero de 2015, sin embargo, la factura corresponde a diciembre 24 de 2014, conforme a la normatividad vigente lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar, debido a que ya se había recibido el servicio. Este contrato contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP No.11814 del 23 de julio de 2014.

5. Compromiso No. 366914, Reserva Presupuestal por $1.440 millones:

   El Contrato No. 938 de 2014 contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - C.D.P. No. 18714 y Registro Presupuestal – R.P. No. 366914 ambos del 19 de diciembre de 2014, el contrato fue suscrito ese mismo día y, el plazo de ejecución de este contrato se cumplía el 31 de ese mismo mes, esta situación y la justificación presentada por la Entidad para la constitución de la reserva, permite concluir que los servicios recibidos en calidad de honorarios se recibieron en el transcurso de la vigencia 2014, por lo

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que conforme a la normatividad vigente, lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar.

6. Compromiso No. 367014, Reserva Presupuestal por $2.944 millones:

   El Contrato No. 940 de 2014 contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - C.D.P. No. 18714 y Registro Presupuestal – R.P. No. 367014 ambos del 19 de diciembre de 2014, el contrato fue suscrito ese mismo día y, el plazo de ejecución de este contrato se cumplía el 31 de ese mismo mes, esta situación y la justificación presentada por la Entidad para la constitución de la reserva, permite concluir que los servicios recibidos en calidad de honorarios se recibieron en el transcurso de la vigencia 2014, por lo que conforme a la normatividad vigente, lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar.

7. Compromiso No. 366814, Reserva Presupuestal por $440 millones y Compromiso No. 366814, Reserva Presupuestal por $1.000 millones:

   El Contrato No. 939 de 2014 contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - C.D.P. No. 18714 y Registro Presupuestal – R.P. No. 366814 ambos del 19 de diciembre de 2014, el contrato fue suscrito ese mismo día y, el plazo de ejecución de este contrato se cumplía el 31 de ese mismo mes, esta situación y la justificación presentada por la Entidad para la constitución de la reserva, permite concluir que los servicios recibidos en calidad de honorarios se recibieron en el transcurso de la vigencia 2014, por lo que conforme a la normatividad vigente, lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar.

8. Compromiso No. 374914, se estableció Reserva Presupuestal por $1.000 millones:

   En la revisión de la muestra contractual se analizó la constitución de la reserva presupuestal de los contratos Nos. 361, 859 y 923 de 2014 donde se pudo establecer que Mediante el artículo segundo de la Resolución No 0759 del 31 de diciembre de 2014 fueron reconocidos y se ordenó el pago de los servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, por la suma de $1.000 millones. El reconocimiento y pago de estos servicios conforme al considerando de la citada Resolución, corresponde a la ejecución de los contratos Nos. 361, 859 y 923 de 2014. De la lectura de la precitada Resolución se colige, que se trataban de servicios efectivamente recibidos a satisfacción, por lo

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que conforme a la normatividad vigente, lo que correspondía era la constitución de una cuenta por pagar.

Teniendo en cuenta los plazos estipulados y las modificaciones, la ejecución de los mencionados contratos se extiende y supera las vigencias respectivas, advirtiéndose que la Entidad no previó esta situación para solicitar la autorización al CONFIS correspondiente para constituir la respectiva vigencia futura, conforme a lo establecido en el artículo 3º del Decreto 4836 de 2011, además, no se evidencian hechos que permitan sustentar la constitución de las reservas presupuestales en atención a lo estipulado por el artículo 7 del mismo Decreto . Lo que refleja deficiencias en la programación y planeación en los procesos contractuales y presupuestales, por cuanto la Entidad no dispone del plazo suficiente para la recepción oportuna y a satisfacción de los bienes y servicios o el cumplimiento de los objetos contractuales dentro de la misma vigencia.

Lo anterior evidencia la inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y planificación[1], contenidos en el Decreto 111 de 1996 y el artículo 8 de la Ley 819 de 2003[2], en virtud de los cuales, las apropiaciones presupuestales deberán programarse de tal manera que su ejecución se realice durante la vigencia fiscal, es decir, a más tardar hasta el 31 de diciembre de la respectiva anualidad. De igual forma, se contraviene el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, que indica que los compromisos presupuestales en materia de contratos, se cumplen o ejecutan con la recepción de los bienes y servicios y que en caso de pactar la recepción en vigencias siguientes a la de la celebración del compromiso, se debe contar con la autorización previa por parte del CONFIS para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

---

[1]ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones
(Ley 38/89, artículo 9º, Ley 179/94, artículo 5º).

ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).

[2]ARTÍCULO 8o. REGLAMENTACIÓN A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Estas circunstancias afectan la transparencia en el uso de los recursos públicos, en especial, porque de antemano la Entidad sabe que los bienes, obras y servicios serán recibidos en vigencias fiscales siguientes.

El presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 3 Reconocimiento de Servicios prestados por los contratistas de los Esquemas de Protección mediante Actas Parciales de Liquidación (D).

Con base en la revisión de la muestra contractual de la reserva presupuestal y de la muestra para la evaluación de la gestión de adquisición de bienes y servicios se pudieron establecer las siguientes situaciones:

1. Según la Resolución No. 0090 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 204 de 2012, 800 de 2014, 926 de 2014 y 938 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $11.181 millones, de los cuales se reconocieron $6.315 millones por concepto de "Servicios" (esquemas fijos) y $4.865 millones por concepto de "Gastos Rembolsables".[3]

2. En atención a la Resolución No. 0091 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 203 de 2012 y 801 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $6.912 millones, de los cuales se reconocieron $4.476 millones por concepto de "Servicios" (esquemas fijos) y $2.436 millones por concepto de "Gastos Rembolsables".[4]

3. Conforme a la Resolución No. 0092 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 202 de 2012 y 802 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $20.186 millones, de los cuales se reconocieron $9.392 millones por concepto de "Servicios" (esquemas fijos) y $10.794 millones por concepto de "Gastos Rembolsables".[5]Asimismo, conforme a la Resolución No. 0150 del 09 de

---

[3] De estas sumas se ordenó el pago de $4.300 millones por "Gastos Rembolsables", con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.
[4] De estas sumas se ordenó el pago de $5.000 millones distribuidos $2.436 millones por "Gastos Rembolsables" y $2.563 millones por "Servicios de Protección", con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.
[5] De estas sumas se ordenó el pago de $8.712 millones distribuidos $8.678 millones por "Gastos Rembolsables" y $34 millones por "Servicios de Protección", con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

marzo de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial del contrato 802 de 2014, se reconocieron por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $11.473 millones, de los cuales se reconocieron $2.115 millones por concepto de "Servicios" (esquemas fijos) y $9.358 millones por concepto de "Gastos Rembolsables". [6]

4. Conforme a los considerandos y artículo primero de la Resolución No. 0013 del 13 de enero de 2015, de los contratos Nos. 289, 803, 879, 884 y 891 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios de alquiler de vehículos blindados por el CONSORCIO, la suma de $5.850 millones.

5. En este mismo sentido de la lectura de los considerandos y artículo segundo de la Resolución No. 0013 del 13 de enero de 2015, de los contratos los contratos Nos. 361, 859 y 923 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios de alquiler de vehículos blindados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $2.191 millones.

Lo anterior permite concluir que con base en los reconocimientos realizados por la UNP, se aceptó y reconoció que a los contratistas operadores de los esquemas de seguridad que se le adeudaban alrededor de $41.454 millones de la vigencia 2014, de los cuales con cargo al presupuesto de la vigencia 2015 de la UNP se ha visto en la obligación de cancelar $21.012 millones, quedando pendiente por pagar hasta la fecha $12.401 millones derivados de la ejecución de los mencionados contratos.

Los $41.454 millones que se manifiesta fueron reconocidos por la UNP, mediante la suscripción de las facturas y las Actas Parciales de Liquidación de los precitados contratos, representan la continuidad en la prestación del servicio con la aquiescencia de la Entidad, se desarrolló sin que los contratos contaran para la continuidad de su ejecución con los respectivos Certificados de Disponibilidad Presupuestal. Lo cual afecta la disponibilidad y ejecución de la vigencia fiscal 2015, sin haberse cumplido con los requisitos mínimos para la apropiación e incorporación respectivas, las cuales debían tramitarse en la vigencia anterior.

Esta situación no es acorde con lo estipulado por los principios de Legalidad y Economía de la Contratación Pública. Tampoco es acorde a la adecuada ejecución presupuestal inobservado el artículo 71 de decreto 111 de 1996.

---

[6] De estas sumas se ordenó el pago de $3.000 millones distribuidos $1.074 millones por "Gastos Rembolsables" y $1.925 millones por "Servicios de Protección", con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Las situaciones descritas generan que este hallazgo tenga presunta connotación disciplinaria.[7]

Hallazgo No. 4 Soportes para constitución de una Cuenta por Pagar (D).

Una vez revisados los soportes de la muestra de las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2014, se evidenciaron inconsistencias en la creación y reconocimiento de las obligaciones presupuestales toda vez que se constituyeron sin los soportes que permitieran su real liquidación y causación al momento de crear la cuenta por pagar, observándose que algunas no cuentan con los certificados de cumplimiento o recibido a satisfacción del servicio suscritos por el supervisor del contrato, o en otros, con la factura generada por el proveedor, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 y artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto así:

1. La cuenta con obligación No. 636514, cancelada con orden de pago No. 3368515 del 16 de enero de 2015, por concepto de combustible, por valor de 800 millones de pesos, no cuenta con facturas ni recibido a satisfacción.

2. Las cuentas con obligaciones números 640514 y 640614 con órdenes de pago 26266115 y 26264115 del 16 de febrero de 2015, por valor de $130.363.346 por servicio de mantenimiento de vehículos propios y a cargo de la Entidad, ´se cancelaron con factura de venta No.FT119775, expedida el 13 de enero del 2015, e informe de supervisión emitido el 14 de enero de 2015.

3. La cuenta con obligación No. 640414 y orden de pago No.11835915 de enero 29 de 2015, por valor de $159.080.909 de pesos, por concepto de servicio de mantenimiento a los vehículos blindados propios y a cargos de la UNP fue cancelada con factura de venta No.FT119776 por valor de $159.080.909 pesos expedida el 13 de enero de 2015 e informe de supervisión de enero 14 de 2014 y fecha de suscripción del contrato.

4. La cuenta con obligación 641414 y órdenes de pago No.11783015 por valor de $296.061.534 y 11796915 por valor de $370.298.783 pesos, del 29 de enero de 2015 fue canceladas con facturas de venta No.1522 y

[7] En principio no se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

1523 emitidas por los proveedores el 9 y 13 de enero de 2015 respectivamente, e informe de supervisión del 14 de enero de 2015, la cuenta con obligación 641514 fue cancelada con órdenes de pago No.11811015 y 11819515, facturas de venta No.6859 y 6858 emitidas el 9 y 13 de enero de 2015, respectivamente, e informe de supervisión del 14 de enero de 2015.

Estas situaciones, evidencian la falta de control en el cumplimiento de los documentos exigidos para la creación de las cuentas por pagar, por cuanto al momento de su constitución no existían los soportes necesarios como lo establece la normas presupuestales.

Hallazgo No. 5 Constitución Reserva Presupuestal.

La Unidad Nacional de Protección - UNP constituyó al cierre de la vigencia 2014, reservas presupuestales para Gastos de Funcionamiento por $19.769,6 millones, que representan el 4,15% del Presupuesto de Funcionamiento de la vigencia 2014, el cual ascendió a $475.824,4 millones, superando el tope establecido del 2%. Así mismo, constituyó reservas presupuestales para Inversión por $764,4 millones, que representan el 25,5% del Presupuesto de Inversión de la vigencia 2014, el cual ascendió a $3.000 millones, superando el tope establecido del 15%. Lo anterior obedece a la falta de planeación y seguimiento en la ejecución del presupuesto asignado a la Entidad, inobservando el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y artículo 78 del Decreto 111 de 1996, situación que ocasiona reducción del presupuesto de la Entidad.

Hallazgo No. 6 Cuenta por pagar – Servicio de Alquiler vehículos blindados para servicios ocasionales.

La Entidad registró una cuenta por pagar con las facturas Nos. 6859 y 1522 expedidas el 9 de enero de 2015, por valor de $55,6 millones c/u, por concepto de "*alquiler de vehículos blindados para servicios ocasionales como apoyo al programa de protección*", sin embargo, en las facturas no se describen ni el número total de vehículos ni el periodo de prestación del servicio, igualmente, las actas de recibo a satisfacción carecen de esta información, pues no se detalla el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista, información indispensable para que la Entidad pueda confrontar y/o comprobar sí los valores cobrados corresponden a los servicios suministrados.

Lo anterior se origina por la falta de control y seguimiento al pago de cuentas desacatando lo establecido en el literal b) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y lo señalado en el Manual de Contratación de la Entidad acápites 26.1.10 y 28.1.2.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo No. 7 Soportes para el pago de una cuenta por prestación de servicios. (D)

La cuenta con obligación No.633014, fue cancelada con orden de pago No 11633415 el 20 de enero de 2015, por concepto de *asesoría Jurídica*, factura No.107 de diciembre 12 de 2014, por valor de $17.253.086, valor que corresponden al 100% del contrato de prestación de servicios No.924 de 2014, con plazo de ejecución del 1° al 31 de diciembre de 2014.

Además de la factura, esta cuenta se pagó con informe de supervisión e informe parcial de actividades, éste último expedido por el contratista el 15 de diciembre de 2014, incumpliendo con lo pactado en la cláusula tercera del contrato: FORMA DE PAGO "*...La UNP pagara a el contratista el valor del contrato previa entrega y recepción a satisfacción por el supervisor del informe final de gestión...a la cual deberá adjuntar el RUT...*"

Lo descrito, demuestra falta de control, seguimiento y monitoreo por parte de las dependencias que intervienen en el proceso para el pago de cuentas por pagar, lo que genera que se paguen cuentas sin el lleno de los requisitos, desacatando lo establecido en la cláusula tercera del mencionado contrato.

La situación descrita genera que este hallazgo tenga presunta connotación disciplinaria.

- **Factor de Evaluación Gestión Contractual**

Este factor de evaluación tiene incidencia en el total de la calificación de la Gestión presupuestal y contractual por cuanto durante la vigencia 2014 se presentaron deficiencias en procesos significativos de la gestión de adquisición de bienes y servicios, tales como; la estructuración de los estudios previos y pliegos de condiciones, la legalización de anticipos, modificaciones y adiciones, la supervisión de la ejecución contractual, y el reconocimiento y pago de bienes y servicios. Estas deficiencias presuponen incumplimientos en la aplicación de los principios de planeación, legalidad, transparencia, economía y responsabilidad del Estatuto Contractual Estatal.

El examen del Macroproceso de Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios se realizó en los procesos que involucran las etapas del proceso contractual y sobre las responsabilidades en cada una de estas. Dicho examen se orientó a evaluar si la adquisición de bienes y servicios estuvo encaminada a cumplir con el objeto misional de la Unidad Nacional de Protección.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Una vez revisado el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, se pudo establecer que la UNP durante la vigencia 2014 realizó 462 registros contractuales por $90.356 millones, de los cuales se obtuvieron las siguientes estadísticas según la siguiente tabla.

Tabla No. 2 Registros contratación vigencia 2014

Estado	Licitacion		Concurso de Meritos		Seleccion Abreviada		Contratacion Directa		Contratacion Minima Cuantia	
	No.	Cuantia	No.	Cuantia	No.	Cuantia	No.	Cuantia	No.	Cuantia
Convocado	0	$0	0	$0	0	$0	0	$0	2	$79,790,415
Adjudicado	2	$2,304,922,518	0	$0	2	$5,102,618,716	0	$0	0	$0
Celebrado	1	$468,000,000	0	$0	4	$12,102,148,000	435	$69,218,057,637	11	$304,705,144
Liquidado	0	$0	0	$0	0	$0	3	$23,286,667	0	$0
Descartado	0	$0	0	$0	1	$712,800,000	0	$0	0	$0
Terminado Anormalmente despues de Convocado	0	$0	0	$0	0	$0	0	$0	1	$39,790,415
TOTALES	3	$2,772,922,518	0	$0	7	$17,917,566,716	438	$69,241,344,304	14	$424,285,974

Fuente: SECOP

Para la evaluación de este Macroproceso se hizo necesario realizar una muestra, la cual se elaboró de manera segregada por los tipos de procedimientos contractuales y teniendo como estrategia criterios de selección forzosa como los contratos que están relacionados con las denuncias que son objeto de estudio por parte de la Comisión de Auditoría, seguimiento de las funciones de advertencia y con el proyecto de inversión ejecutado durante la vigencia 2014. Así las cosas la muestra seleccionada es la siguiente:

Componente contractual de la atención de Denuncias:

Es de anotar, que estas denuncias tienen relación con presuntas irregularidades presentadas en la contratación, las cuales tienen un impacto relevante por el alto nivel de recursos comprometidos, además de tener una incidencia importante en la gestión misional de la Entidad. Es así como en el primer nivel de segregación se encuentran los contratos que las denuncias asignadas exigen analizar.

a) Contratos suscritos con operadores privados para la implementación de esquemas de protección:

- UNION TEMPORAL Contratista: Contrato No. 203 de 2012, contrato No. 801 de 2014, contrato No. 927 de 2014, contrato No. 939 de 2014.
- UNIÓN TEMPORAL Contratista: Contrato No. 202 de 2012, contrato No. 802 de 2014, contrato No. 940 de 2014.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

- UNION TEMPORAL Contratista: Contrato No. 204 de 2012, contrato No. 800 de 2014, contrato No. 926 de 2014, contrato No. 938 de 2014.

b) Contratos suscritos para la supervisión de los esquemas de seguridad implementados por la empresas contratistas:

- Empresa Privada que apoyo supervisión: Contrato No. 113 de 2013, Contrato No. 284 de 2013 y contrato No. 197 de 2014.

Componente contractual Seguimiento Plan de Mejoramiento y Proyecto de Inversión:

En el segundo nivel de segregación se encuentran los contratos relacionadas con Plan de Mejoramiento y con el proyecto de inversión.

c) Contrato No. 119 de 2012, contrato No. 498 de 2013, contrato No. 936 de 2014.

Componente contractual de muestreo aleatorio:

d) Se realizó una selección aleatoria por cada uno de los procedimientos de contratación.

Se seleccionaron los 4 procesos de Selección Abreviada, 1 proceso de Licitación Pública, 1 proceso de Mínima Cuantía y 15 procesos de Contratación Directa, con lo que se obtuvo una muestra de 12 contratos por $31.888 millones que representa el 45,24% del valor de la contratación registrada para la vigencia 2014, la cual junto con los contratos de las demás vigencias y sus adiciones asciende a 21 contratos por $281.916 millones. Como producto de las anteriores precisiones la muestra analizada fue la siguiente:

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Tabla No. 3 Muestra de Procesos Contractuales evaluados.

	No. Proceso Contractual	Valor	Valor adiciones
1	Contrato No. 119 de 2012	$663 millones	-
2	Contrato No. 202 de 2012	$80.360 millones	$37.600 millones
3	Contrato No. 203 de 2012	$48.314 millones	$15.229 millones
4	Contrato No. 204 de 2012	$32.276 millones	$17.542 millones
5	Contrato No. 354 de 2013	$3.155 millones	-
6	Contrato No. 113 de 2013	$840 millones	$280 millones
7	Contrato No. 197 de 2013	$7 millones	-
8	Contrato No. 284 de 2013	$1.725 millones	-
9	Contrato No. 498 de 2013	$3.500 millones	-
10	Contrato No. 366 de 2014	$1 millones	-
11	Contrato No. 800 de 2014	$3.860 millones	$1.930 millones
12	Contrato No. 801 de 2014	$4.245 millones	$2.122 millones
13	Contrato No. 802 de 2014	$8.070 millones	$4.035 millones
14	Contrato No. 926 de 2014	$1.800 millones	-
15	Contrato No. 927 de 2014	$1.800 millones	-
16	Contrato No. 928 de 2014	$3.860 millones	-
17	Contrato No. 936 de 2014	$1.528 millones	-
18	Contrato No. 938 de 2014	$1.440 millones	-
19	Contrato No. 939 de 2014	$1.440 millones	-
20	Contrato No. 940 de 2014	$2.944 millones	-
21	Contrato No. 941 de 2014	$900 millones	$450 millones

Elaboró: Auditor Responsable

Resulta provechoso destacar que un gran volumen de los recursos de la muestra auditada, se destinaron para la adquisición de servicios especiales, los cuales merecen unas precisiones para contextualizar los hallazgos que se derivaron de los mismos.

Contratos Operadores de Esquemas de Protección.

Mediante el Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011, se creó la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP), Entidad adscrita al Ministerio del Interior, teniendo como uno de sus principales objetivo misionales el de "*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 ONGs y de grupos de personas desplazadas, y*

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (...)". [8]

En atención a ello, fue confiado a la UNP, el Programa de Protección a personas amenazadas, conforme a la Ley 418 de 1997, adicionada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, en concordancia con el Decreto 4912 de 2011, modificado y adicionado mediante el Decreto 1225 de 2012. El Programa tiene origen en 1997 como resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, para apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto, que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.[9]

Con fundamento en que la Entidad no cuenta con el número suficiente de funcionarios dentro de su planta de personal, para proveer los hombres de protección que conforman los Esquemas de Seguridad de las personas que tiene bajo su responsabilidad proteger, se desarrollaron diversos procesos de contratación recurriendo a distintas clases procedimientos contractuales. Las características especiales para la prestación de este servicio, exigían que se garantizara a los beneficiarios del Programa de Protección la implementación oportuna de esquemas móviles de protección, por lo que fruto de procesos de Selección Abreviada se realizó la contratación de varios operadores que proveen los Esquemas de Protección. Pero también la Entidad desde la vigencia 2012 hasta la fecha, recurrió en diversas ocasiones a la declaratoria de Urgencias Manifiestas lo que conllevo a la suscripción numerosos contratos directos.[10]

- **Selección Abreviada PSA No. UNP 33 de 2012**

La Selección de Abreviada PSA No. UNP 33 de 2012, mediante la Resolución No. 479 del 13 de diciembre de 2012 adjudicó los grupos No. 01, 02 y 03 que dieron origen a los contratos No. 202, 203 y 204 respectivamente.

El objetivo de este proceso contractual era prestar los servicios de seguridad para la provisión, implementación y operación de esquemas de protección y

---

[8] Extractos de considerandos contractuales y de Estudios Previos de la contratación relacionada.
[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

para la provisión de escoltas, vehículos y motocicletas de apoyo que requiera la Unidad Nacional de Protección en desarrollo del Programa de Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades a cargo de la Entidad

La distribución presupuestal inicial que respaldaba los contratos se distribuyó de la siguiente forma:

GRUPO 1: Correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL11 por encontrarse en el primer lugar de orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 202, con una cuantía original de $80.690 millones

GRUPO 2: Correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL[12] por encontrarse en el segundo lugar del orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 203, con una cuantía original de $48.414 millones

GRUPO 3: Correspondiente al veinte por ciento (20%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL[13] por encontrarse en el tercer lugar del orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 204, con una cuantía original de $32.276 millones

Los hallazgos que se determinaron fueron los siguientes:

Hallazgo No. 8 Contratación Directa derivada de la declaratoria Urgencia Manifiesta.

Por medio de la Resolución No. 0507 del 15 de septiembre de 2014 se declaró Urgencia Manifiesta con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de protección a través de los esquemas de protección que la Unidad de Protección debe otorgar a la población objeto del Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades de las que es responsable la UNP.

---

[11] El nombre de la Unión Temporal se omite expresamente con el fin de garantizar el "Habeas Data" de las empresas que las constituyen y en especial atención al acatamiento del principio del Debido Proceso Administrativo.
12 IBIDEM.
13 IBIDEM.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El 16 de septiembre de 2014 bajo el amparo de esta Resolución se suscribieron los contratos Nos. 800, 801 y 802 de 2014, por un total de $16.175 millones.

El 4 de diciembre de 2014 con fundamento en la misma Resolución de Urgencia Manifiesta se suscribieron los contratos Nos. 926, 927 y 928 de 2014, por un valor total de $7.460 millones.

El 17 de diciembre de 2014 en atención a la Resolución de Urgencia Manifiesta se suscribieron los contratos Nos. 938, 939 y 940 de 2014, por un valor total de $5.874 millones.

El 2 de enero de 2015 con soporte en la misma Resolución del 15 de septiembre de 2014, se suscribieron los contratos Nos. 04, 05 y 06 de 2015, por un valor total de $41.674 millones.

Los anteriores hechos presuponen una vulneración al principio de Inmediatez[14] que exige la declaratoria de Urgencia Manifiesta, por cuanto incluso se suscribieron contratos pasados 104 días desde que se efectuó la declaratoria de la misma.

En este orden de ideas, por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013.[15].

Hallazgo No. 9 Estructuración de Estudios Previos y Gastos Asociados (D).

Los contratos No. 202[16], 203 y 204 de 2012 consagraron en sus cláusulas Decimas y en sus numerales 10.3 lo siguiente: "*10.3. DE LOS GASTOS ASOCIADOS: La UNP reconocerá los gastos en que incurra el contratista por concepto de tiquetes aéreos, peajes, combustibles y viáticos del personal que integre cada uno de los esquemas proveídos, gastos que solo se reconocerán y rembolsarán cuando se hayan realizado, de conformidad con*

---

[14] Concepto No. 2008110415 del 25 de marzo de 1995 con Consejero Ponente Camilo Osorio Isaza.

[15] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

16 El contrato No. 202 de 2012 presento la misma situación que informa el hallazgo, pero el mismo fue objeto de auditoría previa por parte de la Oficina de Control Interno, presentando un hallazgo de similares condiciones en su informe final.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ◦ www.contraloria.gov.co ◦ Bogotá, D. C., Colombia

los topes establecidos en el anexo técnico No 8 el cual hace parte integral del presente contrato. El reconocimiento de estos gastos se realizará durante el mes siguiente al que se causaron, mediante la figura de rembolso, para lo cual deberá reunirse los siguientes requisitos: solicitud escrita de los gastos asociados requeridos por parte del protegido al contratista, autorización escrita de dichos gastos por parte del contratista al protegido, presentación de los pasabordos efectivamente utilizados, recibos de peaje, soportes de consumo de combustible y demás documentos que evidencien claramente los gastos en que incurrió el contratista, toda esta documentación deberá contar visto bueno del supervisor del contrato. En todo caso, EL CONTRATISTA deberá dar estricto cumplimiento en cuanto a valores y cantidades máxima a autorizar por parte del contratista de conformidad con el anexo técnico No 8. La UNP reconocerá al contratista el dos por ciento (2%) del valor de estos gastos por concepto de administración de los mismos. (...)".

Sin embargo, los Estudios Previos que sirvieron de fundamento para los contratos Nos. 202, 203 y 204 de 2012 derivados de la Selección Abreviada, no contemplaron un tope máximo para la aprobación de los Gastos Asociados de los contratos, lo que generó que la ejecución de los recursos presupuestados para los contratos se impactara, por cuanto en algunos casos cerca del 40% de los pagos debieron hacerse con cargo a este ítem del contrato, generando que a partir de septiembre de 2013 fuera necesario realizar constantes adiciones al presupuesto de los contratos, debido a que el mismo fue rápidamente agotado, tal y como puede verse reflejado en las adiciones y prorrogas contractuales celebradas a partir del mencionado mes.

La anterior situación tuvo consecuencias significativas, debido a que esta clase de gastos que son de carácter esporádico, adquirieron un comportamiento de gastos habituales, llegando al extremo de aprobarse pagos de viáticos por escolta por el monto de 15 días en un mes que se prestaron los servicios, además de los pagos que se debieron realizar por concepto tiquetes aéreos, peajes y combustible, entre otros.

Lo anterior sin tener en cuenta que en la estructuración financiera del contrato, se estimó el valor de la tarifa máxima a cobrar por concepto de tiquetes aéreos, donde para la vigencia 2014, en los traslados nacionales se estableció una tarifa máxima $780.885 pesos (sin tener en cuenta el 2% de gastos de administración), cifra que fue la que cobraron los contratistas por estos ítems del contrato, sin diferenciar los destinos de los traslados y sin tener en cuenta que se debían anexar los documentos que evidencien los gastos en que incurrió el contratista ni la dinámica que tiene el mercado en esta clase de gastos, impidiendo que la Entidad pudiera obtener precios y condiciones más acordes a la realidad dl mercado.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

De igual forma no se tuvo en cuenta que los esquemas de protección por diversas situaciones administrativas requieren de los relevos de personal en los esquemas que integran los hombres de protección, situación que ha dado lugar a diversas reclamaciones contractuales y que se encuentran actualmente en trámite.

Estas mismas situaciones se presentaron en la estructuración de los contratos 800, 801, 802, 926, 927, 928, 938, 939, y 940 de 2014.

Es así como, debido a deficiencias evidenciadas en las áreas encargadas de realizar la Planeación contractual, se presentaron esta clase inconsistencias que significan un incumplimiento al principio de Planeación que rige la Contratación Pública, contenido y desarrollado en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012, Decreto 2474 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo[17].

Hallazgo No. 10 Pago de Gastos Reembolsables (F y D).

En desarrollo de la cláusula Decima de los contratos mencionados anteriormente, así como de sus modificaciones, y del Anexo Técnico No 8 de los contratos Nos. 202, 203 y 204 de 2012, se efectuaron pagos de los denominados "Gastos Reembolsables" en desarrollo de la ejecución de los citados contratos.

Sin embargo, los contratistas presentaron facturas globales y generales por estos conceptos, sin que se evidencie con precisión a que ítems corresponden, pero además las facturas no contaban con los soportes exigidos para su reconocimiento y pago. Es así como no se evidencia que se hayan anexado y verificado por parte de la supervisión del contrato, la solicitud escrita de los gastos asociados requeridos por parte del protegido al contratista, la autorización escrita de dichos gastos por parte del contratista al protegido, la autorización del Comité para gastos asociados excepcionales, los pasabordos efectivamente utilizados, recibos de peaje, soportes de consumo de combustible, las facturas de compra de los pasajes y todos los documentos que confirmen claramente los gastos en que incurrió el contratista como bien lo define el anexo Técnico 8.

[17] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El comportamiento de los pagos de estos contratos realizados para la vigencia 2014, refleja lo expresado en los párrafos precedentes, ilustrado en los siguientes cuadros[18]:

Tabla No. 4 Contrato No. 202 de 2012 para la vigencia 2014.

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
206	JUNIO		2.334.240.294			2.334.240.294
207	JUNIO		54.154.375			54.154.375
208	JUNIO		2.369.609.293			2.369.609.293
209	JUNIO		54.974.936			54.974.936
211	JUNIO	1.591.963.594		12.987.164,00	26.580.320,00	1.631.531.078,00
212	JUNIO	1.139.888.355		10.088.721,00	20.542.288,00	1.170.519.364,00
213	JUNIO	39.851.818		334.039,00	719.264,00	40.905.121,00
214	JUNIO	3.466.774.036		38.749.434,00	73.554.208,00	3.579.077.678,00
223	JULIO		2.560.753.185			2.560.753.185,00
224	JULIO		58.292.894			58.292.894,00
225	JULIO		1.556.870.583			1.556.870.583,00
226	JULIO		36.119.398			36.119.398,00
234	AGOSTO	3.704.245.468		42.627.474,00	80.143.856,00	3.827.016.798,00
235	AGOSTO	1.501.354.290		12.862.369,00	25.360.816,00	1.539.577.475,00
236	AGOSTO	1.087.381.553		10.153.465,00	19.944.704,00	1.117.479.722,00
237	AGOSTO	129.291.189		1.037.772,00	2.739.152,00	133.068.113,00
251	1 al 15 de Septiembre	1.875.458.377		20.912.140,00	39.343.200,00	1.935.713.717,00
252	1 al 15 de Septiembre	733.992.058		6.131.863,00	12.094.992,00	752.218.913,00
253	1 al 15 de Septiembre	542.501.901		4.865.143,00	9.585.680,00	556.952.724,00
254	1 al 15 de Septiembre	65.304.826		506.688,00	1.338.480,00	67.149.994
TOTAL		15.878.007.465	9.025.014.958	161.256.272,00	311.946.960,00	25.376.225.655

Tabla No. 5 Contrato No. 203 de 2012 para la vigencia 2014.

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
149	1 AL 30 Junio	1.541.652.256		13.106.174,00	26.528.944,00	1.581.287.374,00
150	1 AL 30 Junio	886.086.368		5.380.212,00	10.069.696,00	901.536.276
151	1 AL 30 Junio	983.692.614		7.425.706,00	14.444.768,00	1.005.563.088

[18] Información entregada por la UNP con oficio No. 0E115-00014371 del 03 de junio de 2015. Dicho documento se entregó con fecha de corte entre el periodo de junio a septiembre de 2014, debido a que no se contaban con los soportes de los otros meses, en virtud de la incautación de elementos que se realizó en la diligencia de allanamiento que efectuó la Fiscalía General de la Nación el 25 de agosto de 2014.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

152	1 AL 30 Junio		1.247.470.165			1.247.470.165
153	1 AL 30 Junio		28.941.308			28.941.308
154	1 al 31 de Julio	1.553.930.750		12.248.568	28.508.272	1.594.687.590
155	1 al 31 de Julio	901.086.132		5.644.813	10.315.760	917.046.705
156	1 al 31 de Julio	979.318.693		7.633.070	14.790.880	1.001.742.643
157	1 al 30 de Julio		1.348.085.893			1.348.085.893
158	1 al 30 de Julio		31.275.593			31.275.593
159	1 al 31 de Agosto	1.562.698.255		12.571.343	28.586.688	1.603.856.286
160	1 al 31 de Agosto	876.161.658		5.377.397	10.018.320	891.557.375
161	1 al 31 de Agosto	944.149.279		7.405.064	14.363.648	965.917.991
170	1 al 15 de Septiembre	784.507.032		6.060.480	13.774.176	804.341.688
171	1 al 15 de Septiembre	421.616.161		2.519.336	4.704.960	428.840.457
172	1 al 15 de Septiembre	466.633.712		3.588.059	6.933.056	477.154.827
TOTAL		11.901.532.910	2.655.772.959	88.960.222	183.039.168	14.829.305.259

Tabla No. 6 Contrato No. 204 de 2012 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 3994	JUNIO	451.041.340,71		2.355.160,89	3.612.544,00	457.009.045,60
BO 3995	JUNIO	279.350.115,11		2.083.050,67	3.001.440,00	284.434.605,78
BO 3996	JUNIO	17.174.555,35		140.746,67	243.360,00	17.558.662,02
BO 3997	JUNIO	2.292.860.462,93		26.702.409,03	49.923.952,00	2.369.486.823,96
BO 4001	JUNIO		2.492.225.449			2.492.225.449,00
BO 4002	JUNIO		57.819.630			57.819.630,00
BO 4087	JULIO	512.661.319,44		2.794.290,49	4.026.256,00	519.481.865,93
BO 4088	JULIO	273.375.299,65		1.944.180,62	2.933.840,00	278.253.320,27
BO 4089	JULIO	17.300.425,44		116.350,58	251.472,00	17.668.248,02
BO 4090	JULIO	2.291.122.971,99		27.249.444,41	52.049.296,00	2.370.421.712,40
BO 4094	MAYO	3.310.157,72		534.788,77	91.936	3.936.882,49
BO 4169	AGOSTO	487.841.567,36		2.680.754,84	3.988.400,00	494.510.722,20
BO 4172	AGOSTO	2.437.923.803,48		28.378.232,68	54.450.448,00	2.520.752.484,16
BO 4170	AGOSTO	251.931.939,50		1.741.505,42	2.725.632,00	256.399.076,92
BO 4171	AGOSTO	17.300.425,44		116.350,58	251.472,00	17.668.248,02
BO 4245	SEPTIEMBRE	1.264.281.552,63		13.458.147,70	26.969.696,000	1.304.709.396,33
TOTAL		10.597.475.936,75	2.550.045.079	110.295.413,35	204.519.744,000	13.462.336.173,10

De igual forma en los contratos No. 800, 938, 939 y 940 de 2014 se han realizado los siguientes pagos.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2014

Tabla No. 7 Contrato No. 800 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 4305	SEPTIEMBRE	481.372.911,63		2.392.693,33	3.974.880,00	487.740.484,96
BO 4306	SEPTIEMBRE	243.939.586,27		1.632.661,33	2.676.960,00	248.249.207,60
BO 4307	SEPTIEMBRE	16.999.835,35		112.597,33	243.360,00	17.355.792,68
BO 4308	SEPTIEMBRE	2.445.339.314,29		24.850.231,47	53.082.224,00	2.523.271.769,76
BO 4341	OCTUBRE	189.545.652,65		957.077,33	1.589.952,00	192.092.681,98
BO 4342	OCTUBRE	95.526.899,31		737.512,53	1.070.784,00	97.335.195,84
BO 4343	OCTUBRE	6.799.934,14		33.779,20	97.344,00	6.931.057,34
BO 4344	OCTUBRE	965.188.394,29		10.142.205	20.966.816,00	996.297.415,09
BO 4345	OCTUBRE		70.440.580			70.440.580
BO 4346	16 al 27 Octubre		1.634.221			1.634.221
TOTAL		4.444.712.527,93	72.074.801	40.858.757,32	83.702.320	4.641.348.406,25

Tabla No. 8 Contrato No. 938 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 4624	20 al 31 de Diciembre	6.443.591,05		45.038,93	97.344,00	6.585.973,98
BO 4625	20 al 31 de Diciembre	970.114.546,13		4.888.280,35	23.240.880,00	998.243.706,48
BO 4626	20 al 31 de Diciembre		108.340.875			108.340.875
BO 4627	20 al 31 de Diciembre		2.513.508			2.513.508
TOTAL		976.558.137,18	110.854.383	4.933.319,28	23.338.224,00	1.115.684.063,46

Tabla No. 9 Contrato No. 939 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
196	20 al 31 DE Diciembre	1.028.049.527		8.968.271,00	18.614.336,00	1.055.632.134,00
197	1 al 31 de Diciembre		280.759.467,00			280.759.467,00
TOTAL		1.028.049.527	280.759.467,00	8.968.271,00	18.614.336,00	1.336.391.601,00

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Tabla No. 10 Contrato No. 940 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
329	21 AL 31 Diciembre	2.114.226.936,00		25.243.384,00	45.173.024,00	2.184.643.344,00
330	21 AL 31 Diciembre		98.874.271,00			98.874.271,00
331	21 AL 31 Diciembre		1.977.485,00			1.977.485,00
TOTAL		2.114.226.936,00	100.851.756,00	25.243.384,00	45.173.024,00	2.285.495.100,00

A pesar de encontrarse las anteriores situaciones, la supervisión del contrato en sus informes no presentó ninguna clase observación o reclamo al respecto, por el contrario, procedió a reconocer y autorizar los pagos de los gatos reembolsables, sin que se evidencie su verificación.

Lo anterior, presupone un presunto detrimento patrimonial por $14.790 millones, representado en el acumulado de los reconocimientos y pagos de "gastos reembolsables" de los contratos 202, 203, 204 de 2012, de los contratos Nos. 800, 938, 939 y 940 de 2014, por las facturas ya referidas y de las cuales no se evidencia que se cuenten con los soportes respectivos, por lo que existe incertidumbre sobre la real prestación del servicio cancelado por estos conceptos.

En este orden de ideas, por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013[19].

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se informa que el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria y presunta incidencia fiscal.

Hallazgo No. 11 Alquiler de chalecos blindados (F y D).

Con ocasión del contrato No. 250 de 2013 y No. 328 de 2014 fueron adquiridos 11.483 chalecos blindados. Durante la vigencia 2014, según la información reportada por el Almacenista, en Bodega las cantidades disponibles durante el año fue la siguiente:

[19] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Tabla No. 11 Chalecos Disponibles en Bodega 2014

Mes	Saldo de unidades disponibles
Enero	737
Febrero	7286
Marzo	6220
Abril	6819
Mayo	6212
Junio	6185
Julio	5878
Agosto	5864
Septiembre	5804
Octubre	5679
Noviembre	5578
Diciembre	5578

Fuente: Almacén General UNP.

No obstante, en los contratos Nos. 800, 801, 802, 926, 927, 928, 938, 939 y 940 de 2014, se pagaron servicios por el alquiler de chalecos blindados sin tener en cuenta que en el Almacén de la institución se contaba con disponibilidad de estos elementos.

El monto de los pagos realizados por este concepto se soporta en la información presentada por la Entidad, la cual se resume así[20]:

Tabla No. 12 Contrato No. 800 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 4305	SEPTIEMBRE	481.372.911,63		2.392.693,33	3.974.880,00	487.740.484,96
BO 4306	SEPTIEMBRE	243.939.586,27		1.632.661,33	2.676.960,00	248.249.207,60
BO 4307	SEPTIEMBRE	16.999.835,35		112.597,33	243.360,00	17.355.792,68
BO 4308	SEPTIEMBRE	2.445.339.314,29		24.850.231,47	53.082.224,00	2.523.271.769,76
BO 4341	OCTUBRE	189.545.652,65		957.077,33	1.589.952,00	192.092.681,98
BO 4342	OCTUBRE	95.526.899,31		737.512,53	1.070.784,00	97.335.195,84
BO 4343	OCTUBRE	6.799.934,14		33.779,20	97.344,00	6.931.057,34

[20] Información entregada por la UNP con oficio No. 0E115-00014371 del 03 de junio de 2015 y oficio No. OFI15-00014678 del 09 de junio de 2015. Dichos documentos se entregaron con fecha de corte entre el periodo de junio a septiembre de 2014, debido a que no se contaban con los soportes de los otros meses, en virtud de la incautación de elementos que se realizó en la diligencia de allanamiento que efectuó la Fiscalía General de la Nación el 25 de agosto de 2014.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

BO 4344	OCTUBRE	965.188.394,29		10.142.205	20.966.816,00	996.297.415,09
BO 4345	OCTUBRE		70.440.580			70.440.580
BO 4346	16 al 27 Octubre		1.634.221			1.634.221
TOTAL		4.444.712.527,93	72.074.801	40.858.757,32	83.702.320	4.641.348.406,25

Tabla No. 13 Contrato No. 801 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
173	16 Sept. Al 15 de Octubre	1.570.026.140		12.055.278,00	27.277.952,00	1.609.359.370,00
174	16 Sept. Al 15 de Octubre	815.336.237		4.960.792,00	9.185.488,00	829.482.517,00
175	16 Sept. Al 15 de Octubre	882.817.458		6.781.094,00	13.052.208,00	902.650.760,00
178	16 al 31 de Octubre	774.355.913		6.387.008,00	14.296.048,00	795.038.969,00
179	16 al 31 de Octubre	402.293.232		2.550.299,00	4.710.368,00	409.553.899,00
180	16 al 31 de Octubre	442.499.383		3.544.897,00	6.884.384,00	452.928.664,00
TOTAL		4.887.328.363		36.279.368,00	75.406.448,00	4.999.014.179,00

Tabla No. 14 Contrato No. 802 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
261	16 de Sept. Al 14 de Octubre	3.639.502.854		40.446.839,00	76.755.744,00	3.756.705.437,00
262	16 sept. A 14 de Octubre	1.408.151.291		11.715.752,00	23.170.576,00	1.443.037.619,00
263	16 de Sept. Al 14 de Octubre	1.000.145.025		9.071.592,00	17.822.064,00	1.027.038.681
264	16 de Sept. Al 14 de Octubre	126.255.998		979.597,00	2.587.728,00	129.823.323
TOTAL		6.174.055.168		62.213.780,00	120.336.112,00	6.356.605.060,00

Tabla No. 15 Contrato No. 926 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 4595	DICIEMBRE	8.499.917,68		56.298,67	121.680,00	8.677.896,35
BO 4596	DICIEMBRE	1.362.699.648,34		8.187.382,22	29.919.760,00	1.400.806.790,56
TOTAL		1.371.199.566,02		8.243.680,89	30.041.440,00	1.409.484.686,91

Tabla No. 16 Contrato No. 927 de 2014 para la vigencia 2014

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ∘ www.contraloria.gov.co ∘ Bogotá, D. C., Colombia

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
195	5 AL 19 DE Diciembre	1.295.084.980		11.272.736,00	23.440.976,00	1.329.798.692,00

Tabla No. 17 Contrato No. 928 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
324	5 al 20 de Diciembre	2.873.058.671		31.570.415,00	58.863.376,00	2.963.492.462,00

Tabla No. 18 Contrato No. 938 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
BO 4624	20 al 31 de Diciembre	6.443.591,05		45.038,93	97.344,00	6.585.973,98
BO 4625	20 al 31 de Diciembre	970.114.546,13		4.888.280,35	23.240.880,00	998.243.706,48
BO 4626	20 al 31 de Diciembre		108.340.875			108.340.875
BO 4627	20 al 31 de Diciembre		2.513.508			2.513.508
TOTAL		976.558.137,18	110.854.383	4.933.319,28	23.338.224,00	1.115.684.063,46

Tabla No. 19 Contrato No. 939 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
196	20 al 31 DE Diciembre	1.028.049.527		8.968.271,00	18.614.336,00	1.055.632.134,00
197	1 al 31 de Diciembre		280.759.467,00			280.759.467,00
TOTAL		1.028.049.527	280.759.467,00	8.968.271,00	18.614.336,00	1.336.391.601,00

Tabla No. 20 Contrato No. 940 de 2014 para la vigencia 2014

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
329	21 AL 31 Diciembre	2.114.226.936,00		25.243.384,00	45.173.024,00	2.184.643.344,00
330	21 AL 31 Diciembre		98.874.271,00			98.874.271,00
331	21 AL 31 Diciembre		1.977.485,00			1.977.485,00
TOTAL		2.114.226.936,00	100.851.756,00	25.243.384,00	45.173.024,00	2.285.495.100,00

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Está situación presupone una gestión anti-económica porque por cuenta de los contratos No. 250 de 2013 y 328 de 2014 se adquirieron chalecos blindados, los cuales no fueron provistos a los esquemas de protección y por el contrario se continuó pagando su alquiler, cuando en el Almacén se tuvo una disponibilidad promedio mensual de 5.795 de estos elementos, durante los meses que se pagó el alquiler en las facturas mencionadas. Sin tener en cuenta además, que estos chalecos cuentan con garantía del fabricante que oscila entre dos y cinco años según sus componentes.

Por lo anterior, la adquisición de los chalecos blindados no cumple con los objetivos y finalidades que pretendía satisfacer con la suscripción de los precitados contratos. Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo[21].

Lo anterior, permite concluir que en estos procesos contractuales se incumplieron los principios de la Función Pública y de la Gestión Fiscal, donde se presenta un presunto detrimento patrimonial, derivado de este alquiler el cual suma por los pagos efectuados por este ítem en los mencionados contratos por $225 millones, lo que genera una presunta incidencia fiscal del hallazgo.

Hallazgo No. 12 Contratación Supervisión por Auditorías de los Contratos de Operadores Esquemas de Protección (D).

El Decreto 4065 de 2011 con relación a la naturaleza jurídica de la Unidad estableció lo siguiente:

"Artículo 1o. CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP).

Créase 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, hará parte del Sector Administrativo del Interior y tendrá el carácter de organismo nacional de seguridad." (Negrilla nuestra).

[21] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

La Ley 87 de 1993 en su artículo 7º determinó una prohibición expresa y vigente en las facultades que tiene las Entidades del sector seguridad, para contratar el ejercicio de auditorías internas con empresas privadas, dicha limitación fue hecha en los siguientes términos:

"***Artículo 7º.***- *Contratación del servicio de control interno con empresas privadas. Las Entidades públicas podrán contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas. Sus contratos deberán ser a término fijo, no superior a tres años, y deberán ser escogidos por concurso de méritos en los siguientes casos:*

a. *Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la Entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa;*
b. *Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados;*
c. *Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.*

Se exceptúan de esta facultad los organismos de seguridad y de defensa nacional. " (Negrilla nuestra).

Pese a lo reglado, consideró la Entidad que para efectuar la supervisión operativa, administrativa, financiera y presencial en cada lugar donde se encuentran los esquemas, era necesario realizar la contratación de una persona jurídica, debido principalmente a que los funcionarios designados para la supervisión de las obligaciones de los contratos eran insuficientes y se hacía necesario contar con una empresa que se encargara de apoyar la función de supervisión.[22]

Para desarrollar este especial apoyo a la supervisión se suscribieron los siguientes contratos:

- Contrato No. MIJ-04 de 2012 con cuantía inicial por $906 millones, con plazo de ejecución del 27 de enero al 30 de junio de 2012.
- Contrato No. 113 de 2012 con cuantía inicial por $559 millones, con plazo de ejecución del 31 de agosto al 30 de noviembre de 2012.
- Contrato No. 113 de 2013 con cuantía inicial por $840 millones, con plazo de ejecución del 31 de enero al 30 de abril de 2013.
- Contrato No. 284 de 2013 con cuantía inicial por $1.725 millones, con plazo de ejecución del 06 de agosto al 31 de diciembre de 2013.

[22] Extractos de considerandos contractuales y de Estudios Previos de la contratación relacionada.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

- Contrato No. 197 de 2014 con cuantía inicial por $2.070 millones, con plazo de ejecución del 03 de enero al 30 de junio de 2014.
- Contrato No. 941 de 2014 con cuantía inicial por $900 millones, con plazo de ejecución del 19 de diciembre al 31 de diciembre de 2013.

Los contratos antedichos cubren la mayoría de los plazos que se estipularon para la ejecución de los contratos de los operadores de esquemas de protección. Sin embargo, entre el 30 de junio y el 19 de diciembre de 2014 no se contó con el apoyo a la supervisión por parte de una empresa privada. Por el contrario, durante 5 meses y 19 días se ejecutaron los contratos, sin que se presentara una intermediación de un tercero que auditara a los operadores, en la ejecución de 6 contratos. Esta situación genera incertidumbre sobre la real necesidad de que la Unidad deba acudir a una empresa privada para supervisar los contratistas que proveen los esquemas de seguridad.

De otra parte, en el contrato No. 197 de 2014 numeral 3.4 de la cláusula Tercera del contrato "**OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA**" se acordó lo siguiente:

"3.4. Supervisión contable y financiera

3.4.1. La Supervisión contable y financiera del contrato comprende dos grandes capítulos de interés para la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION, a saber:

- Supervisión contable y financiera

- Supervisión al pago de obligaciones laborales y cumplimiento de la regulación laboral.

3.4.2. La Supervisión se basará en una auditoría financiera constante y permanente sobre las erogaciones de dinero, que en desarrollo del Contrato se presenten. Esto incluye, Supervisión al manejo de viáticos entregados a los escoltas del programa de protección, combustibles para los vehículos blindados y corrientes, tiquetes aéreos para el personal vinculado estrictamente al Contrato de protección, y gastos varios por concepto de Peajes, Equipos de comunicación, planes de telefonía celular, Seguros de amparo al personal vinculada, compra y mantenimiento de chalecos blindados, gastos administrativos y de funcionamiento inherentes al desarrollo del contrato, y en general, aquellas expensas que sean necesarias para que el Programa de protección fluya de acuerdo con principios de legalidad, transparencia de las operaciones y lo más importante ceñido a un presupuesto determinado por la cuantía que se contrate con la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3.4.3. La Supervisión contable y financiera incluye entre otras la programación y ejecución de las siguientes labores:

*3.4.3.1. **Auditoría** de cuentas de los Operadores, únicamente en lo concerniente a los procesos contables que tengan relevancia material con respecto al programa de protección contratado con la UNP.*

3.4.3.2. Revisión mensual de la facturación presentada a la UNP.

3.4.3.3. Revisión del manejo y cumplimiento tributario derivado de la facturación (IVA, RETENCIONES e INDUSTRIA Y COMERCIO).

3.4.3.4. Elaboración de un informe mensual de facturación para ser presentado a la UNP al finalizar cada periodo objeto de revisión.

3.4.3.5. Elaboración de un informe previo financiero que servirá de base para que el coordinador del contrato (funcionario de la UNP) otorgue su visto bueno para que proceda el giro de los recursos.

3.4.3.6. Revisión pre y post de la ejecución de gastos por concepto de COMBUSTIBLES, VIATICOS, TIQUETES AEREOS y PEAJES.

3.4.3.7. Verificación del cumplimiento de la ejecución presupuestal de acuerdo con el contrato suscrito entre los operadores y la UNP.

3.4.3.8. Presentación de informes financieros y contables que sean requeridos por la UNP para verificar la transparencia de las transacciones que los operadores desarrollen en virtud del Contrato de Protección que se suscriba.

3.4.3.9. Supervisar financieramente la liquidación definitiva del contrato.

3.4.3.10. Coordinar con los operadores, los procesos tendientes a la ejecución a cabalidad del contrato de protección, así como la verificación del cumplimiento de las obligaciones financieras y laborales que del mismo se desprendan. (...)". (Negrilla nuestra).

Una vez estudiado el clausulado del contrato No. 197 de 2014 y analizadas las precisiones normativas antes anotadas, se establece que se suscribió un contrato sin contar con las facultades legales, y por el contrario contrariando una expresa prohibición de rango legal. Esta restricción es armónica con la reserva y precaución que esta clase información debe mantener, debido a que la misma recoge datos de los protegidos por el programa, y que significan un riesgo importante al ponerla en conocimiento de terceros, incluso si se suscriben cláusulas de confidencialidad. Además, el constituyente primario ha reconocido que la información de los sectores

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Defensa y Seguridad[23] debe tener un tratamiento diferenciado, que se enfatiza cuando se encuentran involucrados riesgos de amenaza a derechos fundamentales[24], los cuales se conjugan para el objeto y alcance de la contratación realizada.

Además, bajo la hipótesis de que dicha prohibición no existiera, el procedimiento contractual elegido para la selección del contratista tampoco se ajustó a los lineamientos que rigen esta clase procedimientos por cuanto se realizó mediante contratación directa, cuando debía acudirse a un concurso de méritos, con el fin de cumplir el principio de Selección Objetiva que orienta la contratación estatal y además por expresa exigencia de la Ley 87 de 1993.

Las anteriores deficiencias en la fundamentación y estructuración jurídica de los contratos, así como de la justificación de la elección del procedimiento contractual, también se hizo evidente en los contratos Nos. MIJ-04 y 113 de 2012, Nos. 113 y 284 de 2013, 197 y 941 de 2014. Estos últimos contratos fueron objeto de análisis con ocasión del estudio de las denuncias Nos. 2014-74789-82111-D y 2014-74807-82111-D, en los que, en atención al alcance de sus cláusulas se pudo determinar que se trata de auditorías contratadas para apoyar la supervisión, las cuales como ya se indicó, la UNP no cuenta con facultades legales para ser contratadas con personas privadas.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos se presenta un incumplimiento al principio de Planeación contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo[25].

---

[23] Ley 1097 de 2006 y Ley 1712 de 2014.

[24] Ver sentencia C-274 de 2013, con Magistrada Sustanciadora Doctora María Victoria Calle Correa y sentencia No. C-491 de 2007, con Magistrado Ponente Doctor Jaime Córdova Triviño.

[25] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ◦ www.contraloria.gov.co ◦ Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo No. 13 Número de Esquemas de Protección Implementados (D).

El objetivo de los contratos suscritos para el apoyo a la supervisión de los operadores de esquemas de protección se resume así:

"*Prestar los servicios de apoyo a la supervisión y verificación del operador contratado por el Estado, para la prestación del servicio de seguridad, a través de la implementación de los esquemas protectivos de la población objeto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, con el propósito de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, en el marco del respeto a la intimidad personal*"[26]

En los informes presentados por el contratista en desarrollo de los contratos Nos. MIJ-04 y 113 de 2012, Nos. 113 y 284 de 2013 y 197 de 2014, se dejó constancia expresa de que la UNP no conocía el número exacto de Protegidos, ni el número preciso de esquemas implementados a nivel nacional. Aunque esta manifestación hacia parte de los documentos sustento para el pago de los servicios que se prestaron, a la supervisión del contrato no le mereció pronunciamiento alguno y procedió a autorizar los pagos respectivos.

Lo anterior, genera incertidumbre con respecto a la magnitud de los servicios prestados y efectivamente pagados, por cuanto el contratista debía efectuar supervisión a la totalidad de los esquemas implementados a nivel nacional, de forma tal que sus auditorías reflejaran el comportamiento y cumplimiento de los contratistas responsables de los esquemas de seguridad. Esta situación se estableció como resultado además, del estudio de las denuncias Nos. 2014-74789-82111-D, 2014-74807-82111-D, 2014-78820-82111-D, 2014-73213-82111-D, 2014-77886-82111-D, 2014-76167-82111-D, 2014-78976-82111-D, 2014-75582-82111-D.

Este hecho se ve demostrado con las reclamaciones administrativas y contractuales que los contratistas de los esquemas de protección le han presentado a la Unidad y que según la información recabada superan los $140.000 millones[27], entre las que se destaca presuntas; lesiones patrimoniales por recortes presupuestales, por fuerza mayor, mayor onerosidad sobrevenida del incremento desmesurado del gastos reembolsables, mayor onerosidad en el costo salarial, unido a aumento de la carga prestacional y parafiscal, mayor onerosidad en el ítem de vehículos, demora en el pago de facturas e ítems no incluidos en la facturación, incremento en el costo laboral y descansos remunerados, provisión

[26] Objeto contractual cláusula primera Contrato No. 113 de 2013.
[27] Conforme a oficio No. OFI15-0001099 del 04 de mayo de 2015.

presupuestal por cambio de régimen de IVA, CREE y disminución de carga parafiscal y ajustes por inflación e indexación. De la cual no se advierten alertas por parte del contratista que apoyaba la supervisión, y mucho menos del supervisor de estos últimos contratos, generando un alto riesgo de daño jurídico y patrimonial.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo[28].

Hallazgo No. 14 Valor y productos contrato No. 941 de 2014 (F y D)

El 19 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato No. 941 de 2014, el objeto de dicho contrato era:

"*Prestar los servicios de apoyo a la supervisión y verificación del operador contratado por el Estado, para la prestación del servicio de seguridad, a través de la implementación de los esquemas protectivos de la población objeto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, con el propósito de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, en el marco del respeto a la intimidad personal*"[29].

Según copia del contrato entregada por la Entidad, el plazo de ejecución inició desde el día de su suscripción hasta el 31 de diciembre de 2014, es decir fue suscrito para apoyar la supervisión de los contratistas operadores de esquemas de seguridad por 13 días. El valor inicial del contrato ascendió a $900 millones.

Según los documentos entregados[30], no se evidencian documentos que corroboren el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas por la cláusula octava del contrato 941 de 2014, que estipulaba lo siguiente:

---

[28] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

[29] Conforme a las copias de los soportes de la orden pago No. 341256614 del 22 de diciembre de 2014.

[30] A esta altura, es importante manifestar que el expediente contractual no fue entregado a la comisión de auditoría por razones que son objeto de investigación, pero el estudio del proceso contractual se realizó con base en los documentos presentados por la actual Dirección General y la Oficina Jurídica de la UNP, con oficio No. OFI15-00015084 del 12 de junio de 2015.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

"OCTAVA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.- Además de las obligaciones de orden legal, EL CONTRATISTA cumplirá con aquellas que se deriven del objeto contratado y en especial las siguientes:

8.1. Realizar el apoyo a la supervisión técnica con el fin de verificar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas de los Esquemas de Protección. Para el efecto, hacen parte del presente, los contratos suscritos con los operadores y sus anexos.

8.2. Realizar el apoyo a la supervisión en todos los lugares del país en donde se hayan implementado esquemas de protección.

8.3. Realizar la verificación y apoyo a la supervisión de manera integral, respecto de todas las obligaciones contenidas en el contrato de esquemas de protección.

8.4. La verificación deberá ser técnica y financiera.

8.5. Contar con el personal suficiente e idóneo para la correcta prestación del servicio de apoyo a la supervisión.

8.6. Entregar un (1) informe mensual, el cual contenga todas las características e información necesaria para determinar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones contenidas en los contratos a supervisar.

8.7. Presentar los informes mensuales individualizando cada una de las obligaciones contractuales establecidas en los contratos principales a supervisar, que además deberán contener las evidencias documentales, fotográficas y de peritaje de todos y cada uno de los esquemas implementados en todo el territorio nacional, realizando un diagnóstico del cumplimiento o no de cada una de las obligaciones. Reportando así las novedades, anomalías y porcentajes de cumplimiento.

8.8. Brindar la información solicitada en cualquier momento por el ordenador del gasto sobre el cumplimiento de los contratos objeto de la supervisión.

8.9. Contar mínimo con tres (3) personas calificadas para la revisión en plaza de los esquemas en todo el territorio nacional, una (1) persona para la revisión financiera y el personal administrativo necesario para el cumplimiento del contrato.

8.10. Ejecutar todas las obligaciones que se deriven de la naturaleza del contrato, las que se consignen en otras cláusulas del mismo y las que se desprendan del Código de Comercio, Código Civil y- Código Sustantivo de Trabajo, así como las establecidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

8.11. Adoptar las precauciones necesarias para que los servicios contratados se presten en condiciones aptas y en forma eficiente, en términos técnicos y operativos, atendiendo las disposiciones legales sobre la materia.

8.12. Guardar la debida reserva sobre la totalidad de la información relacionada con la población objeto que llegue a su conocimiento con ocasión del desarrollo del contrato. Esta obligación deberá ser incluida en los respectivos contratos de trabajo a suscribir con sus trabajadores.

8.13. Responder por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información a su cargo.

8.14. Constituir dentro de los dos (2) días siguientes a la firma del contrato la garantía requerida.

8.15. Presentar los informes que requiera el ordenador del gasto para la realización de los pagos, señalando las actividades realizadas.

8.16. Las demás que le asigne el ordenador del gasto, acorde con la naturaleza del contrato y el perfil profesional."

Lo anterior, presupone un presunto detrimento patrimonial por **$1.350** millones, representado en el reconocimiento y pago; del anticipo pagado de $300 millones según orden de pago presupuestal No. 341256614 del 22 de diciembre de 2014, de la factura No. 03 del 15 de enero de 2015 por $600 millones, de la factura No. 04 del 31 de enero de 2015 por $450 millones, del contrato 941 de 2014, de las cuales no se evidencia que se cuenten con los soportes respectivos, por lo que existe incertidumbre sobre la real prestación del servicio cancelado por estos conceptos.

De otra parte, inicialmente se colige que el valor por un día de apoyo a supervisión fue de $69,2 millones, mientras que el valor diario de la misma supervisión en el contrato No. 197 de 2014 suscrito fue de $11,2 millones, es decir el valor diario de la supervisión de la empresa privada de apoyo, aumento en más de seis veces su tarifa, sin que existan hechos o documentos que permitan fundamentar este aumento, lo que genera una gestión anti-económica por un aumento del 524% en la estructuración de las tarifas que se acordaron por estos servicios.

El contrato fue adicionado en $450 millones y se prorrogó hasta el 28 de febrero de 2015, arrojando una valor diario de supervisión de $7,6 millones, lo que refleja una contradicción en la estructura tarifaria de estos procesos contractuales.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.[31]

Hallazgo No. 15 Carpeta documento originales contrato No. 941 de 2014 (D).

Conforme al oficio No. OFI15-00015084 del 12 de junio de 2015 y sus anexos, se estableció que a la fecha de revisión por parte de la auditoría, la carpeta del original del contrato No. 941 de 2014 no fue entregada, porque según reporte del área de contratos la misma no la entregó el supervisor del contrato.
Por deficiencias en la custodia de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento al principio de Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, Ley 594 de 2000 el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.

Hallazgo No. 16 Constitución y pago anticipo contrato No. 941 de 2014 (D).

La cláusula decima del contrato 941 de 2014 estipuló lo siguiente:

"DÉCIMA: RÉGIMEN LEGAL.- La presente contratación se adelanta mediante la modalidad de contratación directa de conformidad con el artículo 2 numeral 4 literal h) de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, por lo tanto no genera ninguna relación laboral ni prestaciones sociales, únicamente dará derecho a la cancelación del valor estipulado en la cláusula segunda de este contrato:

"Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad

[31] No se da incidencia penal al hallazgo por cuanto según registro de prensa que se entiende hace las veces de "Noticia Criminis" para el caso, se pudo establecer que la Fiscalía General Nación ya tiene conocimiento del asunto por denuncia penal interpuesta por el Director General de la UNP. Registro de Prensa del 4 de julio a las 5:20 p.m de un diario de amplia circulación nacional.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos."."

Una vez se decidió acogerse a esta modalidad de los procedimientos del régimen contractual estatal, se acordó un anticipo de $300 millones. Sin embargo, no sé pactó en las garantías que amparan el contrato lo estipulado por el artículo 119 del Decreto 1510 de 2013 relacionado con el buen manejo y la correcta inversión del anticipo. Es así como, en desarrollo de la cláusula tercera del contrato, se procedió a consignar directamente en la cuenta del contratista el valor del anticipo, sin que se pudieran constatar documentos relacionados con el plan de inversión del anticipo o la suerte de los posibles rendimientos financieros del mismo.

Con respecto a las inconsistencias expresadas, la Ley 1510 de 2013 en sus artículos 35 y 36 ha sido clara y prevé lo siguiente:

"***Artículo 35. Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos.*** *En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.*

Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo.

En este caso, la sociedad fiduciaria debe pagar a los proveedores, con base en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el Supervisor o el Interventor, siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Artículo 36. De la determinación de los intereses moratorios. *Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4°, numeral 8° de la Ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos."*

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.

Hallazgo No. 17 Estudios Previos contrato No. 941 de 2014 (D).

Una vez consultados los documentos disponibles[32] para el proceso contractual No. 941 de 2014, no se evidencian los documentos que sustentan este contrato, quedando sin soporte el fundamento sobre el cual se justifica las necesidades que se pretenden satisfacer, la elección del procedimiento contractual, el estudio del mercado que presenta las características del sector, el fundamento de los costos del contrato, la distribución de los riesgos, entre otros. Esta misma situación presentó en el trámite surtido para suscripción del modificatorio No. 01 del referido contrato.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.

Hallazgo No. 18 Garantía contrato No. 941 de 2014 (D).

En los documentos puestos a disposición de la comisión de auditoría[33], no se evidencia el acta de la aprobación de la garantía y en la misma los amparos acordados rigen desde el 22 de diciembre de 2014, se presume que la ejecución inicio del contrato desde el 19 de diciembre de 2014, no obstante no se cuenta con el acta de inicio del contrato. Esto significa que el contrato

---

[32] Ibidem.

[33] Ibidem.

durante tres días no contó con las coberturas exigidas por el estatuto contractual.

Además, presumiblemente (en razón a inconsistencias en el documento modificatorio) el 28 de enero de 2015 fue adicionado en $450 millones y prorrogado por 59 días el contrato, sin que se evidencie que la garantía fuera modificada y ampliados la cobertura de los amparos originalmente pactados.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.

Hallazgo No. 19 Modificación 01 contrato No. 941 de 2014 (D).

Conforme al Registro Presupuestal – RP No. 40815 del 23 de enero de 2015, el contrato No. 941 de 2014 fue modificado el 28 de enero de 2015. No obstante el plazo de ejecución del mismo era del 19 al 31 de diciembre de 2014.

Esta situación refleja contradicciones entre el Registro Presupuestal y el adicional del contrato, por cuanto el registro SIIF indica que el primero se efectuó antes de la modificación la cual es a su vez el sustento de este Registro. Aunado a lo anterior el Certificado de Disponibilidad Presupuestal corresponde al A-2-0-4-4-2 DOTACIÓN, y no HONORARIOS que es el rubro que corresponde a los servicios cobrados por el contratista, sin que se evidencien documentos que corroboren las modificaciones y autorizaciones presupuestales respectivas.

Además de estas inconsistencias, conforme a la documentación analizada se evidencia que la modificación No. 01 del contrato se realizó cuando el plazo de ejecución del mismo ya se había cumplido, por lo que se realizó extemporáneamente 28 días.

También resulta relevante informar que el funcionario que suscribió el contrato, se designó a sí mismo para realizar la supervisión, quien a su vez solicitó y suscribió la modificación 01 del contrato, vulnerando el principio de Imparcialidad de la Función Administrativa.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo.

Hallazgo No. 20 Pagos Servicio de Mantenimiento de Vehículos (F y D)

La Unidad Nacional de Protección efectuó doble pago de la factura No. 116810 de fecha 11/07/2014, por valor de $99,7 millones, mediante las órdenes de pago Nos. 173618214 del 22/07/2014 y 298045514 de 25/11/2014, por concepto de mantenimiento de vehículos. El primer pago, en abono del contrato No. 586 de 2014 y el segundo, en abono del contrato 369 de 2014, sin que hasta la fecha se haya descontado o recibido el valor neto girado al proveedor por $93,4, ni se hayan realizado los correspondientes ajustes por los impuestos descontados y girados a las Entidades respectivas.

El objeto contractual en juntos contratos era para mantenimiento de vehículos, el suscriptor del contrato No. 586/14 forma parte de la Unión Temporal con quien se suscribió el contrato 369/14.

Lo anteriormente expuesto evidencia deficiencias en la supervisión de los servicios recibidos con ocasión de estos contratos y el incumplimiento del Procedimiento Mantenimiento de Vehículos V1. 14-01-13 de la Entidad, especialmente los ítems 1 y 7, toda vez que en la revisión de los soportes, no se evidenció el formato de solicitud de mantenimiento y el documento de recibo a satisfacción de los vehículos por parte del responsable del vehículo, una vez se realicen los trabajos en el taller, generándose un presunto detrimento patrimonial por $93,4 millones, representado en el pago de servicios que ya habían sido realizados y efectivamente pagados.

Esta situación presenta presunta connotación disciplinaria por incumplimiento del principio de Responsabilidad contractual y presunta incidencia fiscal por infracción a los principios de la gestión fiscal.

Hallazgo No. 21 Contrato No. 119 de 2012 "Software de Gestión y Soporte Técnico" (F y D) SISPRO

El contrato No. 119 de 2012 se suscribió para "Contratar la disposición para la UNP de un software de gestión y su respectivo soporte técnico y operativo que permita gestionar información y obtener indicadores de gestión que apoyen el desarrollo de las funciones y cumplimiento del objetivo misional de la UNP".

Se estableció como fecha límite de plazo para la ejecución del contrato el 30 de julio de 2014. Como obligaciones principales del contrato se establecieron las siguientes:

"Cláusula OCTAVA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.- Además de las obligaciones de orden legal, EL CONTRATISTA cumplirá con aquellas que se deriven del objeto contratado y en especial las siguientes:1.- Entregar dos (2) informes de consultoría consistentes en el diagnóstico de la situación actual de la UNP en materia de indicadores de gestión. 2.-Entregar instalado y configurado el software de gestión de acuerdo a lo solicitado en el Anexo Técnico y la propuesta presentada. Los elementos deberán ser instalados por personal calificado en el manejo del sistema. 3.- Realizar la capacitación sobre el software instalado, a los funcionarios que la UNP designe. Esta capacitación deberá ser recibida en las instalaciones de la UNP y brindada por personal calificado, además debe contemplar como mínimo los temas concernientes a instalación, configuración, administración y resolución de problemas. 4.- Sincronizar y parametrizar la herramienta de acuerdo al sistema de gestión de calidad que está en proceso de implementación. 5.- Apoyar la operación mediante una Gestión Operativa como servicio durante un periodo de VEINTITRES (23) meses para garantizar el funcionamiento y gestión del software. 6.-Permitir a la UNP estar en capacidad de administrar de forma autónoma su solución y la provisión de servicio de Gestión del Centro de Servicio al Protegido de L1. 7.- Constituir las respectivas garantías, a favor de la UNP, de acuerdo al ofrecimiento efectuado, y las garantías contractuales requeridas en los estudios, la invitación y el contrato respectivo. (...)"

La Cláusula Tercera del contrato estableció la siguiente forma de pago de las obligaciones pactadas:

"TERCERA: FORMA DE PAGO.- La UNP pagará al contratista el valor del contrato de la siguiente manera: 1) Un primer (1) pago por la suma de SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS ($74.000.000,00), a la entrega del primer Informe de análisis y diagnóstico. 2) SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS ($74.000.000.00) M/L, a la entrega del segundo informe de análisis y diagnóstico. 3) SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS ($75.000.000.00) M/L, a la entrega del recomendaciones e implementación. 4) En adelante la UNP realizará pagos mensuales vencidos de VEINTIDÓS MILLONES DEPESOS ($22.000.000,00), durante 19 meses. Los pagos serán realizados mes vencido durante los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la factura o cuenta de cobro, a la cual se deberá adjuntar la fotocopia del RUT, la certificación del pago de las obligaciones fiscales y parafiscales a que haya lugar, y la planilla de consignación de salarios y demás cargos. En cumplimiento de lo estipulado en las Leyes 80 de 1993 y 789 de 2002. Dichos pagos deberán anexar la autorización de pago elaborada por la UNP y el cumplido a satisfacción emitido por el supervisor del contrato."

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Una vez estudiados la totalidad de los documentos que integran el expediente contractual, así como de los anexos proporcionados por parte de la Entidad, se concluye que en los mismos no reposa un documento que permita corroborar el cumplimiento de las obligaciones anotadas. Por el contrario los dos primeros informes de Análisis y Diagnóstico, y el informe de Recomendaciones e Implementación no se encontraron, sin embargo, los mismos fueron pagados, por un valor total de $223 millones.

Es así como, a pesar de que no existe evidencia que demuestre la disposición del software de acuerdo al modelo de operación de la UNP del producto contratado, el supervisor autorizo todos los pagos, aunque incluso en tres de los informes mensuales que presentó el contratista se manifestaba que el aplicativo no estaba siendo utilizado. Estos pagos mensuales suman $418 millones que corresponden al apoyo de la operación del sistema mediante una "Gestión Operativa" como servicio para garantizar el funcionamiento y gestión del software, el cual a la fecha tampoco se evidencia se hubiera configurado de acuerdo a las necesidades de la Unidad de Protección y a las especificaciones del Anexo Técnico.

Tampoco existe evidencia que confirme que se realizaron las capacitaciones establecidas por el clausulado, más cuando en un comunicado de marzo 17 de 2015 el contratista reconoce que no posee soporte de las capacitaciones realizadas a los funcionarios de la UNP e indica además que no se generaron los dos informes de consultoría contemplados en el contrato.

Asimismo, no se encontraron varios entregables del proyecto informático, como por ejemplo el acta de inicio, documentos del modelado de los servicios y de los niveles de servicio, todos los manuales del sistema a excepción del manual técnico de administración e instalación, informes mensuales de operación, gestión de cambio organizacional, informes mensuales sobre evaluación del equipo o penetración del uso de la herramienta, las cuales hacen parte de las obligaciones contractuales. De esta manera no se evidencia que la UNP esté en condiciones de administrar y operar de forma autónoma la solución informática, tal como lo indica la Cláusula Octava numeral 6.

No obstante los faltantes documentales anotados, se desarrollaron una serie de pruebas al sistema, destacándose que el mismo no se encuentra en funcionamiento, asimismo, tampoco existen huellas o registros de trazabilidad que permitan establecer desde que fecha fue puesto en operación, luego de firmado el Contrato, el 13 de septiembre de 2012.

Con respecto a los registros en el sistema no se aprecia la culminación de las obligaciones contractuales, principalmente porque el contratista las dio por cumplidas con el inicio de actividades necesarias para su implementación.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Sin embargo, la disposición para la UNP del software, requería de la realización de algunas actividades interactivas entre el contratista y la UNP. Aunque estas actividades se iniciaron, no se pudo constatar que el contratista brindara el acompañamiento necesario a la UNP para su satisfactoria consecución. Así las cosas, el contratista asignaba a la UNP algunos compromisos, que finalmente quedaban pendientes, dado que no se cuentan con soportes que permitan corroborar que la capacitación ofreciera la capacidad y autonomía para permitir afrontarlos.

Conforme a las pruebas desarrolladas, se estableció que los términos que utiliza la aplicación OTRS para denominar ciertas tareas o actividades no se correspondían con el lenguaje natural utilizado por la Unidad para el cumplimiento de sus funciones misionales. Por lo cual era la UNP la que se adecuada a la herramienta, en lugar de ser el desarrollo del software el que se ajustara a las necesidades de la Entidad. Así que no existe evidencia que la disposición de la herramienta se hubiera efectuado acorde a las necesidades de la Unidad.

Como resultado la herramienta OTRS se parametrizó de manera incompleta y además de manera diferente al proceder del ejercicio misional de la UNP para las Medidas de Protección Individual. Es así como, la función misional de la UNP está definida en el Decreto 4912 de 2011 y el Decreto 1225 de Junio de 2012, los dos expedidos de manera anterior a la fecha de suscripción del Contrato y referenciados además en los estudios previos del Contrato 119 de 2012. Por lo que se concluye que el ejercicio misional establecido normativamente ampara la Protección de personas, grupos y comunidades; determina el proceder para la adopción de medidas de emergencia y para medidas de protección que puede ejercer la UNP como apoyo de reubicación temporal, apoyo de trasteo, medios de comunicación y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad. En las pruebas se pudo determinar que en el software, todos los aspectos misionales mencionados no fueron parametrizados dentro de la herramienta e incluso existe incertidumbre de que puedan serlo.

El producto final entregado por el contratista terminó siendo un software de gestión que no se evidencia fuera acorde para disponer en él, un apoyo al cumplimiento misional de la UNP y en consecuencia, tampoco para gestionar información ni para la obtención de indicadores.

Respecto al componente que fue puesto en operación este permitía el registro de información y la generación de un código que era colocado en los documentos, no obstante, deficiencias en diseño, parametrización e implementación no permitieron que el primer componente del software, el de registro de información, incluyera toda la información requerida por la Entidad.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

37

Al no contar con toda la información en el componente inicial y al no modelar correctamente el proceso dentro de los módulos subsiguientes, el software se hizo inoperable e inutilizable para apoyar su función misional de la UNP.

El software entregado no se dispuso de acuerdo con los requisitos y obligaciones contractuales suscritas; por consiguiente lo indicado en la cláusula Octava referente a "5. Apoyar la operación mediante una Gestión Operativa como servicio durante un periodo de VEINTITRES (23) meses para garantizar el funcionamiento y gestión del software." tampoco se ajustó a lo establecido contractualmente, puesto que el software no estuvo en funcionamiento acorde a lo contratado. Por tanto el apoyo a la gestión que se indica prestado por parte del Supervisor durante 23 meses, donde se gestionó y se dio apoyo a la operación del software, tampoco fue acorde con lo estipulado contractualmente, ya que no pudo ser utilizado por la UNP por no corresponderse con la realidad de su gestión misional vigente en esa época.

El supervisor termina certificando actividades y obligaciones contractuales sobre las que existe incertidumbre por los aspectos mencionados.

Al existir esta incertidumbre, sobre si estaba inconcluso o no, tampoco se puede tener certeza que las fases subsiguientes, como la del apoyo operativo durante 24 meses, pudo efectuarse, ya que el inicio de ellas dependía de la culminación de la disposición final de la herramienta de la fase anterior.

Se evidencia además que si el sistema estuvo alguna vez en operación, solo lo hizo en parte, porque los componentes no puestos en operación corresponden a los que no fueron ajustados de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la Unidad Nacional de Protección, entendiéndose que existe incertidumbre del cumplimiento de lo contemplado en la cláusula Octava del Contrato, numerales 1, 2, 3, y 4.

La CGR en el informe de la Actuación Especial de junio de 2013, manifestó los inconvenientes que venía enfrentando el Proyecto, los cuales fueron objeto de hallazgo por parte de la Comisión de Auditoría de la época, pero pese a ello el sistema continua presentando las problemáticas ya anotadas.
No obstante lo mencionado anteriormente, se evidencio que los $641 millones correspondientes al valor total del contrato, conforme a los comprobantes entregados por la Unidad, ya fueron cancelados en su totalidad, sin haberse realizado por parte del supervisor del contrato algún tipo de salvedad o pronunciamiento con respecto al cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Por el contrario, fueron avalados todos los pagos que se realizaron con ocasión de la ejecución del acuerdo bilateral.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En el desarrollo del procedimiento diseñado para el pago y obligaciones de la Entidad, el área de contabilidad adscrita a la Coordinación administrativa y financiera requiere para su trámite, la verificación del diligenciamiento del formato GAA-FT-06 y 07 de entrada y salida a almacén. Por su parte la Tesorería tiene la responsabilidad de verificar la existencia de dicha información antes de realizar el pago. Sin embargo dentro de los soportes de pago no se encontraron dichos formatos.

Teniendo en cuenta la deficiencias presentadas en la supervisión de la ejecución del contrato y de sus anexos regulatorios y del procedimiento de contabilización y pago, se concluye que las mismas dan lugar a un presunto detrimento patrimonial por $641 millones, representado en los productos y servicios que la Entidad ya pago, pero que no se evidencia fueran cumplidos por el contratista.

Por deficiencias en la supervisión del contrato se presenta un incumplimiento al principio Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo y presunta incidencia fiscal. Respuesta.

Hallazgo No. 22 Implementación de software en la UNP

La UNP está adoptando un software en ambiente cliente/servidor con interfaz Windows para soportar algunas de sus operaciones y funciones misionales. El software se está utilizando en la Subdirección de Evaluación del Riesgo. Esta misma plataforma se está utilizando para iniciar la implementación en la Dirección General – Medidas de Emergencia. Con lo cual se observa la intención de extenderlo a otras áreas de la Entidad. Los programas cliente/servidor con interfaz Windows, requieren mayores esfuerzos en la instalación y configuración en cada estación de trabajo del usuario; contemplando que la Entidad posee sedes distribuidas geográficamente, esta actividad se torna amplia y compleja.

De otra parte, al adquirir el carácter de oficial se incurre en el riesgo de requerir la adquisición de licencias de software no solo por servidor si no por cada estación de trabajo, siendo posible que la solución resulte más costosa que si se hubiera construido bajo la interfaz Web, en la que incluso hay plataformas GNU-GPL las cuales son de libre uso. De igual manera, la implementación de aplicaciones informáticas también implica la generación de costos asociados al mantenimiento y actualizaciones tanto del código fuente como del software de servidor y de base de datos. Lo descrito sucede por debilidades en los controles dispuestos para avalar proyectos de

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

construcción de software y en la evaluación de alternativas y en el establecimiento de estándares para su usabilidad, facilidad de despliegue, costos de adquisición, costos de implementación, de mantenimiento y de licenciamiento.

Se debe considerar que los proyectos de software que la Entidad asuma y acepte como propios, deben contar con el presupuesto para financiar su mantenimiento y conservación a mediano y largo plazo, de acuerdo a lo estipulado en los principios de la función pública respecto a las consideraciones de elaboración del presupuesto e inclusión de los gastos de funcionamiento requeridos, así como lo estipulado en el literal b) del Artículo 2º de la Ley 87 de 1.993.

Es de considerar que la CGR no está dando por hecho que la UNP haya decidido acoger y utilizar de manera oficial este software, pero encontramos pertinente enunciar y poner en conocimiento de los riesgos y costos asociados que se pueden derivar de esta decisión. La Entidad también debe considerar que existe una obligatoriedad de tener legalizado el software que sea utilizado.

Otro riesgo se relaciona con los Derechos de Autor y de Uso en relación con este software, pues hasta el momento no es claro a quién pertenece ni existe un documento o registro de autor que lo manifieste explícitamente.

Hallazgo No. 23 Labores de depuración de información

Se observa que la Entidad en el ejercicio de su función misional ha hecho uso de una base de datos adjunta al Sistema SISPRO, de hojas de cálculo en formato Excel (Trinity) y de bases de datos de la plataforma conocida como SER. No obstante, se observa que en todos los mencionados existen registros incompletos, e incluso registros sin datos básicos de caracterización como cédulas de ciudadanía, o registros duplicados, lo que dificulta la generación de consultas, la búsqueda de información y la toma de decisiones, que en el caso de la UNP se torna en un tema de especial sensibilidad toda vez que se puede poner en riesgo incluso la vida de una persona.

Esta situación se ha presentado por deficiencias en las labores de seguimiento, depuración y de control interno a la información que es manejada en la UNP en ejercicio de sus funciones. La situación expuesta resulta contraria a lo estipulado en el literal e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1.993.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hallazgo No. 24 Subcontratación en contrato 119 de 2012 (D)

De acuerdo a la revisión efectuada al Contrato 119 de 2012 se observa en varios documentos, actas y correos electrónicos la participación de empresas diferentes al contratista. Se dio participación en el proyecto a personal perteneciente a otras empresas, sin que se evidenciara autorización documentada para este proceder; con lo cual además se puso en riesgo la confidencialidad de la información que maneja la UNP, la cual está sujeta a Reserva Legal.

Esta situación sucede por deficiencias en las labores de supervisión ejercidas sobre el contrato y tiene presunta connotación disciplinaria por incumplimiento de lo contemplado en el numeral 1, 5 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2012 y en consonancia con lo estipulado en el numeral 1 y 21 del Artículo 35 de la misma Ley; así como lo estipulado en el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en razón a que esta clase de contratos estatales son considerados "intuito personae", porque el contratista es elegido en consideración a que sus condiciones objetivas (hábitos de cumplimiento, experiencia, organización, conocimiento, etc.) además de las cláusulas de confidencialidad suscritas en pro de la ejecución del Contrato en mención.

Hallazgo No. 25 Concentración de la contratación estatal (D).

Conforme a la información reportada por la Entidad, se observa que la empresa contratista entre las vigencias 2012 y 2013 suscribió 6 contratos con la UNP, los cuales se realizaron mediante contratación directa. Entre ellos se suscribió el Contrato MIJ-10/12 el día 9 de Febrero de 2012 cuyo objeto especifica que "EL CONTRATISTA se compromete a prestar los servicios profesionales especializados en auditorías y certificación de sistemas de gestión de calidad, con el fin de obtener la correspondiente certificación del Sistema de Gestión de Calidad de la Unidad Nacional de Protección – UNP, de acuerdo a los parámetros establecidos en la Norma Técnica de Calidad para el sector público NTCGP 1000:2009" por un valor de $101,7 millones. El 29 de Mayo de 2012 se firma una adición por $50 millones de acuerdo a lo establecido en su Cláusula primera, mientras la Cláusula cuarta modifica la Cláusula sexta del Contrato, adicionando la siguiente obligación a cargo del Contratista: "Implementar el Modelo Estándar de Control Interno – MECI – y su respectiva armonización con el Sistema de Gestión de Calidad bajo los requisitos de la NTCGP 1000:2009 de la Unidad Nacional de Protección (...)".

Existe evidencia de la ejecución contractual desde el 13 de febrero de 2012, fecha de la primera factura, hasta el 12 de diciembre de 2012, fecha del último informe de supervisión. La última factura data del 10 de diciembre de 2012. El acta de liquidación se firmó el 29 de Enero de 2013.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Para septiembre del año 2012, simultáneamente se firmó e inició su ejecución el Contrato No. 119 de 2012 mediante la modalidad de contratación directa con otra empresa contratista. Dentro de los documentos del expediente contractual, tanto en su fase previa como de ejecución, se presentaron documentos de certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá y el Formulario de Registro Único Tributario de la DIAN, donde la dirección de notificación judicial, al igual que la dirección comercial que figura, es la misma de la primera empresa contratista; incluso el e-mail de notificación judicial y comercial que figura en los dos documentos pertenecen al mismo dominio. Además, los socios de las dos empresas son los mismos.

La Circular Conjunta No. 14 del 1° de junio de 2011, expedida por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, instó a los jefes o representantes legales y a los ordenadores del gasto de las Entidades públicas, a nivel nacional, a dar cumplimiento a las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa. Dentro de ellos se citó el Principio de Selección Objetiva, citando textualmente: "*Sobre el principio de selección objetiva la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, Radicación Nº 19001-23-31-000-2002-01577-01 (AP) expresó:*

"En efecto, en la contratación, ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato.

Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la Entidad que contrata."

Es decir, no por el hecho de tratarse de una excepción a la regla general de convocatoria pública, las Entidades pueden sustraerse de la obligación de cumplir con los principios que rigen la contratación pública.

Ahora bien, para la utilización de cualquier causal de contratación directa debe darse aplicación estricta a lo ordenado por la ley, respecto a su alcance y procedencia."

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

La situación expuesta es contraria a los principios de transparencia en la contratación estatal y a lo contemplado en el artículo 23 y el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y teniendo en cuenta lo consagrado en los artículos 6, 123 y 209 de la Constitución Política de Colombia y lo indicado en los artículos 22, 23 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por lo cual presenta presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 26 Contratación Directa Contrato No. 119 de 2012 (D)

Se observa que el Contrato 119 de 2012, cuyo objeto es: "*Contratar la disposición para la UNP de un software de gestión, implementación y su respectivo soporte técnico y operativo que permita gestionar información y obtener indicadores de gestión que apoyen el desarrollo de las funciones y el objetivo misional de la UNP*" se realizó mediante la modalidad de contratación directa sin cumplir los requisitos para tal efecto. Dentro de la justificación que se plasmó en los estudios previos para la realización de la contratación de manera directa, se estableció como argumento lo contemplado en el Artículo 2º numeral 4 literal h) de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 3.4.2.5.1 del Decreto 734 de 2012 que determina: "*Artículo 3.4.2.5.1. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la Entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita.*

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. Para la contratación de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, la Entidad justificará dicha situación en el acto administrativo de que trata el artículo 3.4.1.1 del presente decreto."

Sin embargo dentro del mismo documento, en el numeral 2.3 Obligaciones del Contratista, se establecieron las siguientes:

"*2.3.1 Entregar dos (2) informes de consultoría consistentes en el diagnóstico de la situación actual de la UNP en materia de indicadores de gestión.*

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ◦ www.contraloria.gov.co ◦ Bogotá, D. C., Colombia

2.3.2 Entregar instalado y configurado el software de gestión de acuerdo a lo solicitado en el Anexo Técnico y la propuesta presentada. Los elementos deberán ser instalados por personal calificado en el manejo del sistema.
2.3.3 Realizar la capacitación sobre el software instalado, a los funcionarios que la UNP designe. Esta capacitación deberá ser recibida en las instalaciones de la UNP y brindada por personal calificado, además de contemplar como mínimo los temas concernientes a instalación, configuración, administración y resolución de problemas.
2.3.4 Sincronizar y parametrizar la herramienta de acuerdo al sistema de gestión de calidad que está en proceso de implementación.
2.3.4 Apoyar la operación mediante una Gestión Operativa como servicio durante un periodo de veinticuatro (24) meses para garantizar el funcionamiento de gestión de software."

Con lo cual se puede observar que la justificación para amparar la contratación directa no se ajustó a los preceptos normativos que la regulaban, pues las obligaciones contractuales indican la ejecución de labores de consultoría (obligación 2.3.1) y labores operativas (obligación 2.3.4). Además, el contratista no poseía derechos de exclusividad sobre el software por tratarse de un software libre.

Lo anterior como consecuencia de las debilidades en la estructuración de estudios previos, resultando contraria al principio de Selección Objetiva, por lo cual este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 27 Memoria institucional.

La información consignada en el correo electrónico de la UNP es considerada un patrimonio de la Entidad, teniendo en cuenta que allí queda plasmada parte de la memoria institucional de sus actuaciones. Esta información además posee valor probatorio de acuerdo a lo consagrado en la Ley 527 de 1.999. Sin embargo, a pesar de su importancia, esta información se encuentra almacenada en los computadores asignados a los funcionarios sin que medien políticas efectivas para su almacenamiento, resguardo y preservación. Por lo cual existe riesgo de que se pierda esta memoria institucional, tal como ocurrió este año con parte de la información de algunos buzones de correo, luego de efectuado un proceso de migración.

No obstante, se cuenta con un contrato especializado de soporte con la casa de software del producto utilizado como servidor de correo electrónico.

Lo mencionado no es concordante con lo estipulado en el literal f) del artículo 2° de la Ley 87 de 1.993 y evidencia ausencia de políticas para el almacenamiento de la información.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Planeación
protección
implementación

41

Hallazgo No. 32 Actualización Base de datos consolidada de protegidos

Consultada la base de datos consolidada de beneficiarios del programa de protección, se observa que la información se encuentra desactualizada además de presentar las siguientes inconsistencias:

- Del total de los 9.646 registros de beneficiarios, 468 figuran con fechas de sesión del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREN, (que tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias), llevadas a cabo en el transcurso del 2013 pero con actos administrativos emitidos en el año 2012.

- 11 registros de beneficiarios con año de sesión 2012 y acto administrativo emitido en el 2014, es decir dos años después, igual situación se presenta con 159 registros de beneficiaros donde las sesiones del CERREM se efectuaron en febrero de 2013 pero los sus actos administrativos de recomendación de medidas fueron emitidos en enero de 2014 (un año después).

- Por otra parte la mayoría de la información descrita en la casillas denominada *temporalidad* no es exacta, clara ni precisa toda vez que en ella se describen muchos conceptos ambiguos como por ejemplo (*hasta tanto el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas - CERREM ratifique o modifique las medidas asignadas, hasta que se defina la firma del convenio interadministrativo, entre otros*) y en algunos casos se evidencia que la temporalidad para un solo beneficiario se encuentra implementada por 3, 6 y 12 meses, estas situaciones no permiten determinar un periodo concreto ideal para realizar las correspondientes reevaluaciones por temporalidad, con el fin de tomar decisiones acertadas para la implementación y/o ajustes de las medidas asignadas o en su defecto para la finalización o suspensión de éstas.

- Adicionalmente, se evidenció que la información registrada en la base de datos que maneja la Entidad sobre hombres de protección, no es coherente con la información descrita en la base de datos que manejan los operadores, en lo relacionado con los nombres y número de hombres de protección implementados.

Las situaciones mencionadas genera incertidumbre en los pagos del servicio por hombres de protección contratados por los operadores, situación presentada por la falta de un mecanismo o herramienta que permita vincular la información a través de todos los procedimientos que se desarrollan en la ruta de protección y de un adecuado registro de datos de los beneficiarios

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2.2. Control de resultados

2.2.1Objetivos Misionales

En este aspecto se evidenció deficiencias en la elaboración del Plan Estratégico y Plan de Acción así como por la falta de control, seguimiento y monitoreo en el cumplimiento de los mismos; situaciones que unidas con las inconsistencias presentadas en los procesos misionales que conforman la ruta de protección se constató la ausencia en el direccionamiento estratégico de la Entidad que le permitan medir, articular y evaluar el desempeño de la política pública que tiene bajo su responsabilidad. Las deficiencias encontradas en el cumplimiento de los objetivos misionales fueron plantadas en las diferentes partes del presente informe.

2.2.2. Cumplimiento Impacto de Políticas Públicas, planes, programas y proyectos

2.2.2.1 Evaluación Proyecto de Inversión

Se evalúo y analizó la necesidad que la Entidad determinó para la ejecución del Proyecto de Inversión identificado con código BPI2012011000108, por valor de 6.500 millones de pesos, comprometiendo vigencias futuras de 2014 a través de los contratos 354 y 498 de 2013 y 936 del 2014, el cual tuvo por objeto la adquisición de 1.699 pistolas semiautomáticas de cuarta generación GLOCK22-23 SAFE ACTION CALIBRE 40 S&W y 139.852 cartuchos de munición.

Presupuestalmente el proyecto se ejecutó en 6.153 millones, a noviembre de 2014 ingresaron a la bodega de armas de la UNP 1.380 pistolas, con sus respectivos permisos de porte, y se evidenció con soportes la programación de la entrega por parte de INDUMIL de 319 pistolas que se encuentran pendiente por recibir.

Al analizar el número de armas adquiridas frente a los hombres de protección de la planta de personal que no superan los 400, se observan que la adquisición de las pistolas no está en proporción a las necesidades de la Entidad por consiguiente se incurre en el riesgo en el deterioro de las mismas por no ser utilizadas, adicionalmente, la Entidad no cuenta con una bodega con el espacio suficiente para salvaguardar esta clase de armamento.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ◦ www.contraloria.gov.co ◦ Bogotá, D. C., Colombia

eficiencia contemplado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, al igual que la planeación administrativa como desarrollo del principio constitucional de eficacia contenido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y así como lo ha reconocido el Consejo de Estado en la sentencia con radicación No. R7664 de agosto 31 de 2006 de la sección 3 del Contencioso administrativo.

Hallazgo No. 36 Oficina y bodega de Armamento UNP

La Entidad almacena y salvaguarda su armamento y munición que oscila entre los 160.000 y 200.000 unidades, en una bodega que no cuenta con las condiciones que brinde seguridad, toda vez que el acceso a dicha bodega se realiza por su oficina administrativa donde sus paredes son en drywall y se encuentran deterioradas por humedad que presenta en zona lateral derecho. Además la puerta de acceso a esta dependencia no es de seguridad. Por otra parte, los espacios tanto de la bodega como de la oficina en general son reducidos, los cuales no permite el fácil acceso, tránsito, ubicación ni manipulación de los elementos allí depositados. Tal situación se podría agravar, teniendo en cuenta que en julio de la presente vigencia se tiene programado recibir de INDUMIL, 319 armas de fuego con su respectivo kit y 130.000 cartuchos de munición.

También se observó que el archivo correspondiente a la oficina de esta bodega se encuentra ubicado en sitios externos que implican el desplazamiento para la ubicación de los mismos.

La situación antes descrita se debe a la falta de planeación toda vez que los bienes adquiridos no corresponden a la capacidad instalada y de almacenamiento de la unidad.

De otro lado, frente a la adquisición de este armamento, tampoco se evidenció gestión para ajustar la logística de almacenamiento a las nuevas necesidades, no obstante que mediante contrato No.372 de junio de 2014, se asignaron recursos por valor de $ 3.000 millones de pesos para la ejecución de obras civiles, eléctrica, sistemas amoblamiento y mantenimiento para adecuación de los espacios físicos a nivel central y nacional de la UNP, los cuales fueron ejecutados en un 48.7% a diciembre 31-14 y que a mayo de 2015, no se vislumbra proyecciones de arreglo de esta dependencia, existiendo los recursos financieros.

Adicionalmente, la Entidad tampoco tiene contemplado un plan de contingencia que permita la descongestión de la bodega al encontrarse armamento y munición que en un 70% no están siendo utilizados a pesar de encontrarse en buenas condiciones.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Con base en lo anterior, la Entidad ha acudido a tercerizar estos servicios, para cumplir de alguna manera con sus objetivos misionales, lo cual ha generado altos costos para la Entidad que aunado con las deficiencias en el control, seguimiento, monitoreo y supervisión en la prestación de estos servicios (esquemas protectivos, arrendamiento de vehículos y suministro de gasolina entre otros) han llevado a que la Entidad presente un déficit fiscal aproximado de 40.000 millones de pesos.

Adicionalmente, la Entidad no cuenta con herramientas administrativas, logísticas, operativas, ni técnicas que le permitan desempeñar sus funciones de manera eficiente generando sinergia entre los procesos misionales, apoyo, estratégicos y de seguimiento que le permitan cumplir bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía la política de protección encomendada. Aunado a esto se observa la falta de cuidado por parte de los beneficiarios para hacer uso adecuado de las medidas toda vez que existe el mal trato y abuso de confianza a los escoltas, uso indebido de los vehículos, combustible así como los apoyos económicos que se les brinda bien sea para transporte o reubicación. La Entidad no tiene mecanismos que obliguen al beneficiario hacer uso adecuado de las medidas y a responder directamente por los costos que acarrean los daños ocasionados y a la entrega inmediata de las medidas protectivas una vez tengan conocimiento del acto administrativo mediante el cual se le suspende o finaliza la medida de protección.

Por consiguiente, se observa que la Entidad cumple la función de protección pero no se cuenta con los procesos que aseguren pertinencia, oportunidad, y calidad, ni se cuenta con mecanismos que aseguren la confidencialidad, seguridad de información, ni el flujo efectivo de información.

Por último a pesar de las inversiones realizadas en las vigencias anteriores, la Entidad no tiene implementado un sistema de información que le permita alinear la ruta de protección.

Hallazgo No. 37 Base de datos de beneficiarios protegidos UNP

Consultada la base de datos de la Entidad, entregada a la comisión de la CGR denominada Relación de Protegidos UNP, se observa que desde el año 2012 a marzo 17 de 2015, se encuentran registrados 9.646 protegidos, con medidas implementadas de acuerdo al siguiente cuadro:

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Adicionalmente, dentro la relación de los 153 beneficiarios de la población UP-PCC, se observa que todos cuentan con medidas de protección con actos emitidos por CERREM desde el 2013, sin embargo en lo transcurrido del año 2015 la Entidad aún no ha realizado las correspondientes reevaluaciones con el fin de verificar si en estos beneficiarios persisten las amenazas o vulnerabilidades, particularmente en aquellas beneficiarias con medidas de protección dura que tienen por temporalidad 3, 6 y 12 meses y beneficiarios que gozan con esquemas conformados entre 4 y 14 hombres de protección.

Además se observa que el CERREM en ocasiones no tuvo en cuenta la idoneidad de las medidas de protección para los beneficiarios ya que ha aprobado la implementación de conductores, y esquemas colectivos que no se encuentran estipulados en el artículo 11 del decreto 4912 de 2011, además de las siguientes inconsistencias detectadas en el CERREM:.

- Ratificar medidas que al beneficiario jamás se le ha implementado.
- No tiene conocimiento de los elementos de protección, con que cuenta la Entidad para decidir sobre qué puede implementar.
- No realizan evaluación económica sobre los costos de los elementos para su implementación.

Estas situaciones son presentadas por debilidades en la evaluaciones emitidas por parte del CERREM para determinar y/o recomendar adecuadamente las medidas de protección de conformidad con los niveles de riesgo convalidados a los beneficiarios que hacen parte del programa, así como falta de control y seguimiento en la temporalidad de las medidas implementadas y de herramientas informáticas que le permitan generar alarmas por temporalidad para hacer la correspondiente reevaluación oportunamente, lo que ocasiona que se estén cancelando recursos por esquemas de protección al servicio de beneficiarios que no lo ameritan.

Hallazgo No. 38 Oportunidad en el Desmonte de Medidas de Protección

La Entidad dentro de sus funciones tiene la responsabilidad de suspender o finalizar las medidas de protección las cuales se materializan a través de desmontes de medidas.

Revisada la base de datos denominada "base consolidada de desmontes 2013-2014" se observa que se emitieron 2.719 desmontes, de los cuales 87 no fueron materializadas y otros fueron efectuados 6, 7 y 8 meses después de haberse impartido el acto administrativo de desmonte, generando gastos y costos para la Entidad al no hacer desmontes y ajustes de medidas de

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

aumentar las medidas que en principio tenían implementadas, lo que evidencia falta de efectividad en dichos procesos.

Hallazgo No. 40 Medidas de protección implementadas con nivel de riesgo ordinario (D)

De acuerdo con lo estipulado en el acápite 18 del artículo 3 del Decreto 4912, donde se describe el riesgo ordinario: "*Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección*", sin embargo, se observa que la Entidad ha implementado medidas de protección a **1.791 beneficiarios con nivel de riesgo ordinario**, de los cuales 124 tienen implementadas medidas de protección duras y 1.667 cuentan con medidas de protección blanda.

De los 124 beneficiarios con medida de protección dura, 110 tienen asignados 139 escoltas, 40 vehículos blindados y 17 convencionales, lo que indica que la Entidad asignó esquemas de protección a beneficiarios con un nivel de riesgo ordinario los cuales conforme a los documentos presentados por la Entidad no cuentan soportes que respalden la implementación de esta clase de medidas, debido a la falta de control, seguimiento y mecanismos que contrarresten esta clase de implementación de medidas, contraviniendo lo estipulado en la norma mencionada.

Conforme a las anteriores consideraciones este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 41 Asignación de esquemas por Instrucción (D)

Una vez revisada la base de datos "*medidas implementadas por instrucción*", se observa que la Entidad tiene implementados este tipo de medidas a 105 beneficiarios, de los cuales 62 tienen medidas protectivas conformadas particularmente por vehículos (18 blindados, 36 convencionales y 9 vehículos sin descripción), implementadas sin actos administrativos emitidos por el CERREM, ni por el Grupo de Valoración Preliminar (GVP), mediante los cuales se determinan los niveles de riesgos, temporalidad y medida a implementar; dificultando de esta manera, establecer los periodos del servicio de protección prestados a estos beneficiarios y los costos de las medidas.

También se evidencia el registro de 31 beneficiarios con actos administrativos emitidos por el CERREM entre los años 2012 y 2014, que a mayo de 2015, no cuentan con la reevaluación del riesgo correspondiente

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

- El 05 de diciembre de 2014, fue asignado vehículo corriente tipo campero a Coordinador Regional.

- El 05 de diciembre de 2014, fue asignado vehículo corriente tipo campero a Coordinadora Regional.

- El 11 de diciembre de 2014, fue asignado vehículo corriente tipo campero a Coordinador del área de tecnología.

- El 17 de noviembre de 2014, le fueron asignados a la misma Coordinadora; un vehículo corriente tipo automóvil y un vehículo corriente tipo campero, es decir conforme a la base de datos suministrada tuvo a su cargo 2 vehículos.

- El 02 de enero de 2012, el 03 enero de 2012, el 04 enero de 2012, el 05 de diciembre de 2014 a una sola funcionaria enlace de una Regional le fueron asignados; cuatro vehículos corrientes tipo campero; un vehículo corriente tipo camioneta y una motocicleta, es decir conforme a la base de datos suministrada tuvo a su cargo 6 vehículos.

- El 12 de febrero de 2014, fue asignado vehículo corriente tipo campero a un Coordinador de Esquemas.

- El 16 de octubre de 2014, fue asignado vehículo corriente tipo campero a un Coordinador de Gestión del Servicio.

- El 05 de diciembre de 2012, fue asignado vehículo corriente tipo campero a un Coordinadora del Grupo de Selección.

Lo anterior, se origina por deficiencias en la gestión y administración del parque automotor que tiene a su cargo la Unidad, situación que no cumplen con lo estipulado por el Decreto 2445 de 2000 en lo relacionado con la "Austeridad del Gasto".

El presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria representada en la asignación de vehículos a población que no es objeto de protección según el decreto 4912 de 2011, lo cual incumple con los principios de la Función Administrativa y de la Gestión fiscal, lo que además acarrea que el presente hallazgo tenga una presunta connotación disciplinaria.

Macroprocesos de adquisición de bienes y servicios

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

"(...) *Con el fin de asegurar la protección jurídica de los intereses del Estado y ejercer la coordinación y control de las actividades de los organismos y Entidades de la Rama Ejecutiva a que hace referencia el artículo 56 de la Ley 489 de 1998, se instruye sobre los siguientes asuntos en materia de la celebración de pactos arbitrales y designación de árbitros:*

1. *La suscripción de pactos arbitrales, es decir el acuerdo de compromisos y cláusulas compromisorias en contratos estatales, debe corresponder a una decisión de gerencia pública* ***explícita****, previa evaluación de la conveniencia de derogar en cada caso concreto la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, según la naturaleza de las partes, el objeto del contrato y la cuantía del proceso, entre otras consideraciones.*

   En consecuencia, cada vez que una Entidad u organismo de la Rama Ejecutiva del orden nacional decida suscribir un compromiso y/o cláusula compromisoria, previo concepto de los jefes de oficina jurídica, directores jurídicos o quienes hagan sus veces, los directores de la Entidad u organismo deberán documentar dentro de los antecedentes contractuales las razones que justifican la procedencia del pacto arbitral. En caso de duda podrán consultar al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.(...)"

A pesar de las instrucciones dadas por la Presidencia de la República, la Unidad en los contratos Nos. 938, 939 y 940 de 2014 incluyo en las cláusulas vigésima sexta de los acuerdos referidos, una cláusula compromisoria de prelación del orden arbitral, pero la inclusión de la misma no cuenta con un estudio o evaluación de la conveniencia de derogar la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que no fueron documentados los motivos o razones que justificaron la suscripción de esta cláusula.

Durante el mes de diciembre de 2014 conforme a las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 801 y 802 de 2014, la Dirección General de la Unidad sometió a tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio, las controversias respecto a acreencias que se pudieran originar con ocasión de la ejecución de los mencionados contratos. Al respecto, no se encontró documento que permita corroborar que tal decisión contara con el concepto previo de la Oficina Jurídica de la Unidad, pero además las razones que fundamentaron esta determinación no fueron documentadas en el expediente contractual

Este incumplimiento obedece a deficiencias en la coordinación y articulación de la Dirección General con las directrices de la Presidencia de la República, en razón a su incumplimiento.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

no contaron con el respaldo de una modificación contractual, que representara una adición al presupuesto del contrato o un extensión temporal de los antedichos contratos. Es decir no se suscribieron adiciones o prorrogas a estos contratos, permitiendo que los mismos continuaran su ejecución sin que se legalizaran y formalizaran las obligaciones mutuas, con sus respectivas contraprestaciones en un acuerdo bilateral escrito.

- En los mencionados contratos, a pesar de presentarse la continuidad en la prestación del servicio de los esquemas de seguridad y de alquiler de vehículos por parte de los contratistas y de generarse los correspondientes costos, la continuidad de su ejecución no contó con la cobertura de los amparos que el régimen contractual exige para esta clase contratos, además de que las pólizas originarias tampoco fueron modificadas para extender los amparos a esta continuidad en la ejecución contractual, a excepción de un caso, el contrato No. 800 de 2014, donde el amparo solo fue expedido 4 meses después, sin atender los criterios de oportunidad que tienen esta clase de respaldos.

  Estas situaciones no atiende los lineamientos establecidos por el principio de Responsabilidad en la contratación estatal, por cuanto no cumple lo establecido por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 al continuar la ejecución contractual sin que esta clase requisitos se hubieran cumplido, lo que no obedece los postulados del numeral 1º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993. Además, no es acorde con lo estipulado por el principio de Economía de la Contratación Pública, conforme lo preceptúa el numeral 6 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

Lo anterior permite concluir que con base en los reconocimientos realizados, se aceptó y reconoció que los contratistas operadores de los esquemas de seguridad y los que alquilaron vehículos blindados, se les adeudaban alrededor de $45.138 millones de la vigencia 2014, los cuales corresponden a una sobre ejecución de los contratos ya anotados, ocasionada principalmente por deficiencias en la supervisión contractual.

39 Según los considerandos y el artículo primero y segundo de la Resolución No. 0759 del 31 de diciembre de 2014. En este mismo sentido de la lectura de los considerandos y los dos artículos de la Resolución No. 0013 del 13 de enero de 2015, de los contratos los contratos Nos. 361, 859 y 923 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios de alquiler de vehículos blindados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de $2.191 millones.

Tabla No. 24 CUENTAS EVALUADAS

Cifras expresadas en millones

Código	Descripción	Saldos a 31 de diciembre de 2014	% Part. Del Total de Activos
1110	Depósitos en Instituciones Financieras	12.430,07	29,35
1407	Prestación de Servicios	193,41	0,46
1470	Otros Deudores	6.197,03	14,63
1655	Maquinaria y Equipo	18.134,02	42,81
1675	Equipo de Transporte, Tracción y Elevación	26.782,24	63,23
168504	Depreciación acumulada (CR)	-4.340,14	-10,25
168508	Depreciación acumulada (CR)	-25.193,16	-59,48
1910	Cargos Diferidos	213,65	0,5
1970	Intangibles	1.919,73	4,53
TOTAL ACTIVOS A EVALUAR		36.336,85	85,79
2401	Adquisición de bienes y servicios nacionales	805,94	1,9
2710	Provisión para Contingencias	10.795,09	25,49
TOTAL PASIVOS A EVALUAR		11.601,03	27,39
3255	Patrimonio Institucional Incorporado	23.917,94	56,47
TOTAL PATRIMONIO A EVALUAR		23.917,94	56,47

9120	Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos	401.201,66	

OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

Las salvedades están originadas en la falta de registro de operaciones por la adquisición de servicios de seguridad de escoltas y gastos asociados a las mismas, así como arrendamiento de vehículos blindados y corrientes, sin respaldo presupuestal ni contractual. No se evidenció conciliación de saldos contables articulado con las áreas donde se originan los procesos, entre otros, almacén, respecto a las Propiedades, Planta y Equipo, Convenios, por la prestación de servicios. Deficiencias en la clasificación de cuentas contables.

Los errores o inconsistencias, salvedades encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a $165.531,3 millones, valor que representa el 390,8% del activo total de la Entidad, que asciende a $42.357,2 millones.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

mención. Esta situación obedece a que a pesar que al cierre contable se realizó toma física, no se efectuó conciliación de saldos con los registros contables, de conformidad con lo establecido en el ítem 11 del numeral 4.1 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, en consecuencia de lo anterior, la cuenta mencionada no presenta cifras confiables.

Hallazgo No. 51 Armamento en Bodega

La subcuenta 165502- Armamento y Equipo Reservado presenta sobrestimación de $5.439,1 millones y a su vez subestimación por el mismo valor en la cuenta 163707- Propiedades, Planta y Equipo No Explotados, por cuanto en el saldo de la primera subcuenta relacionada quedó incluido a 31 de diciembre de 2014, el costo del armamento usado que se encontraba en bodega, sin tener en cuenta que este armamento no es objeto de uso o explotación en el desarrollo de las funciones del cometido estatal. Lo anterior obedece a la falta de seguimiento del Capítulo II descripciones y Dinámicas del Título I, de la Resolución 356 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. Presentando saldos no confiables ni consistentes.

Hallazgo No. 52 Depreciación Acumulada (Cr) Maquinaria y Equipo

El saldo de la subcuenta 168504– Depreciación Acumulada - Maquinaria y Equipo (Cr), presenta incertidumbre por $660,7 millones, en razón a que el armamento que se encontraba en bodega al cierre del período se le estaba calculando depreciación sin que el activo se estuviera utilizando en el desarrollo del cometido estatal. Lo anterior obedece a la falta de seguimiento del Capítulo II Descripciones y Dinámicas del Título I, de la Resolución 356 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. Presentando saldos no confiables ni consistentes.

Hallazgo No. 53 Chalecos Blindados en Bodega

La subcuenta 165502- Armamento y Equipo Reservado presenta sobrestimación de $3.861,5 millones y a su vez subestimación por el mismo valor en la cuenta 163501- Bienes Muebles en Bodega – Maquinaria y Equipo, toda vez que en el saldo de la primera subcuenta mencionada quedó incluido a 31 de diciembre de 2014, el costo de los chalecos blindados nuevos que se encontraban en almacén, para ser utilizados en el futuro en el desarrollo de las funciones del cometido estatal. Lo anterior obedece a la falta de seguimiento del Capítulo II, Descripciones y Dinámicas del Título I, de la Resolución 356 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. Presentando saldos no confiables ni consistentes.

Hallazgo No. 54 Chalecos Blindados en Uso

Las cuentas 1655 – Maquinaria y Equipo y 3105- Capital Fiscal, presentan sobrestimación en $6.663 millones, resultante de comparar el auxiliar contable de chalecos blindados aportado en tablas EXCEL, que fue de $10.828,5 millones, menos el costo de los chalecos nuevos y chalecos blindados en uso de funcionarios, según inventario suministrado por Almacén.

La anterior situación obedece a la falta de conciliación de saldos entre las dependencias involucradas, conforme a lo estipulado por la Contaduría General de la Nación, ítem 11 del numeral 4.1 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, en consecuencia, la cuenta en mención no presenta la situación real de la Entidad.

Hallazgo No. 55 Depreciación Acumulada (Cr) Maquinaria y Equipo

El saldo de la subcuenta 168504– Depreciación Acumulada - Maquinaria y Equipo (Cr), presenta incertidumbre por $3.862,4 millones, toda vez, que este saldo incluye el valor de la depreciación realizada a los chalecos blindados nuevos que se encuentran en bodega, sin tener en cuenta que estos activos aún no se estaban utilizando en el desarrollo del cometido estatal; y a los chalecos blindados en uso, de los cuales, contabilidad presenta mayor número que los suministrados por almacén.

Lo anterior obedece a la falta de seguimiento del Capítulo II, Descripciones y Dinámicas del Título I, de la Resolución 356 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. Presentando saldos no confiables ni consistentes

Hallazgo No. 56 Cargos Diferidos

Las cuentas 1910- Cargos Diferidos y 3105- Capital Fiscal, presentan subestimación por $283,5 millones, debido a que la cuenta Cargos Diferidos no refleja el valor de los materiales y suministros que se encontraban en Almacén al cierre del periodo contable. La anterior situación obedece a la falta de conciliación de saldos entre las dependencias involucradas, conforme a lo estipulado por la Contaduría General de la Nación, ítem 11 del numeral 4.1 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación y falta de seguimiento de los procedimientos establecidos en el numeral 3.1.3 Contabilización de la Adquisiciones, capítulo III del Manual Administración de Bienes de la UNP –GAA-MA- 02 V1 y en el Título I, Capítulo II de la Resolución 356 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. En consecuencia, las cuentas en mención no presentan la situación real de la Entidad.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

lo reportado en la 1407 –Prestación de servicios. Situación originada por falta de conciliación entre las áreas, de conformidad con lo estipulado en el ítem 3.8 del numeral 3 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación. Situación que afecta el resultado del ejercicio.

Hallazgo No. 60 Intangibles

La cuenta 1970- Intangibles presenta incertidumbre en $20,6 millones, por la diferencia que existe entre el saldo de la cuenta al cierre de la vigencia por $1.919,7 millones y el reportado en el auxiliar contable de $1.940,3 millones. La anterior situación obedece a falta de conciliación entre las áreas respectivas, de conformidad con lo estipulado en el ítem 3.8 del numeral 3 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, presentando saldos no confiables ni consistentes.

Hallazgo No. 61 Provisión para Contingencias

Las cuentas 2710 – Provisión para Contingencias y 5314- Provisión para Contingencias, presentan subestimación de $62.588,6 millones, toda vez que no se incluyeron todos los procesos con sentencia de primera instancia en contra de la Entidad, de acuerdo a la base de datos de los procesos litigiosos suministrada por la Entidad, presentando a su vez sobrestimación por el mismo valor en las cuentas de orden acreedoras 9120- Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y 9905- Responsabilidades Contingentes por contra (Db). Lo anterior debido a la falta de conciliación de saldos entre las dependencias respectivas, de conformidad con lo establecido en el numeral 3. Reconocimiento de Obligaciones del Capítulo V, Título II de la Resolución 356 de 2007 y numeral 3.8 Conciliaciones de información, de la Resolución 357 de 2008 expedidas por la Contaduría General de la Nación. Situación que afecta el resultado del ejercicio.

1.1.1. Evaluación Control Interno Contable

La evaluación del control interno contable se realizó sobre el Macroproceso Gestión Financiera y Presupuestal, utilizando la metodología de evaluación de controles establecida en la Guía de Auditoria, con el fin de verificar la implementación y efectividad de los controles. Esta evaluación genero una calificación de 2.38 puntaje que ubica a la Entidad en el Rango de "Ineficiente", evidenciándose en términos generales, que los controles implementados para los procesos contables auditados existen, sin embargo su diseño no es adecuado para el proceso, además que la aplicación de los mismos no es eficaz. Lo anterior, se evidencia en las diferentes debilidades de control detectadas durante el proceso auditor mencionadas en este

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

19.3 La cuenta con obligación 641414

- En el cotejo de la información descrita entre la factura No.1523 y el soporte para el pago expedido por la Unidad Nacional de Protección denominado "cuadro camionetas entregas a la UNP 1 al 30 de diciembre de 2014 " no es coherente con respecto al periodo en que se prestó el servicio de alquiler, toda vez que en la factura estipula que éste fue entre el 26 y 30 de diciembre de 2014, sin embargo, el periodo de alquiler de los vehículos descrito en la relación mencionada, está entre el 1 y 30 de diciembre de 2014. Situación que genera incertidumbre en la información real del periodo a que corresponde el servicio y riesgo de doble pago por un mismo servicio.

De acuerdo con lo anterior se observa falta de control y seguimiento en la revisión de los documentos soportes para el pago de las cuentas, así como en las actividades de seguimiento y vigilancia contractual por parte de los funcionarios responsables, omitiendo lo estipulado en el manual de contratación de la Entidad Subsección III-Etapa de ejecución del Contrato acápite 21, en consecuencia se están pagando cuentas con soportes que contienen información inconsistentes.

Hallazgo No. 65 - Pago de Orden de Trabajo-Mantenimiento de vehículos (BA)

Con respecto a los soportes de la cuenta 640414, cancelada con la factura de venta No. 119776 por valor de $159.080.909 de enero 12 de 2015, se observa que en sus soportes existen dos preliquidaciones de órdenes de trabajo Identificadas con los No.2908276 y 2909738 por concepto de arreglo al vehículo TOYOTA PRADO de Placas HCD-727. Sin embargo, se evidencia que en ambas ordenes de trabajo se requirió el pago por instalación de cuatro amortiguadores 2 delanteros y 2 traseros por valor de $2,08 millones, por consiguiente, se concluye que dichos servicios y repuestos se facturaron y cancelaron dos veces.

Esta situación evidencia falta de control en la refrendación de los bienes y servicios recibidos generando riesgo de pago de lo no recibido o duplicidad en el reconocimiento como el caso en mención, contraviniendo los principios de la función pública y de la gestión fiscal - artículos tercero y sexto de la ley 610 de 2000.

Este Hallazgo se constituye en Beneficio de Auditoria toda vez que se recuperaron los recursos.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

55

Hallazgo No. 66 . Pago de la Cuenta - Servicio Alquiler de Vehículos

El pago de las cuentas con obligación No. 640214 y 640314, por concepto de alquiler de 1006 vehículos blindados, durante el periodo comprendido entre el 27 de noviembre y el 26 de diciembre de 2014, se realizó con los soportes que se describen a continuación:

- Órdenes de pago 11831515 y 11833515, de enero 29 de 2015, por valor total c/u de $ 1.909,3 millones.
- Fotocopia de facturas No.1520 Y 6855 expedidas el 23 de diciembre de 2014 ,
- Informe de supervisión con fecha del 23 de diciembre de 2014, según contrato No. 922 del 27 de noviembre de 2014,
- Relación de vehículos alquilados.

De los cuales se detectaron las siguientes inconsistencias:

- Las obligaciones fueron canceladas con fotocopias de facturas y no con las originales.
- El valor de las cuentas por pagar, no coinciden con los valores descritos en las copias de las facturas.

Adicionalmente, No es coherente la información existente entre la factura No.1520 y la relación de vehículos alquilados elaborada por la UNP, con respecto al periodo en que se prestó el servicio, toda vez, que en la factura el periodo del servicio fue entre el 27 de noviembre y 25 de diciembre de 2014, y en la relación en mención entre el 1 y 27 de diciembre de 2014. Situación que genera incertidumbre en la información real del periodo en que se prestó el servicio y en la consistencia de la fuente de información de la UNP.

- El informe de supervisión No.1 del 23 de diciembre dentro de las actividades de seguimiento y vigilancia de naturaleza administrativa y técnica, por su contenido no permite evidenciar la gestión realizada por el contratista en cumplimiento de sus obligaciones contractuales y de las normas técnicas mínimas requeridas para la ejecución del contrato, tal como se encuentra señalado en el Manual de Contratación de la Entidad-Subsección III-Etapa - De ejecución del contrato - *De las actividades de seguimiento y vigilancia contractual*- numeral 25 - *Funciones generales*, acápites 25.1.3., 26.1.8. y 27.1.4.

- Con respecto a la relación de los 472 y 481 vehículos alquilados por la Entidad entre los periodos comprendidos del 27 de noviembre al 25 de diciembre del 2014, se observa que el 30% de éstos no tienen

Pendiente Aportantes

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co ◦ www.contraloria.gov.co ◦ Bogotá, D. C., Colombia

efectividad de controles, el resultado obtenido es 2,645 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 2,529, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la Entidad es "Ineficiente"

En la unidad se presentan deficiencias en el diseño e implementación de los mecanismos de Control, especialmente en el control, seguimiento y monitoreo de las actividades de los procesos misionales, toda vez que la Entidad no cuenta con un sistema de información articulado, que consolide las actividades generadas en la ruta de protección, que permitan su trazabilidad en tiempo real y que contenga alertas en los momentos que se requieran las evaluaciones, revaluaciones o retiro de las medidas de protección según el caso, generando incertidumbres en la confiabilidad de los productos obtenidos en cada área.

La Entidad en la vigencia analizada no contó con procedimientos ni manuales actualizados que le permitan la oportunidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; al igual que en algunos grupos internos de trabajo se observan trabajos represados.

Hallazgo No. 67 Agendar Misiones de trabajo tramitadas ante el CERREM

Se evidencia que para agendar ante el CERREM un caso de suspensión de medidas de protección por su uso indebido, es necesaria que el funcionario responsable de esta labor trámite la solicitud correspondiente, previo análisis de las misiones de trabajo efectuadas por el grupo interno de verificación de uso indebido de medidas.

Sin embargo, se observa que desde el 1 de abril de 2015, la Coordinación de este grupo interno de trabajo no ha asignado al funcionario responsable para el desempeño de esta labor. Por consiguiente se ha producido el represamiento de 25 misiones de trabajo debidamente tramitadas, listas para concluir el proceso.

La anterior situación se presenta por la falta de direccionamiento y gestión en la asignación de un funcionario para el desempeño de estas funciones, lo cual se hace indispensable para la toma de decisiones dentro del proceso misional. Lo que conlleva a que no se tomen los correctivos pertinentes de manera oportuna, otorgando medidas de protección a quien está infringiendo las condiciones estipuladas en el artículo 44 del Decreto 4912 de 2011.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

contravención de lo establecido en la Ley 87 de 1993, articulo 2 literales d y e.

2. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad presentó el avance del plan de mejoramiento en el SIRECI, la comisión auditora evaluó la efectividad de acciones de mejora determinadas por la Entidad y de la cual se informa: que el plan de mejoramiento se encuentra conformado por 95 acciones de mejora para contrarrestar las deficiencias descritas en 32 hallazgos relacionados, veinte (20) como producto del proceso auditor vigencia 2012 y doce (12) de la Actuación Especial 2014. Es de anotar que las acciones de mejora tuvieron como fecha límite, para ser ejecutadas, los meses comprendidos en el último semestre de 2013 y último semestre de 2014, respectivamente.

Con respecto al cumplimiento del plan se observa que se reportó un nivel de cumplimiento de las acciones 85%, con relación a la efectividad de las acciones se informa que la acciones determinadas para contrarrestar las causas de los hallazgos números 5, 7, 10, 11, 12 y 19 del proceso auditor vigencia 2012, y números 1,2, 3, 5 y cuarto punto del número 9, de la actuación especial no fueron efectivas toda vez que las deficiencias persisten conforme a los hallazgos descritos en el presente informe.

Por lo anterior debido a que las acciones implementadas no fueron efectivas para solucionar las causas de los hallazgos, no se amerita el retiro de ninguno de ellos del plan de mejoramiento de la Entidad.

3. ATENCIÓN DE DENUNCIAS.

Durante el proceso fueron incorporadas 9 denuncias al proceso auditor, las cuales fueron tramitadas y proyectadas sus respuestas. Con respecto a las mismas, es importante mencionar que la participación y articulación de la ciudadanía con el presente ejercicio del Control Fiscal ha sido fundamental para su desarrollo, toda vez que el contenido de los temas expuestos en las denuncias sirvió de guía y enfoque para la aplicación de las pruebas de auditoría que se desarrollaron. Así las cosas, es menester destacar que en el capítulo de resultados del presente informe se incluye los hallazgos surgidos del trámite de las denuncias.

- Denuncia No.2014-775582-82111-D,

En ésta se describen 22 ítems denunciados de los cuales:

- Diez (10) hacen referencia al mal uso de esquema de seguridad

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

medidas de protección, de las cuales el 9% de estas misiones equivalentes a 12, fueron comprobadas in-situ, lo que indica que la mayoría de los resultados de las misiones fueron resueltas sin la debida verificación in-situ de los hechos, que les permitan reunir pruebas necesarias y suficientes para poder emitir un dictamen objetivo sobre el uso indebido de los esquemas de protección que amerite la suspensión o finalización de las medidas implementadas, y así evitar o minimizar riesgos en la vulneración del derecho a la vida de los beneficiarios de conformidad con la constitución política. Esta situación también fue evidenciada por parte de la CGR en el proceso de verificación en atención a la denuncia interpuesta por los ciudadanos, en el uso indebido de medidas ocasionadas en las ciudades de Bucaramanga, Barrancabermeja, Valledupar entre otras.

Situación presentada por la falta de gestión por parte dela subdirección de protección en proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones de verificación a través de los mecanismos *"visita de campo, entrevistas e informes"* con el fin de que se garanticen el levantamiento de pruebas suficientes como insumo para emitir un concepto adecuado sobre la suspensión o finalización de la medida de protección, contraviniendo lo estipulado en acápite 8.1, literal 2 de la Guía de Suspensión de Medidas de Protección Código GMP-GU-03/v2

Hallazgo No. 74 **Implementación de medidas de protección a beneficiario De otras Entidades.**

En desarrollo de la denuncia 2014-75582, se encontró que entre marzo del 2013 y octubre de 2014, la Entidad implementó medidas de protección tipo 2, a un comerciante de la ciudad de Sincelejo por Tramite de Emergencia, el cual fue protocolizado con acta individual GVP-UNP caso 64 sesión 58 Bogotá D.C., 2013-08-23 donde el Grupo de Valoración Preliminar conceptúa dar traslado a la Policía Nacional a fin de que asuma el caso de acuerdo a su competencia, previa evaluación del riesgo realizada en abril del 2013.

Por otra parte con resolución No. SP0232 de octubre 2 de 2013, el CERREM, ratifica por 6 meses las medidas de protección implementadas el 26 de marzo de 2013 por instrucción, según acta de implementación sin número.

En vigencia de 2014 se realizó reevaluación del riesgo, como resultado de ello cual se mantuvieron las medidas y en octubre de 2014 se procede al desmonte de las mismas.

La situación antes mencionada generó que durante 19 meses con recursos del presupuesto de la UNP se sufragaran los costos que este esquema, los

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

cuales debieron ser asumidos con presupuesto de la Entidad competente. Situación ocasionada por la falta de articulación y coordinación con las Entidades que tienen bajo su responsabilidad la protección de las personas que pertenece a un grupo poblacional diferente al que tiene el programa de protección de Derechos Humanos de la UNP, estipulados en el artículo 6 del Decreto. 4912 de 2011.

Denuncia No. 2014-7744782111-D

Con respecto a la denuncia No. 2014-7744782111-D – relacionada con la verificación del proceso establecido para el manejo de caja menor de conformidad con el decreto No.2768 de 2012, y revisión de los documentos soportes mediante los cuales se constituyó la caja menor de la UNP- durante la vigencia 2014 y efectuaron gastos por valor de $ 14.284.000, se realizaron las respectivas revisiones y pruebas donde se detectaron las siguientes debilidades configuradas como hallazgos:

Hallazgo No. 75 Acto administrativo – faculta reemplazo del responsable caja Menor (D)

El artículo 9° del Decreto 2768 de 2012 establece: "*Del manejo del dinero...Estos recursos serán administrados por el funcionario facultado, debidamente afianzado*". Y el PARAGRAFO del mismo artículo establece *"Cuando el responsable de la caja menor se encuentre en vacaciones, licencia o comisión, el funcionario que haya constituido la respectiva caja menor, podrá mediante resolución, encargar a otro funcionario debidamente afianzado, para el manejo de la misma, mientras subsista la situación, para lo cual sólo se requiere de la entrega de los fondos y documentos mediante arqueo, al recibo y a la entrega de la misma, lo que deberá constar en el libro respectivo". De la misma manera* ARTÍCULO 15. *Cambio de Responsable. Cuando se cambie el responsable de la caja menor, deberá hacerse una legalización efectuando el reembolso total de los gastos realizados con corte a la fecha.*

La comisión de auditoria encontró que el funcionario asignado mediante Resolución No.030 de enero de 2014 de la UNP como responsable del manejo de la caja menor, fue trasladado a otra dependencia, su firma fue desautorizada ante el banco donde se consignan y manejan los recursos de caja menor, y el Director de la Entidad mediante un oficio autorizó la firma del Secretario General (e) para la administración de dichos fondos. Todas estas acciones se desarrollaron sin mediar acto administrativo que asignará un nuevo responsable de la caja menor, sin realizarse arqueo de fondos al recibo de la misma, ni tampoco una legalización y reembolso total de los gastos realizados con corte a la fecha de retiro de la firma del responsable. Lo único que se pudo verificar fue un documento firmado por el funcionario

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

que se paguen sin constancia de que realmente se adquirió (bien o servicio), tal como se evidencia en todos los pagos realizados con recursos de caja menor entre el 27 de julio y 16 de diciembre de 2014, a manera de ejemplo se citan algunos de los gastos más relevantes:

- En la regional de Cali se llevó a cabo el mantenimiento de cuatro aires acondicionados por valor de $1.962,700, pero, no existe un comprobante donde se ratifique la satisfacción del servicio, según Comprobante SIIF No. 39214 del 15 de agosto de 2014, facturas No. 1516 y No. 1517 de 14 de agosto de 2014, y comprobante de pago de caja menor No. 393 de 14 de agosto de 2014.
- Comprobante de pago No. 408 de 03 de octubre de 2014, por valor de $1.050.000, adquisición de cerraduras.
- Comprobante de pago de caja No. 409 de 06 de octubre de 2014, por valor de $2.000.000. (mantenimiento de redes eléctricas y tubería de aguas lluvias y negras de tres sedes) cuáles.
- Comprobante de pago No. 422 de octubre 15 de 2014 por valor de $2.250.000, no tiene factura sino recibo sin número de octubre 15 de 2014 por valor de $2.250.000 (mano de obra instalación de 30 tejas) pues no describen no se describe la sede donde se realizó esta clase de servicios.
- Comprobante No. 423 de octubre 15 de 2014, por valor de $2.200.000, factura No.0420 de octubre 15 de 2014, (materiales de construcción) por valor de $2.200.000, no se sabe para dónde, ni para qué era este material ni quien lo recibió.
- Comprobante No. 426 de 14 de octubre de 2014, por valor de 1.440.000, factura No.J00000180 de octubre 10 de 2014, por concepto de adquisición de 10.0000 diez mil unidades de publicaciones que no se discrimina: publicaciones de qué, para qué y para dónde.

e. Con recursos de caja menor se pagó un valor total de $245.782 por peajes no han sido legalizados, por consiguiente, se observa que la Entidad no tiene establecidos mecanismos de control y seguimiento para esta clase pagos de gastos de viajes con recursos de caja menor, toda vez que éstos deben ser legalizados dentro de los cinco (5) días siguientes a la realización del gasto, según lo dispuesto en el parágrafo 1°, del artículo 5 del Decreto 2768 de 2012.

f. Con base en la ejecución de gastos realizados con recursos de caja menor entre el primero de septiembre y 05 de diciembre de 2014, por valor total de $10.889.892, para lo cual se emitieron diecinueve (19) comprobantes de

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

4. ANEXOS

Anexo 1. Estados Contables.

Carrera 8 No. 15-46
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Libertad y Orden

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en miles de pesos)

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

Código	ACTIVO	Periodo Actual 31/12/2014	Periodo Anterior 31/12/2013
	CORRIENTE (1)	**23.104.567**	**2.053.861**
11	**Efectivo**	**12.430.401**	**1.369.835**
1105	Caja	328 N 1	0
1110	Bancos y Corporaciones	12 430 073 N 2	1 369 835
1115	Fondos Vendidos con Compromiso de Reventa	0	0
12	**Inversiones**	**0**	**0**
1201	Inversiones Administración de Liquidez Renta Fija		
1208	Inversiones Patrimoniales - Método de Participación	0	0
1209	Inversiones Renta Fija - DTN	0	0
1211	Inversiones Renta Fija - Fondos Administrados -	0	0
13	**Rentas por Cobrar**	**0**	**0**
1305	Vigencia Actual	0	0
1310	Vigencia Anterior	0	0
1315	Difícil Recaudo	0	0
1380	Provisión para Rentas por Cobrar (CR)	0	0
14	**Deudores**	**8.540.780**	**35.126**
1401	Ingresos no Tributarios	0	0
1404	Fondos Especiales	0	0
1407	Perestación de Servicios	193 417 N 3	0
1420	Avances y Anticipos Entregados	764 352 N 4	0
1424	Recursos entregados en Administración	1 385 977 N 5	0
1425	Depósitos Entregados	0	0
1470	Otros Deudores	6 197 034 N 6	35 126
1475	Deudas de Difícil Cobro	0	0
1480	Provisión para Deudores (CR)	0	0
15	**Inventarios**	**0**	**0**
1505	Bienes Producidos	0	0
1510	Mercancías en Existencia	0	0
1512	Materias Primas	0	0
1517	Materiales para la Producción de Bienes	0	0
1518	Materiales para la Prestación de Servicios	0	0
1520	Productos en Proceso	0	0
19	**Otros Activos**	**2.133.386**	**648.900**
1905	Gastos Pagados por Anticipado	0	0
1910	Cargos Diferidos	213 651 N 7	0
1915	Obras y Mejoras en Propiedad Ajena	0	0
1920	Bienes Entregados a Terceros		
1925	Amortización Acumulada de Bienes Entregados a Terceros (CR)		
1926	Bienes y Derechos en Proceso de Titularización	0	0
1930	Bienes Recibidos en Dación de Pago	0	0
1935	Provisión Bienes Recibidos en Dación de Pago (CR)	0	0
1940	Activos Adquiridos de Instituciones Inscritas	0	0
1941	Bienes Adquiridos en Leasing Financiero	0	0
1942	Depreciación de Bienes Adquiridos en Leasing Financiero (CR)	0	0
1945	Capital Garantía Otorgado	0	0
1950	Responsabilidades	0	0
1955	Provisión para Responsabilidades (CR)	0	0
1960	Bienes de Arte y Cultura	0	0
1965	Provisión de Bienes de Arte y Cultura (CR)	0	0
1970	Intangibles	1 919 735 N 8	648 900
1975	Amortización Acumulada de Intangibles (CR)	0	0
	NO CORRIENTE (2)	**19.252.671**	**15.170.992**
12	**Inversiones**	**0**	**0**

Código	PASIVO	Periodo Actual 31/12/2014	Periodo Anterior 31/12/2013
	CORRIENTE (4)	**21.442.145**	**9.923.080**
21	**Operaciones de Banca Central y Entidades Financieras**	**0**	**0**
2105	Operaciones de Banca Central	0	0
2110	Operaciones de Captación y Servicios Financieros	0	0
2111	Gastos Financieros por Pagar por Operaciones de C	0	0
22	**Operaciones de Crédito Público**	**0**	**0**
2202	Deuda Pública Interna de Corto Plazo por Amortizar en la Vigencia	0	0
2208	Deuda Pública Interna a Largo Plazo	0	0
2220	Deuda Pública Externa de Largo Plazo por Amortizar en la Vigencia	0	0
2221	Deuda Pública Externa a Largo Plazo	0	0
23	**Obligaciones Financieras**	**0**	**0**
2301	Administración de Liquidez	0	0
2315	Fondos Adquiridos con Compromiso de Recompra	0	0
2320	Intereses Administración de Liquidez	0	0
24	**Cuentas por Pagar**	**7.960.166**	**8.268.287**
2401	Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales	805 941 N 10	21 648
2403	Transferencias	0	0
2425	Acreedores	5 673 993 N 11	6 247 935
2436	Retención en la Fuente e Impuesto de Timbre	1 480 254 N 12	1 999 010
2437	Retención de Impuesto de Industria y Comercio por Pagar - ICA	0	0
2440	Impuestos, Contribuciones y Tasas por Cobrar	0	0
2460	Créditos Judiciales	0	0
2490	Otras cuentas por Pagar	0	0
25	**Obligaciones Laborales**	**2.544.550**	**0**
2505	Salarios y Prestaciones Sociales	2 544 550 N 13	0
2510	Pensiones por Pagar	0	0
26	**Otros Bonos y Títulos Emitidos**	**0**	**0**
2625	Bonos Pensionales	0	0
2630	Títulos Emitidos	0	0
27	**Pasivos Estimados**	**10.795.091**	**1.653.709**
2710	Provisión para Contingencias	10 795 091 N 14	0
2715	Provisión para Prestaciones Sociales	0	1 653 709
2790	Provisiones Diversas	0	0
29	**Otros Pasivos**	**142.338**	**1.084**
2905	Recaudos a Favor de Terceros	142 338 N 15	1 084
	NO CORRIENTE (5)	**0**	**0**
21	**OPERACIONES DE BANCA CENTRAL Y ENTIDADES FINANCIERAS**	**0**	**0**
2105	Operaciones de Banca Central	0	0
2110	Operaciones de Captación y Servicios Financieros	0	0
2111	Gastos Financieros por Pagar por Operaciones de	0	0
22	**OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO**	**0**	**0**
2207	Deuda Pública Interna de Largo Plazo por Amortizar en la Vigencia	0	0
2208	Deuda Pública Interna a Largo Plazo	0	0
2220	Deuda Pública Externa de Largo Plazo por	0	0
2221	Deuda Pública Externa a Largo Plazo	0	0
23	**OBLIGACIONES FINANCIERAS**	**0**	**0**
2301	Administración de Liquidez	0	0
2315	Fondos Adquiridos con Compromiso de Recompra	0	0

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en miles de pesos)

Código		Periodo Actual	Periodo Anterior
1208	Inversiones Patrimoniales - Método de Participación	0	0
1209	Inversiones Renta Fija - DTN	0	0
1211	Inversiones Renta Fija - Fondos Administrados - DTN	0	0
1280	Provisión para Protección de Inversiones (CR)	0	0
13	Rentas por Cobrar	0	0
1310	Vigencia Anterior	0	0
1315	Difícil Recaudo	0	0
1380	Provisión para Rentas por Cobrar (CR)	0	0
14	Deudores	0	1.820.099
1407	Prestacion de Servicios	0	0
1410	Aportes por Cobrar a Entidades Afiliadas	0	0
1415	Préstamos Concedidos	0	0
1420	Avances y Anticipos Entregados	0	0
1422	Anticipos o Saldos a Favor por Impuestos y Contribuciones	0	0
1424	Recursos Entregados en administración	0	1 820 099
1470	Otros Deudores	0	0
1475	Deudas de Difícil Cobro	0	0
1480	Provisión para Deudores (CR)	0	0
16	Propiedades, Planta y Equipo	19.252.671	13.137.243
1605	Terrenos	0	0
1610	Semovientes	0	0
1615	Construcciones en Curso	0	0
1620	Maquinaria, Planta y Equipo en Montaje	0	0
1625	Maquinaria, Planta y Equipo en Tránsito	0	0
1630	Equipos y Materiales en Depósito	0	0
1635	Bienes Muebles en Bodega	0	0
1637	Propiedades, Planta y Equipo no Explotados	0	0
1640	Edificaciones	0	0
1650	Redes, Líneas y Cables	0	0
1655	Maquinaria y Equipo	18 134 019 N 9	7 104 907
1660	Equipo Médico y Científico	0	0
1665	Muebles, Enseres y Equipos de Oficina	1 776 469 N 9	1 745 821
1670	Equipos de Comunicación y Computación	4 383 185 N 9	3 026 224
1675	Equipo de Transporte, Tracción y Elevación	26 782 248 N 9	25 511 380
1685	Depreciación Acumulada (CR)	-31 823 250 N 9	-24 551 089
1690	Depreciación Diferida	0	0
1695	Provisión para Protección de Propiedades, Planta y Equipo (CR)	0	0
17	Bienes de Beneficio y Uso Público	0	0
1703	Materiales	0	0
1704	Materiales en Tránsito	0	0
1705	Bienes de Beneficio y Uso Público en Construcción	0	0
1710	Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio	0	0
1715	Bienes Históricos y Culturales	0	0
1720	Bienes de Beneficio y Uso Público Entregados en Administración	0	0
1785	Amortización Acumulada de Bienes de Beneficio y Uso Público (CR)	0	0
18	Recursos Naturales y del Ambiente	0	0
1804	Recursos Naturales Renovables en Conservación	0	0
1806	Inversiones en Recursos Naturales Renovables en Conservación	0	0
19	Otros Activos	0	213.650
1905	Gastos Pagados por Anticipado	0	0
1910	Cargos Diferidos	0	213.650
	TOTAL ACTIVO (3)	42.357.238	17.224.853

Código		Periodo Actual	Periodo Anterior
2320	Intereses Administración de Liquidez	0	0
24	CUENTAS POR PAGAR	0	0
2401	Adquisición de Bienes y sErvicios Nacionales	0	0
2425	Acreedores	0	0
2436	Retención en la Fuente e Impuesto de Tiembre	0	0
2437	Retención de Impuesto de Industria y Comercio por Pagar - ICA	0	0
2460	Créditos Judiciales	0	0
25	OBLIGACIONES LABORALES	0	0
2505	Salarios y Prestaciones Sociales	0	0
2510	Pensiones por Pagar		
26	OTROS BONOS Y TÍTULOS EMITIDOS	0	0
2625	Bonos Pensionales	0	0
2630	Títulos Emitidos	0	0
	TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *		
	Participación de terceros		
	Participación patrimonial del sector público		
	PATRIMONIO (7)	N 16 20.915.093	7.301.773
31	HACIENDA PÚBLICA		
3105	Capital fiscal	32 978 570	30 556 751
3110	Resultados del ejercicio	15.477 656	3 254 700
3115	Superávit por valorización	0	0
3117	Superávit por el Método de Participación Patrimonial	0	0
	Resultado de Ejercicios Anteriores	-36 830 626	-40 085 529
3120	Superávit por donación	0	0
3125	Patrimonio público incorporado	0	0
3128	Provisiones, Agotamiento, Depreciación y amortizacic	-17 626 256	-10 354 009
3138	Efecto del Saneamiento Contable	0	0
	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	23.917.946	23.917.946
32	Capital autorizado y pagado	0	0
3205	Capital fiscal	0	0
3208	Prima en colocac. de acciones o cuotas	0	0
3210	Reservas	0	0
3215	Dividendos y participac. decretados	0	0
3220	Utilidad o pérdida de ejerc.anteriores	0	0
3225	Resultados del ejercicio	0	0
3230	Superávit por donación	0	0
3235	Superávit por valorización	0	0
3240	Revalorización del patrimonio	0	0
3255	Patrimonio institucional incorporado	23 917 946	23 917 946
3270	Provisiones, Depereciaciones y Amortizaciones	0	0
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	42.357.238	17.224.853

	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	0 N 10	0
81			
8110	Bienes Entregados en Garantía	0	0
		0	0

	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (10)	0 N 19	0
91	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	401.201.664	5.024.971

Libertad y Orden
REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en miles de pesos)

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

Código		Periodo Actual	Periodo Anterior
8120	Litgios y Demandas	0	0
8121	Derechos Potenciales	0	0
82	Deudoras Fiscales	0	0
83	Deudoras de Control	5.639.030 N.16	5.496.053
8303	Bienes Recibidos por Contratos de Leasing Operativo	0	0
8312	Documentos Entregados para su Cobro	0	0
8313	Mercancías Entregadas en Consignación	0	0
8315	Activos Totalmente Depreciados, Agotados o Amortizados	5 585 892	5 442 916
8316	Bienes y Derechos en Investigación Administrativa	0	0
8317	Bienes Entregados en Explotación	0	0
8320	Titulos de Inversión Amortizados	0	0
8325	Bienes Incautados o Decomisados	0	0
8330	Bienes Pendientes de Legalizar	0	0
8335	Capital Garantía	0	0
8340	Inventario de Obsoletos y Vencidos	0	0
8350	Préstamos Aprobados por Desembolsar	0	0
8361	Responsabilidades en Proceso	53 138	53 137
89	Deudoras por Contra	-5.639.030	0
8905	Derechos Contigentes por Contra (CR)	0	-5.496.053
8915	Deudoras de Control por Contra (CR)	-5.639.030	-5.496.053

Código		Periodo Actual	Periodo Anterior
9120	Litigios o Demandas	401 201 664	5 024 971
9121	Deuda Garantizada por la Nación	0	0
9125	Garantías Contractuales	0	0
9130	Bienes aprehendidos	0	0
9135	Reservas Presupuestales	0	0
9190		0	0
93	ACREEDORAS DE CONTROL	0	0
9303	Contratos de Leasing Operativo	0	0
9306	Bienes Recibidos en Custodia	0	0
9313	Mercancías Recibidas en Consignación	0	0
9325	Bienes Incautados o Decomisados	0	0
9335	Capital Garantía	0	0
9346	Bienes Recibidos de Terceros	0	0
9350	Empréstitos por Recibir	0	0
9390	Otras Cuentas Acreedoras de Control	0	0
99	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL	401.201.664	5.024.971
9905	Responsabilidades Contingentes por Contra (BD)	401 201 664	5 024 971
9910	Acreedoras Fiscales por Contra (DB)	0	0
9915	Acreedoras de Control por Contra (DB)	0	0

FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
NOMBRE : ANDRES VILLAMIZAR PACHON

FIRMA DEL CONTADOR
NOMBRE: MIGUEL ENRIQUE DIAZ ROMERO
T.P. : 104177-T

Elaboro Miguel Enrique Diaz Romero

Libertad y Orden

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL

A DICIEMBRE 31 DE 2014

(Cifras en miles de pesos)

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

Código	Concepto	31/12/2014	31/12/2013
	INGRESOS OPERACIONALES	447.023.994 N.17	366.050.825
41	INGRESOS FISCALES	1.230	0
4105	Tributarios	0	0
4110	No tributarios	1.230	0
4120	Ingresos por Fondos Especiales	0	0
4195	Devoluciones y Descuentos	0	0
43	VENTA DE SERVICIOS	9.709.583	10.978.932
4321	Servicios de acueducto	0	0
4322	Servicio de alcantarillado	0	0
4323	Servicio de Aseo	0	0
4390	Otros servicios	9.709.583	10.978.932
44	TRANSFERENCIAS	0	0
4403	Corrientes del Gobierno General	0	0
4404	Corrientes de las Empresas	0	0
4408	Sistema General de Participaciones - SGP	0	0
4421	Del Sistema General de Seguridad Social en Salud	0	0
4428	Otras Transferencias	0	0
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	437.313.181	355.071.893
4705	Fondos Recibidos	436.766.698	354.708.548
4720	Operaciones de Enlace con Situación de Fondos	0	0
4722	Operaciones de Enlace sin Situación de Fondos	546.483	363.345
4725	Operaciones de Traspaso de Bienes, Derechos y Obligaciones	0	0
6	COSTO DE VENTAS (2)	0	0
63	COSTO DE VENTA DE SERVICIOS	0	0
6320	Servicios de acueducto	0	0
6325	Servicio de Alcantarillado	0	0
6330	Servicio de Aseo	0	0
	GASTOS OPERACIONALES	459.486.919 N.18	389.818.518
51	ADMINISTRACIÓN	0	109.845
5101	Sueldos y Salarios	0	3.000
5102	Contribuciones Imputadas	0	0
5103	Contribuciones Efectivas	0	0
5104	Aportes Sobre la Nómina	0	0
5111	Generales	0	84.055
5120	Impuestos Contribuciones y Tasas	0	22.790
52	OPERACIÓN	447.515.843	388.365.939
5202	Sueldos y Salarios	27.900.083	28.287.491
5203	Contribuciones Imputadas	0	214.513
5204	Contribuciones Efectivas	4.726.820	4.738.678
5207	Aportes sobre la Nomina	851.301	883.642
5211	Generales	413.354.313	353.841.351
5220	Impuestos, Contribuciones y Tasas	686.326	400.264
53	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	11.121.315	0
5304	Provisión para Deudores	0	0
5309	Provisiones para Responsabilidades	0	0
5314	Litigios o Demandas	10.870.969	
5330	Depreciación de Propiedades, Planta y Equipo	0	0
5340	Amortización e Propiedades, Planta y Equipo	0	0
5344	Amortización de Bienes entregados a Terceros	0	0
5345	Amortización de Intangibles	250.346	0
54	TRANSFERENCIAS	0	0
5401	Por Convenios con el Sector Privado	0	0

5403	Corrientes al Gobierno General	0	0
5404	Transferencias Corrientes a las Empresas	0	0
5423	Otras Transferencias	0	0
55	GASTO PUBLICO SOCIAL	0	0
5501	Educación	0	0
5502	Salud	0	0
5503	Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5550	Subsidios Asignados	0	0
56	GASTOS DE INVERSION SOCIAL	0	0
5601	Salud	0	0
5603	Medio Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5605	Desarrollo Comunitario, equipamiento y prevención atención de desastres	0	0
5606	Justicia, Defensa y Seguridad	0	0
5608	Trabajo y seguridad social	0	0
5611	Gobierno, Planeación y Desarrollo	0	0
57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	846.761	1.342.734
5705	Fondos Entregados	547.075	641.278
5720	Operaciones de Enlace con Situación de Fondos	299.686	701.456
5722	Operaciones de Enlace sin Situación de Fondos	0	0
5725	Operaciones de Traspaso de Bienes Transferidos	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	-12.462.925	-23.767.693
48	OTROS INGRESOS	31.435.153 N.17	27.242.658
4805	Financieros	16.629	13.320
4806	Ajuste por Diferencias en Cambio	0	0
4807	Utilidad por el Método de Participación Patrimonial	0	0
4808	Otros Ingresos Ordinarios	30.611.634	20.506.275
4810	Extraordinarios	361.071	1.074.849
4815	Ajuste de Ejercicios Anteriores	445.819	5.648.214
	SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB)	18.972.228	3.474.965
58	OTROS GASTOS	494.570	220.265
5801	Intereses	0	0
5802	Comisiones	428.232	220.265
5803	Ajustes por Diferencia en Cambio	0	0
5805	Financieros	0	0
5806	Pérdida por el Método de Participación Patrimonial	0	0
5808	Otros Gastos Ordinarios	66.338	0
5810	Extraordinarios	0	0
5815	Ajustes de Ejercicios Anteriores	0	0
	EXCEDENTE (DEFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACION	18.477.658	3.254.700
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	18.477.658 N.9	3.254.700

FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
NOMBRE: ANDRES VILLAMIZAR PACHON

FIRMA DEL CONTADOR
NOMBRE: MIGUEL ENRIQUE DIAZ ROMERO
TP 104177-T

Elaboró: Miguel Enrique Diaz Romero

Libertad y Orden

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en miles de pesos)

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2012	9.994.739
VARIACIONES PATRIMONIALES A DICIEMBRE 31 DE 2013	2.692.966
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2013	7.301.773
VARIACIONES PATRIMONIALES A DICIEMBRE 31 DE 2014	13.613.320
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2014	20.915.093

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

INCREMENTOS 13.613.320

PATRIMONIO	2.014	2.013	VARIACION
	20.915.093	7.301.773	
31 HACIENDA PÚBLICA	32.976.573	30.568.751	2 407.822
3105 Capital fiscal	18.477.658	3 254,700	15 222 958
3110 Resultados del ejercicio	-36.830.828	-40.085.529	3 254.701
Resultado de Ejercicios Anteriores	-17.626.256	-10.354.094	-7.272 162
3128 Provisiones, Agotamiento, Depreciación y amortizaciones (CR)			
32 PATRIMONIO INSTITUCIONAL	23.917.946	23.917.945	
3255 Patrimonio institucional incorporado	23.917 946	23.917.945	1
TOTAL PATRIMONIO	20.915.093	7.301.773	13.613.320

DISMINUCIONES 0

FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
NOMBRE: ANDRES VILLAMIZAR PACHON

FIRMA DEL CONTADOR
NOMBRE: MIGUEL ENRIQUE DIAZ ROMERO
TP 104177-T

Vence 23 Dic.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloria General de la Republica :: SGD 19-11-2015 15:59
Al Contestar Cite Este No.: 2015EE0148719 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA Y SEG. /
IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
DESTINO DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
ASUNTO INFOME FINAL UNP
OBS
2015EE0148719

89111

Bogotá,

Doctor
DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
Director General
Unidad Nacional de Protección
Bogotá, D.C.

CODIGO_REGISTRO: EXT15-00071158
FECHA:23-nov-2015 14:59:40
RADICADOR: mojica cala, dennys
DESTINO: Dirección
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

Respetado Doctor Mora

Asunto: Informe Actuación Espacial de Control Fiscal – Unidad Nacional de Protección

Respetado Dr. Mora:

En ejercicio del control fiscal adelantado en la entidad a su cargo, de manera atenta remito el Informe Final a la Unidad Nacional de Protección.

Del informe de auditoría, se desprenden importantes compromisos, que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

La entidad evaluada dentro de este proceso auditor, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – "SIRECI"-, adoptado mediante la Resolución Orgánica de la CGR No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo. Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles a partir del recibo del presente informe.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante el órgano de control

Cordialmente,

IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP
OFICINA DE CONTROL INTERNO
Fecha: Nov. 24/15 Hora: 12:06
Recibe: Adriana

Anexo: Lo anunciado

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Bogotá, D.C., 4 de octubre de 2019
Oficio n.° P3244

Doctor
PABLO ELÍAS GONZÁLEZ MONGUÍ
Director General
Unidad Nacional de Protección
correspondencia@unp.gov.co
Presente.

Asunto. Remisión asunto SIGDEA E-2019-492941 y otros.

Respetado doctor Gonzalez:

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, de manera atenta remito siete (7) asuntos radicados SIGDEA, en formato PDF adjuntos al presente correo electrónico, y de ser pertinente, se inicie la ruta de protección en la forma y términos legalmente establecidos, se brinde medida de protección por trámite de emergencia de ser el caso o se estudien las peticiones sobre novedades sobre el esquema de protección (acorde a lo solicitado en cada petición), y se le brinde la información correspondiente, sobre las gestiones adelantadas a cada peticionario.

En el evento que la entidad a su cargo, haya tenido conocimiento sobre los hechos contenidos dentro de los presentes radicados, se solicita comedidamente informar a esta Procuraduría Delegada, las labores realizadas por parte de la UNP.

Los asuntos Sigdea, son los siguientes:

No.	RADICADO	FOLIOS	No.	RADICADO	FOLIOS
1	E-2019-492941	2	10	E-2019-532817	2
2	E-2019-500976	4	11	E-2019-530292	3
3	E-2019-527886	1	12	E-2019-530792	14
4	E-2019-551956	3	13	E-2019-526174	4
5	E-2019-551929	3	14	E-2019-495800	1
6	E-2019-535843	2	15	E-2019-503067	7
7	E-2019-528846	5	16	E-2019-533674	1
8	E-2019-527993	117	17	E-2019-502877	3 y 1
9	E-2019-529980	28	18	E-2019-489852	8 y 4

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Para este ente de control, es de suma importancia conocer sobre las medidas de prevención que tomará la entidad que usted dirige de conformidad a su competencia, por lo cual se le solicita ***se informe en forma individual sobre cada radicado, respecto de las medidas adoptadas***, con el fin de proteger y garantizar la vida de los Peticionarios.

Lo anterior, en ejercicio de las funciones que en el ámbito de control preventivo le fueron asignadas a esta Procuraduría Delegada, mediante el Decreto 262 del año 2000, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 017 del mismo año y la Resolución 254 del 8 de junio de 2017, suscritas por la Procuraduría General de la Nación.

Atentamente,

GABRIEL EDUARDO GUEVARA HURTADO
Grupo para Asuntos de Prevención
Y Protección de los DDHH

Anexo: Lo anunciado.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

DENUNCIA PÚBLICA.

Amenazas sistemáticas contra el magisterio colombiano estrategia para acallar nuestra lucha y movilización social

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
Radicado: E-2019-530292 06/09/2019 9:01:37
E-2019-530292.txt

La Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación -FECODE- denuncia ante el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección -UNP- y la Alta Consejería para los Derechos Humanos y demanda de ellas, en el marco de sus funciones y competencias, las acciones urgentes que permitan esclarecer y dar con los responsables de las más graves y recientes amenazas contra el COMITÉ EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN, por parte de las autodenominadas "AGUILAS NEGRAS BLOQUE CAPITAL D.C."

En la mañana del día de hoy, a uno de los correos institucionales de la FECODE, fue enviado un panfleto a nombre de las "AGUILAS NEGRAS BLOQUE CAPITAL D.C." "BLOQUE SUR AGUILAS NEGRAS DE COLOMBIA", donde señalan y amenazan de muerte **A TODO EL COMITÉ EJECUTIVO** y de manera particular a Nelson Alarcón, Presidente de FECODE; Martha Alfonso, Segunda Vicepresidente; Domingo Ayala, Fiscal; María Eugenia Londoño, Secretaria de Género, Inclusión e Igualdad; Carlos Rivas, Secretario de Asuntos Jurídicos y Laborales; y a Isabel Olaya, Secretaria de Organización y Educación Sindical.

El cuerpo de la amenaza está constituido por una cantidad de improperios, vulgaridades, señalamientos, infamias y calumnias, que sólo buscan confundir a la opinión pública para justificar posibles atentados contra los dirigentes sindicales. Cabe resaltar que el contenido del panfleto coincide con los mensajes y trinos que vienen circulando a través de las redes sociales direccionados por parte del Partido de Gobierno.

El mismo día apareció una amenaza con señalamientos similares en el Departamento del Cauca, donde condenan a muerte a las organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos, específicamente a ASOINCA, filial de FECODE. Reiteradamente en el presente año se han presentado constantes amenazas colectivas a nuestras filiales, dirigencia y magisterio colombiano.

Rechazamos estas gravísimas AMENAZAS, que se suman a los centenares de hechos criminales, contra el derecho a la vida, a la integridad física, a la libre locomoción, a disentir y opinar; ejecutadas en el escenario de los pos - acuerdos de La Habana, y que agudizan las distintas formas de violencia, expresadas en los campos político, social, laboral y económico; ante la indolencia, impunidad y total pasividad de las autoridades y la falta de mecanismos idóneos para respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de los educadores y de todos los colombianos.

Exigimos del Gobierno del presidente Duque, que se pronuncie y condene a los responsables de este tipo de persecuciones, amenazas y asesinatos de líderes

sociales y sindicales en el país, que otorgue plenas garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la movilización y la protesta social. Así mismo, instamos a la Fiscalía General y las Fuerzas Armadas a que le revelen quiénes son las "Águilas Negras", que amenazan en todo el país amparados en el silencio cómplice de los gobiernos de turno.

En los sesenta (60) años de Fecode, vamos unidos y comprometidos con la lucha y la movilización, en defensa de la vida, la paz, la educación pública, los derechos del magisterio y de los colombianos.

¡DEFENDEMOS LA ESCUELA COMO TERRITORIO DE PAZ!

Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2019

COMITÉ EJECUTIVO

NELSON J. ALARCÓN SUÁREZ
Presidente

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN fecode BOGOTÁ, D.C.

LUIS EDGARDO SALAZAR B.
Secretario General

MARTHA ROCÍO ALFONSO BERNAL
Segunda Vicepresidenta
Coordinadora DDHH



ÁGUILAS NEGRAS
BLOQUE CAPITAL D.C.

ES EL MOMENTO DE LIMPIAR ESTE PAÍS, MUERTE A TODOS LOS COLABORADORES DE LAS GUERRILLAS, LLAMADOS LÍDERES SINDICALES Y SOCIALES, MALPARIDOS QUE APOYAN Y PROMUEVEN LAS POLÍTICAS IZQUIERDISTAS AL RESTO DE LA GENTE, SUPUESTAMENTE QUE DISQUE PARA DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS Y LO QUE EN VERDAD SON ES GUERRILLEROS CAMUFLADOS ENTRE LOS CIVILES, HACIÉNDOSEN LOS MARICAS LIDERAN Y PATROCINAN MARCHAS Y PROTESTAS CAMPESINAS Y DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES PARA VOLVERLOS FUTUROS GUERRILLEROS.
USTEDES MALPARIDOS DE FECODE ESTÁ IMPULSANDO UNA CARAVANA QUE DISQUE POR LA DEFENSA DE LA VIDA, LA PAZ Y LA DEMOCRACIA LOS DÍAS 6, 7 Y 8 DE SEPTIEMBRE, RECUERDAN MUY BIEN CÓMO SE LES VA A VOLVER EN UN SEPTIEMBRE NEGRO, LES QUEREMOS RECORDAR MALPARIDOS GUERRILLEROS EN EL CAMINO NOS VEREMOS, LOS VAMOS A LEVANTAR SECUACES DE SANTRICH Y ESA RECUA DE ASESINOS QUE VOLVIERON A LAS ARMAS, LOS COMBATIREMOS Y MATAREMOS COMO IGUAL A USTEDES GUERRILLEROS CAMUFLADOS.
RECORDAMOS QUE LOS SEÑORES RIVAS, DOMINGO Y MARTHA ALFONSO LOS TENEMOS IDENTIFICADOS COMO EXMILITANTES DEL EPL, A LA SEÑORA MARÍA EUGENIA MILITANTE ACTIVA DE LAS FARC, A LA NEGRA ISABELA COLABORADORA CON LOS FARUCHOS EN BUENAVENTURA, Y LOS DEMÁS MIEMBROS DE FECODE INCLUIDO EL PRESIDENTE QUIEN HOY ES GRAN AMIGO DE LOS GUERRILLEROS DEL ELN.
EN EL TERCER PÁRRAFO, SOLO LE CAMBIA EN VEZ DE PASTO "EN TODO EL PAÍS"
SABEMOS DÓNDE VIVEN USTEDES MALPARIDOS, SUS FAMILIAS Y QUE HACEN, NO SE NOS ESCAPA NADIE EN EL PAÍS, LOS TENEMOS UBICADOS Y MEJOR QUE SE DISTANCIEN DE ELLOS SINO QUIEREN QUE CAIGAN CON USTEDES CUANDO VAYAMOS A MATARLOS GUERRILLEROS DOBLES HIJUEPUTAS, NO RESPONDEMOS SI CAEN INOCENTES, LOS TENEMOS EN LA MIRA DEL CAÑÓN; SABEMOS DE SUS INTENCIONES EN LA POLÍTICA DE APOYAR Y PONER A CANDIDATOS EN LAS ALCALDÍAS, CONSEJOS Y DIPUTADOS DE PENSAMIENTO IZQUIERDISTA GUERRILLERO, DÉJENLES LA AYUDA TAMBIÉN DE PLATA PARA QUE EN LAS PRÓXIMAS CAMPAÑAS ELECTORALES PAGUEN LOS FUNERALES.
NO ESTAMOS JUGANDO HIJOS DE PUTAS Y PROCEDEREMOS MILITARMENTE A EJECUTAR EL PLAN DE ANIQUILAMIENTO Y EXTERMINIO DE TODA FECODE, NO LES VA A SERVIR NI LA SEGURIDAD DE ESCOLTAS.
MUERTES A TODOS LOS FALSOS LÍDERES SOCIALES, SINDICALES A LOS HP DE FECODE, A LOS DE COLOMBIA HUMANA, A LA UP, A LOS DE MAIZ, AICO, POLO, A LOS VERDES Y PARTIDO FARC, A TODOS ESOS HIJUEPUTAS DE LA IZQUIERDA.
TODO EL QUE PARTICIPE EN LA CARAVANA, VAN A LA CARAVANA DE LA MUERTE.

BLOQUE SUR ÁGUILAS NEGRAS DE COLOMBIA

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE CONTROL FISCAL

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

CGRCDSDJUS N°022
Noviembre de 2015

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad	Ivonne del Pilar Jiménez García
Director de Vigilancia Fiscal	Luis Francisco Balaguera Baracaldo
Supervisor Proceso Auditor	Juan Carlos González Trujillo
Responsable Proceso Auditor	Miguel Armando Adaime Vanegas
Integrantes Equipo Auditor	
Auditores	Luz Marina Sánchez Cortes Marisol Cruz Cerón Glinys Piedad Martínez Gonzalo Miguel Erazo Uprimny Juan Carlos Quesada Arboleda Pedro Pablo Bustos Pinto

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS 4
1.1. Antecedentes

2. CARTA DE CONCLUSIONES
2.1. Conclusiones 5
2.1. Relación de Hallazgos Actuación especial 9
2.2. Plan de Mejoramiento. 10

3. RESULTADOS
3.1. Hallazgos 12

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C.,

Doctor
DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
Director General
Unidad Nacional de Protección
Bogotá, D.C.

Respetado Doctor Mora

En ejercicio de la función constitucional de control fiscal, la Contraloría General de la República - CGR, de conformidad con lo estipulado en las Resoluciones Orgánicas Nos. 6680 y 6750 del 2012, Nos. 7130, 7131, 7046 y 7047 del 2013, y No. 7363 del 2013, realizó Actuación Especial de Fiscalización a la Unidad Nacional de Protección.

Es responsabilidad de la administración, el contenido de la información suministrada en términos de calidad y cantidad. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe que contenga los resultados sobre el examen practicado.

La Actuación incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales. Los resultados de las verificaciones y revisiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa Justicia y Seguridad.

En el desarrollo de actuación no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la misma, relacionadas con la confiabilidad, integridad y oportunidad en el suministro de la información solicitada.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incluyó en el Informe los hallazgos que no fueron desvirtuados.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. ANTECEDENTES

En desarrollo de la auditoría que culminó en junio de 2015, en la cual se evaluaron: Macroproceso de Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios, Procesos Ejecución, programación, resultados e impacto; Macroproceso gestión de adquisición de bienes y servicios, Procesos de ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones, supervisión e interventoría, liquidación contractual, Selección de Proveedores y Formalización del Contrato; Macroproceso de gestión financiera, presupuestal y contable, Proceso ejecución y cierre del presupuesto y Proceso revelación de los estados contables y financieros; Macroproceso formulación de políticas, regulación y coordinación, proceso Seguimiento y Monitoreo de la Política y coordinación, Atención de denuncias y Evaluación a los riesgos y controles, se establecieron setenta y siete (77) hallazgos administrativos, de los cuales veintiocho (28) se les dio presunta connotación disciplinaria, y (5) de ellos presunta incidencia fiscal.

Como quiera que del contenido de los referidos hallazgos se encontraron situaciones que requerían profundizar en su investigación, la Contraloría General de la República determinó realizar una Actuación Especial de Fiscalización, cuyos resultados se expondrán en el presente informe.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

2.1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

De acuerdo con disposiciones de control fiscal establecidos por la CGR, se profirió la Asignación de Trabajo (AT) No.80 del 24 de julio de 2015, la cual consagró los objetivos que esta Actuación demandó y que se desarrollaron a lo largo de la actividad auditora, a saber:

2.1.1. OBJETIVO GENERAL

Verificar los pagos efectuados por la UNP por concepto de *"gastos reembolsables"* en los términos de la contratación de los esquemas de protección; gastos e inventarios asociados a vehículos; y profundizar en la verificación de los elementos y servicios de tecnología de la información que han sido adquiridos o transferidos a la Entidad.

2.1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

2.1.2.1. Verificar y cotejar conforme a muestra realizada, el número de vehículos utilizados por la Entidad durante las vigencias 2013 y 2014 en articulación con los procesos de finalización y desmonte de esquemas de protección con el fin de establecer el cumplimiento de las normas legales sobre la materia.

2.1.2.2. Verificar los pagos a operadores por el concepto de *gastos reembolsables* derivados del servicio de Esquemas de Protección generados por la UNP durante las vigencias 2013 y 2014, conforme a la muestra revisada con el propósito de establecer su pertinencia en términos de eficiencia, eficacia y economía como principios de control fiscal.

2.1.2.3. Verificar el cumplimiento de la cláusula Tercera del contrato N° 196 de 2012, en relación con las obligaciones del contratista en el proceso de remate de los vehículos objeto del contrato.

2.1.2.4. Cotejar la información contable frente a las existencias físicas de los elementos y servicios de tecnología de la información adquiridos o recibidos de otras Entidades y determinar su estado en términos de uso, actualización y disponibilidad.

2.2. CONCLUSIONES SOBRE EL DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS.

La UNP, durante los años 2013 y 2014 a través del Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas – CERREM, aprobó la finalización de medidas de Protección implementadas durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, que cobijaban a 2.719 beneficiarios (28% de los 9.646 beneficiarios del programa de protección según información a marzo de 2015), las cuales se materializarían con el desmonte efectivo de las medidas, de acuerdo con los requisitos exigidos y bajo la responsabilidad de la Coordinación de Control, Supervisión y Desmonte de medidas de protección, adscrita a la Subdirección de Protección.

La revisión de los procesos establecidos una vez proferidas las resoluciones de finalización, revelaron deficiencias en la materialización de los desmontes al no cumplir con los requisitos y protocolos establecidos en la Guía de desmonte GMP-GU-10 / V1 DE 2014.

De igual manera, se evidenció demora en la ejecución del desmonte de medidas de protección tipo 1 y 2, en 11 beneficiarios que dejaron de ser población objeto, los cuales tenían asignados 11 vehículos y 9 hombres de protección por operador, observándose extemporaneidad de estos desmontes entre 84 y 264 días, generando pérdida de recursos por valor de $611,8 millones.

Fruto de las pruebas formales y sustantivas efectuadas, materializadas en las verificaciones, cruces y análisis realizados, se pudo determinar que en el periodo considerado existe incertidumbre con respecto a la real prestación de servicios en los contratos No. 202 y 203 de 2012 en lo relacionado a los denominados "Gastos Asociados Reembolsables"[1], la cual asciende a $16.126 millones de pesos, considerando que los pagos realizados por la Unidad por la ejecución de estos contratos no cuentan con el soporte y respaldo exigido contractualmente para el mismo.

Con respecto a la incertidumbre generada, resulta importante destacar que no obstante contarse con una empresa contratista encargada de apoyar la supervisión de los contratos anteriormente mencionados, la Unidad permitió que el alcance de la ejecución de los contratos No.284 de 2013 y 197 de 2014 fuera limitado por el contratista que ejecutaba el apoyo a la supervisión, sin contar con una modificación contractual que permitiera avalar tal recorte.

[1] Se precisa en el capítulo respectivo, el hallazgo del tema.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en el desarrollo de las obligaciones del contratista y sin reevaluar la ecuación financiera del contrato.

Se realizó una revisión de la cláusula tercera del contrato Nro. 196 de 2012, cuyo objeto es prestar servicios de intermediación comercial con el objetivo de asesorar y adelantar todos los trámites y gestiones necesarias para lograr y perfeccionar la venta de bienes muebles obsoletos, inservibles o que no son necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad.

Con el fin de verificar el desarrollo de las obligaciones derivadas de la cláusula anotada, relacionada con obligaciones del contratista, se estudió el manejo de los ingresos que se produjeron dentro del contrato; el encargo fiduciario para el manejo de los recursos resultantes de los remates; el pago de los comparendos pendientes; el proceso de traspaso y los gastos previos a la baja de los vehículos que se incluyeron en los lotes comercializados.

Con respecto a la cláusula tercera del contrato Nro. 196 de 2012 y en general sobre la ejecución de las obligaciones del mismo, la CGR estableció que se presentaron irregularidades en desarrollo de la comercialización de los vehículos derivadas en gran parte por serias deficiencias en su supervisión.

En efecto, se comercializaron más vehículos de los estipulados inicialmente en el contrato. El proceso de enajenación se interrumpió varias veces, por el incumplimiento de los funcionarios responsables de los vehículos de la UNP a las normas de tránsito. Es importante destacar que la empresa encargada de la comercialización fue la misma que realizó el avalúo comercial para establecer el precio base de enajenación de las subastas. Se estableció también que se realizaron mantenimientos preventivos y correctivos en vehículos en proceso de baja, generando una gestión antieconómica para la Entidad por $159 millones. Además, el contratista incumplió la obligación de consignar íntegra y oportunamente los recursos provenientes del remate. Por último se comercializaron 22 vehículos sin contar con su correspondiente resolución de baja. Todas estas situaciones generan dudas sobre el procedimiento de baja de los vehículos finalmente comercializados.

De otra parte, la revisión de los inventarios tecnológicos (hardware y software), de la Unidad Nacional de Protección, y la gestión que se ha venido realizando en cuanto a su disposición, uso y conservación evidenciaron debilidades administrativas y de control interno. Se observaron bienes que se encuentran fuera de bodega sin responsable asignado; otros sobre los cuales la Entidad no pudo determinar su existencia y ubicación y otros que habiéndose adquirido para servicio de la Entidad no estaban usándose.

2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación se determinaron diecisiete (17) hallazgos administrativos, de los cuales, trece (13) tienen presunta connotación disciplinaria y ocho (8), presunta incidencia fiscal.

2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO.

La Unidad Nacional de Protección, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – "SIRECI" - adoptado mediante la Resolución Orgánica No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; de la Contraloría General de la República, que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos y prórrogas para la rendición del mismo.

Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles contados a partir del recibo de este documento. Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento, no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante este órgano de control.

Bogotá, D. C,

IVONNE DEL PILAR JIMÉNEZ GARCÍA
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Proyectó:	Equipo Auditor.	
Proyectó:	Miguel Armando Adaime Vanegas	Responsable Proceso Auditor.
Revisó:	Juan Carlos González Trujillo	Coordinador de Gestión
Aprobó:	Luis Francisco Balaguera Baracaldo	Director de Vigilancia Fiscal

3. RESULTADOS

Es obligación del Estado en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, la protección integral de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las 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 al ejercicio de su cargo.

Son objeto de Protección las personas en situación de riesgo extraordinario o extremo en razón del riesgo o del cargo, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 6 y 7 del Decreto 4912 de 2011, modificados por los artículos 2 y 3 del Decreto 1225 de 2012 respectivamente.

El artículo 2 del Decreto 4912 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 1225 de 2012 establece como uno de los principios que orientan las acciones en materia de protección el de Temporalidad, lo que implica, que las medidas de protección se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo o en tanto la persona permanezca en el cargo, según sea el caso.

Conforme a lo consagrado en el numeral 6 del artículo 38 del precitado decreto; el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM tiene como una de sus funciones, recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.

De conformidad con el numeral 1, artículo 46 del Decreto No. 4912 de 2011, se establece como causal para la finalización de las medidas de protección la siguiente: "*Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.*"

Revisados y cotejados los documentos soportes necesarios para iniciar el proceso de finalización de medidas de protección y materializarlo con el desmonte de las mismas, una vez cumplidos los protocolos técnicos y jurídicos establecidos, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

CONTRALORÍA

Hallazgo Nro.1. Proceso de Finalización de Medidas de Protección (D).

De los 132 desmontes evaluados correspondientes a las vigencias 2013 y 2014, se estableció que en 76 de ellos, es decir el 58%, se efectuaron sin el lleno de los requisitos establecidos en la Guía de Desmonte GMP-GU-10/V1 de 2014, representados en las Actas de desmonte de medidas, Actas de desmonte de vehiculo, Actas de desistimiento de medidas, informe ejecutivo de procedimiento y demás documentos generados durante el proceso de desmonte. Además, se encontraron 25 formatos de desmonte sin las firmas y huellas de los beneficiarios, hombres de protección y del funcionario de la Coordinación que intervinieron en el procedimiento.

Estas situaciones, revelan una gestión ineficiente en el proceso de desmonte y deficiencias de control, y crean riesgos de gastos injustificados efectuados por la UNP o por los operadores respecto de gastos reembolsables, pérdida de certeza sobre la existencia de beneficiarios, pertinencia de contratos de prestación de servicios con operadores y justificación de medidas, entre otros.

Ninguna de las dependencias encargadas del proceso misional tiene bajo su responsabilidad la consolidación de la información y manejo de los expedientes de los beneficiarios del Programa de Protección en la que se pueda observar la trazabilidad de la ruta de protección. Las oficinas de Archivo, Implementación de Medidas, Evaluación del Riesgo, Control, Seguimiento y Desmonte de Medidas, entre otras, manejan información fragmentada pero no han asumido la centralización, control y monitoreo de los expedientes de los beneficiarios, con los riesgos de filtración, pérdida de la información y de recursos financieros, dificultades en su consulta, deficiencias en el control y seguimiento de medidas y conservación de la reserva debida.

La base de datos de finalización de medidas correspondientes a las vigencias 2013 y 2014, se encuentra incompleta, desactualizada y con inconsistencia en los datos toda vez que casi la totalidad de los beneficiarios consignados en las resoluciones SP 255, SP 248 y SP 267 de noviembre del año 2013, emitidas por CERREN mediante las cuales se ordena la finalización de medidas de protección, no se encuentran registrados en la base de datos haciéndola poco efectiva y generando incertidumbre sobre la veracidad de la información respecto del número y condición de los beneficiarios con medidas finalizadas; situación ocasionada por la desorganización e inadecuada implementación de mecanismos de control.

Las deficiencias señaladas se derivan del incumplimiento de las disposiciones del Decreto 4912 de 2011; del Procedimiento de Gestión de

CONTRALORÍA

Medidas de Protección, GMP-PR-01/V2 de 2014; de la Guía de Desmonte GMP-GU-10 / V1 de 2014, además de los literales d, e y f del artículo 2° de la ley 87 de 1993.

El presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo Nro. 2. Oportunidad del proceso de Desmontes de Medidas de Protección (F y D).

De la revisión realizada a los desmontes de medidas de protección, se evidenció que a 12 de los 132 evaluados se efectuaron extemporáneamente. Una vez cotejadas las fechas del acto administrativo emitido por el CERREM para la finalización de las medidas de protección y las fechas de las actas de desmonte de medidas se estableció un presunto detrimento patrimonial por el pago de servicios de hombres y vehículos de protección a cargo de los operadores de los esquemas de protección por $611.767.302 representado en el costo[2] de cada día transcurrido entre la fecha de finalización de medidas y el desmonte real o efectivo de la suspensión tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 1
Relación de medidas de protección desmontadas extemporaneamente con sus respectivos costos años 2013 / 2014

No.	Resolución de implement. CERREM	Comunicación interna de implement.CERREM	Acto Aditivo mediante el cual se motivó la finalización de medida de Protección - CERREM	Comunicación interna de finalización	VH. Por OPERADOR	HP. OPERADOR	Fecha de Desmonte	TIPO DE VEHÍCULO	FECHA DESMONTE VEHÍCULO	Número de días por extemp. en desmonte de vehículo y hombre de protección por operador	Vr. Cancelado UNP por extemp. en el desmonte de Servicio de vehículo $	Vr. Cancelado UNP por extemp. en el desmonte de hombres de protección $
1	059 /11/09/2012	N.A	SP0267-28-11-2013	28/11 / 13	1	1	21/05 /2014	BLIND	21/05 /2014	84	13.596.156	16.066.764
2	101 /26/12/2012	N.A	SP0267-28-11-2013	28/11 / 2013	1		04/06 /2014	CONV	04/06 /2014	98	10.187.982	
3	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA	15/03 / 2014	1		29/07 /2014	BLIND	29/07 /2014	136	22.012.824	
4	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA	15/03 / 2014	1	1	05/08 /2014	CONV	05/08 /2014	143	14.866.137	27.351.753
5	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA	15/03 / 2014	1		27/08 /2014	BLIND	27/08 /2014	165	26.706.735	

[2] Para el cálculo de esta suma, del factor tiempo se descontaron 90 días calendario que el grupo auditor reconoce como el agotamiento del término representado en los días utilizados por los medios de control pertinentes, los días agotados en el proceso de notificación y el término de la distancia.

6	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA	15/03 / 2014	1		08/09 /2014	BLIND	08/09 /2014	177	28.649.043	
7	075/ 29/10/2012	N.A	SP0255-20-11-2013	20/11 / 2013	1	2	27/10 /2014	CONV	27/10 /2014	251	26.093.709	96.018.042
8	248/ 08/11/2013	N.A	SP0248-08-11-2013	08/11 / 2013	1	2	28/10 /2014	BLIND	28/10 /2014	264	42.730.776	100.991.088
9	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA	15/03 / 2014	1	1	15/08 /2014	BLIND	15/08 /2014	153	24.764.427	29.264.463
10	130/ 01/03/13	N.A.	SP 0267-28-11-2013	N.A	1	2	16/09 /2014	BLIND	16/09 /2014	202	32.695.518	77.273.484
11	PLAN DEMOCRACIA		PLAN DEMOCRACIA		1		01/08 /2014	BLIND	01/08 /2014	139	22.498.401	
											264.801.708	**346.965.594**

Fuente: UNP-2015.

Lo anterior en razón, a debilidades en el control y seguimiento a las actividades de los procesos de Desmonte, Modificación y/o Finalización de Medidas de Protección e incumplimiento a las recomendaciones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, consignadas en actos administrativos de conformidad al artículo 46 del Decreto 4912 de 2011, y lo estipulado en la sentencia T-719 DE 2003, teniendo en cuenta que esta personas no son población objeto.

Este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y presunta connotación disciplinaria por infracción a los principios de Economía y Eficiencia de la gestión fiscal Artículo 6° de la Ley 610 de 2000 y el de Celeridad de la gestión pública.

- **Contratos "Operadores Esquemas de Protección" y "Apoyo a la Supervisión"**

La Selección de Abreviada PSA No. UNP 33 de 2012, mediante la Resolución No. 479 del 13 de diciembre de 2012 adjudicó los grupos No. 01, 02 y 03 que dieron origen a los contratos No. 202, 203 y 204 respectivamente.

El objetivo de este proceso contractual era prestar los servicios de seguridad para la provisión, implementación y operación de esquemas de protección y para la provisión de escoltas, vehículos y motocicletas de apoyo que requiera la Unidad Nacional de Protección en desarrollo del Programa de Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades a cargo de la Entidad

La distribución presupuestal inicial que respaldaba los contratos se distribuyó de la siguiente forma:

GRUPO 1: Correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL3 por encontrarse en el primer lugar de orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 202, con una cuantía original de $80.690 millones

GRUPO 2: Correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL[4] por encontrarse en el segundo lugar del orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 203, con una cuantía original de $48.414 millones

GRUPO 3: Correspondiente al veinte por ciento (20%) del valor del presupuesto estimado del presente proceso a la UNION TEMPORAL[5] por encontrarse en el tercer lugar del orden elegibilidad. Para este grupo el 21 de diciembre de 2012 se suscribió el contrato No. 204, con una cuantía original de $32.276 millones

En atención al alcance de los mencionados contratos la Unidad determinó que para efectuar la supervisión operativa, administrativa, financiera y presencial en cada lugar donde se encuentran los esquemas, era necesario realizar la contratación de una persona jurídica, debido principalmente a que los funcionarios designados para la supervisión de las obligaciones de los contratos eran insuficientes y se hacía necesario contar con una empresa que se encargara de apoyar la función de supervisión.[6]

Para desarrollar este especial apoyo a la supervisión se suscribieron los siguientes contratos:

- Contrato No. MIJ-04 de 2012 con cuantía inicial de $906 millones, con plazo de ejecución del 27 de enero al 30 de junio de 2012.
- Contrato No. 113 de 2012 con cuantía inicial de $559 millones, con plazo de ejecución del 31 de agosto al 30 de noviembre de 2012.
- Contrato No. 113 de 2013 con cuantía inicial de $840 millones, con plazo de ejecución del 31 de enero al 30 de abril de 2013.

[3] El nombre de la Unión Temporal se omite expresamente con el fin de garantizar el "Habeas Data" de las empresas que las constituyen y en especial atención al acatamiento del principio del Debido Proceso Administrativo.
4 IBIDEM.
5 IBIDEM.
[6] Extractos de considerandos contractuales y de Estudios Previos de la contratación relacionada.

- Contrato No. 284 de 2013 con cuantía inicial de $1.725 millones, con plazo de ejecución del 06 de agosto al 31 de diciembre de 2013.
- Contrato No. 197 de 2014 con cuantía inicial de $2.070 millones, con plazo de ejecución del 03 de enero al 30 de junio de 2014.

En atención al alcance de los objetivos de la Actuación Especial de Fiscalización y de la selección de contratos analizada, los hallazgos que se determinaron fueron los siguientes:

Hallazgo Nro. 3. Pago de Gastos Asociados Reembolsables (F y D).

En desarrollo de la cláusula décima de los contratos Nros. 202 y 203 de 2012, así como de sus modificaciones y del Anexo Técnico Nro. 8, se efectuaron pagos por concepto de "*Gastos Reembolsables*". Para ello los contratistas presentaron facturas y cuentas de cobro globales, sin que se evidencie con precisión a que ítems corresponden. Además, las facturas no contaban con los soportes exigidos para su reconocimiento y pago, conforme al modificatorio N°4 realizado a estos contratos, la cual ajustó el anexo técnico número 8 en las siguientes condiciones:

"Los esquemas de protección suponen el reconocimiento y rembolso de los tiquetes aéreos, peajes, viáticos y otros gastos especiales, temporales y esporádicos que se requieran para la correcta prestación del servicio y que deban ser asumidos por el contratista. Para que la UNP autorice y realice el rembolso de dicho gastos, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- Solicitud escrita de los gastos asociados requeridos por parte del protegido.
- Autorización escrita de dichos gastos por parte del contratista y del supervisor del contrato de la UNP.
- Presentación de los pasabordos efectivamente utilizados, recibos de peaje, soportes de consumo de combustible y demás documentos que evidencien claramente los gastos en que incurrió el contratista de conformidad con los instructivos y procedimientos que expida la UNP para el efecto.

En todo caso, el supervisor de la UNP y el CONTRATISTA podrán autorizar únicamente los siguientes gastos asociados:

- Máximo quince (15) días de viáticos por escolta, por cada mes. Estos tiempos no son acumulables.
- Máximo hasta cinco (5) tiquetes aéreos mensuales, por esquema de protección, de ida y regreso.
- Peajes hasta por $200.000

- Suministrar combustible mensualmente a los vehículos así: hasta 80 galones a vehículos blindados, hasta 63 galones a vehículos convencionales y hasta 45 galones a las motocicletas.

En casos excepcionales, y previa solicitud del protegido, se podrá autorizar el suministro de tiquetes aéreos, viáticos y peajes adicionales a los estimados para cada esquema de protección. La autorización será otorgada por el Director General de la UNP previa justificación por parte del supervisor del contrato sobre la necesidad de los mismos".

Por lo anterior no se evidencia que se hayan anexado y verificado por parte de la supervisión del contrato los documentos que confirmen que son gastos en los que incurrió el contratista, en cumplimiento de los términos del anexo técnico N°8.

La ausencia de los mencionados soportes se verificó en los pagos realizados que se detallan en los siguientes cuadros[7]:

Contrato 203 de 2012

Cuadro Nro. 2

Nro.	No. de Orden de Pago y Fecha.	No. de Factura (cuenta de cobro) y Fecha.	Concepto	Montos pagados
1	OP 181202813 del 01/08/2013.	Factura No. 31 del 05/07/2013.	Gastos Asociados Reembolsables.	$ 18.829.784
2	OP 201314213 del 23/08/2013.	Factura No. 74 del 08/08/2013.	Gastos Asociados Reembolsables.	$ 23.852.181
3	OP 243003613 del 03/10/2013.	Factura No. 90 del 05/09/2013.	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 30 agosto de 2013.	$ 20.673.518
4	OP 287150613 del 14/11/2013.	Factura No. 106 del 05/11/2013.	Gastos Asociados Reembolsables y Administración del mes octubre de 2013.	$ 1.281.757.195
5	OP 35825115 del 25/02/2015	Factura No. 162 del 04/09/2014.	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2014.	$ 1.213.729.030

[7] Información entregada por la UNP con oficio No. 0E115-00014371 del 03 de junio de 2015. Dicho documento se entregó con fecha de corte entre el periodo de junio a septiembre de 2014, debido a que no se contaban con los soportes de los otros meses, en virtud de la incautación de elementos que se realizó en la diligencia de allanamiento que efectuó la Fiscalía General de la Nación el 25 de agosto de 2014. Además, en la Actuación Especial de Fiscalización se recibió respuesta en correo electrónico de la Jefe de Control Interno de la UNP, del 17 de septiembre de 2015, con la cual se complementó la información inicialmente recibida

		Factura No. 163 del 04/09/2014.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2014.	$ 28.158.511
		Factura No. 168 del 23/09/2014.	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 129.950.376
		Factura No. 169 del 23/09/2014.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 3.014.489
		Factura No. 183 del 31/10/2014.	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 713.549.605
		Factura No. 184 del 31/10/2014.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 14.270.992
		Factura No. 185 del 31/10/2014.	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 de octubre de 2014.	$ 168.435.365
		Factura No. 186 del 31/10/2014.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 de octubre de 2014.	$ 3.907.700
		Factura No. 190 del 31/12/2014.	Gastos Asociados Reembolsables.	$ 153.372.882
		Factura No. 191 del 31/12/2014.	Administración Gastos Asociados Reembolsables.	$ 3.558.251
	Total Pagos Contrato 203 de 2012 - Seleccionados			**$ 3.777.059.879**

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contrato 202 de 2012

Cuadro Nro. 3

Nro.	No. de Orden de Pago y Fecha.	No. de Factura (cuenta de cobro) y Fecha.	Concepto	Pagos por Gastos Asociados
1	OP 152427313 del 04/07/2013.	Factura No. 003 del 19/04/2013.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 de marzo al 16 abril de 2013.	$ 109.261
		Factura No. 012 del 29/05/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 de abril al 15 mayo de 2013.	$ 3.762.879
		Cuenta de Cobro del 15/04/2013.	Gastos Asociados Reembolsables del 16 de marzo al 15 abril de 2013.	$ 5.463.083
		Factura No. 011 del 29/05/2013.	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 de abril al 15 mayo de 2013.	$ 3.267.210
		Cuenta de Cobro del 29/05/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 de abril al 15 mayo de 2013.	$ 161.360.523
		Factura No. 022 del 12/07/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 687.500
		Cuenta de Cobro del 12/02013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 34.375.000
		Factura No. 013 del 12/06/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 12.390.333
		Cuenta de Cobro del 02/06/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 619.516.662
		Factura No. 015 del 12/06/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 1.994.508
		Cuenta de Cobro del 12/06/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 99.725.409
		Factura No. 023 del 14/06/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables	$ 5.375.890

			del 16 al 31 mayo de 2013.	
		Cuenta de cobro del 14/06/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 268.794.527
		Factura No. 024 del 14/06/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 4.201.169
		Cuenta de cobro del 12/06/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 16 al 31 mayo de 2013.	$ 466.491.789
2	OP 238007713 del 26/09/2013	Cuenta de Cobro del 08/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de julio de 2013.	$ 206.519.006
		Cuenta de Cobro del 08/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de julio de 2013.	$ 1.050.055.914
		Cuenta de Cobro del 08/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de julio de 2013.	$ 172.323.942
		Cuenta de Cobro del 08/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de julio de 2013.	$ 170.325.044
		Cuenta de Cobro del 13/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de julio de 2013.	$ 136.883.942
		Cuenta de Cobro del 13/08/2013	Gastos Asociados Reembolsables.	$ 72.456.968
		Cuenta de Cobro del 11/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables.	$ 415.953.602
		Cuenta de Cobro del 11/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 191.972.629
		Cuenta de Cobro del 11/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 560.009.588
		Cuenta de Cobro del 13/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 290.555.125
		Cuenta de Cobro del 16/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 349.286.933
3	OP 243053113 del 01/10/2013	Factura No. 064 del	Gastos Asociados	$ 8.319.072

		11/09/2013	Reembolsables.	
		Factura No. 065 del 11/09/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 3.839.453
		Factura No. 066 del 11/09/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013.	$ 11.200.192
		Factura No. 067 del 11/09/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013	$ 5.811.103
		Factura No. 068 del 13/09/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013	$ 6.985.739
		Factura No. 070 del 16/09/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013	$ 18.250.973
		Factura No. 071 del 20/09/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 31 de agosto de 2013	$ 4.307.212
4	OP 358021113 del 27/12/2013.	Factura No. 106 del 03/12/2013	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 30 noviembre de 2013.	$ 7.655.366
		Factura No. 112 del 04/12/2013	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 30 noviembre de 2013.	2.009.515.889,00
5	OP 36532715 del 26/02/2015.	Factura No. 238 del 26/08/2014	Gastos Asociados Reembolsables del mes de agosto de 2014.	$ 2.503.486.012
		Factura No. 239 del 26/08/2014	Administración Gastos Asociados Reembolsables del mes de agosto de 2014.	$ 58.080.875
		Factura No. 248 del 19/09/2014	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 275.422.688
		Factura No. 255 del 16/09/2014	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 448.638.516

		Factura No. 269 del 14/10/2014	Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 1.646.064.600
		Factura No. 270 del 14/10/2014	Administración Gastos Asociados Reembolsables del 01 al 15 de septiembre de 2014.	$ 38.188.699
	Total Pagos Contrato 202 de 2012 – Seleccionados			**12.349.624.825**
	Total Pagos Contrato 203 de 2012 – Seleccionados			**3.777.059.879**
	Gran Total Pagos Gastos Asociados Reembolsables – Seleccionados			**16.126.684.704**

A pesar de las anteriores situaciones, la supervisión de los contratos en sus informes no presentó ninguna observación o reclamo a los operadores y procedió a reconocer y autorizar los pagos.

Lo anterior, presupone un presunto detrimento patrimonial por $16.126 millones, representado en el acumulado de los reconocimientos y pagos de *"Gastos Asociados Reembolsables"* de los contratos 202 y 203 de 2012, por las facturas ya referidas y de las cuales no existen los soportes que prueben la prestación del servicio.

Por las deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de los contratos mencionados se evidencia el incumplimiento a los principios de Economía y Responsabilidad contractual, contenidos en Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 734 de 2012 y Decreto 1510 de 2013[8].

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria y presunta incidencia fiscal.

Hallazgo Nro. 4. Contratos de apoyo a la supervisión de los operadores de esquemas de protección. (D)

Los contratos Nros. 284 de 2013 y 197 de 2014 se suscribieron con el objeto de prestar los servicios de apoyo a la supervisión administrativa, operativa, financiera y contable y verificación del cumplimiento de los contratos suscritos con los operadores de los esquemas de protección. Entre las principales obligaciones del contratista de dichos contratos se destacan las siguientes:

[8] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

CONTRALORÍA

"Realizar el apoyo a la supervisión técnica con el fin de verificar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas de los Esquemas Móviles del Programa de Protección...

(...) El apoyo a la supervisión se debe realizar en todos los lugares en donde se haya implementado esquemas de protección.

(...) La verificación y apoyo a la supervisión debe realizarse de manera integral respecto de las obligaciones contenidas en los contratos de esquemas de protección.

(...) El contratista debe entregar informes mensuales en el cual se contenga toda la información necesaria para determinar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones contenidas en los contratos a supervisar.

(...) El informe deberá estar individualizado por obligación contractual de los contratos principales a supervisar, y contendrá las evidencias documentales, fotográficas y de peritaje de todos y cada uno de los esquemas implementados en todo el territorio nacional, realizando un diagnóstico del cumplimiento o no de cada una de las obligaciones. Reportando así las novedades, anomalías y porcentaje de cumplimiento."

El contratista para el apoyo a la supervisión de los contratos en sus informes aplicó procedimientos de muestreo, para la verificación de las obligaciones contractuales de los operadores de esquemas de protección, por lo que se concluye que no se realizó la supervisión a la totalidad de los esquemas, ni tampoco a la totalidad de la facturación generada por los contratistas.

Asimismo en los informes de apoyo de supervisión tampoco se entregaron las evidencias documentales, fotográficas y de peritaje de todos y cada uno de los esquemas implementados en todo el territorio nacional, tal como lo establece una de las obligaciones antes citada.

La anterior situación se presentó con la aprobación de la supervisión de los contratos Nros. 287 de 2013 y 197 de 2014, permitiendo que sin ninguna modificación contractual el contratista limitara el alcance de sus obligaciones, y sin que se realizara una reevaluación de la ecuación financiera con la que se calcularon los costos del contrato.

Por las deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de los contratos mencionados se evidencia el incumplimiento a los principios de Economía y

Responsabilidad contractual, contenidos en Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 734 de 2012 y Decreto 1510 de 2013[9].

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

- **Contrato No. 196 de 2012.**

De la información allegada a esta comisión de auditoria se pudo determinar que a la fecha del presente informe estaba aún en ejecución del contrato No. 196 de 2012, donde se pudo determinar que se efectuaron 4 subastas públicas realizadas por la empresa comercializadora en las cuales se vendieron 449 automotores, por la suma $1.558.470.000 pesos

Según informe del contratista a la fecha solo se han realizado traspasos definitivos a terceros de 375 automotores, equivalente a un 84.6% quedando faltando el 15.3%, equivalente a sesenta y ocho (68) automotores[10].

Con relación al desarrollo de este objetivo se establecieron los siguientes hallazgos:

Hallazgo Nro.5 Normas de tránsito y uso del parque automotor propiedad de la UNP (D).

En el proceso de comercialización de los vehículos dados de baja en cumplimiento del contrato No. 196 de 2012, se pudo determinar que los tramites de traspaso de propiedad a sus nuevos dueños, han encontrado inconvenientes porque los vehículos objeto de comercialización de propiedad de la UNP y que en su mayoría son utilizados para los esquemas de protección, son objeto de comparendos de tránsito en las distintas ciudades donde se movilizan, hecho que restringe la posibilidad de culminar los trámites oportunamente y acarrea costos adicionales a la entidad, sin que se evidencien actuaciones administrativas por parte de la Unidad, para que los recursos sufragados por este concepto sean devueltos por parte de los funcionarios que incumplieron la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010 relacionadas con las normas de tránsito.

Esta situación obedece a deficiencias en el control y seguimiento del uso que hacen los funcionarios del parque automotor propiedad de la UNP, lo que ha generado el pago en cuantía $37,2 millones por concepto multas y

[9] No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.
10 Conforme a correo electrónico de respuesta al oficio CGR-AE-UNP-039 "Observación No. 07 Gastos Asociados Reembolsables"

comparendos, según información suministrada por el área de transportes a mayo 21 de 2014, así[11]:

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP
RELACIÓN MULTAS Y COMPARENDOS PARQUE AUTOMOTOR PROGRAMA DE PROTECCIÓN - UNP
INFORME CON FECHA 21 DE MAYO DE 2014

ITEM No.	PLACA	NÚMERO	INFRACCIÓN	FECHA	NIT	VALOR	INTERESES	VALOR ADICIONAL (+/-) COBRO COACTIVO	TOTAL SALDO + INTERESES
1	BNO484	AT1F108206	C29	22-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
2	BNO484	AT1F108209	C29	22-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
3	COH021	00000000040982	C14	06-abr-13	8301144756	294.750	0	19.600	314.350
4	COH021	00000000041010	C14	06-abr-13	8301144756	294.750	0	19.600	314.350
5	COH021	00000000041002	C14	06-abr-13	8301144756	294.750	0	19.600	314.350
6	BNO484	AT1F108545	C29	24-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
7	BNO484	AT1F108880	C29	24-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
8	BNH696	76001000000000044683166	C14	28-feb-13	8301144756	294.750	1.983	19.600	316.333
9	BNH696	76001000000000044683046	C14	28-feb-13	8301144756	294.750	1.983	19.600	316.333
10	OBF329	00000000040992	C29	17-abr-13	8999990468	294.750	0	19.600	314.350
11	BNH440	76001000000000044683529	C14	28-feb-13	8301144756	294.750	1.541	19.600	315.891
9	OBF329	00000000040943210	C14	11-abr-13	8999990468	294.750	0	19.600	314.350
13	PNB086	00000000040943014	C14	10-abr-13	8999997157	294.750	0	19.600	314.350
14	BNH696	76001000000000044683114	C14	28-feb-13	8301144756	294.750	1.983	19.600	316.333
15	BNH696	76001000000000044682858	C14	28-feb-13	8301144756	294.750	1.983	19.600	316.333
16		AM1F045093	C29	11-nov-12	8301144756	283.350	22.338	41.794	347.482
17		AM1F049102	C29	21-dic-12	8301144756	283.350	22.338	41.794	347.482
18		AM1F041843	C29	21-oct-12	8999990468	283.350	22.338	41.794	347.482
19		76001000000000044680701	C14	05-mar-13	8301144756	294.750	1.762	19.600	316.112
20		76001000000000044680690	C14	05-mar-13	8301144756	294.750	1.762	19.600	316.112
21	OBH227	11001000000001947028	C02	24-may-13	8301144756	294.600	0	0	294.600
22	BMR187	AT1F113408	C29	13-may-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
23	BMR187	AT1F113200	C29	13-may-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
24	BMR187	AT1F113380	C29	11-may-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
25	BWI059	AT1F109671	C29	26-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
26	BWI059	AT1F109015	C29	22-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
27	BWI059	AT1F109103	C29	22-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
28	IQN031	F00335970	C29	27-may-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
29	IQN031	F00331595	C29	28-ene-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
30		76001000000000045028865	C29	24-mar-13	8301144756	294.750	12.810	19.600	326.960
31		76001000000000044981793	C14	21-mar-13	8301144756	294.750	12.841	19.600	327.191
32		76001000000000044993314	C14	05-mar-13	8301144756	294.750	17.037	19.600	331.407
33		76001000000000044997485	C14	22-mar-13	8301144756	294.750	12.810	19.600	326.960
34		76001000000000045005034	C14	02-abr-13	8301144756	294.750	11.058	19.600	325.408
35		00000000040497	C14	04-abr-13	8301144756	294.750	10.170	19.600	324.520
36		76001000000000044994305	C14	15-mar-13	8999990468	294.750	14.185	19.600	328.535
37	BWI059	AT1F120257	C29	21-jun-13	8301144756	294.750	0	0	294.750
38	BNH440	76001000000000045678880	C29	02-jun-13	8301144756	294.750	0	19.600	314.350
39		76001000000000044460914	D04	06-ene-13	8301144756	569.500	66.705	19.600	656.805
40		76001000000000044460743	D04	12-ene-13	8301144756	569.500	59.943	19.600	649.043
41		76001000000000044463580	C14	28-dic-12	8301144756	283.350	31.736	19.600	334.686
42		76001000000000044995032	C29	18-mar-13	8301144756	294.750	13.961	19.600	328.311
43		76001000000000045053400	C32	26-mar-13	8301144756	294.750	12.618	19.600	326.968
44	BOZ511	F00342037	C32	14-abr-13	8301144756	294.750	0	0	294.750

[11] Según oficio de comunicación interna No. MEM15-0007995 del 02 de junio de 2015.

CONTRALORÍA

45	BOZ511	F00342578	C29	19-abr-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
46	OBF296	PT1FD019782	C29	21-jun-13	9004757801	294,750	0	0	294,750
47	CSW643	2100100000000004989328	C02	19-jun-13	9004757801	294,800	0	0	294,800
48	CSU143	3100100000000004940148	C02	24-abr-13	8999990468	294,600	0	0	294,800
49	OCK105	1100100000000004944521	C02	20-may-13	9004757801	294,600	0	0	294,800
50	BNH801	1100100000000004873541	C02	30-jul-13	8999990468	294,800	0	0	294,750
51	BMF608	7624900000000004390848	C29	02-may-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
52	CSU468	9999999900000012613B1	C35	27-jul-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
53	DZQ027	BQF0013747	C29	08-ago-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
54	BWI056	BQF0012691	C29	12-ago-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
55	BWI056	PT1F027048	C29	14-ago-13	8301144756	294,750	0	0	588,500
56	BWI056	BQF0013951	C04	16-ago-13	8301144756	509,500	0	0	294,750
57	BWI056	0863400100000006119423	C29	17-ago-13	8301144756	294,750	0	0	299,915
58	OHK298	1100100000000004935267	C02	28-mar-13	9999991046	294,800	4,115	0	299,915
59	OHK298	1100100000000004939858	C02	19-abr-13	9999991046	294,800	4,115	19,600	318,484
60		7600100000000005680361	C29	12-jun-13	8301144756	294,750	4,987	19,600	319,337
61		7600100000000005676416	C29	18-jun-13	8301144756	294,750	5,756	19,600	324,106
62	BWI069	7600100000000005688755	C02	10-may-13	8999990830	294,750	13,831	19,600	333,181
63	BWI069	0000000000041121	C29	08-abr-13	8999990830	294,750	0	0	294,800
64	OBF699	1100100000000005681620	C02	08-ago-13	9004757801	294,800	0	0	294,800
65	OBF293	7600100000000005694477	C29	22-jul-13	8301144756	294,750	946	19,600	314,996
66	BMG618	7600100000000005701498	C29	27-jul-13	8301144756	294,750	0	19,600	314,350
67	BNH698	7600100000000004490698	C14	05-mar-13	8301144756	294,750	0	19,600	314,350
68	OBF296	7600100000000004490707	C14	05-mar-13	8301144756	294,750	861	19,600	315,211
69	OHK739	7600100000000005683259	C29	01-jul-13	8999990468	294,750	0	19,600	314,350
70	OHK739	7600100000000005719086	C29	23-jun-13	9004757801	294,800	0	0	294,800
71	OBF700	1100100000000004955932	C04	17-jun-13	9004757801	294,800	0	0	294,800
72	BPG150	1100100001213003	35	16-jun-13	8301144756	267,800	0	0	267,800
73	BNO689	1100100000000005698028	C02	30-ago-13	8301144756	294,800	0	0	294,800
74	OBG104	1100100000000005904553	C02	11-sep-13	8301144756	294,800	0	0	294,800
75	OBH795	BQF0026545	C29	13-sep-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
76	OBF300	1100100000000005931033	C32	11-oct-13	8301144756	294,800	0	0	294,800
77	BOZ511	BQF0031399	C29	21-sep-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
78	BMF607	PT1F031475	C29	13-sep-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
79	BMI706	1100100000000006933744	C02	16-oct-13	9004757801	294,800	0	0	294,800
80	OHK295	1100100000000005934770	C02	15-oct-13	9004757801	294,600	0	0	294,800
81	BOZ511	0863400100000006467118	C29	06-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
82	BMR197	GL1F030775	C29	03-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
83		7600100000000005721294	C02	13-sep-13	8999990468	294,750	2,532	19,600	316,882
84	BMR197	0863400100000006468759	C29	10-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
85	OHK739	7600100000000005705176	C29	26-sep-13	9004757801	294,750	0	19,600	314,350
86	OBF795	PT1F034902	C29	14-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
87	BNO484	0863400100000006473572	C29	30-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
88	OBF802	1100100000000005910166	C02	17-sep-13	8301144756	294,800	0	0	294,800
89	BWI069	7600100000000005715891	C29	02-oct-13	8999990830	294,750	1,598	19,600	316,248
90	BNO484	0863400100000006474274	C29	30-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
91	BWI045	BQF0051711	C29	30-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
92	BWI045	BQF0051020	C29	30-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
93	BWI045	PT1F038453	C29	30-nov-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
94	OBF325	BQF0072194	C29	30-dic-13	8999990468	294,750	0	0	294,750
95	OBH795	0863400100000006481880	C29	29-dic-13	8301144756	294,750	0	0	294,750
96	OBH795	0863400100000006481880	C29	29-dic-13	8301144756	294,750	0	0	294,750

97	BNO484	09634001000006485537	C29	08-ene-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
98	BNO484	09634001000006485487	C29	08-ene-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
99	COH095	7600100000000905348	C29	05-ene-14	8301144756	307.995	0	20.600	328.595
100	OBH795	GL1F035373	C29	09-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
101	BNO484	AT1F154225	C29	07-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
102	BNO484	AT1F153562	C29	07-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
103	BNO484	AT1F153762	C29	07-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
104	BWI059	AT1F157028	C29	24-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
105	BWI059	AT1F157397	C29	24-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
106	BWI059	AT1F157900	C29	28-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
107	BWI059	AT1F157662	C29	28-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
108	BWI079	PT1F049430	C29	16-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
109	BPF230	7600100000000932525	C29	23-feb-14	8301144756	307.995	0	20.600	328.595
110	BPF230	7600100000000940611	C29	04-mar-14	8301144756	307.995	0	20.600	328.595
111	OBH223	1100100000000992808	C02	07-feb-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
112	ION031	BQF0094790	C29	03-mar-14	8301144756	308.000	0	0	308.000
113	BPF230	7600100000000954086	C29	02-abr-14	8301144756	307.995	0	20.600	328.595
114	FLA540	PT1F049838	C29	17-abr-14	9004757801	308.000	0	0	308.000
115	FLA546	BQF0105461	C29	13-abr-14	9004757801	308.000	0	0	308.000
116	FUF854	7600100000000954089	C29	02-abr-14	9004757801	307.995	0	20.600	328.595
117	EZJ082	AT1F163217	C29	22-mar-14	9004757801	308.000	0	0	308.000
118	OHK188	1100100000000951288	C02	17-ene-13	8999990468	294.800	15.292	0	310.092
				VALOR TOTAL					37.279.678

Las situaciones evidenciadas representan un posible incumplimiento de los principios de Economía y Responsabilidad de la Función Administrativa.

Por las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo Nro.6. Pagos contrato No. 196 de 2012. (F y D)

El contrato Nro. 196 de 2012 fue suscrito el 10 de diciembre de 2012, y objeto consistía en:

> "... prestar servicios de intermediación comercial con el objetivo de asesorar y adelantar todos los trámites y gestiones necesarias para lograr y perfeccionar la venta de bienes muebles obsoletos, inservibles o que no son necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad, a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario, de conformidad con las condiciones establecidas en et pliego de condiciones, estudios previos y sus anexos".

El valor y forma de pago se estipularon de la siguiente forma:

> "CLÁUSULA NOVENA.- VALOR DEL CONTRATO: El valor de este es proceso es de cuantía indeterminada pero determinable, teniendo en cuenta el valor de la comisión que se genere con base en el valor de la venta de los bienes enajenados. El porcentaje de comisión que se reconocerá al contratista será del cinco por ciento (5%) del valor de los bienes enajenados más IVA.

CONTRALORÍA

CLÁUSULA DÉCIMA.- FORMA DE PAGO: Los recursos que se manejen en ejecución del contrato se manejarán de la siguiente forma:

10.1. RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE LOS MUEBLES Para cada proceso de enajenación que se adelante, el contratista deberá constituir a favor de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP, un encargo fiduciario en donde se recauden los dineros, producto de la venta, finalizado el proceso de enajenación y legalizado el traspaso de la propiedad de los bienes se procederá a liquidarlo y se autorizará por parte de la UNP el descuento de la comisión estipulada en el contrato y de los gastos no previstos que se hayan autorizado por la Entidad y hayan sido sufragados por el contratista. Liquidado el encargo fiduciario se consignarán los recursos restantes a favor del Tesoro Nacional. (...)"

El 21 de noviembre de 2013, las anteriores condiciones fueron modificadas en el siguiente sentido:

"CLÁUSULA PRIMERA.- Modificar el numeral 10.1 de la cláusula décima del contrato, el cual quedará así:

10.1. RECURSOS DE LA ENAJENACION DE LOS MUEBLES: El recaudo inicial de la subasta, esto es, el veinte (20%) por ciento del precio base de remate de los bienes será consignado en la cuenta que destine para tal fin el contratista. De dicho valor, el contratista descontará la comisión pactada y los gastos no previstos, todo ello previa autorización de la UNP a través del supervisor del contrato. El saldo restante, será consignado en la cuenta del Tesoro Nacional.

El contratista deberá realizar la devolución del veinte por ciento (20%) consignado a los proponentes que no resulten adjudicatarios de ningún bien, en un plazo máximo de diez (10) días calendario después de realizada la subasta.

Una vez adjudicado el proceso de selección, el ochenta por ciento (80%) restante de los recursos producto de la enajenación que se adelante deberán ser consignados directamente por el adjudicatario de la subasta a la cuenta N. 61011888, Código 378 de la Dirección del Tesoro Nacional - Enajenación de Activos, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes en que el comprador realice la totalidad de los pagos que le corresponden por la adjudicación.

De igual forma, el contratista deberá recaudar y trasladar a la Nación el tres (3%) por ciento de los recursos por concepto de impuesto de remate, en aplicación de lo contemplado en el artículo 7° de la Ley 11 de 1987. Para dar cumplimiento a ello, el contratista deberá exigir al adquiriente del remate el pago del impuesto del tres por ciento (3%) liquidado sobre el valor final del remate, previo a la expedición del acta de adjudicación mediante consignación al Tesoro Nacional en la cuenta del Banco Popular No.050-00117-1

denominada DTN- Impuesto de remate - Consejo Superior de la Judicatura, código rentístico 5011-02-02, o la que esté vigente para el efecto."

Con respecto a estas obligaciones se pudieron determinar las siguientes situaciones:

1. En las ventas de los Lotes Nros. 1, 3 y 4 no se realizaron los pagos del impuesto de remate, por valor de $42.284.100, estipulado por el artículo 7° de la Ley 11 de 1987, correspondientes al 3% de la base de cada una las subastas donde se comercializaron los bienes objeto del contrato, con los siguientes valores:

Cuadro Nro. 4
Cifras expresadas en pesos

No. LOTE	VALOR VENTA LOTE	VALOR IMPUESTO POR REMATE CONSIGNAR A
Lote No. 1	804.000.000	24.120.000
Lote No. 3	275.470.000	8.264.100
Lote No. 4	330.000.000	9.900.000
	TOTAL	$42.284.100

2. Mediante la Resolución Nro. 758 del 31 de diciembre de 2014, se ordenó la baja de 48 bienes de la Unidad Nacional de Protección; sin embargo, de acuerdo a la respuesta de la Entidad, el anterior supervisor del contrato hizo entrega a la Comercializadora, de 70 vehículos, de los cuales procedió a realizar el remate de su totalidad, sin la existencia de Resolución de Baja para 22 vehículos, incumpliendo con la Modificación No. 2 del contrato 196 de 2012, de la cláusula tercera del contrato: Obligaciones del contratista, Fase de Enajenación, numeral 1.

3. Conforme a las estipulaciones contractuales y verificada la documentación aportada por la Entidad, se evidenció que tanto el adjudicatario de la subasta Nro. 4, como la Comercializadora, no realizaron la consignación completa a la cuenta N. 61011888, Código 378 de la Dirección del Tesoro Nacional - Enajenación de Activos, por el ochenta por ciento (80%) restante de los recursos producto de la enajenación, la cual ha debido ser por $264.000.000 y solo consignaron en la DTN, $ 235.336.400,35, quedando pendiente un saldo por $28.663.599,65.

   Teniendo en cuenta además, que de acuerdo a la Modificación Nro. 1 del contrato, el veinte (20%) por ciento del precio base de remate de los bienes sería consignado en la cuenta que destinara para tal fin el contratista. De dicho valor, el contratista descontaría la comisión pactada

y los gastos no previstos, todo ello previa autorización de la UNP a través del supervisor del contrato.

Sin embargo, la respuesta de la Entidad indica que la Comercializadora, del producto de la subasta Lote Nro. 4, provisionó $75.523.599,65, con el fin de efectuar pago de imprevistos y poder agilizar los trámites de traspasos de los vehículos de los lotes de baja. Al realizar el cálculo, del 20% de esta venta y una vez descontado el valor de la comisión, solo deberían provisionar para los imprevistos $48.860.000.

En atención a las anteriores situaciones, se concluye que se presenta un presunto detrimento patrimonial de $70.947.699,65 debido a que a la fecha el contratista no ha realizado las consignaciones de estos recursos conforme a lo pactado en el contrato. Esta situación contraviene los principios de Eficacia y Economía de la Contratación Estatal y de la Gestión Fiscal.

Según las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria y presunta incidencia fiscal.

Hallazgo Nro.7. Mantenimiento de vehículos en proceso baja (F-D).

El contrato Nro. 196 celebrado el 10 de diciembre de 2012 estableció lo siguiente:

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- En virtud del presente contrato EL CONTRATISTA se compromete para con LA UNP, a prestar servicios de intermediación comercial con el objetivo de asesorar y adelantar todos los trámites y gestiones necesarias para lograr y perfeccionar la venta de bienes muebles **obsoletos, inservibles o que no son necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad**, a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario, de conformidad con las condiciones establecidas en el pliego de condiciones, estudios previos y sus anexos." (Negrilla fuera de texto)

En desarrollo de la ejecución del mencionado contrato se emitieron las Resoluciones Nros. 0487 de 2012, 0284 de 2013, 0052 y 0758 de 2014 por medio de las cuales se ordenó la baja de 427 vehículos de la U.N.P.

Simultáneamente con la ejecución de éste contrato, se suscribió el contrato Nro. 184 de noviembre 23 de 2012, por valor de $1.050 millones cuyo objeto fue:

"La prestación de servicios de mantenimiento mecánico preventivo y correctivo con suministro de repuestos e insumos (filtros y lubricantes) para los vehículos corrientes, vehículos blindados y motocicletas señalados en el anexo técnico, a cargo de la Subdirección de Protección y que hacen parte de los esquemas de protección".

Cuadro Nro. 5

FACTURA 60330	
BPJ-988 CHEVROLET RODEO	$ 4.286.736,40
LTC-013 CHEVROLET SPRINT	$ 1.752.220,00
BRB-883 FORD EXPLORER	$ 1.305.856,00
ONI-522 CHEVROLET RODEO	$ 894.272,00
BIB-813 NISSAN PATHFINDER	$ 2.318.480,00
BNZ-904 CHEVROLET LUV 2300	$ 3.317.532,00
OHK-503 TOYOTA HI LUX	$ 5.340.207,80
BRB-883 FORD EXPLORER	$ 1.305.856,00
94 ZNA-268 CHEVROLET RODEO	$ 1.378.020,00
BNM-338 CHEVROLET RODEO	$ 266.000,00
BNM-328 CHEVROLET RODEO	$ 1.038.940,00
104 BRA-809 CHEVROLET RODEO	$ 2.552.102,00
MOA-599 FORD EXPEDITION	$ 1.154.600,00
128 BLY-007 CHEVROLET RODEO	$ 2.133.864,00
142 OBF-691 HYUNDAI TERRACAN	$ 3.944.490,60
147 BMU-503 CHEVROLET RODEO	$ 3.562.156,00
152 BPJ-998 CHEVROLET RODEO	$ 2.553.088,00
154 BNB-501 CHEVROLET RODEO	$ 4.690.910,00
172 FED-197 TOYOTA PRADO	$ 2.909.906,00
178 BLZ-01 SUZUKI DR650	$ 1.374.464,36
193 BJP-987 CHEVROLET RODEO	$ 2.056.824,00
210 BMF-698 TOYOTA PRADO	$ 5.152.592,00
211 BIB-860 NISSAN SENTRA	$ 2.262.580,00
215 KGJ-685 CHEVROLET SPRINT	$ 1.310.800,00
TOTAL	$ 58.862.497,16

Fuente: Contratos 184/2012 y 196/2012, Análisis CGR

Cuadro Nro. 6

FACTURA 60777	
CSU-058 CHEVROLET RODEO	689.780,00
CSO-150 CHEVROLET RODEO	5.725.274,00
OBF-293 TOYOTA PRADO	1.954.008,00
OHK-732 FORD EXPLORER	883.920,00
BPG-150 CHEVROLET RODEO	2.375.828,40
COH-021 HYUNDAI VERACRUZ	1.534.680,00
BPJ-998 CHEVROLET RODEO	286.044,40
OBF-697 HYUNDAI TERRACAN	487.200,00
KGJ-685 CHEVROLET-SPRINT	357.280,00
TOTAL	**14.294.014,80**

Fuente: Contratos 184/2012 y 196/2012, Análisis CGR

Cuadro Nro. 7

FACTURA 62360	
RFW-003 HYUNDAI VERACRUZ	$ 2.469.916,00
BOZ-511 TOYOTA PRADO	$ 991.800,00
BRA-150 TOYOTA PRADO	$ 412.600,00
COH-021 HYUNDAI VERACRUZ	$ 416.324,00
RFW-005 HYUNDAI VERACRUZ	$ 359.600,00
BNM-338 CHEVROLET RODEO	$ 216.500,00
ZNA-268 CHEVROLET RODEO	$ 916.080,00
BNA-047 CHEVROLET RODEO	$ 780.260,00
TOTAL	**$ 6.150.480,00**

Fuente: Contratos 184/2012 y 196/2012, Análisis CGR

Cuadro Nro. 8

FACTURA 62684	
BPF-210 CHEVROLET RODEO	$ 663.100,00
LTC-013 CHEVROLET SPRINT	$ 599.720,00
BRB-883 FORD EXPLORER	$ 273.789,00
BRB-883 FORD EXPLORER	$ 199.100,00
OHK-732 FORD EXPLORER	$ 6.835.880,00
QVT-031 HYUNDAI VERACRUZ	$ 10.390.376,00
BPJ-987 CHEVROLET RODEO	$ 761.772,00
BMT-683 CHEVROLET RODEO	$ 2.544.736,00
BLY-007 CHEVROLET RODEO	$ 1.706.912,00
ZNA-226 CHEVROLET RODEO	$ 730.800,00

KGJ-685 CHEVROLET SPRINT	$ 2.019.300,00
BWI-076 HYUNDAI VERACRUZ	$ 10.969.961,00
OBF-697 HYUNDAI TERRACAN	$ 3.301.305,40
NAF-018 CHEVROLET SPRINT	$ 1.084.820,00
ONI-522 CHEVROLET RODEO	$ 723.300,00
BNB-501 CHEVROLET	$ 689.316,00
ION-033 HYUNDAI VERACRUZ	$ 5.600.060,00
IBZ-416 HYUNDAI VERACRUZ	$ 2.112.389,00
BPJ-988 CHEVROLET RODEO	$ 1.766.434,00
BWI-072 HYUNDAI VERACRUZ	$ 9.903.689,00
COA-048 FORD EXPLORER	$ 448.645,00
BNZ-904 CHEVROLET LUV	$ 1.442.740,00
BIB-860 NISSAN SENTRA	$ 264.800,00
BNM-338 CHEVROLET RODEO	$ 250.096,00
GXL-712 HYUNDAI ACCENT	$ 162.100,00
BIB-813 NISSAN PATHFINDER	$ 1.126.000,00
OHK-503 TOYOTA HILUX	$ 1.883.540,00
CLD-024 CHEVROLET RODEO	$ 355.700,00
BNI-420 CHEVROLET RODEO	$ 417.600,00
BPJ-998 CHEVROLET RODEO	$ 297.932,00
BNA-047 CHEVROLET RODEO	$ 174.000,00
BMU-503 CHEVROLET RODEO	$ 296.600,00
TOTAL	**$ 69.996.512,40**

Fuente: Contratos 184/2012 y 196/2012, Análisis CGR

Además se suscribió el contrato de suministro Nro. 156 de octubre 30 de 2012, por $380 millones cuyo objeto es:

> "El suministro de llantas nuevas con su respectiva válvula que debe ser nueva, incluidos los servicios de montaje, alineación, balanceo lo cual debe incluir el suministro de repuestos originales del sistema de dirección..."

Al revisar estos contratos se evidenció que se efectuaron servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a vehículos que estaban en proceso de baja dentro de los lotes sometidos a subasta, así como también se les hizo cambio de llantas.

LLANTAS SUMINISTRADAS POR CONTRATO 156/2012 A VEHICULOS DADOS DE BAJA

Cuadro Nro. 9

RFW008	$ 1.140.000,00
BPI188	$ 1.176.000,00
BPJ988	$ 1.176.000,00
COA048	$ 1.096.000,00
OHK733	$ 1.096.000,00
	$ 5.684.000,00

Fuente: Contratos 156/2012 y Análisis CGR

Si bien es cierto el objeto del contrato Nro. 196 de 2012 estaba dirigido a perfeccionar la venta de bienes muebles obsoletos, inservibles o que no se usarían para funcionamiento de la Unidad, se observa que la Entidad adelantó una gestión antieconómica al decidir realizar mantenimientos y suministro de llantas a vehículos por valor de $155,4 millones y que estaban en proceso de baja para su comercialización.

Es de anotar, que en desarrollo del procedimiento para la baja de estos vehículos, el avalúo técnico comercial que sirvió de parámetro para establecer el precio mínimo de venta para la subasta de los bienes lo realizó el contratista, descontando entre otros factores el mantenimiento general de los automotores, sin que el gasto por cambio de llantas y mantenimientos previos hiciera parte del precio mínimo de la subasta.

Cuadro Nro. 10

		RESOLUCIONES DE BAJA DE VEHICULOS			
		RESOLUCION 758 31/12/2014	RESOLUCION 284 2/07/2013	RESOLUCION 052 22/01/2014	
FACTURAS DE MANTENIMIENTO CONTRATO 184/2012	FACTURA 60330 2/01/2013	BLZ01, OHK503, MOAS99, FED197	BPJ998, OBF697, BPF210	BLY007, BPJ987, BPJ988, BNZ904, BRA809, BMU503, BNM338, BRB683, BMF698, BNB601, ONI522, BIB813, ZNA268, BIB660, KGJ685, LTC013	$ 58.862.497,16
	FACTURA 60777 15/02/2013		BPJ998, CSU058, OBF697	OBF293, COH016, COH021, KGJ685, CSO150	$ 14.294.014,80
	FACTURA 62360 24/04/2013			RFW003, BNM338, COH021, ZNA268, BNA047	$ 6.563.080,00
	FACTURA 62684 8/05/2013	OHK503, BNI420	BPJ998, OBF697, BPF210	BLY007, BPJ987, BPJ988, BNZ904, BMT683, BMU503, BNM338, BRB683, QVT031, BNB601, ONI522, COA048, BIB813, CLD024, BIB660, NAF018, KGJ685, LTC013, BNA047, GXL712, ZNA228	$ 69.996.512,40
SUMINISTRO DE LLANTAS CONTRATO 156 DE 2012					$ 5.684.000,00
					$ 155.400.104,36

Fuente: Contratos 156/2012, 184/2012 y 196/2012, Análisis CGR

Lo anterior, genera un presunto detrimento patrimonial por valor de $155,4 millones, representado en los mantenimientos y el cambio de llantas que se le realizaron a los vehículos que eran objeto del procedimiento de baja, ocasionado por una inadecuada planeación y control para la toma de decisiones que contribuyan al buen manejo de los recursos públicos, contraviniendo los principios de Economía y Eficiencia de la Gestión Fiscal, y el de Planeación de la Función Administrativa.

En atención a las consideraciones precedentes el presente hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 8 Comercialización vehículos Contrato 196 de 2012 (D).

La cláusula segunda del Contrato Nro. 196 de 2012 estipuló lo siguiente:

> CLÁUSULA SEGUNDA.- ALCANCE AL OBJETO: El alcance del objeto se encuentra definido en el ANEXO TECNICO 1 y el estudio previo de esta contratación en donde describen las especificaciones técnicas y condiciones del servicio a contratar y que hacen parte integral del contrato.

Conforme al estudio del expediente contractual entregado, del anexo técnico mencionado y de los estudios previos que se pusieron a disposición de la Actuación Especial, se pudo establecer que el contrato estipuló que el número total de vehículos objeto de comercialización era únicamente de 196, no obstante, conforme a los informes de las subastas públicas realizadas por el contratista, se pudo establecer que en total se comercializaron 449 vehículos por la suma de $1.558 millones. Esta situación se presentó sin que mediara una modificación al contrato o al anexo técnico que regulaban el alcance del contrato.

Lo anterior se presentó por deficiencias en la supervisión de la ejecución del contrato. Lo que representa presuntos incumplimientos de los principios de Responsabilidad, Transparencia y Legalidad regulatorios de la actividad contractual estatal.

En atención a las anteriores consideraciones, el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo Nro. 9. Pago Servicio Mantenimiento Contrato No. 184 de 2012 (F y D)

La Unidad Nacional de Protección, con ocasión de la ejecución del contrato de prestación de servicios Nro. 184 de 2012, efectuó un mayor pago por $3.376.232, según orden de pago Nro. 70963113 de fecha 2013-04-09, por

concepto de mantenimiento de vehículos. En efecto, en dicho pago no se realizaron los descuentos de las devoluciones Nros. 005650 de 2013/02/13, por $1.618.432 y 005678 de 2013/03/06, por $1.757.800, generados por mayor valor cobrado en las facturas Nros. 60330 del 2 de enero de 2013 y 60777 de 15 de febrero de 2013, de conformidad con lo descrito en el informe de Supervisión de fecha marzo 3 de 2013, anexo a la mencionada orden de pago, por deficiencias de control y seguimiento en el proceso financiero.

Lo anterior genera un presunto detrimento patrimonial por $3.376.232, representado en el pago de servicios no efectuados.

Este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria por infracción a los principios de economía y eficacia de la gestión fiscal y ausencia de controles en el proceso de pagos.

- **Beneficio derivado del ejercicio del Control Fiscal**

Con ocasión del desarrollo del objetivo relacionado con el contrato No. 196 de 2012, la comisión de auditoría pudo establecer que en la ejecución del mencionado contrato, se encontraban pendientes por parte de la empresa comercializadora la consignación de dineros, correspondientes a las ventas de los lotes Nos. 3 y 4 de las subastas públicas realizadas por el contratista.

Una vez se determinaron estas inconsistencias en el expediente contractual, la Contraloría de la República le solicitó la información a la Unidad mediante oficio No. CGR-AE-UNP-007 de agosto 31 de 2015, el cual tuvo alcance con oficio No. CGR-AE-UNP-018 de septiembre 09 de 2015 y se reiteró la ausencia de los soportes dichas consignaciones con oficio No. CGR-AE-UNP-023 de septiembre 17 de 2015.

Con posterioridad a los anteriores requerimientos antes mencionados, el contratista realizó las siguientes consignaciones:

- El 5 de octubre de 2015 se consignó a la cuenta No. 61011888 DTN ENAJENACIÓN DE ACTIVOS, la suma de $22.552.400 pesos, correspondiente al lote No. 04.
- El 5 de octubre de 2015 se consignó a la cuenta No. 61011888 DTN ENAJENACIÓN DE ACTIVOS, la suma de $212.784.000 pesos, correspondiente al lote No. 04.
- El 6 de octubre de 2015 se consignó a la cuenta No. 61011888 DTN ENAJENACIÓN DE ACTIVOS, la suma de $85.088.120 pesos, correspondiente al lote No. 03.

En virtud de lo expuesto anteriormente, se determinó que derivado del presente ejercicio del fiscal Control Fiscal se obtuvo un beneficio, representado en la consignación de $320.424.521 pesos, recursos que no obstante estar vigente el pacto contractual, no se habían depositado en las arcas de tesoro nacional.

Hallazgo Nro. 10. Valor en adquisición de elementos (F y D)

El Contrato MIJ09 de 2012 tuvo por objeto el "Diseño, adecuación y dotación integral de las oficinas de la Unidad Nacional de Protección – UNP, así como la configuración de red y datos en las siguientes direcciones: Carrera 58 No 10-51 y Av. Calle 26 No. 59-41/65 Piso 8 de Bogotá". En desarrollo del Contrato se suscribieron informes de supervisión que fueron soporte para la realización de los respectivos pagos. Mediante Oficio CGR-AE-UNP-005 fueron solicitados a la UNP informes y documentación de este Contrato. Como respuesta, en el correo electrónico del 21 de septiembre de 2015 se recibió un informe de revisión efectuado por la Oficina Asesora de Planeación e Información. Analizado este informe, se observa que un mismo elemento fue adquirido 3 veces dentro del Contrato, pero pagado[12] a valores diferentes, así:

Cuadro Nro. 14

Ubicación	Sistema	Descripción	VALOR PAGADO	
			Cantidad	Costo unitario
Dir. Nacional.13	Control de acceso	The CK721 DIN rail network controller has support for 10/100 Base-T	1	$ 26.437.570
Américas14	Control de acceso	The CK721 DIN rail network controller has support for 10/100 Base-T	1	$ 20.178.039
Américas15	Control de acceso	The CK721 DIN rail network controller has support for 10/100 Base-T	1	$ 17.895.000

[12] Factura 2173 del 1 de Marzo de 2012, Factura 2184 del 28 de marzo de 2012, Factura 2213 del 22 de Junio de 2012, Factura 2244 del 3 de Septiembre de 2012, Factura 2261 del 2 de Octubre de 2012, Factura 2280 del 5 de Diciembre de 2012.

[13] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 1.pdf" pág. 5 "Sub. Sistema de control de accesos", pág. 25 "Sub. Sistema de control de accesos"; "Anexos Parte 2.pdf" pág. 9 "Sistema de control de accesos".

[14] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 1.pdf" pág. 10 "Cap. Instalaciones Especiales", pág. 32 "Sub. Sistema de control de accesos"; "Anexos Parte 2.pdf" pág. 15 "Tableros".

[15] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 2.pdf" pág. 47 "Sub. Sistema de control de accesos", Archivo "Anexos Parte 3(1).pdf" pág. 50 "Sub. Control de acceso".

Tratándose de un mismo elemento, se observa un mayor valor pagado de $10.825.609.

La misma situación sucede con los siguientes elementos:

Cuadro Nro. 15

Ubicación	Sistema	Descripción	VALOR PAGADO	
			Cantidad	Costo unitario $
Dir. Nal.16	CCTV	DVN 5000 Multiplexer time supports network inputs and BNC Fact 2184	2	38.053.370
Américas17	CCTV	DVN 5000 Multiplexer time supports network inputs and BNC Ampliación Américas factura 2244 y factura 2280	1	34.593.968
Américas18	CCTV	DVN 5000 Multiplexer time supports network inputs and BNC	2	38.053.365

En este último, el mayor valor pagado fue de $ 13.837.598.oo

Consolidando las dos cifras anteriores se obtiene una cifra de $24.663.207 lo cual constituye un daño al patrimonio público.

Considerando lo estipulado en el art. 6º de la Ley 610 de 2000, lo expuesto tiene una presunta connotación fiscal. Lo expuesto sucede por debilidades en las labores propias de la acción contractual. Además se le dará alcance disciplinario.

Hallazgo Nro. 11. Existencias de elementos tecnológicos (F-D)

La UNP realizó levantamiento de inventario mediante el cual actualizó sus registros contables a septiembre 30 de 2015. En concordancia con el riesgo evidenciado en la auditoría anterior, se realizó una selección de contratos suscritos y ejecutados por la UNP, entre los cuales se encuentran: el MIJ12,

[16] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 1.pdf" pág. 5 "Sub. Sistema CCTV", pág. 25 "Sub. Sistema CCTV"; "Anexos Parte 1.pdf" pág. 33 "Sub. circuito cerrado de televisión".

[17] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 3(1).pdf" pág. 50 "Sub. Sistema CCTV".

[18] Soporte de pagos Contrato MIJ09/2012, Archivo "Anexos Parte 1.pdf" pág. 10 "Sub. circuito cerrado de televisión".

MIJ18 y 205 de 2012, 499 de 2013, PMC-UNP-019-2014 y PMC-UNP-024-2014, mediante los cuales se adquirieron elementos tecnológicos, por valor total de $1.907.684.070. Para verificar la existencia de los elementos contratados se efectuó el cotejo con el Kardex con fecha de corte 31 de agosto de 2015. Como resultado de la prueba se determinaron faltantes de inventario tal como se muestra a continuación:

Cuadro Nro. 16

Bienes adquiridos mediante Contrato 205 de 2012					
Elemento	**Cantidad Adquirida**	**Existencia en Kárdex**	**Diferencia**	**Costo unitario $**	**Diferencia $**
Computador Notebook Core i3 4GB DDR3 13.3"	2	0	2	2.050.000	4.100.000
Computador Netbook Sony VAIO REF SVE11125CLB	132	124	8	1.750.000	14.000.000
Escáner Portátil Genius SF600	40	38	2	406.000	812.000
Dispositivo digital huella y firma	40	29	11	1.044.000	11.484.000
Sistema de edición cartográfico	2	0	2	13.920.000	27.840.000
Total diferencia					**$58.236.000**

Bienes adquiridos mediante Contrato MIJ12 de 2012					
Elemento	**Cantidad Adquirida**	**Existencia en Kárdex**	**Diferencia**	**Costo unitario $**	**Diferencia $**
Disco duro externo E05A100PBU3XS	2	1	1	580.000	580.000
Computador portátil HP 2560P	11	6	5	4.872.000	24.360.000
Televisor 55" Ref 55LW5700	4	3	1	6.287.200	6.287.200
Teléfono IP Hewlett Packard 4110	360	339	21	867.385	18.215.085
Total diferencia					**$49.442.285**

CONTRALORÍA

Cuadro Nro. 17

Bienes adquiridos mediante Contrato No. 499 de 2013					
Elemento	Cantidad Adquirida	Existencia en Kardex	Diferencia	Costo Unitario $	Diferencia $
Dispositivos Access Point	15	13	2	2.980.000	5.960.000
Computadores portátiles	10	3	7	4.550.399	31.852.793
Total diferencia					**$37.812.793**

Lo anterior, evidencia faltantes de elementos del inventario por valor de $145.491.078, pagados por la UNP, lo que genera un daño al patrimonio público con presunto alcance fiscal de acuerdo al art. 6º de la Ley 610 de 2000.

Esta situación se presenta por debilidades de control y seguimiento en los procedimientos administrativos de la UNP e incumplimiento de los principios de responsabilidad y economía establecidos en la Ley 489 de 1.998, por consiguiente tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 12. Bienes de la UNP y responsables a cargo (D).

Revisado el Kárdex de inventario de elementos tecnológicos de la UNP se observó que existen bienes por fuera de la bodega de Almacén de la UNP sin un responsable asignado para su control, custodia y conservación, como es el caso de los siguientes bienes:

Cuadro Nro. 18

SERIAL	PLACA NUEVA	DESCRIPCION
203RMZL1U869	2005313	TELEVISOR LED 55" SMART TV
203RMZL1U874	2001215	TELEVISOR LED 55" SMART TV
202RMM036627	2004533	TELEVISOR LED 42" SMART TV
CN1AFNP293	2004590	TELEFONO IP HEWLET PACKARD 4110
202RMXX36658	2001910	TELEVISOR LED 42" SMART TV
S746336990323 0	2000069	IMPRESORA LEXMARK MX711
CN24FNP1D8	2002639	TELEFONO IP HEWLET PACKARD 4110
CNQCB80560	2002193	IMPRESORA MULTIFUNCIONAL LASER MONOCROMATICA HEWLET PACKARD M 3035 DNF
CN1AFNP017	2002802	TELEFONO IP HEWLET PACKARD 4110
CN27DWY2QV	2005996	ACCES POINT
O82G647AAAC SS0303	2006822	VIDEO BEAM PANASONIC

Fuente: Almacén General UNP

Esta situación se presenta por deficiencias en las labores administrativas y en el sistema de control interno de la UNP, y ocasiona riesgo de pérdida o daño de los bienes de propiedad de la Entidad o que posee a cualquier otro título y se constituye en una violación a los principios de responsabilidad y

economía estipulados en la Ley 489 de 1.998, por lo cual esta observación tiene presunto alcance disciplinario.

Hallazgo Nro. 13. Gestión de garantías en bienes tecnológicos

Los bienes de hardware y software comprados por la Entidad desde la vigencia 2012, tienen diferentes periodos de garantía que van de 1 a 3 años, dependiendo de las condiciones pactadas en los contratos de adquisición. Efectuada una revisión del Kardex y de los documentos que reposan en la Oficina de Planeación e Información, se observó que no existe un registro donde se puedan identificar el inicio y vencimiento del periodo de garantía que cubre a los elementos tecnológicos.

Lo evidenciado genera incertidumbre respecto a la fecha de caducidad de la garantía y dificulta la reclamación de este derecho ante el proveedor o el fabricante de los equipos, en el caso de presentarse fallas técnicas sobre los elementos adquiridos.

Esta situación sucede por debilidades en el sistema de control interno y deficiencias de articulación entre el proceso de gestión tecnológica y el proceso de administración de bienes. Lo expuesto resulta contrario a lo dispuesto en el literal f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1.993.

Hallazgo Nro. 14. Servicios conexos a tecnologías de la información

La UNP adquirió elementos tecnológicos, entre otros, mediante los contratos MIJ16 de 2012, MIJ18 y 205 de 2012, y el 587 de 2014. En estos contratos se pactaron servicios conexos, como lo son las visitas de mantenimiento preventivo durante el periodo de cubrimiento de la garantía. No obstante, revisados los expedientes contractuales no se encontró evidencia de su realización.

Mediante el proceso de selección abreviada No. 028 de 2013 y Contrato 499 de 2013 se adquirieron 140 equipos de cómputo, 18 impresoras, 10 escáneres, 15 *Access Point* y 15 *Small Firewall* sobre los cuales se ofrecieron 3 años de garantía y dos visitas de mantenimiento por cada año de ella. Aunque ya han transcurrido 18 meses de garantía, no se observa la realización de la primera visita de mantenimiento realizada por el contratista.

El no efectuar las visitas de mantenimiento ocasiona efectos adversos a los equipos, que van desde acumulación de polvo sobre los componentes electrónicos, deterioro de los componentes mecánicos hasta disminución de la vida útil de los elementos adquiridos.

Lo anterior sucede por deficiencias en la labor de supervisión de los contratos y en la gestión del área responsable de procurar por el buen estado del parque tecnológico.

Hallazgo Nro. 15. Manuales y soporte de los sistemas de información.

La Oficina de Planeación e Información es la competente dentro de la Unidad Nacional de Protección para administrar lo referente a las tecnologías de la información y velar por el buen uso de la infraestructura tecnológica y los sistemas de información. Así mismo, es responsable por la configuración, atención de solicitudes, capacitación, soporte y solución de incidentes que se presenten sobre los sistemas de información de la UNP.

La Unidad Nacional de Protección está utilizando un sistema de información conocido como SER. En visita realizada a la Oficina de Planeación e Información se observó que esta dependencia no ha estandarizado los procedimientos ni las condiciones que debe cumplir la documentación de los sistemas de información. Aunque cuenta con manuales técnicos, de instalación, de configuración, modelo Entidad-Relación, diccionario de datos, código fuente, manuales de usuario y documentación de solución de problemas. Tampoco existe documento de estandarización del procedimiento de programación y realización de back up, ni las condiciones de documentación de este procedimiento, ni de la bitácora de registro que refleja la realización de estos back up; no se encontraron, por ejemplo, los log generados por el motor de base de datos al ejecutar esta operación.

La misma situación se evidencia en torno al registro de las solicitudes de soporte técnico, configuración y de control de cambios en relación con este sistema de información. Así mismo sobre procedimiento y documentación para su atención, solución, y cumplimiento de los ANS (Acuerdos de Nivel de Servicio).

En razón a lo anterior, se presenta un riesgo para la atención de situaciones adversas y en la garantía que debe brindar esta Oficina a la continuidad en la prestación del servicio en torno a este sistema de información, de acuerdo a las funciones que tiene a cargo dentro de la Entidad.

Lo anterior sucede por debilidades en la formulación de los planes de contingencia, gestión del cambio, gestión de la configuración, gestión de versiones, gestión de niveles de servicio y gestión de problemas en torno a los sistemas de información.

Hallazgo Nro. 16. Asignación de usuarios, perfiles y funciones Sistema SER.

Se evidencia que la Oficina de Planeación e Información no ha estandarizado ni documentado el procedimiento para generación de las cuentas de usuario que se encuentran creadas dentro del sistema SER, al igual que la asignación de permisos asociados a cada cuenta. No obstante, para los demás elementos de la infraestructura tecnológica se cuenta con políticas de creación de usuarios, así como formatos definidos en el sistema de gestión de la calidad.

Por tanto, existen debilidades en las políticas y procedimientos definidos por la Oficina de Planeación e Información en cuanto a la administración de usuarios para los sistemas de información. También se genera riesgo de afectar la calidad de la información, de manipulación y acceso indebido a la información en función del cargo, ya que se presentan movimientos de personal entre las áreas que son usuarias del sistema de información.

Se observa que dentro del sistema SER se ha concentrado, en un solo usuario, la capacidad de generar back up de información, de ejecutar sentencias DDL y DML que permiten realizar cambios tanto a las estructuras de la base de datos, como a la información misma, así como borrar la trazabilidad de los cambios efectuados. Considerando que la información consignada en este sistema de información tiene el carácter de reservada, esta situación representa un riesgo de alteración, modificación, eliminación, intrusión y exportación de información sin que esta situación pueda ser detectada por la UNP.

Esta situación se presenta por debilidades en el esquema implementado, el cual presenta algunas vulnerabilidades derivadas de la no segregación de funciones dentro del sistema de información a nivel de cuentas, roles y perfiles de usuario.

Lo expuesto, genera riesgo de modificación de información sin que quede rastro de ello. Lo anterior conforme a lo manifestado por la Entidad sobre la reserva que pesa sobre los datos contenidos en ese sistema de información, y conforme a los principios de eficiencia y eficacia estipulados en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998 y a las consideraciones propuestas por el estándar ISO 27002 y 27005.

Hallazgo Nro. 17. Contratos de prestación de servicios de nómina (F-D).

La UNP realizó dos contratos de prestación de servicios de nómina en la vigencia 2013, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

CONTRALORÍA

Cuadro Nro. 19

Contrato	Objeto	Valor $
No. 095 del 16 de enero de 2013	"Prestar el servicio de liquidación de nómina de la Unidad Nacional de Protección – UNP y servicios complementarios a dicha actividad para los 739 funcionarios de la planta global de la Entidad para los meses de enero a abril de 2013"	61.721.280
No. 239 del 2 de Julio de 2013	"Contratar el servicio de liquidación de nómina de la Unidad Nacional de Protección – UNP y servicios complementarios a dicha actividad, para los 739 funcionarios de la planta global de la Entidad para los meses de julio a octubre de 2013"	75.437.100

Los dos contratos fueron suscritos con Unión y Soluciones Sistemas de Información Ltda., por el mismo número de meses de ejecución. No obstante, el valor pactado en el último de ellos tuvo un aumento de $13.715.840.

El siguiente cuadro muestra las diferencias entre los dos contratos:

Cuadro Nro. 20

Contrato 095 de 2013	Contrato 239 de 2013
Obligación No. 4: Mantener actualizada la estructura organizacional de la planta de personal de la Entidad, contemplando dependencias, cargos, niveles y grados. Deben incluirse operaciones como mantenimiento de la planta de personal, consulta de la planta de personal, planta por dependencias, vacantes de planta y movimientos de planta.	**Obligación No. 4:** Configurar la estructura organizacional de la planta de personal de la Entidad, contemplando dependencias, cargos, niveles y grados. Deben incluirse operaciones como mantenimiento de la planta de personal, consulta de la planta de personal, planta por dependencias, vacantes de planta y movimientos de planta.
Obligación No. 8: Elaborar los actos administrativos para la vinculación, comisiones, suspensión, disfrute de vacaciones, aplazamiento de vacaciones, ascensos, suspensión en el ejercicio del cargo, encargos, reanudación de vacaciones, renuncias, insubsistencias, vacancias, reconocimiento de prima técnica, ajustes de prima técnica, sanciones disciplinarias, licencias, reconocimiento de días laborados y asignación de funciones y demás primas, y someterlas a su legalización previa revisión por parte de la Subdirectora de Talento Humano.	**Obligación No. 8:** Gestionar los actos administrativos para la vinculación, comisiones, suspensión, disfrute de vacaciones, aplazamiento de vacaciones, ascensos, suspensión en el ejercicio del cargo, encargos, reanudación de vacaciones, renuncias, insubsistencias, vacancias, reconocimiento de prima técnica, ajustes de prima técnica, sanciones disciplinarias, licencias, reconocimiento de días laborados y asignación de funciones y demás primas, y someterlas a su legalización previa revisión por parte de la Subdirectora de Talento Humano.
Obligación 19. Habilitar administración de las Hojas de Vida, Planta de Personal, Actos Administrativos y Publicaciones de Autogestión.	**Obligación 19.** Contar con los equipos, personal y software necesarios para el desarrollo de las obligaciones contractuales objeto de la presente contratación.
Obligación 20. Habilitar acceso a los funcionarios de la UNP para la elaboración de los actos administrativos.	**Obligación 19.** Contar con los equipos, personal y software necesarios para el desarrollo de las obligaciones contractuales objeto de la presente contratación.
Obligación 21. Habilitar acceso al	**Obligación 19.** Contar con los equipos,

Aplicativo, vía web (INTRANET), a los funcionarios de la UNP para realizar actividades de autogestión, tales como: consulta e impresión de desprendibles de pago, certificados de ingresos y retenciones, certificaciones laborales, solicitud de permisos, vacaciones, licencias y/o avances de cesantías.	personal y software necesarios para el desarrollo de las obligaciones contractuales objeto de la presente contratación.
Obligación 22. Contar con los equipos, personal y software necesarios para el desarrollo de las obligaciones contractuales objeto de la presente contratación.	**Obligación 19.** Contar con los equipos, personal y software necesarios para el desarrollo de las obligaciones contractuales objeto de la presente contratación.

Lo expuesto sucede porque en la estructuración del contrato no se precisan con claridad las obligaciones contractuales y conlleva a que no se tengan en cuenta elementos que ya estaban inmersos dentro las obligaciones contractuales para generar otras.

Considerando que se determinaron objeto y obligaciones equivalentes en los dos contratos, esta diferencia constituye un detrimento al patrimonio público en consideración a lo consagrado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Así mismo, un incumplimiento de los principios de responsabilidad y economía establecidos en la Ley 489 de 1.998, por lo cual también tiene incidencia disciplinaria.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

90 años



Transparencia con eficiencia
Transparencia por sus derechos humanos

CONTRALORÍA

89111

Bogotá D.C.,

Contraloría General de la República
Al Contestar Cite Este No.: 2015EE0095228 Fol: 1 Anex: 0 FA:0
ORIGEN: 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA
IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
DESTINO: DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
ASUNTO: OFICIO 2015ER0078208
OBS:
2015EE0095228

Doctor
DIEGO FERNANDO MORA ARANGO
Director Unidad Nacional de Protección
Unidad Nacional de Protección
Carrera 69B 17-75
Ciudad

Asunto: Oficio 2015ER0078208.

Por medio del presente me permito dar respuesta al Oficio del asunto, informando que una vez analizada la propuesta se autoriza la prórroga de diez (10) días para suscribir y presentar el Plan de mejoramiento institucional consolidado vigencia 2014, es decir incluyendo las acciones correctivas del Informe Final de la Auditoría full vigencia 2014.

Cordialmente,

IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
Contralora Delegada
Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Proyecto: Carolina Cortes Millan