

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-UNP
Vigencia 2018

CGR CD SDJS No. 021
Diciembre de 2019

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado	Sebastián Montoya Mejía
Directora de Vigilancia Fiscal	Maria Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor	Juan Carlos Gonzalez Trujillo
Líder de auditoría	Pablo Andrés Rodríguez Martínez
Auditores	Glinys Piedad Gómez Martínez Mary Guarin Farfan Esther Pérez Martínez Felix Enrique Puerto Hoyos

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES.....	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES	6
2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	7
2.1.1.	Objetivo General	7
2.1.2.	Objetivos Específicos.....	8
2.2.	CRITERIOS IDENTIFICADOS	8
2.3.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA	9
2.4.	LIMITACIONES DEL PROCESO	10
2.5.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	10
2.5.1.	Concepto	10
2.5.2.	Evaluación del Control Interno.....	12
2.6.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	13
2.7.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	14
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	15
3.1.	OBJETIVO Nro. 1.....	16
3.2.	OBJETIVO Nro. 2.....	20
3.3.	OBJETIVO Nro. 3.....	83
3.4.	OBJETIVO Nro. 4.....	94

1. HECHOS RELEVANTES

La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre la Planeación Contractual que realiza la Unidad Nacional de Protección-UNP en aras de atender su misionalidad en el Programa de Protección a su cargo, en efecto, se observaron deficiencias en la planeación contractual para la contratación de “hombres de protección” referida a la prestación del servicio de protección a los beneficiarios del programa, en consonancia con la demanda de protección y su cobertura en el tiempo, razón por la cual se recurre a la realización de frecuentes modificatorios (15 entre adiciones y/o prórrogas en los contratos objeto de muestra), que en algunos casos oscila entre una y otra, de uno (1) y cuatro (4) días en un mismo mes.

De igual manera, en los modificatorios que suscribe la Entidad se observó la realización de adiciones, cuando los contratos aún se encuentran fondeados con saldo por ejecutar.

Lo antes expuesto indica que la Entidad requiere medidas de orden presupuestal que garanticen los recursos suficiente al momento de contratar, con el fondeo de recursos para que no obligue a la entidad a realizar modificatorios con una ejecución inferior al 50%, lo que evidencia la deficiente aplicabilidad por parte de la Entidad del principio de planeación que afecta la eficiencia y la eficacia del proceso contractual para la atención del programa de protección que determine la necesidad real y alcance en la cobertura de las medidas de protección en el componente “hombres de protección”; conforme lo estipula el Artículo 12 del Decreto 2145 de 1999:

“La planeación es concebida como una herramienta gerencial que articula y orienta las acciones de la entidad, para el logro de los objetivos estratégicos, en cumplimiento de su misión particular y los fines del estado en general, es el principal referente de la gestión y marco de las actividades de control interno puesto que a través de ella se definen y articulan las estrategias, objetivos y metas”.

De la misma manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección...”.

Por su parte, la Corte Constitucional lo ha expresado de la siguiente manera:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad,... etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación... (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45)".

En este mismo orden, se destaca en el documento Síntesis Normativa y Jurisprudencia en Contratación: Principios de la Contratación Estatal (Colombia Compra Eficiente), sobre el principio de planeación que afirma:

"La decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales..."

Así las cosas, es relevante que la Entidad busque los mecanismos presupuestales para que sean atendidos de forma oportuna y con suficiencia de recursos, tanto los esquemas vigentes como las solicitudes de protección conducentes dentro de la población objeto de protección a cargo de la UNP en cada vigencia fiscal.

89111
Bogotá,

Doctor
PABLO ELIAS GONZÁLEZ MONGUÍ
Director General
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP
Bogotá, D.C.

Respetado Doctor González.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría a la Unidad Nacional de Protección UNP, sobre el cumplimiento normativo aplicable en todos los aspectos significativos en la labor de articulación, coordinación y ejecución de medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo y a la contratación relacionada con ésta misión, durante la vigencia 2018.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos destinados para la labor de articulación, coordinación y ejecución de medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo, lo cual se fundamenta en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades

Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Guía de Auditoría de Cumplimiento – Resolución 022 de 2018.

Estos principios requieren por parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que exigen de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Unidad Nacional de Protección -UNP-

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad.

La auditoría se adelantó desde el Nivel Central de la Contraloría General de la República. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Conceptuar dentro del marco de la Gestión fiscal, si la Unidad Nacional de Protección UNP cumple con la Normatividad aplicable en todos los aspectos significativos en la labor de articulación, coordinación y ejecución de medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo. Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de diciembre de 2018.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions

2.1.2. Objetivos Específicos

1.- Verificar el cumplimiento conforme al procedimiento establecido para la valoración del riesgo y la implementación de medidas de protección a la población objeto que por su cargo o ejercicio de sus funciones puede tener un riesgo, durante la vigencia fiscal 2018 según muestra seleccionada.

2.- Examinar la contratación efectuada para la implementación de medidas de protección referida a la adquisición de bienes y servicios de “arrendamiento de vehículos de protección”, “la prestación de servicios de hombres de protección” y la “adquisición de chalecos balísticos para los protegidos”, en cuanto a la evaluación de las actividades de supervisión técnica y financiera para cumplir lo dispuesto en los actos administrativos que otorgan las medidas de protección a la población objeto de medidas de protección según muestra seleccionada; así mismo, evaluar los convenios interadministrativos suscritos con el Senado de la República y la Secretaría Distrital de Hacienda para los esquemas de protección en el Componente de vehículos para los Concejales de Bogotá, durante la vigencia fiscal 2018 .

3.-Atender las denuncias e insumos asignados durante la ejecución del proceso auditor.

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

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificaciones son:

En lo que respecta a los procedimientos de gestión de valoración del riesgo, implementación de medidas de protección, adquisición de bienes y servicios y aplicativos y sistemas implementados por la Entidad, se tendrá en cuenta la siguiente normatividad aplicable al periodo auditado:

Del Decreto 1066 de 2015 - Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior se tendrán los siguientes Artículos:

- Artículo 2.4.1.2.1. Objeto
- Artículo 2.4.1.2.2. Principios.
- Artículo 2.4.1.2.5. Protección





- Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo
- Artículo 2.4.1.2.9. Medidas de emergencia
-
- Artículo 2.4.1.2.11. Medidas de protección
- Artículo 2.4.1.2.26. Entidades e instancias intervinientes en el marco de la estrategia de protección.
- Artículo 2.4.1.2.28. Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección
- Artículo 2.4.1.2.33. Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI
- Artículo 2.4.1.2.34. Conformación del Grupo de valoración preliminar
- Artículo 2.4.1.2.35. Atribuciones del Grupo de valoración preliminar
- Artículo 2.4.1.2.38. Funciones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas de Protección- CERREM
- Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección
- Artículo 2.4.1.2.42. Ruta de la Protección
- Artículo 2.4.1.2.45. Procedimiento para la suspensión de medidas
- Artículo 2.4.1.2.46. Finalización de las medidas de protección

La Resolución 0017 del 09 de enero de 2018, por la cual se adopta el Reglamento del “Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas de Protección- CERREM”.

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

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La presente auditoría tiene como alcance lo siguiente:

Determinar el cumplimiento de las normas en el procedimiento para la evaluación del riesgo individual y colectivo para de una muestra cualitativa de treinta (30) solicitudes tramitadas bajo los criterios de aceptadas, no conducentes y negadas para el análisis del procedimiento de evaluación del riesgo.

Verificar la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de la implementación de las medidas de protección: vehículos, hombres de protección y chalecos balísticos, mediante una muestra de doce (12) contratos bajo el método aleatorio simple del universo de cuarenta y nueve (49) contratos de arrendamiento de vehículos, hombres de protección y Chalecos Balísticos, suscritos por la entidad en la Vigencia Fiscal de 2018, para evaluar la implementación de las medidas recomendadas por el

CERREM y adoptadas mediante resolución por el director de la UNP de la cual se tomaron dos resoluciones por cada contrato que comprendieran entre otros, medidas de protección de asignación, reevaluación y desmonte, mediante la aplicación de los criterios de evaluación en materia de supervisión técnica y financiera, así mismo se adicionaron la muestra dos contratos y/o convenios interadministrativos suscritos, uno con el Senado de la República y otro con la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá de la vigencia 2018.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Se concluye que la gestión adelantada por la UNP en el Programa de Protección con el procedimiento para la evaluación del riesgo individual y colectivo; la recomendación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM; la expedición de los actos administrativos por el director de la UNP, concediendo, modificando, ajustando o desmontando medidas de protección y el proceso de implementación de las medidas de protección a través de la adquisición de bienes y servicios, presentan deficiencias de carácter administrativo y de control interno en los procesos que adelantan las áreas involucradas tanto en lo misional como en lo administrativo.

2.5.1. Concepto

Como resultado de la auditoría de cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República a la Unidad Nacional de Protección se considera que de las actuaciones administrativas relacionadas con el cumplimiento de lo establecido en la Parte 4 del Capítulo 2 del Decreto No. 1066 de 2015 por parte de la UNP, durante la vigencia fiscal 2018, se presentó deficiencias que afectaron la materialidad cualitativa en uno de los dos ítems definidos en la matriz de materialidad de auditoría referido a *“Que se otorguen esquemas de protección a población que no sea objeto del programa de la UNP”*, determinándose un hallazgo con connotación fiscal por pago de un esquema fijo de protección no prestado.

Lo anterior, aunado a deficiencias en cuanto a vulnerabilidad técnica en el sistema de información, gestión documental, planeación contractual, giro de anticipos, hechos cumplidos, incumplimiento de especificaciones técnicas de los contratos de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales y



adquisición de chalecos balísticos de protección y la verificación de los soportes en la determinación de las medidas de protección a implementar en el componente de vehículos en los convenios interadministrativos objeto de muestra, se considera que el concepto es “**CON RESERVA**” en los términos del numeral 3.3.5.2.1 “*Incumplimiento Material – Conclusión con Reserva*” de la Guía de Auditoría de Cumplimiento - Resolución 022 de 2018, concepto que se sustenta en las siguientes situaciones detectadas en el proceso auditor:

Respecto del Objetivo Nro. 1. Se evidenció debilidades en el cumplimiento normativo de los criterios verificados en cuanto al trámite de solicitudes de protección, estudio y evaluación del riesgo individual y colectivo y recomendación de medidas por el CERREM, que presenta deficiencias en la calidad de la información, la protección de los datos, la integridad y disponibilidad de la misma, al carecer de un plan de seguridad de la información, y de un sistema de información misional que integre las funciones de atención de solicitudes, evaluación de riesgo, asignación de órdenes de trabajo, control de calidad, CERREM e implementación de medidas de protección.

Respecto del Objetivo Nro. 2. se estableció debilidades en los procesos del deber de planeación frente a la proyección de la necesidad de cobertura en sus tareas misionales, en el proceso de estructuración de los contratos, supervisión técnica, operativa, financiera y jurídica para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como la oportunidad en las actuaciones administrativas a fin de conjurar posibles incumplimientos de los contratistas en su ejecución, con lo cual se garantiza el cometido de la misionalidad de la Entidad.

Así mismo, se evidenció de forma reiterada, debilidades de carácter administrativo, especialmente en la supervisión técnica y operativa de los contratos, en la verificación de obligaciones relacionadas con la actualización de la información técnica de los vehículos suministrados por las rentadoras que conforman el parque automotor, referido a licencias de tránsito con el registro del nivel de blindaje autorizado, SOAT, resoluciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para la autorización de los blindajes y del funcionamiento de las rentadoras, entre otros, supervisión financiera y jurídica de los contratos de hombres de protección respecto del pago de servicios cruzados con los actos administrativos que se refieren a los esquemas de protección y la verificación de requisitos para suscribir los contratos y de verificación y registro del cumplimiento de las condiciones técnicas en la adquisición de chalecos de protección balística para el Programa de Protección de la UNP.

En cuanto a convenios interadministrativos, se evidenció que del contenido de los actos administrativos correspondientes al cumplimiento de su misionalidad suscritos por el Director General de la UNP, presenta deficiencias de contenido jurídico -formal en la parte considerativa al abrogar competencias que no están contempladas taxativamente en el parágrafo tercero del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 al Comité Especial para servidores y ex servidores públicos; claridad en el alcance y contenido en la determinación de las medidas de protección, en especial lo referente al componente de “vehículos” cuyo registro sobre el resultado de la evolución y recomendación de medidas realizadas por el Grupo de Valoración Individual –GVP a los beneficiarios del programa en los convenios suscritos con el Senado y la Secretaría de Hacienda de Bogotá, no se evidencian como soporte para la determinación del Director General de la UNP en cumplimiento de su misionalidad, para que de forma sustentada y motivada se afecten los recursos de los convenios en mención, aunado a que no se registran los actos que anteceden y motivan la expedición de los actos administrativos ya sean de implementación, revaluación, modificación, suspensión y/o desmonte, en atención a la temporalidad que cobija las medidas concedidas en el programa de protección.

2.5.2. Evaluación del Control Interno

La evaluación del Control Interno de la Unidad Nacional de Protección UNP, relacionada con los procesos misionales y administrativos en la Dirección General, las Subdirecciones de “Evaluación del Riesgo” y de “Protección” y la “Secretaría General”, durante la vigencia 2018, que ejecutó recursos con el fin de garantizar los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo; objeto de la presente auditoría de cumplimiento, arrojó los siguientes resultados:

Conforme a la metodología implementada por la Contraloría General de la República, se evaluaron cinco (5) aspectos con 27 ítems en total, para una ponderación del 10%, donde la Evaluación de Control Interno por Componentes en la fase de planeación, arrojó una calificación de 0,100 que lo ubicó en un nivel de “**ADECUADO**”, y se determinó un riesgo combinado promedio “bajo” y un riesgo de fraude promedio también “bajo”.

En cuanto a la Evaluación del Diseño y Efectividad de los Controles, en la fase de ejecución, con una ponderación del 20% y 70% respectivamente, para la evaluación del “Diseño”, arrojó una calificación ponderada de 0.200 y para la “Efectividad” de 1,867, para un valor total de 2,067 que lo ubica en el rango de “**Inadecuado**”.

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, la calificación final obtenida es de 2.167, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, el Control Interno de la Entidad es **"Ineficiente"**, conforme se registra en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 1
Evaluación del control interno Institucional UNP.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				8	1	
B. Evaluación del Riesgo.				3	1	
C. Sistemas de información y comunicación				7	2	
D. Procedimientos y Actividades de Control.				5	1	
E. Supervisión y monitoreo.				4	1	
Puntaje total por componente				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				BAJO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems Evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		6,000	6,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		6,000	16,000	2,667	70%	1,867
Calificación total del diseño y efectividad				2,067		
				Inadecuado		
Calificación final del control interno				2,167		
				Ineficiente		

Fuente: CGR

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría de Cumplimiento realizada a la Unidad Nacional de Protección se establecieron doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales sobre uno (1) se solicitó la apertura de una Indagación Preliminar (hallazgo Nro.3), cinco (5) con presunta connotación disciplinaria (hallazgos Nros. 2, 3, 4, 7 y 11) y uno (1) con Otra Incidencia –OI Traslado a la Contraloría Distrital de Bogotá (hallazgo Nro. 9); de otra parte, dentro del proceso auditor no se establecieron situaciones con presunta incidencia fiscal o penal, ni se obtuvieron beneficios de auditoría.

Cuadro No. 2
Relación de Hallazgos

Total de Hallazgos	Incidencia					Otra incidencia
	Fiscal	Disciplinario	Penal	Indagación Preliminar	Beneficio de Auditoría	
12	0	5	0	1	0	1

Elaboró: Equipo auditor

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como sus avances, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su recibo (Resolución Orgánica 7350 de 2013).

Para efectos de la habilitación del aplicativo, se les solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la entidad, al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co

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

Bogotá, D. C,

SEBASTIÁN MONTOYA MEJÍA

Contralor Delegado Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Aprobó: María Fernanda Rojas Castellanos.

Revisó: Juan Carlos González Trujillo.

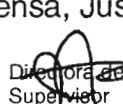
Elaboró: Pablo Andrés Rodríguez Martínez.

Glinys Piedad Gómez Martínez.

Mary Guarín Farfan.

Esther Pérez Martínez.

Felix Enrique Puerto Hoyos.

 Directora de Vigilancia Fiscal

Supervisor

Lider Proceso Auditor

Auditora

Auditora

Auditora

Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La auditoría realizada a la UNP se basó en pruebas aplicadas a la verificación del cumplimiento de lo establecido en la Parte 4 del capítulo 2, artículos 2.4.1.2.1 a 2.4.1.3.40 del Decreto No. 1066 de 2015, que determina las funciones de la UNP en cuanto al trámite de solicitudes de protección, estudio y evaluación del riesgo individual y colectivo y recomendación de medidas por el CERREM, presentando deficiencias en la calidad de la información, la protección de los datos, la integridad y disponibilidad de la misma, al carecer de un plan de seguridad de la información, y de un adecuado sistema de información misional que integre las funciones de atención de solicitudes, evaluación de riesgo, asignación de órdenes de trabajo, control de calidad y CERREM e implementación de medidas de protección.

De otra parte, en cuanto la expedición por parte del Director General de la UNP de los actos administrativos correspondientes al cumplimiento de su misionalidad, se evidenciaron deficiencias de contenido jurídico-formal en la parte considerativa al abrogar competencias que no están contempladas taxativamente en el parágrafo tercero del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 al Comité Especial para Servidores y Exservidores Públicos; claridad en el alcance y contenido en la determinación de las medidas de protección, en especial, lo referente al componente de “vehículos” al no poderse determinar en los actos administrativos el resultado de la recomendación de las medidas realizada por el Grupo de Valoración Preliminar-GVP a los beneficiarios del Senado y del Concejo de Bogotá, en su condición de servidores públicos en razón a de cargo y de su riesgo respectivamente, así como de los precedentes que permitan establecer la trazabilidad de las medidas de protección implementadas, atendiendo su temporalidad en la expedición de los actos administrativos ya sean de implementación, revaluación, modificación, suspensión y desmonte.

Así mismo, la estrategia de auditoría contempló una muestra de contratos suscritos con las rentadoras de vehículos, hombres de protección y adquisiciones de chalecos balísticos, para la implementación de las medidas de protección, cuya contratación se efectuó bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía en los términos del literal h, numeral 2, artículo 2 de la Ley 1150 de 2010, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.24 del Decreto 1082 de 2015, en donde se evidenciaron debilidades en los procesos en cuanto a la observación del deber de planeación frente a la proyección de la necesidad de cobertura para el cumplimiento de sus misionalidad de forma eficiente y oportuna; en el proceso de estructuración de los contratos, supervisión técnica y operativa, financiera y jurídica, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como de la

oportunidad de las actuaciones administrativa a fin de conjurar posibles incumplimientos en la dinámica de la ejecución contractual en los contratos de vehículos y hombres de protección, que garantiza el cometido de la misionalidad de la Entidad.

De otra parte, se evidenció el pago de un esquema fijo de protección en la ejecución del Contrato de Hombres de Protección 526 de 2018 por valor de \$60.105.415, 00, sin el correspondiente acto administrativo que soporte su pago ya que el protegido que se relaciona en los informes de supervisión le fue retirado el esquema desde el año 2016.

En lo referente al Proceso de Contratación Nro. 90 de 2018, se evidenciaron deficiencias en la planeación de la cobertura y necesidad del componente de vehículos tanto blindados como convencionales para los esquemas de protección, al prolongar en el tiempo la sustitución de modelos superiores a 2013; igualmente se evidenció el incumplimiento de especificaciones técnicas, entre otros, aspectos que fueron observados en el acompañamiento brindado por la Procuraduría General de la Nación en su función preventiva; igualmente se presentó sobre - ejecución del contrato suscrito con un rentadora constituyendo hechos cumplidos y el sobrepaso del límite de adición del 50% del valor expresado en salarios mínimos del Contrato Nro. 817 de 2017, conforme lo estipula el parágrafo segundo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Por último, se presentan deficiencias en el proceso de estructuración del contrato en lo que tiene que ver con la verificación del cumplimiento de las facultades del contratista para suscribir contratos, la incorporación de las certificaciones de las pruebas balísticas del laboratorio seleccionado dentro del expediente contractual y la verificación de los requisitos técnicos en cuanto a la garantía exigida para la entrega de los chalecos balísticos conforme al anexo técnico incorporado en el Contrato 504 de 2018 que difiere de la certificación aportada por el contratista frente a la registrada en el chaleco propiamente dicho.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así:

3.1. OBJETIVO Nro. 1.

Verificar el cumplimiento conforme al procedimiento establecido para la valoración del riesgo y la implementación de medidas de protección a la población objeto que por su cargo o ejercicio de sus funciones puede tener un riesgo, durante la vigencia fiscal 2018 según muestra seleccionada:

Hallazgo Nro. 1. Vulnerabilidad técnica sistema de información misional.

El artículo 8 del Decreto 4912 de 2011 dispone:

“Artículo 8. Articulación de la estrategia de protección. La Unidad Nacional de Protección tendrá a su cargo la administración de la base de datos única, que permita ejercer un control de las medidas de protección dispuestas para las personas en razón del riesgo o del cargo y coordinará la implementación de las mismas.

El numeral 11 del artículo 4° del Decreto 4065 de 2011, establece entre las funciones de la Unidad Nacional de Protección (UNP): “Administrar el sistema de información de protección”.

Igualmente, el numeral 10 del artículo y Decreto en comento, determina entre las funciones de la Subdirección de Evaluación del Riesgo lo siguiente: Proteger la información, los datos y los sistemas informáticos a cargo de la Subdirección de los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad”.

Por la naturaleza de la información que las entidades gubernamentales manejan, es importante que exista un plan de seguridad que se encargue de proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

Para el caso de la Unidad Nacional de Protección, en el proceso misional de valoración del riesgo, se evidencia que no se cuenta con un adecuado sistema de información misional, que permite integrar las funciones de atención de solicitudes, evaluación de riesgo por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, asignación de Órdenes de Trabajo OT, control de calidad, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- e implementación de medidas.

En visita realizada a cada una de las dependencias involucradas en este proceso, se evidenció que hay debilidades en la integridad de la información suministrada en relación con los registros de solicitudes y el proceso de estudio y asignación de medidas de protección.

Se presenta inconsistencia de la información, toda vez que de conformidad con el alcance a la respuesta a la solicitud de información CGR-UNP 2019-MEM10-00022279, contenida en la comunicación interna Nro. MEM19-00024942 del 26/09/2019, suscrita por el Coordinador del Grupo Solicitudes de Protección se destaca:

“... la información se encuentra en dos bases de datos diferentes...la diferencia que se encuentra respecto del total de “solicitudes recibidas”,

refiere a cada uno de los registros que se ingresan a la base de datos "Base GSP 2019" donde reposa el histórico de las gestiones realizadas...",

De lo cual no ha sido posible determinar a que corresponden 5.224 solicitudes registradas en la vigencia 2018 de un universo de 27.246 registros de solicitudes, frente a lo informado por la Coordinación del Grupo Solicitudes de Protección, información y registros que a su vez es manejada por contratistas de la entidad, lo cual representa un riesgo ante la temporalidad determinada en los contratos de prestación de servicios y lo que implica en el manejo de la información que es sensible por la connotación de reserva referirse a "solicitudes de protección".

Estas amenazas se evidenciaron en el desarrollo de la prueba de auditoría realizada al flujo de trabajo del registro y asignación de las medidas de protección, las cuales se concretan de la siguiente manera:

- El uso de diferentes sistemas para el registro como en Excel,
- Creación de encuestas en Share Point para el seguimiento y asignación de análisis de solicitudes.
- Gestión de medios, que eviten la divulgación, la modificación de información almacenada en los mismos.
- No existen procedimientos, relacionados con la captura, actualización, procesamiento, almacenamiento y salida de los datos que garanticen que los mismos permanezcan completos, precisos, confiables y válidos.
- Alta rotación de personal contratistas al vencimiento y no renovación de contratos de prestación de servicios, lo cual genera debilidades para la continuidad de las actividades que involucra procesamiento de información y datos.

Situación generada por deficiencias en la implementación de sistemas adecuados para un flujo de información en lo relacionado con medidas de protección, la confiabilidad y calidad de la información y por ende la afectación en la toma de decisiones por la alta dirección, impactando, la planificación en cobertura de la población de protegidos, el cálculo de costos y necesidades presupuestales y el direccionamiento de estrategias para el cumplimiento de la misión.

Respuesta de la Entidad

"...En lo concerniente a la Unidad Nacional de Protección, aunque no se cuenta con un sistema de información que albergue la totalidad de los procesos que hacen parte de la ruta de protección, las dependencias responsables de cada una de las etapas de la misma cuentan algunos sistemas de información y con bases de datos y/o hojas de cálculo en

donde se registra la gestión de cada uno de los casos o requerimientos de medidas de protección, de acuerdo con su competencia...”.

En otro de los apartes registra que “...Es preciso señalar que la ausencia de un sistema de información transversal a toda la ruta de protección es la consecuencia de la no implementación de un sistema adquirido por la entidad en el 2012 (“SISPRO”), cuya problemática fue evidenciada por la Contraloría General de la República en auditoría realizada en el 2015 sobre la vigencia fiscal 2014, de la cual se generaron hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria, que ya son de conocimiento de los órganos de control respectivos. Lo anterior no impidió que la Unidad Nacional de Protección gestionara herramientas que permitieran dar soporte a la operación misional de manera adecuada. Al respecto y en lo que tiene que ver con los procesos...”

En otro aparte menciona:

“Obsérvese que, en el lado inferior izquierdo de la base de datos, el resultado de aplicar los filtros es de 11.499 registros que corresponden a las solicitudes conducentes, de las cuales al individualizarlas se obtiene un resultado de 6.275 solicitudes que se le dio inicio a la ruta de protección, como se observa en la pestaña siguiente “solicitudes aceptadas”

La diferencia entre el universo de las solicitudes y las solicitudes conducentes corresponde a los 5.224 que corresponden a las solicitudes conducentes repetidas, sobre las que se reitera tuvieron respuesta a sus remitentes...”.

Análisis de la Respuesta.

En el flujo de información analizado por la Contraloría General de la República, en la ejecución de la Auditoría de Cumplimiento para la vigencia 2018, se evidenció de forma reiterada la vulnerabilidad de la información.

La Entidad manifiesta al equipo auditor, que efectivamente existen diferencias entre la denominada “*Conciliación de Solicitudes recibidas para elaboración de Evaluación de Riesgo*” en el procedimiento de “*Evaluación del Riesgo Individual*” (Código GER -PR02/v6) llamada comúnmente “*Base de Conciliación*”, y la base de datos “*Base GSP 2019*” suministrada por el GSP, que de acuerdo con la respuesta de la Entidad se puede “*filtrar*” la información de tal forma que se puede explicar a que corresponden las diferencias presentadas, afirmación que demuestra la vulnerabilidad expresada en lo evidenciado, al no coincidir la información y a la transformación necesaria para obtener la certeza en las cifras presentadas, inicialmente al equipo auditor.



La Entidad en la respuesta no presenta, acciones para identificación y corrección de fallas de software, ni la identificación de deficiencias o alternativas para la minimización del riesgo, tampoco presenta acciones implementadas para remediar vulnerabilidades; por el contrario refiere las Resoluciones Nro. 1847 de 2018 y Nro. 1848 de 2018, de las cuales no se presentan estados de implementación ni de acciones tomadas en análisis de vulnerabilidades, amenazas y riesgos por la Entidad, en particular para las observaciones presentadas y definidas en el desarrollo de la auditoría de cumplimiento por la CGR.

En relación con la encuesta "Share Point" la Entidad refiere:

"... para la gestión de los procesos a cargo del Grupo de Solicitudes de Protección y del proceso de implementación de medidas de protección de la Subdirección de Protección se cuenta con el sistema de gestión de correspondencia -SIGOB- en donde se registra la correspondencia de entrada y salida. Desde el 2018 se utiliza el sistema repositorio y gestor de información en la nube (Share Point) a través de la Suite Ofimática de Office 365, que almacena la información de la gestión del proceso y las bases de datos resultantes de la misma, con controles de seguridad por perfiles y roles, trazabilidad para identificar historial de modificaciones a la información y accesos a esta y auditoría, para identificar usos y destino final de la información almacenada..."

De lo anterior se evidencia que no hay control por cuanto la encuesta tiene un propietario que tiene acceso a la información registrada y no existe un log de auditoría relacionado con cambios a los registros, el propietario puede ver el resumen de los datos.

Por lo anterior se confirma lo evidenciado en hallazgo administrativo.

3.2. OBJETIVO Nro. 2.

Examinar la contratación efectuada para la implementación de medidas de protección referida a la adquisición de bienes y servicios de *"arrendamiento de vehículos de protección"*, *"la prestación de servicios de hombres de protección"* y la *"adquisición de chalecos balísticos para los protegidos"*, en cuanto a la evaluación de las actividades de supervisión técnica y financiera para cumplir lo dispuesto en los actos administrativo que otorgan las medidas de protección a la población objeto de medidas de protección según muestra seleccionada; así mismo, evaluar los convenios interadministrativos suscritos con el Senado de la República y la Secretaría Distrital de Hacienda para los esquemas de protección en el Componente de vehículos para los Concejales de Bogotá, durante la vigencia fiscal 2018.

A continuación se relacionan en los cuadros Nros. 3, 4 y 5 las muestras correspondientes a los contratos de: Hombres de protección, vehículos blindados y convencionales y convenios de cooperación respectivamente:

**Cuadro Nro. 3. Muestra Contratos
HOMBRES DE PROTECCIÓN**

Nro. Documento	Rubro	Descripción	Fuente	Valor Actual	Nombre Razón Social	CDP	Nro. Documento Soporte	Observaciones
100518	A-2-0-4-41-13	OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS	Nación	82.254.327.441,00	UNION TEMPORAL ISVI – SEVICOL	6618	526-18	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE PROTECCIÓN,
322418	A-2-0-4-41-13	OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS	Nación	7.438.668.385,00	UNION TEMPORAL SEGURIDAD INTEGRAL 2016	49618	652-18	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE PROTECCIÓN,

Fuente: Relación de Contratos de Hombres de Protección 2018- UNP- análisis CGR

**Cuadro Nro. 4. Muestra Contratos
VEHÍCULOS BLINDADOS Y CONVENCIONALES**

Nro. Documento	Rubro	Descripción	Fuente	Valor Actual	Nombre Razón Social	CDP	Nro. Documento Soporte
6119	A-02-02-02-007	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	12.454.496.988,50	G M W SECURITY RENT A CAR LTDA	2319	827-18
1118	A-02-0-4-10-1	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	7.199.063.403,00	UNIÓN TEMPORAL RG V 2017	1518	581-17
6219	A-02-02-02-007	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	12.454.496.988,50	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA	2419	827-18
1218	A-2-0-4-10-1	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	8.069.283.605,00	UNIÓN TEMPORAL RG V 2017	1618	580-17
6319	A-02-02-02-007	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	12.610.569.888,00	G M W SECURITY RENT A CAR LTDA	2519	828-18



Nro. Documento	Rubro	Descripción	Fuente	Valor Actual	Nombre Razón Social	CDP	Nro. Documento Soporte
1918	A-2-0-4-10-1	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	27.406.582.182,00	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	2718	815-17
6419	A-02-02-02-007	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	12.610.569.888,00	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA	2619	828-18
2018	A-2-0-4-10-1	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	7.171.220.086,00	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	2818	817-17
6519	A-02-02-02-007	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	12.610.569.888,00	G M W SECURITY RENT A CAR LTDA	2719	829-18
2118	A-2-0-4-10-1	SERVICIOS FINANCIEROS Y SERVICIOS CONEXOS, SERVICIOS INMOBILIARIOS Y SERVICIOS DE LEASING	Nación	7.950.948.934,00	BUNIÓN TEMPORAL VEBLINCO TOYOARENTACAR	2918	816-17
Observación. V.F. Contratar el arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección							

Fuente: Relación de Contratos de Vehículos 2017-2018 y primer semestre 2019- UNP- análisis CGR

Cuadro Nro. 5. Muestra CONVENIOS DE COOPERACIÓN

Nro. Convenio	Entidad	Objeto	Valor
0831-2018	SENADO DE LA REPUBLICA	Aunar esfuerzos técnicos, económicos, humanos, logísticos y administrativos entre la UNIDAD y EL SENADO, para brindar e implementar el esquema de seguridad requerido por los Honorables Senadores de la República que se encuentren en situación de riesgo extraordinario en razón al ejercicio de su cargo.	\$18.980.374.328,00
180221-02018	SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ	Aunar esfuerzos técnicos, económicos, humanos, logísticos y administrativos para garantizar el esquema de seguridad en su componente vehículos requeridos por los concejales del Distrito Capital como consecuencia directa del ejercicio de sus funciones. Suscrito el 01/08/2018.	\$2.414.107.000,00

Fuente: Relación de Contratos y/o Convenios Interadministrativos 2018- UNP- análisis CGR

Hallazgo Nro. 2 Giro Anticipo (D)

La Cláusula Décima del Contrato 526 de 2018, la cual hace referencia a la FORMA DE PAGO, que establece:

"La UNP pagará el valor del contrato en mensualidades vencidas de acuerdo con los precios unitarios preestablecidos y según los servicios requeridos por la UNP y los facturados por el contratista en relación con las unidades de costo efectivamente proveídas durante el correspondiente mes, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la factura". (Negrillas fuera de texto).

El objeto de este contrato es:

"La prestación de servicios para la provisión, implementación y operación de hombres y mujeres de protección, 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, comunidades y convenios a cargo de la entidad".

No obstante, lo anterior, en la revisión de los informes de supervisión financiera Nros. 15 y 18 del 27 de agosto y 6 de septiembre de 2018 respectivamente y en la demás información referente al contrato, se evidenció, que la Entidad mediante orden de pago Nro. 269294918 del 29 de agosto de 2018, realizó un pago como anticipo al contratista por valor de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000) por concepto de servicio de vigilancia y seguridad privada en la modalidad de escoltas fijos, con las siguientes irregularidades:

- No se había terminado la prestación del servicio del correspondiente mes (agosto),
- No se evidenció la presentación por parte del contratista de la facturación del servicio para la correspondiente verificación y cruce de la información.
- No se evidenció la validación de la facturación por parte de la supervisión operativa y financiera, y
- El anticipo no se encuentra establecido en el contrato como forma de pago.

Es de anotar que para realizar el pago del anticipo la Entidad constituyó el compromiso Nro. 100518 del 22 de agosto de 2018 y la obligación Nro. 641618 del 29 de agosto de 2018, por el valor de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000).

Posteriormente y para legalizar el anticipo, mediante comprobante de Legalización Nro. 28118 del 12 de septiembre de 2018, se procede a descontar los quinientos millones de pesos (\$500.000.000) de la factura Nro.



294 del 7 de septiembre de 2018, correspondiente al valor facturado de la prestación de servicios del periodo 01-08-2018 al 31-08-2018.

Las anteriores actuaciones realizadas por la Entidad, evidencian la inobservancia e incumplimiento de los requisitos establecidos y pactados en la Cláusula Decima del Contrato 526 de 2018 e incumplimiento de sus deberes conforme a lo establecido en el numeral 1° del artículo 34 y las prohibiciones del numeral 15 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único); situaciones que reflejan debilidades de control y seguimiento de supervisión tanto operativa como financiera, afectando con ello la gestión institucional del periodo evaluado.

Respuesta de la Entidad.

“...No obstante, la cláusula decima – Forma de Pago del Contrato, establece también que los pagos quedan subordinados al PAC y a la ubicación efectiva de los recursos en la entidad; luego si bien es cierto, para el cobro no se soportó con factura (cuenta de cobro), nuevamente se reitera que correspondían a 1,863 días de los 29 días que llevaba el operador efectivamente prestados en el mes de agosto de 2018. No obstante, ocho (8) días después, esto es el 06 de septiembre de 2018, se genera el informe financiero número 18, y en el balance del informe se descuenta el abono de los \$500.000.000, según la factura UT 294.

La insuficiencia de recursos presupuestales, y en aras de evitar pasar con un alto porcentaje de PAC sin utilizar y por consiguiente, evitar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aplicara la sanción de asignación de recursos en el periodo siguiente y garantizar el pago de las obligaciones contraídas por la entidad; la administración saliente, atendió la recomendación del Tesorero de la UNP y adelantaron el trámite para el pago del abono de \$500.000.000. Es de destacar que el giro no corresponde a ningún Pago Anticipado y/o Anticipo; situación que obedeció a un yerro en la denominación transcrita en el citado informe, razón por la cual se debe hacer énfasis, que la situación obedeció simplemente a un abono con el propósito ya anotado, y no constituye de manera alguna un pago de lo no debido...”.

Análisis de la Respuesta

La Entidad con su respuesta no desvirtúa lo evidenciado, argumenta que no se trataba de un “anticipo” sino de un “abono”, no obstante, en todos los documentos tanto del registro en el aplicativo SIIF Nación como en los informes de supervisión se registra como “anticipo”, determinándose además que esta situación no estaba pactada desde el inicio en el contrato.

En efecto, la “Cláusula Décima” del Contrato 526 de 2018, la cual hace referencia a la “FORMA DE PAGO”, establece de manera clara y precisa que: “...La UNP pagará el valor del contrato **en mensualidades vencidas..., dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la factura**”. (Negrillas fuera de texto), aspecto que la Entidad con su actuación, no tuvo en cuenta incumpliendo las condiciones establecidas en el contrato, ya que el contratista no había presentado factura, ni se había realizado el cruce y validación de esta por parte de las supervisiones técnica y financiera, para determinar que efectivamente el servicio se había prestado a satisfacción y así proceder a legalizar y realizar el pago, conforme a lo pactado en el contrato que se constituye en ley para las partes. Se confirma el hallazgo y su connotación disciplinaria.

Hallazgo Nro. 3 Esquema Fijo - Contrato 526 de 2018 (IP) y (D)

La Cláusula Vigésima Primera del Contrato 526 de 2018, la cual trata de la Supervisión estableció en los numerales 21.1 y 21.8, lo siguiente:

21.1 Ejercer un estricto control para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones del contratista.

21.8 Evaluar los servicios prestados y expedir cuando así proceda, las certificaciones de cumplido a satisfacción que autorizará el pago respectivo.

En este mismo sentido, la Guía para el Ejercicio de las Funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del estado, “*Colombia Compra Eficiente*”, determinó entre otras funciones generales para el ejercicio de la supervisión lo siguiente:

“Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato”.

Pese a lo anterior, en la revisión de la información soporte de la ejecución del Contrato 526 de 2018, específicamente en los Informes de Supervisión Financiera y en las facturas que soportan los pagos, se evidenció deficiencias en las actividades de supervisión (operativa y financiera) e inconsistencia en la información del esquema fijo de protección de la persona protegida, quien se desempeñaba como concejal del Municipio de Olaya Herrera-Nariño.

Estas deficiencias se explican de la siguiente manera:

La Resolución Nro. 7105 del 13/09/2016 “*Por la cual se suspenden y/o finalizan unas medidas de protección de acuerdo con la determinación hecha por el Comité Especial para casos de servidores y exservidores públicos*”, se establece dentro de sus considerandos, entre otros los siguientes aspectos:

"Que la persona identificada con el número de cedula relacionada a continuación presentó solicitud de protección y en consecuencia fueron objeto de evaluación del nivel de riesgo o revaluación en los casos en que hubo lugar a ello,..."

"Que la mencionada Evaluación y/o revaluación del nivel de riesgo fue validado en el escenario del Comité Especial para casos de Servidores y Exservidores Públicos, el cual en sesión del día 13/09/2016 y en ejercicios de las funciones atribuidas en el parágrafo 4 del artículo 2.4.1.2.40 en concordancia con el numeral 6 del artículo 2.4.1.2.38 del Decreto Nro. 1066 de 2015".

"Que al peticionario..., el Comité Especial de Servidores y Ex servidores Públicos, en sesión del 13/09/2016, validó el resultado del estudio del nivel de riesgo y decidió suspender y/o finalizar las medidas de protección, debido a que su riesgo fue ponderado como ORDINARIO". (Negrillas fuera de texto).

Lo anterior significa que, a la persona protegida, quien se desempeñaba como concejal del Municipio de Olaya Herrera-Nariño, le fueron suspendidas y/o finalizadas **las medidas de protección, debido a que su riesgo fue ponderado como ORDINARIO**.

Sin embargo, a pesar de lo decidido y establecido en la Resolución Nro. 7105 del 13/09/2016, se evidenció que la entidad realizó pagos por concepto de prestación del servicio de protección (escorta), "NO PRESTADOS" durante la vigencia 2018 por valor de \$60.105.415, por el esquema del protegido; conforme se observa en las facturas relacionadas en el siguiente cuadro, lo que contraviene lo establecido en los numerales 21.1 y 21.8 de la cláusulas vigésimo primera del Contrato No.526 de 2018 y en los numerales 6 y 7 del artículo 2.4.1.2.38 y el numeral 1 del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015.

Cuadro Nro. 6 Relación de facturas pagadas

COSTO DEL ESQUEMA FIJO DEL BENEFICIARIO MIGUEL HURTADO, CONTRATO 526 DE 2018 ZONA 4																						
FACTURA	FECHA FACTURA	FECHA DE UNICO	FECHA DE CORTE	DÍAS NOMINA	DÍAS BONO EXTRA	DÍAS DOTACION	DÍAS DE SEGURO DE VIDA	DÍAS CHALECO	DÍAS ARMAMENTO MUNICION	DÍAS MEDIO DE COMUNICACIÓN	VALOR NOMINA	VALOR BONO DE CONSUMO	VALOR DOTACION	VALOR SEGURO DE VIDA	VALOR CHALECO	VALOR ARMAMENTO MUNICION	VALOR MEDIO DE COMUNICACIÓN	SUBTOTAL POR ESCORTA	AUI 20%	N/A 19%	TOTAL POR ESCORTA	REGISTRO SIF
236	21/02/2018	26/2/2018	20/03/2018	25	25	25	25	25	25	25	3,789,604	137,500	99,750	32,292	32,292	81,233	48,933	4,221,604	844,321	160,421	5,226,346	OP 88265418 28/03/2018
245	9/4/2018	21/03/2018	31/03/2018	10	11	11	11	11	11	11	1,515,842	60,500	43,890	14,208	14,208	35,743	21,531	1,705,922	341,184	64,825	2,111,593	OP 104728418 17/04/2018
251	5/5/2018	01/04/2018	30/04/2018	30	30	30	30	30	30	30	4,547,525	165,000	119,700	38,750	38,750	97,480	58,720	5,065,925	1,013,185	192,505	6,271,615	OP 138926618 15/05/2018
262	8/6/2018	01/05/2018	31/5/2018	30	31	31	31	31	31	31	4,547,525	170,500	123,890	40,042	40,042	100,729	60,677	5,083,205	1,016,641	193,162	6,293,008	OP 178533418 15/06/2018
270	10/7/2018	1/6/2018	30/6/2018	30	30	30	30	30	30	30	4,547,525	165,000	119,700	38,750	38,750	97,480	58,720	5,065,925	1,013,185	192,505	6,271,615	OP 216071018 17/07/2018
282	6/8/2018	1/7/2018	31/7/2018	30	31	31	31	31	31	31	4,547,525	170,500	123,890	40,042	40,042	100,729	60,677	5,083,205	1,016,641	193,162	6,293,008	OP 246802718 13/08/2018
294	7/9/2018	1/8/2018	31/8/2018	30	31	31	31	31	31	31	4,547,525	170,500	123,890	40,042	40,042	100,729	60,677	5,083,205	1,016,641	193,162	6,293,008	OP 280061218 11/09/2018
303	8/10/2018	1/9/2018	30/9/2018	30	30	30	30	30	30	30	4,547,525	165,000	119,700	38,750	38,750	97,480	58,720	5,065,925	1,013,185	192,505	6,271,615	OP 318040818 12/10/2018, OP 323978418 22/10/2018
316	9/11/2018	1/10/2018	31/10/2018	30	31	31	31	31	31	31	4,547,525	170,500	123,890	40,042	40,042	100,729	60,677	5,083,205	1,016,641	193,162	6,293,008	OP 362004518, OP 375363318 09/12/2018
323	6/12/2018	1/11/2018	30/11/2018	30	30	30	30	30	30	30	4,547,525	165,000	119,700	38,750	38,750	97,480	58,720	5,065,925	1,013,185	192,505	6,271,615	OP 393433818 14/12/2018
333	26/12/2018	1/12/2018	12/12/2018	12	12	12	12	12	12	12	1,819,010	66,000	47,860	15,500	15,500	38,992	23,488	2,016,370	405,274	77,002	2,508,646	OP 423796718 24/12/2018
				287	292	292	292	292	292	292	43,504,656	1,606,000	1,165,080	377,167	377,167	948,805	571,541	48,550,416	9,710,083	1,844,915	60,105,415	

Fuente: Apoyo Supervisión Financiera UNP

Ante tales evidencias, mediante Oficio CGR-UNP Nro.12 del 21 de octubre de 2019, se solicitó a la Entidad los actos administrativos de medidas de protección de implementación, reevaluación y/o finalización de medidas de protección del protegido allí identificado. En respuesta a dicho requerimiento la Entidad manifestó:

"Si bien es cierto el señor HURxxx fue beneficiario del programa liderado por la entidad; se observó que se le finalizaron las medidas mediante resolución 7105 de 2016, razón por la cual al verificar la base de datos de los beneficiarios bajo la cobertura del contrato 526 de 2018; se reafirma que el señor...HURxxx efectivamente no gozaba de medida de protección..."

Lo expuesto por la Entidad en su respuesta no solo reafirma lo evidenciado por el grupo auditor de la CGR, sino que denota deficiencias de supervisión y control tanto operativo como financiero, que conllevaron a la inobservancia de las funciones establecidas en la Cláusula Vigésima Primera del Contrato 526 de 2018, al igual que lo reglamentado en el Decreto 1066 de 2015, en los artículos relacionados, los cuales hacen referencia a las funciones del CERREM y la finalización de las medidas de protección.

Esta situación generó la realización de pagos por servicios de protección no prestados a esquemas de protección que ya habían finalizado mediante la resolución antes citada, sin que la Entidad dentro de la información requerida aportara los actos administrativos y demás soportes que validen los pagos efectuados con cargo al contrato en comento.

Por la actuación antes descrita, se procederá a solicitar la apertura de una Indagación Preliminar sobre el contrato objeto de análisis por presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$60.105.415.00, por los pagos que con cargo a dicho contrato se realizaron sin el correspondiente Acto Administrativo de la instancia competente que justifique la prestación del servicio al protegido en mención. No obstante se inobserva lo estipulado en el parágrafo 4 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015; e inobservando y las prohibiciones contempladas en el numeral 1° del artículo 34 y numeral 15 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) y los artículos 5° y 6° de la Ley 610 de 2000.

Respuesta de la Entidad

"...En relación con su solicitud ***"Reiteración información contrato 526 de 2018 - Actos Administrativos de medidas de protección (CERREM)"***, información relacionada del protegido xxx; me permito dar alcance a lo requerido de la siguiente manera:

"Si bien es cierto el señor xxx fue beneficiario del programa liderado por la entidad; se observó que se le finalizaron las medidas mediante resolución 7105 de 2016, razón por la cual al verificar la base de datos de los beneficiarios bajo la cobertura

del contrato 526 de 2018; se reafirma que el señor xxx xxx efectivamente no gozaba de medida de protección.

Pese a lo anterior y con ocasión a la solicitud de información por usted elevada se procedió a verificar dicha novedad encontrando la existencia de un esquema colectivo el cual dentro de la información reportada en las bases de datos contenía un error involuntario en la conformación de este y es lo que genera la causa petendi de su oficio del 16/02/2018 al 31/12/2018, lo cual se procede a explicarle así:

1. Una vez verificada las bases operativas se evidencia que para la fecha de febrero del 2018 se ha conformado el precitado esquema colectivo de la siguiente manera

RESOLUCION COLECTIVO ACVC	NOMBRE ESQUEMA	NOMBRE COMPLETO DEL ESCOLTA	FECHA DE INICIO	FECHA DE CORTE
RESOLUCION 3973 DE 2016	MARIA	SAMUEL	01/02/2018	15/02/2018
	ALVARO	ALFONSO	01/02/2018	15/02/2018
	LUIS	JAIR	01/02/2018	15/02/2018
	RAMIRO	SERGIO	01/02/2018	15/02/2018
	MARIA	MANUEL	funcionario de la UNP	

2. Teniendo en cuenta que desde la implementación del esquema colectivo arriba referenciado a la fecha se han expedido varios actos administrativos contentivos de la recomendación de las medidas del CERREM, lo cual ha conllevado a que en las bases de datos de la coordinación de hombres de protección se realicen los ajustes correspondientes; sin embargo se observa que por un error involuntario en la digitación de las mismas del registro del esquema colectivo se incluyó equivocadamente al señor xxx xxx

RESOLUCION COLECTIVO ACVC	NOMBRE ESQUEMA	NOMBRE COMPLETO DEL ESCOLTA	FECHA DE INICIO	FECHA DE CORTE
RESOLUCION 1969 DE 2017	MARIA	SAMUEL	16/02/2018	31/12/2018
	LUIS	JAIR	16/02/2018	31/12/2018
	GILBERTO	JAVIER	16/02/2018	31/12/2018
	MIGUEL	SERGIO	16/02/2018	31/12/2018
	MARIA	JOSE	funcionario de la UNP	

Es importante indicarle que al verificar la resolución 3973 de 2016 se observó que el CERREM recomendó medidas al señor "xxx" con posterioridad en la resolución 1969 de 2017, se refirió al precitado como "xxx" y final mente en la resolución 3371 de 2017 se corrige definitivamente el error estableciendo que a quien se refiere es al señor "xxx"

3. Con ocasión a las acciones implementadas por la Subdirección de Protección en pro de una mejora continua en la que se refiere a la verificación control y seguimiento a través de la coordinación de hombres de protección quien adelanta la labor de apoyo a la supervisión contractual se adelantaron acciones de revisión y ajuste a las bases de datos teniendo como resultado las

subsanações de los beneficiarios correspondientes al esquema Colectivo que se ha venido refiriendo

RESOLUCION COLECTIVO ACVC	NOMBRE ESQUEMA	NOMBRE COMPLETO DEL ESCOLTA	FECHA DE INICIO	FECHA DE CORTE
RESOLUCION 1969 DE 2017	MARIA	SAMUEL	01/01/2019	31/01/2019
	LUIS	JAIR	01/01/2019	31/01/2019
	GILBERTO	JAVIER	01/01/2019	31/01/2019
	MARIA	SERGIO	01/01/2019	31/01/2019
	MARIA	JOSE	funcionario de la UNP	

Como resulta de lo anterior a la fecha se cuenta con una plataforma llamada ATENEA, que dentro de su consolidación y creación ha permitido realizar los ajustes que por error humano e involuntario de digitación se haya podido cometer.

Para su conocimiento y fines pertinentes se le adjunta formato para el chaleco antibalas y el acta de entrega del medio de comunicación de señor xxx, así como la resolución 7105 de 2016 por medio de la cual se finaliza las medidas; de igual forma se adjunta el acta de implementación del esquema colectivo a nombre de xxx junto con las resoluciones de implementaciones de medidas No. 3973 de 2016, 1969 de 2017 y 3371 de 2017...”.

Análisis de la Respuesta

La Entidad en su respuesta argumenta:

“Si bien es cierto el señor xxx fue beneficiario del programa liderado por la entidad; se observó que se le finalizaron las medidas mediante resolución 7105 de 2016, razón por la cual al verificar la base de datos de los beneficiarios bajo la cobertura del contrato 526 de 2018; se reafirma que el señor xxxx efectivamente no gozaba de medida de protección...”.

En consecuencia, evidentemente reconoce que el protegido antes citado, no gozaba de medidas de protección ya que las habían finalizado mediante Resolución 7105 de 2016.

Así mismo manifiesta, que se trata de un error involuntario y combina dos esquemas de protección que no se relacionan entre sí, teniendo en cuenta que uno es individual y el otro es colectivo.

En la explicación Nro. 1 de su respuesta afirma:

1. “...Una vez verificada las bases operativas se evidencia que para la fecha de febrero del 2018 se conformada precitado esquema colectivo de la siguiente manera...”.

Al respecto la CGR evidenció lo siguiente:



- El esquema de protección colectivo del cual hace referencia la entidad en su respuesta, conforme Resolución Nro.3973 del 8 de junio de 2016, lo encabeza la señora xxx..., quien se desempeñaba como presidenta y representante legal de la Asociación Campesina del Valle de Rio Cimitarra-Red Agropecuaria Nacional-Residente ACVC-RAN en el Municipio de Barrancabermeja. En esta resolución se ordena ratificar las medidas de protección a cinco (5) miembros de la Asociación, entre los cuales no se encuentra el protegido objeto de verificación, por una temporalidad de 12 meses.
- El señor Miguel Hurtado, tenía esquema de protección individual, desde 2013 conforme Resolución SPO 294 DE 2013 y se desempeñaba como concejal del municipio Olaya Herrera-Nariño.

Es decir, estos esquemas no tienen situaciones que los relacionen entre sí.

En la explicación 2° de su respuesta la entidad argumenta:

2. "Teniendo en cuenta que desde la implementación del esquema colectivo arriba referenciado a la fecha se han expedido varios actos administrativos contentivos de la recomendación de las medidas del CERREM, lo cual ha conllevado a que en las bases de datos de la coordinación de hombres de protección se realicen los ajustes correspondientes; sin embargo se observa que por un error involuntario en la digitación de las mismas del registro del esquema colectivo se incluyó equivocadamente al señor MIGUEL HURTADO..."

Revisada por el equipo auditor la Resolución Nro.1969 del 30 de marzo de 2017, se evidenció que el protegido en mención, no estaba incluido en esta resolución y no hace parte de ese esquema colectivo, ya que como se dijo anteriormente se desempeñaba como concejal del municipio Olaya Herrera-Nariño, en cumplimiento de un rol totalmente diferente.

En la Resolución Nro. 1969 de 2017, se ordena el desmonte preventivo y provisional al esquema encabezado por la señora xxx, en donde los miembros del CERREM recomendaron no validar y remitir los casos al CERREM de UP-PCC para que el esquema colectivo sea tratado por dicha población.

En su respuesta la Entidad afirma igualmente:

"Es importante indicarle que al verificar la resolución 3973 de 2016 se observó que el CERREM recomendó medidas al señor "xxx" con posterioridad en la resolución 1969 de 2017, se refirió al precitado como "xxx" y final mente en la resolución 3371 de 2017 se corrige definitivamente el error estableciendo que a quien se refiere es al señor "xxx..."

Al respecto, se evidenció que en la Resolución 3973 del 8 de junio de 2016 aparece un integrante del colectivo con un nombre similar y posteriormente en la Resolución 1969 del 30 de marzo de 2017, aparece otro con nombre similar, pero ambos sin documento de identificación, como parte del esquema colectivo encabezado por la señora xxx.

Según lo planteado por la Entidad, fue un error y la medida de protección no era para ninguno de los antes mencionados sin identificar, sino para otro con otro nombre similar, que si está identificado; con lo cual el error no aparece corregido en ninguna resolución de las relacionadas por la Entidad en su respuesta.

Es de anotar que entre las fechas de expedición de las Resoluciones Nros. 3973 de 2016 y 1969 de 2017, transcurrieron más de 9 meses y no es claro de qué error habla la Entidad.

En la Resolución 3371 del 2 de junio de 2017, se recomienda:

"...Ajustar el esquema de protección colectiva, en cabeza de la señora xxx y vincular al esquema de protección colectivo a xxx. El CERREM UP-PCC, recomienda remitir los otros casos de miembros de la asociación de solicitudes de protección para iniciar la evaluación de riesgo, entre los cuales aparece el señor xxx..."

Es decir, en la Resolución 3371 de 2017, al señor xxx, no se le autoriza medida de protección.

Con Resolución 7752 del 22 de noviembre de 2017, se ordena implementar esquema de protección colectivo, en cabeza de xxx, entre los cuales esta MIGUEL xxx, miembros de la asociación campesina objeto del esquema colectivo de protección.

Conforme a la Resolución Nro. 7752 de 2017, el señor xxx, compartió esquema de protección colectivo con el señor xxx y no con la señora MARIA xxx que fue también cabeza de dicho esquema colectivo.

Analizadas y revisadas las resoluciones aportadas y relacionadas por la entidad en su respuesta, no se evidenció ni se logró establecer la relación o vínculo entre los dos esquemas: el individual y el colectivo.

Como se dijo inicialmente, la Entidad mezcla dos esquemas de protección que nada tiene que ver el uno con el otro y lo atribuye a **ERROR INVOLUNTARIO**, pero no es cierto, ya que por un lado el esquema del señor xxx es individual y el otro es colectivo.

Por otro lado, los protegidos y/o esquemas pertenecen a población objeto del programa, municipios, roles y zonas diferentes (uno en Nariño y otro en Santander).

Así mismo, no se tiene certeza sobre la siguiente afirmación de la Entidad:

“...por un error involuntario en la digitación de las mismas del registro del esquema colectivo se incluyó equivocadamente al señor xxx...”.

Toda vez que el señor xxx, no aparece incluido en ninguna de las resoluciones del esquema colectivo, ya que las medidas de protección que se le brindaban corresponden a una zona diferente y las tenía desde antes de 2013, según fecha de entrega del chaleco antibalas (5/10/2012), es decir no hace parte del esquema colectivo ni es miembro de la Asociación Campesina del Valle de Rio Cimitarra-Red Agropecuaria Nacional (de Santander) conforme con las resoluciones relacionadas y suministradas por la Entidad, el señor xxx era objeto del programa de protección como concejal del Municipio de Olaya Herrera -Nariño.

De la misma manera, en desarrollo del proceso auditor, la CGR solicitó los costos del esquema de protección del señor xxx, y evidenció que la UNP, pagó por este esquema en la vigencia 2018 (octubre y noviembre vigencia del Contrato 652 de 2018) el valor de \$9.970.686 con cargo al Contrato 652 de 2018, así:

CÁLCULO FINANCIERO ESQUEMA FIJO de xxx, ZONA 3				
CONCEPTO	VALOR MES SERVICIO ESQUEMA FIJO	VALOR DIA DE SERVICIO ESQUEMA FIJO	CANTIDAD DIAS ESQUEMA FIJO INFORME OPERATIVO	COSTO TOTAL SERVICIOS ESQUEMA FIJO
DIAS NOMINA	4.547.525	151.584	50	7.579.208
AGREGADOS				
DIAS BONO DE CONSUMO	165.000	5.500	51	280.500
DIAS DOTACION	119.700	3.990	51	203.490
DIAS DE SEGURO DE VIDA	38.750	1.292	51	65.875
DIAS CHALECO	38.750	1.292	51	65.875
DIAS ARMAMENTO / MUNICION	97.480	3.249	51	165.716
DIAS MEDIO DE COMUNICACIÓN	58.720	1.957	51	99.824
SUB-TOTAL AGREGADOS	518.400	17.280	306	881.280
SUB-TOTAL SERVICIO BRUTO	5.065.925	168.864	356	8.460.488
AIU 15%	759.889	25.330		1.269.073
IVA 19%	144.379	4.813		241.124
TOTAL SERVICIO NETO	5.970.193	199.006		9.970.686

Fuente: Cálculo Apoyo a la Supervisión Financiera UNP

El pago al esquema de protección individual del señor xxx fue con cargo al Contrato 526 de 2018 y el del señor xxx fue con cargo al Contrato 652 de 2018, que tienen operador, cobertura y alcance en zonas diferentes.

Así las cosas, se concluye que no se trató de ningún error involuntario, puesto que la Entidad pagó, por ambos esquemas que están en zonas diferentes, según el alcance de los contratos 526 y 652 de 2018, entre otros aspectos.

La Entidad en su respuesta no desvirtúa lo observado y reconoce que el señor xxx, durante la vigencia 2018, no gozaba de medidas de protección, ya que se las habían finalizado mediante Resolución Nro. 7105 de 2016.

Teniendo en cuenta lo anteriormente evidenciado se constituye en hallazgo administrativo sobre el cual se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar por el pago indebido, producto de la no prestación de un servicio de protección en la vigencia 2018, en cuantía de \$60.105.415.00, con cargo al Contrato 526 de 2018, conforme a la información del costo del esquema del señor xxx, suministrado por la Entidad. La realización de una Indagación Preliminar se determina teniendo en cuenta la complejidad y el valor final del contrato en cuantía aproximadamente de “\$ 80 mil millones de pesos”, a fin de que se examine un mayor número de esquemas implementados y pagados con cargo al Contrato 526 de 2018, ya que es muy probable que aumente el daño fiscal inicialmente detectado.

Este hallazgo tiene connotación disciplinaria y dará lugar a la apertura de una Indagación Preliminar

Hallazgo Nro. 4. Arrendamiento de Vehículos Convencionales- Contratos 580 de 2017 y 758 de 2018 (D).

LEY. 80 de 1993.

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

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

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

LEY 87 DE 1993

Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y de dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientan al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y la economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que pueda afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

La Unidad Nacional de Protección-UNP, suscribió los Contratos 580 de 2017 y 758 del 2018, cuyo objeto consistía en contratar el arrendamiento de vehículos convencionales para ser utilizados en las medidas de protección de la población objeto del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la entidad, conforme a los siguientes cuadros:

Cuadro Nro. 7

Zona Grupo No. 1. Convencionales. Contrato 580 de 2017

GRUPO	MODELO DE LOS VEHÍCULOS	ZONA PRIMARIA DE OPERACIÓN	TIPO DE VEHÍCULO	CANTIDAD ESTIMADA
1	2014 ADELANTE EN	Atlántico, Bolívar Cesar Córdoba, Guajira, Magdalena, Quindío, Risaralda.	4x2 de 1.600cc en adelante 4x2 de 2.000cc en adelante	90 91
TOTAL				181

Fuente UNP

Cuadro Nro. 8
Zona Grupo Nro. 2. Convencionales Contrato 758 de 2018.

GRUPO	MODELO	ZONA	TIPO	CANTIDAD
2	2014-Adelante...	Santander, Norte de Santander, Meta, Casanare, Boyacá, Arauca, Guaviare, Guainía, Vichada, Vaupés.	4x2 de 1.600 C.C	106
			4x4 de 2.000 C.C	64
			TOTAL...	170 VEHÍCULOS

Fuente UNP

En la ejecución de los contratos antes relacionados se evidenciaron las siguientes irregularidades:

1. Cumplimiento anexo Técnico Nro.1 - Contrato 758 de 2018

Se evidenció que la UNION TEMPORAL NEORENT, no cumplió con el Anexo Técnico Nro.1, toda vez que las condiciones y/o características técnicas requeridas para los vehículos convencionales respecto del numeral "3. POTENCIA MINIMA REQUERIDA", el cual debía ser como mínimo de "143 HP" para los vehículos tipo camioneta 4x4 de 2000 C.C. en adelante no cumple; por cuanto, 61 camionetas Mitsubishi L.200, suministradas por la arrendadora seleccionada, según Licencia de Tránsito reporta una Potencia de "134 HP", con lo cual frente a la exigencia del anexo técnico Nro1 incumple la especificación por debajo del nivel requerido para los vehículos suministrados, los cuales se enlistan a continuación:

Cuadro Nro. 9
Placa de Vehículos con potencia de 134 HP inferior a la exigida en Anexo Técnico Nro.1 de 143 HP

Nro.	PLACA	TIPO VEHICULO	LINEA	MODELO REAL	MODELO FACTURADO	TRACCION A FACTURAR	POTENCIA HP	CILINDRAJE
1	DRZ775	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
2	DRZ777	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
3	DRZ779	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
4	DRZ781	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
5	DRZ783	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
6	DRZ785	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
7	DRZ787	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
8	DRZ789	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
9	DRZ791	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
10	DRZ795	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
11	DRZ876	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
12	DRZ878	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC



Nro.	PLACA	TIPO VEHICULO	LINEA	MODELO REAL	MODELO FACTURADO	TRACCION A FACTURAR	POTENCIA HP	CILINDRAJE
13	DRZ880	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
14	DRZ882	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
15	DRZ886	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
16	DRZ888	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
17	DRZ890	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
18	DRZ906	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
19	DRZ908	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
20	DRZ912	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
21	DRZ934	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
22	DRZ944	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
23	DRZ954	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
24	DSK023	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
25	DSK027	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
26	DSK035	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
27	DSK118	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
28	DSK140	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
29	DSK144	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
30	DSK031	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
31	DRZ924	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
32	DSK001	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
33	DSK003	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
34	DSK005	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
35	DSK009	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
36	DSK015	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
37	DSK017	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
38	DSK019	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
39	DSK021	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
40	DSK025	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
41	DSK029	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
42	DSK033	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
43	DSK112	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
44	DSK114	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
45	DSK120	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
46	DSK122	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
47	DSK124	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
48	DSK126	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC

Nro.	PLACA	TIPO VEHICULO	LINEA	MODELO REAL	MODELO FACTURADO	TRACCION A FACTURAR	POTENCI A HP	CILINDRAJE
49	DSK132	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
50	DSK134	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
51	DSK142	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
52	DSK146	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
53	DSK148	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
54	IEL143	MITSUBISHI	L200	2015	2015	4X4	134	2500 CC
55	DSK136	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
56	DSK130	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
57	DSK128	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
58	DSK013	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
59	FVM588	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
60	DSK138	MITSUBISHI	L200	2019	2018	4X4	134	2500 CC
61	IEL149	MITSUBISHI	L200	2015	2015	4X4	134	2500 CC
62	IEL642	MITSUBISHI	L200	2015	2015	4X4	134	2500 CC

Fuente UNP

2. Sustitución de Vehículos Convencionales por mantenimiento superior a 24 horas - Contrato 758 de 2018.

La Cláusula Tercera que se refiere a las obligaciones del contratista, en desarrollo del objeto del contrato además de las obligaciones previstas en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 establece:

"3.1. Adoptar las precauciones necesarias para que los vehículos estén en condiciones aptas de funcionamiento y/o uso, que permitan la operación normal del servicio, en términos técnicos y operativos, atendiendo las disposiciones legales sobre la materia y la obligación de protección a cargo del estado.

3.5 En caso de que el mantenimiento requiera un tiempo superior de 24 horas, el contratista deberá reemplazar el vehículo por uno de idénticas calidades. Considerando que el servicio de seguridad con vehículos es una medida de protección que se adopta para contrarrestar la condición de riesgo extraordinario de beneficiarios del programa que la unidad nacional de protección tiene a su cargo y que se trata de un servicio a nivel nacional, el contratista debe garantizar el servicio de asistencia oportuna a fin de garantizar un adecuado y rápido mantenimiento preventivo o correctivo, el contratista asumirá todos los costos implicados..."

Con relación a las obligaciones antes referidas en los Vehículos cuya relación se transcribe a continuación, estuvieron en mantenimiento por un tiempo superior a las 24 horas, y sin embargo, no fueron reemplazados como lo establecía el numeral 3.5 de la cláusula tercera del Contrato Nro. 758 del 2018 así.

Cuadro Nro. 10
Relación de vehículos en mantenimiento con término superior a 24 horas

Placa	Ingreso	Sustituto
DRZ-944	14/02/2019	01/03/2019
FOZ-887	14/02/2019	08/03/2019
FIZ-803	23/02/2019	05/03/2019
DSK-146	11/03/2019	13/03/2019

Fuente UNP

3. Cumplimiento de las sustituciones, Trámites de Emergencia e Implementaciones en los Contratos 580 de 2017 y 758 de 2018

En los numerales 3.6 y 3.7 de la Cláusula Tercera se establece:

"...3.6 Para implementaciones por trámite de emergencia, el contratista deberá poner a disposición de la UNP, o quien se designe el vehículo solicitado a más tardar en 48 horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo.

3.7. Para nuevas implementaciones el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en 72 horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo..."

Sin embargo, frente al numeral 3.6 se evidenció que transcurrieron 3 días y la arrendadora del Contrato Nro. 758 de 2018, no dispuso el vehículo al beneficiario del programa en el siguiente caso de trámite de emergencia:

Cuadro No. 11
Implementación de medidas trámite de emergencia-Contrato 758

ACTO ADMINISTRATIVO	DEPARTAMENTO	FECHA DE SOLICITUD	RENTADORA	DÍAS TRANSCURRIDOS
Trámite de emergencia PE 15	PUERTO CARREÑO	23/09/2019	NEORENT	3 DÍAS TRANSCURRIDOS SIN PRESENTACION DEL VEHICULO

Fuente UNP

Implementaciones

Igualmente, para el caso del numeral 3.7 antes mencionado, transcurrieron igualmente más de 3 días sin que la rentadora de los Contratos 580 de 2017 y 758 de 2018, a partir del recibo del requerimiento por parte del supervisor, dispusiera los vehículos a los beneficiarios del programa en los siguientes casos:

Cuadro Nro.12
Implementaciones Contrato 580 de 2017 superior a 72 horas

ACTO ADMINISTRATIVO	DEPARTAMENTO	FECHA DE SOLICITUD	RENTADORA	DÍAS TRANSCURRIDOS
Resolución 2407 del 8/04/2018	POPAYAN	09/05/2018	43243	RGV
RESOLUCION 3163 del 3/05/2018	CAUCA	22/05/2018	43244	RGV

Fuente UNP

Cuadro No. 13
Implementaciones Contrato 758 de 2018 superior a 72 horas

ACTO ADMINISTRATIVO	DEPARTAMENTO	FECHA DE SOLICITUD	FECHA DE IMPLEMENTACIÓN	RENTADORA
RES. 10945	NORTE DE SANTANDER	11/01/2019	17/01/2019	NEORENT
RES. 10972	NORTE DE SANTANDER	11/01/2019	17/01/2019	NEORENT

Fuente UNP

La anterior situación se presenta debido a debilidades de seguimiento y control en el cumplimiento de las obligaciones de los contratos suscritos con las rentadoras, frente a lo ofertado por el contratista en su capacidad de cumplir en los términos y condiciones de tiempo exigidas en los contratos objeto de verificación, lo cual genera debilidades y riesgos para la Entidad en garantizar la cobertura oportuna a los esquemas de protección en el componente de vehículos a los protegidos beneficiarios del programa y dificulta el seguimiento y control a cargo de la Supervisión Técnica de los contratos antes referidos.

4. implementación sistema GPS en los vehículos Contratos 580 de 2017 y 758 de 2018.

De otra parte, no todos los vehículos contratados cuentan con el sistema de GPS, estipulado en la CLAUSULA TERCERA – Obligaciones del Contratista numeral 3.13., que determina que cada vehículo deberá contar, desde la entrega a la UNP, con un sistema GPS, que permita el control y monitoreo en tiempo real de los vehículos asignados a cargo de la Subdirección de Protección, evidenciándose en el Contrato 580 de 2017 tal deficiencia en los siguientes vehículos con placas número: JFU616, JGN409, DTX370, DTY551, ENM383, JGN417, JGN429, JGN441, QEC66D, KET517, INQ871, DCY83E, DCY84E, DRV951, IUY409, JHP032.

Así mismo, esta situación se reporta igualmente en el Contrato Nro. 758 de 2018, conforme se relaciona detalladamente en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 14. GPS sin reportar Contrato 758 de 2018

PLACA	ÚLTIMA FECHA REPORTE	PLACA	ÚLTIMA FECHA REPORTE
DRZ775	04/12/2018	DSK122	09/03/2019
DRZ785	22/02/2019	FOZ925	11/03/2019
DSK009	24/12/2018	-	-
FIZ841	04/12/2018	FOZ748	14/08/2019
FOU936	29/11/2018	FOZ835	31/07/2019
FOW913	28/11/2018	DSK132	06/09/2019
FOX089	30/11/2018	FOU948	30/09/2019
DRZ779	13/07/2019	FZT103	19/09/2019

Fuente UNP

Lo anterior se presenta debido a deficiencias de control interno en el Área de Vehículos, situación que se evidenció en los informes mensuales realizados a cada una de las rentadoras por la supervisión técnica y financiera de los procesos contractuales, denotando deficiencias en el seguimiento en tiempo real de las medidas de protección implementadas, afectando la adecuada ejecución de los contratos.

Si bien los vehículos poseen el GPS, no se cumple con los mantenimientos por parte de la rentadoras que garantiza el uso de esta herramienta de control para verificar el uso adecuado de las medidas de protección por parte de los beneficiarios en el componente de vehículos de protección.

5. Registro de Vehículos en Plataforma.

En la prueba adelantada se evidenció inconsistencia de la relación de las placas de los vehículos DSK148 y FPO653, que no se encuentran en plataformas del Contrato 758 de 2018 - Subdirección de Protección.

6. Informe de transición por cambio de contratista.

No se evidencia un informe de transición de cambio del contratista anterior "ROYAL RENT CORPS S.A.S" con el nuevo contratista "UNION TEMPORAL NEORENT", lo que ocasionó que en su inicio no entregara el total de vehículos ofertados que eran 170, con fecha 15 de noviembre del 2018, y para el inicio solamente se evidenció la entrega de 123 vehículos, incumpliendo la Cláusula Segunda del Contrato de Arrendamiento 758 de 2018, al no existir una adecuada planeación para la distribución de los vehículos en las diferentes áreas del país.

Todo lo anterior es consecuencia de la inobservancia de lo reglado por la Ley 87 de 1993, de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, en concordancia con el Manual de Contratación de la UNP adoptado mediante Acto No. GAA-MA-01 V4 de octubre de 2016, situación que ha conllevado a la falta de informes con la trazabilidad oportuna en la prestación del servicio de cada una de las rentadoras a cargo de las áreas responsables de los procesos contractuales y la oportuna consolidación al cierre de la ejecución de los contratos en transición relacionados con las permanencias de las medidas de protección.

Lo anterior debido a deficiencias en la estructuración de los estudios previos, la verificación de los requerimientos técnicos y el seguimiento de las obligaciones de los contratistas frente a su capacidad de respuesta en las eventualidades contempladas tanto en lo ofertado como en lo finalmente pactado en los contratos para el arrendamiento de vehículos que garanticen una adecuada respuesta en la implementación de las medidas de protección y la ejecución de recursos acorde con los servicios prestados.

Así las cosas, conforme a lo antes evidenciado se constituyen en un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

-Cumplimiento del anexo técnico:

"...Con referencia a los vehículos de Mitsubishi L.200, se procedió a comparar con otros vehículos de diferentes marcas que se ajustan al bien solicitado por la Entidad, según el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS	SUZUKY GRAND VITARA	TUCSON LIMITED	DUSTER DYNAMIQUE	MITSUBISHI L200
COMBUSTIBLE	GASOLINA	GASOLINA	GASOLINA	DIESEL
CILINDRADA	2393	1999	1998	2477
POTENCIA	163/6000hp/rpm	155/6-2000	143/5750 hp/rpm	134/4000rpm
TORQUE	225/4000 N-m/rpm	200/4000 rpm	202/4000 N -m/rpm	400/2000 N-m/rpm.
TRACCIÓN	4X4	4x4	4X4	4X4
CILINDROS	4 EN LÍNEA	4 EN LÍNEA	4	4 EN LÍNEA
VÁLVULAS	16	16	16	16

Luego del análisis efectuado, entre otros aspectos se establecieron los siguientes criterios:



Si bien la cilindrada representada en los números de cilindros funcionales dentro del motor este nos indica directamente una proporción que a mayor número de cilindrada mayor es el tamaño y peso del motor, **pero la fuerza del motor y la relación que debe de existir entre la potencia y torque es la que nos indica el ciclo de arrancada y la fuerza en sí de los vehículos que en caso de necesidad permiten una evacuación mucho más ágil del lugar de un posible atentado e incluso de contundencia para abrir espacio durante el desplazamiento.**

Si efectuamos una comparación de los vehículos SUZUKY GRAND VITARA, TUCSON LIMITED y DUSTER DYNAMIQUE, las marcas inicialmente referenciadas se encuentran por debajo de la camioneta MITSUBISHI L200 si tomamos como referencia el Torque con referencia a la cilindrada de los vehículos las inicialmente referenciadas.

Los vehículos mencionados, si bien es cierto, que por potencia a Prima facie no cumpliría de forma taxativa con el anexo técnico, esto no es indicativo que los vehículos que se encuentran en servicio son de menor calidad de las especificaciones solicitadas, como quiera que, la potencia exigida debe ser superior a 143 hp/rpm,...".

-Sustitución de Vehículos Convencionales por mantenimiento superior a 24 horas.

"...Así mismo se observó que el vehículo de placas FIZ803, ingresa el día 23/02/2019 al taller con un total de registro de 28 días en el mes de febrero de 2019, se devuelve nuevamente hasta el día 05/03/2019 con un total de registro de 28 días en el mes de marzo de 2019. Para este servicio se utilizó el vehículo de relevo que continuó el servicio de placas FPQ939 en los días que el vehículo principal se encontraba en el taller..."

-Cumplimiento de las sustituciones, Trámites de emergencia e implementaciones.

"...Frente al caso de trámite de emergencia, este se pudo concretar solo hasta el día 21 de octubre de 2019, por causas imputables a la beneficiaria como quiera que no permitiera la implementación de la medida..."

-Implementación sistema GPS

"...Los automotores, sí cuentan con el sistema de GPS, y que lo reportado como novedad frente a dichos automotores es que el dispositivo dejó de registrar la ubicación del vehículo, circunstancias que son distintas, toda vez que, afirmar que el vehículo "no cuenta con un sistema de GPS", es aseverar que el automotor no cuenta con el dispositivo receptor de señal instalado en el vehículo y que de igual forma no se encuentra en la plataforma de seguimiento registrando la ubicación, lo cual carece de toda

certeza, en tanto, los vehículos objeto de observación sí cuentan con el sistema de posicionamiento global, no obstante, por causas ajenas al sistema mismo como son: i) encontrarse en una zona de no cobertura, ó ii) presentar desconfiguración del dispositivo por causas de la actividad del beneficiario (para que no se registre los movimientos- causal de mal uso de la medida), ó iii) batería baja del automotor que impide sus funcionamiento adecuado, entre otras causas, son circunstancias que también presentan en la dinámica del programa de protección...”.

-Informe de transición por cambio de contratista.

“...La Supervisión Técnico Operativa del Contrato No. 758 de 2018 mediante Informe de Supervisión de fecha 17 de enero de 2019 correspondiente al periodo comprendido entre el 15 y el 30 de noviembre de 2018, detallando qué vehículos fueron cambiados y cuales se mantenía en servicio, el cual se anexa a la presente y da cuenta de la gestión oportuna, así como la realización de una reunión con los contratistas entrantes y salientes a efectos de establecer la logística necesaria para la ejecución ininterrumpida del servicio de protección...”

Análisis de la respuesta

-Cumplimiento del anexo técnico

La Entidad acepta la observación toda vez que en su respuesta refiere que los vehículos mencionados, si bien es cierto, que por potencia a **Prima facies no cumpliría** de forma taxativa con el anexo técnico, esto no es indicativo que los vehículos que se encuentran en servicio son de menor calidad de las especificaciones solicitadas, como quiera que, la potencia exigida debe ser superior a 143 hp/rpm, pero las otras cualidades que presenta este tipo de automotor, hacen de este vehículo un mejor bien, que el solicitado por la Entidad, como quiera que, lo importante para la Entidad es la capacidad de reacción que el vehículo pueda proporcionarle al escolta, característica que se ve reflejada en la relación que hay entre la fuerza del motor y la relación que debe de existir entre la potencia y el torque determinado el poder de arracada.

Teniendo en cuenta la evaluación efectuada a la respuesta, por tanto, lo evidenciado se configura como hallazgo y se ratifica en el informe final en la misma forma que se comunicó a la entidad.

-Sustitución de Vehículos Convencionales por mantenimiento superior a 24 horas.

Analizada la respuesta dada por la entidad, se evidencia que se presentó incumplimiento por parte de la rentadora de la cláusula tercera- Obligaciones

del contratista, en desarrollo del objeto del contrato además de las obligaciones previstas en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007.

De los Numerales 3.1 y 3.5 en caso de que el mantenimiento requiera un tiempo superior de 24 horas, el contratista deberá remplazar el vehículo por uno de idénticas calidades.

Se observa que la rentadora no cumplió, a pesar que prestó relevo y canceló los días trabajados, pero sobrepasó el tiempo estipulado para remplazar los vehículos que se encontraban en el taller.

Lo antes evidenciado se configura como hallazgo y se mantiene en el informe final en las mismas condiciones comunicadas a la entidad.

-Cumplimiento de las sustituciones, trámites de emergencia e implementaciones.

"Frente al caso de trámite de emergencia, este se pudo concretar solo hasta el día 21 de octubre de 2019, por causas imputables a la beneficiaria como quiera que no permitía la implementación de la medida."

Analizada la respuesta dada por la entidad, y según el anexo 2 del documento soporte se observa falta de gestión por parte de la rentadora para poder coordinar cuando se van a entregar los vehículos que prestan protección a cada uno de los protegidos.

En los numerales 3.6 y 3.7 de la Cláusula tercera se establecía:

3.6 Para implementaciones por trámite de emergencia, el contratista deberá poner a disposición de la UNP, o quien se designe el vehículo solicitado a más tardar en 48 horas a partir del recibo del requerimiento por parte del supervisor operativo.

3.7. Para nuevas implementaciones el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en 72 horas a partir del recibo del requerimiento por parte del supervisor operativo.

Lo anterior es importante aclarar que la beneficiaria no coordinó la recepción de la medida, por lo cual trajo consigo el lapso de tiempo, por lo anterior lo evidenciado se mantiene y se configura como hallazgo y se registra en el informe final.

-Implementación sistema GPS en los vehículos contratados.

Analizada la respuesta dada por la entidad, se evidencia que en los vehículos, objeto de la verificación, lo que se quiere indicar es que no obstante estar instalado en cada vehículo los GPS, no se encuentra la ubicación o posicionamiento, es decir que no cumple con su función para el cual se instalaron.

Lo anterior debido a que la rentadora en mención está obligada en mantener en perfecto estado de funcionamiento tanto como preventivo como correctivo el posicionamiento de cada GPS.

"...Al respecto, es de anotar que desde la Supervisión del Contrato respecto del cual se encuentran asignados los vehículos en cuestión, se reportó lo pertinente a la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a efectos de que inicie el proceso sancionatorio según corresponda..."

Por lo anterior lo evidenciado se mantiene y se configura como hallazgo y se registra en el informe final.

Hallazgo Nro. 5. Gestión Documental

La Ley 594 del 2000, en su artículo 5 literal a. el cual hace referencia al principio de planeación del proceso de gestión documental.

Analizada las carpetas de los vehículos objeto de estudio se evidenciaron las siguientes irregularidades:

1. No se lleva una trazabilidad en cada una de ellas, como es el informe periódico de cada una de las semanas y de los meses que presta el servicio a la rentadoras,
2. No se evidencia los mantenimientos preventivos y correctivos de cada uno de los vehículos,
3. No se encuentra el informe del servicio que presta cada vehículo a los beneficiarios, para así mismo poder emitir la respectiva factura de pago, lo anterior para que no se presenten duplicidades a la hora de generar la factura de cobro.
4. No se encontró la trazabilidad del proceso de la gestión documental o lista de chequeo de las carpetas de vehículos.
5. No se cuenta con la ficha técnica de cada uno de los vehículos

Lo anterior teniendo en cuenta que al verificar las carpetas de las hojas de los vehículos no se estableció la trazabilidad del proceso de la gestión documental o lista de chequeo que garantiza el seguimiento en la operación de los esquemas de protección con el lleno de los requisitos necesarios para el fin que se implementan, generando debilidades en el control y seguimiento

con relación al cumplimiento de las obligaciones por cada uno de las rentadoras que han suministrado el componente de vehículos, constituyéndose esta situación en un hallazgo de carácter administrativo por el desorden administrativo en la gestión documental.

Respuesta de la Entidad

“...Es pertinente informarle a la Contraloría sobre la importancia de la Gestión Documental en la UNP y la gestión que se viene adelantando para mejorar el tema archivístico y en tal sentido se tramita el proceso de Convalidación de las Tablas de Retención Documental, ante el Archivo General de la Nación – AGN-, instrumentos archivísticos éstos, que se encuentran en ajuste para atender los requerimientos de ajuste de esa entidad, según concepto técnico de AGN remite a UNP segundo Concepto Técnico remitido con OFI 2-2019-13847 / UNP EXT19-00120115 del 09/10/2019.

Análisis de la Respuesta

La Ley 594 del 2000, en su artículo 5. literal a, el cual hace referencia al principio de planeación del proceso de gestión documental. Analizada las carpetas de los vehículos objeto de estudio se evidenciaron irregularidades en el manejo documental, no obstante la respuesta dada por la Entidad, al verificar las carpetas no se estableció la trazabilidad de los archivos de documentos que debe tener una área con información de cada uno de los procesos, generando debilidades en la posibilidad de acciones de mejora con las rentadoras que suministran el componente de vehículos para los esquemas de protección, por lo antes expuesto se confirma el hallazgo con carácter administrativo.

Hallazgo. Nro. 6. Contrato Nro. 828 del 2018. Sustitución de Vehículos por mantenimiento superior a 24 horas.

Analizado el Proceso de selección abreviada Nro. PSA-UNP-90-2018, del Contrato **828 del 2018**. Cuyo objeto es el arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la Entidad. El cual se encuentra **Conformado** por las firmas **GMWSECURITY RENT A K LTDA**, y **BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA**, se evidenció lo siguiente:

En la ejecución del contrato se detectaron las siguientes deficiencias:

1. Sustitución de Vehículos por mantenimiento superior a 24 horas.

La CLÁUSULA TERCERA-obligaciones del contratista, en desarrollo del objeto del contrato además de las obligaciones previstas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007.

(....)

Numeral 3.5 En caso que el mantenimiento requiera un tiempo superior a 24 horas el contratista deberá reemplazar el vehículo por uno de idénticas calidades.

Los Vehículos cuya relación se transcribe a continuación, estuvieron en mantenimiento por un tiempo superior a las 24 horas, y sin embargo, no fueron reemplazados como lo establecía el numeral 3.5 de la cláusula tercera del contrato.

Cuadro Nro.15. Vehículos en Mantenimiento

PLACA	INICIÓ	FINALIZÓ
NCZ859	14/01/2019	16/01/2019
NDX062	23/01/2019	25/01/2019
ZXW169	09/01/2019	24/01/2019
HBS927	15/01/2019	18/01/2019
ZYN899	30/12/2018	09/01/2019
ZYN893	06/01/2019	08/01/2019
HAT813	24/01/2019	30/01/2019
DZV135	14/01/2019	25/01/2019

Fuente UNP

Debido a debilidades en la supervisión y monitoreo del contrato y a deficiencias en el sistema integrado de la información, de la entidad con las diferentes rentadoras y a falta de un sistema que integra todas las áreas, tanto contractual, presupuestal, financiera con el ánimo de involucrar todos los procesos en línea y así mismo evitar traumatismos que ocasionen riesgos a la entidad en un momento determinado.

Lo anterior generó inconsistencias en la información, objeto de evaluación, confiabilidad en cada una de las áreas al no haber efectuado un eficiente Sistema de Control Interno con informes periódicos que garanticen la calidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones al cierre de la vigencia 2018.

Respuesta de la Entidad

“...Al respecto, es menester precisar que la Supervisión Técnico Operativa efectuó requerimiento al contratista mediante oficio con radicado MEM19-



00004880 de fecha 26 de febrero de 2019 (ANEXO 16) mediante el cual se conminó a dar cumplimiento de la obligación consagrada en el numeral 3.5. Respecto de los vehículos relacionados en la observación. No obstante, es de indicar que al requerir a los contratistas por este tipo de incumplimiento, han manifestado a la Entidad que en el mercado hay escasez de automotores con las características exigidas; circunstancia que han impedido la asignación de vehículos para esta actividad, por lo que la Supervisión ha procedido a dar traslado de estos casos a la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad a fin de iniciar en contra de los contratistas la actuación administrativa sancionatoria de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011...”.

Análisis de la Respuesta

Según la Cláusula Tercera - obligaciones del contratista, en desarrollo del objeto del contrato además de las obligaciones previstas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 se reafirma que los Vehículos mencionados en este ítem, estuvieron en mantenimiento por un tiempo superior a las 24 horas y sin embargo no fueron reemplazados como lo establecía el numeral 3.5 de la cláusula tercera del contrato por tanto lo evidenciado se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo Nro. 7. Hechos cumplidos - Contrato Nro. 581 de 2017 (D)

El Artículo 16 del Decreto 3036 de 2013 establece:

“ARTÍCULO 16. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”.

De la misma manera, el Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del 22 de julio de 2009, Consejero Ponente Enrique Gil Botero. Radicación número: 85001-23-31-000- 2003-00035-01(35026). Se refirió a este tema en los siguientes términos.

“...el enriquecimiento sin causa es un principio general de derecho, que prohíbe incrementar el patrimonio sin razón justificada; mientras que la actio in rem verso es la figura procesal a través de la cual se maneja la pretensión”, permitiéndole al empobrecido reclamar “los efectos de la vulneración de dicho principio general” (Consejo de Estado. Sal Con Activo. Sec 3ª. Rad: 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026), p.23, 2009).”.

Igualmente, Colombia Compra Eficiente, mediante concepto #4201713000002108, del 06/09/2017, plantea entre otros los siguientes argumentos:

“...Los hechos cumplidos se configuran: i) cuando se adquieren obligaciones sin que medie soporte legal que los respalde, ii) cuando existiendo un contrato, se inicia la ejecución sin que se cumplieran los requisitos necesarios para que proceda y iii) cuando en la ejecución de un contrato se adicionan bienes o servicios no incluidos desde el inicio.”.

En el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se encuentra que:

Artículo 71 “...Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos...”

...En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.”.

La Ley 80 de 1993 establece en su artículo 27 lo siguiente:

“...ARTÍCULO 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento...”

En el proceso auditor adelantado por la CGR, a la Unidad Nacional de Protección -UNP se evidenciaron deficiencias en la ejecución del Contrato 581 de 2017, por la presencia de “hechos cumplidos” por un valor de mil novecientos treinta millones cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos (\$ 1.930.456.990), de acuerdo con el balance general del contrato que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro.16 Balance Financiero Contrato 581 de 2017

Balance General del Contrato		
Concepto	Valor	Porcentaje %
Valor inicial	\$ 10.190.036.276	

Balance General del Contrato		
Concepto	Valor	Porcentaje %
Valores adicionales	\$ 3.267.698.705	
Reducciones	0	
Valor Total del contrato	\$ 13.457.734.981	100%
Valor pagado	\$ 13.457.734.981	100%
Valor causado no pagado	\$ 1.930.456.990	14.34%
Valor total ejecutado	\$ 15.338.191.971	114.34%
Valor por pagar contra acta de liquidación	(\$ 1.930.456.990)	-14.34%

Fuente UNP

Conforme al balance económico del Contrato 581 de 2017, se presentó una sobre ejecución del mismo sin el respaldo de recursos exigido por la Ley de Presupuesto, teniendo en cuenta que todo contrato debe estar fondeado para generar los compromisos a cumplir, lo que conlleva necesariamente a que surja un hecho cumplido, por los servicios prestados sin el amparo de un CDP, que en últimas debe ser ventilado vía conciliación prejudicial ante la Procuraduría General para que por el rubro de sentencias y conciliaciones sea pagado el valor sobre ejecutado.

Lo antes evidenciado se formula como hallazgo con presunta connotación disciplinaria por transgredir las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Respuesta de la Entidad

"...Registra la Comisión de Auditoría que: "A la par, en la ejecución del contrato y con los referidos valores "Hechos cumplidos" la entidad incumple lo previsto en la Ley 80, en lo referido en el art.40 al superar con las adiciones y modificaciones por encima del 50% del valor inicial del contrato", observación no cierta, toda vez que en la tabla denominada Balance General del contrato incluida por la Contraloría en la citada observación, en concordancia con la tabla anterior (Trazabilidad financiera del contrato 581 de 2017), es claro que el valor inicial del contrato es de \$10.190.036.276 y el valor total de las adiciones asciende a \$3.267.698.705, es decir, que el valor total adicionado representa sólo el 32,07% con relación al valor inicial del contrato, es decir, que no se está incumpliendo el artículo 40, de la Ley 80 de 1993. Es pertinente aclarar, que luego de realizadas las adiciones presupuestales, la UNP de haber contado con recursos presupuestales suficientes, habría adicionado el contrato hasta llegar al 50% en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de los protegidos y las medidas de protección adoptadas, los cuales no admiten interrupción.

Ahora bien, respecto de la cifra consignada en el Balance General del contrato, determina un valor total a pagar contra acta de liquidación por \$1.930.456.990, y tal como lo expresa la Auditoría, corresponde a una sobre ejecución de acuerdo con los informes de supervisión operativa y técnica correspondientes a los periodos del 15 al 30 de noviembre de 2018 y del 1 al 30 de diciembre de 2018, entre otros.

En cuanto a la sobre ejecución del contrato, es de señalar que como los servicios contratados estaban encaminados a velar por la salvaguarda de los derechos fundamentales de los protegidos y las medidas de protección adoptadas los cuales no admiten interrupción y en aras de garantizar el normal funcionamiento del Programa de Protección y consecuentemente el derecho a la vida, la libertad e integridad de sus beneficiarios y habida cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobó de forma parcial la asignación e incorporación de recursos para la vigencia 2018, los mismos no fueron suficientes para iniciar el proceso de contratación de la totalidad de las zonas en las que se presta el servicio de vehículos blindados y hombres de protección dada la magnitud presupuestal que este requiere, conduciendo a que la UNP se enfrente a una inminente parálisis eventual del servicio de protección legalmente a su cargo la UNP...”.

Análisis de la Respuesta

La Entidad presenta, al equipo auditor el cuadro “...Trazabilidad financiera del contrato 581 de 2017, en el cual incluye las adiciones efectuadas en el mismo, y expresa no haber incumplido lo dispuesto en el artículo 40, de la Ley 80 de 1993...”, sobre este aspecto se acepta la respuesta y se retira este aparte correspondiente de los evidenciado.

Ahora bien, en cuanto la cifra consignada en el Balance General del contrato, que determina un valor total a pagar contra acta de liquidación por \$1.930.456.990, la entidad acepta lo glosado y tal como lo expresa, evidentemente “..., corresponde a una sobre ejecución de acuerdo con los informes de supervisión operativa y técnica...”.

Esta situación se genera por deficiencias en la planeación y en el control sobre la ejecución del contrato, que frente a las decisiones del CERREM sobre Implementación de medidas, instancias que no están acordes con la disponibilidad de recursos en la ejecución del contrato para garantizar su viabilidad, evidenciando deficiencias en el control financiero y presupuestal del contrato frente a su real ejecución.

A lo anterior se trae a colación el criterio del experto enlace en responsabilidad fiscal que sobre éste caso en particular indicó que por tratarse de un hecho cumplido donde se prestó el objeto contractual, se considera que no se conforman los elementos para constituir el daño fiscal, toda vez que se trata de algo que recibió la entidad pero que no tenía el

amparo presupuestal para pagar, situación que a la luz de la Ley 610 de 2000 no constituye un daño pero si tiene incidencia disciplinaria porque se advierten una falla funcional en la aplicación del régimen presupuestal.

Conforme a lo antes evidenciado se confirma el hallazgo con connotación disciplinaria.

Hallazgo Nro. 8 Actos administrativos medidas de protección para servidores y ex servidores públicos.

Decreto 1066 de 2015:

Artículo 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo.

1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.
2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.
3. Los Ministros del Despacho.
4. Fiscal General de la Nación.
5. Procurador General de la Nación.
6. Contralor General de la República.
7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.
8. **Senadores de la República y Representantes a la Cámara.**
9. Gobernadores de Departamento.
10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.
11. Alcaldes distritales y municipales.

Parágrafo 3. Para la protección de las personas mencionadas en los numerales 1 y 2 de este artículo, la Secretaría para la Seguridad Presidencial seleccionará el personal de la Unidad Nacional de Protección.

Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.

6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar. (Decreto 4912 de 2011, artículo 1; Decreto 1225 de 2012, artículos 7 y 8)

Artículo 2.4.1.2.43. Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo. El procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo, consta de las siguientes etapas:

Identificación y verificación de la calidad del protegido por parte de la Policía Nacional.

1. Evaluación de riesgo.
2. Implementación de la medida por parte de la Policía Nacional y coordinación con la Unidad Nacional de Protección en relación con el suministro de recursos físicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.7 del presente Decreto.
3. Supervisión del uso de la medida.
4. Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo.

Parágrafo 1. La Policía Nacional adelantará la evaluación de riesgo exclusivamente en relación con las personas mencionadas en el artículo 2.4.1.2.7 del presente Decreto y reglamentará internamente el

procedimiento para el cumplimiento de las funciones definidas en la presente norma.

Con fundamento en el Convenio Nro. 831 de 2018 cuyo objeto consiste en:

“...Anuar esfuerzos técnicos, económicos, humanos, logísticos y administrativos entre La UNIDAD y EL SENADO, para brindar e implementar el esquema de seguridad requerido por los honorables Senadores de la República que se encuentran en situación de Riesgo Extraordinario en razón del ejercicio de su cargo...”

La UNP en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015, adoptó medidas de protección conforme a las Resoluciones objeto de muestra Nos. 7297, 7344, 7337, 7280, 7303, 7336 del 28 de agosto de 2018, 9222 del 25 de abril de 2018, 4894 de 22 de junio de 2018, 10324 del 6 de diciembre de 2018 y 23 74 del 4 de febrero de 2019, de cuyo análisis se determinó lo siguiente:

Que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, en el Parágrafo 1 del artículo 2.4.1.2.43, la *“Policía Nacional adelantará la evaluación del riesgo exclusivamente con las personas mencionadas en el artículo: 2.4.1.2.7 del presente decreto...”*.

Que revisado el contenido de las resoluciones antes mencionadas no se puede establecer el nivel del riesgo que arroja el estudio que adelantó la Policía Nacional conforme al artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015.

Así mismo, tampoco se puede determinar si existe una variación del nivel del riesgo conforme lo determina el parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto 1066 de 2015 que faculta al CERREM y no al “Comité de Servidores Públicos”, como se establece en las resoluciones citadas, para modificar las medidas de protección cuando existan situaciones que varíen el nivel del riesgo del protegido, que debe estar reflejado en los citados actos administrativos conforme a la sesión que se registra en cada resolución del Comité Especial de Servidores y Ex - servidores Públicos, conformado por el Director General de la UNP, el Director de Protección de Servicios Especiales de la Policía Nacional y Subdirector de Riesgo de la UNP o sus respectivos delegados quienes están facultados conforme al parágrafo 4 del artículo 2.4.1.2.40., del citado decreto para definir las medidas a implementar, entre ellas el componente de vehículos con cargo al convenio.

En cuanto a las decisiones del Comité Especial que se transcriben en el cuadro de la parte considerativa de las Resoluciones en comento, se observó que para la implementación de las medidas, se dispone:

“...CONGRESO: Ratificar dos (2) vehículos blindados con cargo al convenio...”, así mismo en el encabezado del mismo cuadro “...Observaciones...2. Los miembros del Comité Especial decidieron remitir el presente caso a la Secretaría General de la UNP, con el fin de tener en cuenta dentro del convenio la asignación y/o ratificación de las medidas.”.

En tal sentido, en los mismos actos administrativos resuelve:

“...Artículo 1º: Adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial para el caso del...que consta mediante acta de la sesión del Comité del 28/08/2018...”.

Así las cosas, dentro del contenido de los actos en mención se observa que la decisión del Comité Especial va dirigido únicamente a las medidas a implementar por la UNP y a la rectificación de dos vehículos blindados con cargo al convenio, pero en las observaciones se decide remitir el caso a la Secretaría General para tener en cuenta dentro del convenio la asignación o ratificación de las medidas de forma general, sin que se pueda establecer que dichas medidas en caso de ratificarse, no citan el acto administrativo que las precedía; y tampoco se especifica si el convenio al que se refiere es del Senado de la República o de la Cámara de Representantes con quien también hay otro convenio suscrito y lo denominan “CONGRESO” de forma genérica.

De otra parte, tampoco se indica la decisión del Comité en cuanto a lo que le compete a la Policía Nacional en su deber de participar con los hombres de protección en razón a la población objeto de esquema de protección – Senadores de la República.

Lo anterior genera riesgo en el proceso de cumplimiento de la decisión del Comité Especial al momento de implementación de las medidas, toda vez que en razón a la temporalidad de los esquemas de protección, en especial el componente de vehículos en razón al convenio suscrito con la UNP está supeditado a la disponibilidad de vehículos tanto blindados como convencionales cuyas características están definidas en las fichas técnicas de los contratos de arrendamiento y deja abierto para el momento de la implementación se establezca cuales niveles de blindaje son los adecuados para el riesgo calificado y su adecuación en la situación particular de cada congresista.

Así mismo, en las resoluciones objeto de muestra, entre ellas la Nro. 4894 del 22 de junio de 2018, en la decisión del Comité Especial con cargo al “Congreso” dispone “...*Ratificar vehículos blindados con cargo al convenio...*” sin especificar cuantos, toda vez que este componente del esquema de

protección va con cargo al convenio suscrito por el Senado de la República y tiene una limitante en el número de vehículos a suministrar ya sean blindados o convencionales.

Respuesta de la Entidad

“...De igual manera, es importante anotar que la Policía Nacional evalúa el riesgo asociado a los respectivos servidores públicos y por conducto del Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo – CENIR en los términos previstos en los artículos 2.4.1.2.38 A y 2.4.1.2.38 B del Decreto 1066 de 2015; por su parte la Unidad Nacional de Protección mediante un Comité especial denominado el Comité Especial de Servidores y Ex servidores Públicos, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 2.4.1.2.40. en concordancia con lo señalado en el párrafo 1 del artículo 2.4.1.2.38, a saber:

“Párrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.” -Negritas fuera de texto-

... Entiende esta instancia la inquietud que surgen a la comisión de auditores frente a las atribuciones del Comité Especial de Servidores y Ex -servidores Públicos, más aún cuando el Decreto 1066 de 2015, omite manifestar sus funciones de manera expresa, aunque asigna una amplia población para que este Comité defina sus medidas en estricto cumplimiento de los principios generales del derecho; en este sentido se considera que a fin de establecer qué hacer cuando no exista norma aplicable se debe atender lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia No. C-083/95, para disipar la presente situación, podría entonces resolverse el tema a través de la analogía, entendida esta como “... la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. ... Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución”. Y así, dar aplicación al marco regulatorio que corresponde al CERREM de acuerdo con lo establecido el Decreto 1066 de 2015.

Si bien es cierto, que en la motivación de las resoluciones objeto de la observación, no se consignó de manera expresa el nivel de riesgo arrojado

por el estudio que adelantó la Policía Nacional; también lo es que, de manera general, se hace alusión a los procedimientos previos que soportan las decisiones del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos, en los siguientes términos:

"(...) Que de esta manera las deliberaciones, recomendaciones y propuestas realizadas por el Comité Especial fueron consignadas en el acta suscrita por quien lo preside y el secretario técnico, y sirven de soporte a la decisión a implementar (...)"

...En cuanto a la motivación de las resoluciones, es oportuno mencionar que una vez se inicia la línea de tiempo de acuerdo con los procedimientos estipulados en la normativa que rige a esta entidad, toda la información obtenida en las diferentes instancias del proceso de los evaluados en el marco de los estudios de nivel de riesgo queda bajo la figura de reserva legal en atención a lo dispuesto en los artículos 72 y 83 de la Ley 418 de 1997, esto, teniendo en cuenta que los archivos que reposan en esta Entidad tienen conexidad con las respuestas emitidas por diferentes entidades y autoridades que emiten comunicaciones con el carácter de reserva, por lo que para su levantamiento se requiere de los procedimientos legales.

Al respecto, es de aclarar que no obstante en la motivación de las resoluciones no se consignó de manera expresa el nivel de riesgo arrojado por el estudio que adelantó la Policía Nacional, en las actas que se levantan con ocasión de las sesiones del comité sí se consigna lo correspondiente al nivel de riesgo que se derivó del estudio que adelantó la Policía Nacional.

...Por tal motivo, dentro del contenido de las resoluciones objeto de la observación, se indica que el Comité Especial para Servidores y Ex servidores Públicos definen las medidas a implementar y, luego, al tener la competencia para definir las, resulta lógico que su alcance este dado también para modificarlas...

En los actos administrativos citados en la observación, la Unidad Nacional de Protección adopta unas medidas de protección de acuerdo con las decisiones del Comité Especial para casos de Servidores y Ex Servidores Públicos, las cuales resume de manera clara en una tabla que se compone de los siguientes campos: nombre, cédula, población (Senador de la República), cargo (Senador), datos de ubicación del evaluado (dirección y ciudad), Decisiones del Comité Especial, Temporalidad y Observaciones.

...La razón por la cual en la columna observaciones, se consigna según el numeral 2, que "Los miembros del Comité Especial decidieron remitir el presente caso a la Secretaría General de la UNP, con el fin de tener en cuenta dentro del convenio la asignación y/o ratificación de medidas", es precisamente, que la Secretaría General de la UNP, es quien tiene la competencia para adelantar la contratación y suscripción de los Convenios Interadministrativos con el CONGRESO..."

Análisis de la Respuesta

Es claro para este Órgano de Control que los Senadores y Representantes a la Cámara, en virtud del cargo son objeto del programa de protección de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, no obstante, como se evidenció, revisado el contenido de los actos administrativos mencionados, no se puede establecer el nivel del riesgo que arroja el estudio que adelantó la Policía Nacional conforme al artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015.

Igualmente, del contenido de los actos en mención, se evidenció que la decisión del Comité Especial va dirigido únicamente a las medidas a implementar por la UNP y a la ratificación de “*uno, dos o vehículos blindados*” con cargo al convenio, sin que se especifique el criterio técnico de evaluación para adoptar la recomendación correspondiente al esquema, y se limita a remitir el caso a la Secretaría General para tener en cuenta dentro del convenio la asignación o ratificación de las medidas de forma general, sin que se pueda establecer el acto administrativo que las precedía, tampoco se especifica si el convenio que se refiere es del Senado de la República o de la Cámara de Representantes con quien también hay otro convenio suscrito, aspectos que no fueron contemplados en la respuesta de la entidad de forma puntual por lo que se mantiene en evidenciado; así como tampoco se puede determinar si existe una variación del nivel del riesgo conforme lo determina el parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto 1066 de 2015 que faculta al CERREM.

Ahora bien, en cuanto a lo manifestado en la respuesta objeto de análisis que a la letra dice:

“...Entiende esta instancia la inquietud que surgen a la comisión de auditores frente a las atribuciones del Comité Especial de Servidores y Ex-servidores Públicos, más aún cuando el Decreto 1066 de 2015, omite manifestar sus funciones de manera expresa, aunque asigna una amplia población para que este Comité defina sus medidas en estricto cumplimiento de los principios generales del derecho; en este sentido se considera que a fin de establecer qué hacer cuando no exista norma aplicable se debe atender lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia No. C-083/95, para disipar la presente situación, podría entonces resolverse el tema a través de la analogía, entendida esta como “... la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma...”.

Sobre lo antes transcrito se considera que se pretende por vía de la analogía, suplir un vacío normativo que en realidad no existe, toda vez que el tema se encuentra regulado de forma expresa en el citado Decreto de 1066 de 2015, que por hermenéutica debe entenderse en su contexto, toda vez que sobre el caso el objeto de la norma en mención es compilar la normatividad vigente del sector Administrativo del Interior al estipular

“...**Artículo 2.1.1.1. Objeto.** El objeto de este decreto es compilar la normatividad vigente del sector administrativo del interior expedida por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, para la cumplida ejecución de las leyes de este sector.”.

En ese orden de ideas, su ámbito de aplicación está circunscrito al Sector Administrativo del Interior en el cual se encuentra la Unidad Nacional de Protección estipulando:

“Artículo 2.1.1.2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a las entidades del Sector Administrativo del Interior y rige en todo el territorio nacional...”.

Ahora bien, en cuanto a las funciones del CERREM el Numeral 5 del Artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015 establece entre otras:

“...Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, **el ajuste de las medidas** de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, **en virtud de los resultados de la revaluación del riesgo...**” (Negrilla fuera de texto)

Aspecto que esta concordado con el párrafo tercero del artículo 2.4.1.2.40 que como se indicó faculta al CERREM y no al “Comité de Servidores Públicos” para determinar la variación del nivel del riesgo por lo que no se puede afirmar que hay un vacío normativo.

De otra parte, en la Parte 4 del Capítulo 2 del Decreto No. 1066 de 2015 regula lo referente a la Unidad Nacional de Protección, y reserva la facultad reglamentaria en cabeza del Ministerio del Interior para la aplicación efectiva del Capítulo en mención, al determinar que reglamentará los criterios para el estudio, análisis y decisión respecto de las recomendaciones sobre las medidas de protección y los plazos para su implementación, en efecto el artículo 2.4.1.2.50 del Decreto 1066 de 2015 establece:

“...**Artículo 2.4.1.2.50. Reglamentación.** El Ministerio del Interior reglamentará lo pertinente a la aplicación efectiva del presente Capítulo, mediante protocolos y reglamentos generales y específicos para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, desarrollando

mecanismos periódicos de evaluación del Programa. Así mismo reglamentará los criterios para el estudio, análisis y posterior decisión respecto de las recomendaciones sobre las medidas de protección que realicen los beneficiarios, así como los plazos para su implementación...”.

Lo antes considerado permite determinar que lo evidenciado está llamado a constituirse como Hallazgo en los mismos términos comunicados a fin que la Entidad de aplicación a las normas conforme están dispuestas en el Decreto 1066 de 2015.

Hallazgo Nro. 9. Convenio Marco de Colaboración No. 200-2014 y Convenio Interadministrativo No. 180221 de 2018 - Actos administrativos medidas de protección para servidores y ex servidores públicos en razón de sus funciones. Ol (Otra Incidencia - Traslado Contraloría Distrital de Bogotá)

Del Decreto 1066 de 2015:

Artículo 2.4.1.2.35. Atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar. Son atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar:

1. Analizar la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el CTRAI.
2. Presentar al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar.
3. Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.
4. Darse su propio reglamento.

(Decreto 4912 de 2011, artículo 35; Decreto 1225 de 2012, artículo 6)

Artículo 2.4.1.2.40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.

3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI.
4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito “sine qua non” para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.





Con fundamento en el Convenio Marco de Colaboración Nro. 200-2014 UNP, suscrito entre la Secretaría Distrital de Hacienda y la UNP cuyo objeto consiste en:

“...CLÁUSULA PRIMERA...Aunar esfuerzos humanos, técnicos, logísticos, y administrativos para garantizar la protección integral de los miembros del Concejo de Bogotá que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de las funciones del cargo de elección popular en el cual se encuentre posesionado. PARÁGRAFO: El presente convenio se desarrollará a través de los acuerdos específicos que se requieran...CLÁUSULA SEXTA - OBLIGACIONES DE LA UNP3. Evaluar de manera periódica la situación de riesgo de cada una de los Concejales de Bogotá...”.

Cabe mencionar que el acuerdo se suscribió el 23 de mayo de 2014 con plazo de ejecución de cinco años, el cual fue prorrogado mediante “MODIFICACIÓN 1” de fecha 22 de mayo de 2019, por un plazo adicional de nueve meses y siete días, es decir hasta el 29 de febrero de 2020.

En tal sentido, en desarrollo del citado Convenio Marco la UNP y la Secretaría de Hacienda del Distrito de Bogotá suscribieron el Convenio Interadministrativo Nro. 180221 de 2018, cuyo objeto consiste en:

“...**2.1 OBJETO:** Aunar esfuerzos humanos, técnicos, logísticos, y administrativos para garantizar el esquema de seguridad en su componente de vehículos, requerido por los concejales del Distrito Capital, como consecuencia directa del ejercicio de sus funciones... **2.2. ALCANCE DEL OBJETO:** Implementar el esquema de seguridad de los concejales de Bogotá en su componente de vehículos, de acuerdo con las Resoluciones Expedidas por el Comité Especial para Servidores y Ex Servidores Públicos, como consecuencia directa de las funciones del cargo de elección popular en el cual se encuentre posesionado, y que acepten tal implementación...Este componente debe reunir los siguientes requisitos mínimos: a) Nivel de Blindaje IIIA; b) El tipo de vehículo debe ser camioneta 4x4 y c) el modelo debe ser 2016 o superior...”.(subrayado fuera de texto).

La UNP en cumplimiento del convenio y bajo el criterio de las normas del Decreto 1066 de 2015, procedió a adoptar medidas de protección conforme a las siguientes Resoluciones objeto de muestra: 7829 del 14 de septiembre de 2018, 00003702 del 27 de mayo de 2019, 10523 del 14 de diciembre de 2018, 7663 del 21 de noviembre de 2017, 001135 del 06 de febrero de 2019, 0010521 del 14 de diciembre de 2018, 00002776 del 22 de abril de 2019, 20189 del 2 de abril de 2019, 00006185 del 28 de agosto de 2019, 20189 del 28 de agosto de 2019 y 00006645 del 12 de septiembre de 2019.

De la relación anterior, revisado el contenido de los actos administrativos mencionados, se establece que el ponderado del riesgo para los beneficiarios "Concejales de Bogotá" es de "EXTRAORDINARIO"; no obstante, no se puede determinar en el contenido de la parte considerativa los actos administrativos, si existe una variación del nivel del riesgo conforme lo determina el parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto 1066 de 2015 que faculta al CERREM y no al "Comité de Servidores Públicos" como se registra taxativamente en cada resolución, para modificar las medidas de protección cuando existan situaciones que varíen el nivel del riesgo del protegido, que no está registrado en cada acto individual conforme a la sesión del Comité Especial de Servidores y Ex Servidores Públicos que se cita en cada resolución, cabe mencionar que el Comité está conformado por el Director General de la UNP, el Director de Protección de Servicios Especiales de la Policía Nacional y Subdirector de Riesgo de la UNP o sus respectivos delegados, quienes están facultados conforme al parágrafo 4 del artículo 2.4.1.2.40., del citado decreto, para definir las medidas a implementar, entre ellas el "componente de Vehículos" en contexto con el nivel del riesgo para atender el Convenio Interadministrativo tal como lo estipula los numerales 2.1 y 2.2 del mismo, objeto de verificación en su cumplimiento.

En tal sentido, en los mismos actos administrativos de forma tipo resuelve:

"...Artículo 1ª: Adoptar las decisiones emitidas por el Comité Especial para el caso del...que consta mediante acta de la sesión del Comité del...2018..."

Sin embargo, en cuanto a las decisiones del "Comité Especial" que se transcriben en el cuadro de la parte considerativa de cada resolución en comento, se observa que, para la implementación de las medidas, dispone, por ejemplo:

"...UNP. Ratifica un chaleco blindado...Ratificar un (1) vehículo blindado con cargo al convenio suscrito entre la UNP y Secretaría Distrital de Hacienda...PONAL. Ratificar dos (2) hombres de protección..."

Que es lo que debe implementar la Subdirección de Protección de la UNP, pero en el mismo cuadro se establece:

"...Observaciones...2 Los miembros del Comité Especial deciden remitir el presente caso a la Secretaría General de la UNP, teniendo en cuenta el vehículo blindado que se encuentra asignado por la mesa directiva del Concejo de Bogotá, está a cargo del convenio interadministrativo suscrito entre la UNP y la Secretaría Distrital de Hacienda..."

Determinación que en efecto, como se observa de lo destacado, la decisión del Comité Especial, se circunscribe a la ratificación de las medidas implementadas, distinguiendo por una parte lo que le corresponde a la UNP, a la Secretaría Distrital de Hacienda con cargo al convenio suscrito con al UNP y a la Policía Nacional, pero de dicha determinación no se puede establecer si con ocasión del Nivel de Riesgo, en este caso “EXTRAORDINARIO”, el “concepto sobre las medidas idóneas a implementar...” entre ellas, si el **Grupo de Valoración Preliminar- GVP** conforme al numeral 1 y 2 del artículo **2.4.1.2.35**, contemplo el componente de “ Vehículos” de protección, para que conforme al Objeto del Convenio Interadministrativo Nro. 180221 de 2018 suscrito con la Secretaría de Hacienda de Bogotá que establece: *“...Aunar esfuerzos humanos, técnicos, logísticos y administrativos, para garantizar el esquema de seguridad en su componente de vehículos requeridos por los concejales del Distrito Capital como consecuencia directa del ejercicio de sus funciones...”*, se “implemente” dentro del esquema **un vehículo** con cargo al Convenio Interadministrativo que reúna los requisitos mínimos: *“...a) Nivel de Blindaje IIIA; b) El tipo de vehículo debe ser camioneta 4x4 y c) el modelo debe ser 2016 o superior...”*

En tal sentido, el cuadro del considerando que en su encabezado determina: “Observaciones” de las resoluciones en análisis, precisa por los Miembros del Comité Especial que:

“...deciden remitir el presente caso a la Secretaría General de la UNP, teniendo en cuenta el vehículo blindado que se encuentra asignado por la mesa directiva del Concejo de Bogotá, está a cargo del convenio interadministrativo suscrito entre la UNP y la Secretaría Distrital de Hacienda...”. (Subrayado Fuera de Texto).

Lo anterior genera riesgo e inconsistencia en el proceso de cumplimiento de la decisión del “Comité Especial” al momento de la implementación de las medidas, toda vez que los esquemas de protección, en especial para el componente de “vehículos”, no se pueden establecer si están dentro de las medidas definidas por el Grupo de Valoración Preliminar- GVP, conforme a los numerales 1 y 2 del Artículo 2.4.1.2.35. *El Grupo de Valoración Preliminar- GVP*, quien analiza la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el CTRAI y presentan al CERREM la determinación sobre el nivel de riesgo junto con un concepto sobre las medidas idóneas a implementar, y para el caso que nos ocupa en el párrafo once de los considerandos de las resoluciones objeto de muestra, no se identifica taxativamente, ya que se limita a determinar:

“...Que la persona identificada con el número de cédula relacionado a continuación presentó solicitud de protección y en consecuencia le fue

realizado el estudio del nivel del riesgo de que trata el artículo 2.4.1.2.35, del Decreto 1066 de 2015, estudio que posteriormente fue presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar en donde le fue ponderado EXTRAORDINARIO y remitido a la Secretaría Técnica del Comité...” (Subrayado fuera de texto).

La anterior situación podría generar un presunto daño al patrimonio para el ente territorial en razón a que dado el caso, el estudio del GVP no contemple dentro de “las medidas a implementar”, un “vehículo de protección,” se estaría realizando una erogación con cargo al convenio que no tendría soporte técnico en la determinación de la medidas a implementar, como tampoco legal, al no tener la resolución el soporte que le permite a cada Concejal de Bogotá, al ingresar al programa de protección, afectar los recursos del convenio en el componente de “vehículos de protección”, por tal razón, la observación tiene la connotación de Otra Incidencia “OI” para su traslado a la Contraloría Distrital de Bogotá, a fin de que conozca y verifique dicha situación, teniendo en cuenta el origen y naturaleza de los recursos públicos comprometidos en el Convenio Interadministrativo Nro. 180221 de 2018 suscritos entre la UNP y Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá.

Modificación Medidas de Protección – CERREM

De otra parte, es claro que el Parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del procedimiento ordinario del programa de protección, establece:

“...Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.” (Subrayado fuera de texto).

No obstante, en los considerandos de los actos administrativos objeto de muestra, se evidencia que dicha modificación con base a la norma citada se está realizando por el “Comité Especial de Servidores y Ex - Servidores Públicos”, instancia dentro de la estructura del programa que no tiene tal facultad ya que la norma solo se la abroga al “CERREM” para modificar las medidas de protección, lo que puede evidenciar vicios en las decisiones contenidas en los actos administrativos que desconocen dicha norma.

Cumplimiento de Requisitos Técnicos de vehículos para los esquemas de protección de los Concejales de Bogotá y Senadores de la República

En razón a que los convenios objeto de muestra, están supeditados a la disponibilidad de vehículos tanto blindados como convencionales cuyas características están definidas en las fichas técnicas de los contratos suscritos con las rentadoras y deja abierto para el momento de la

implementación, definir los niveles de blindaje adecuados para el riesgo calificado y la situación particular para cada protegido.

Con relación a los esquemas de protección en el componente de vehículos, de la muestra de resoluciones que se tomó para su verificación, se procedió a realizar visita in situ a la bodega donde funciona la Coordinación de Vehículos, el viernes 25 de octubre de 2019, a fin de establecer el cumplimiento de los aspectos técnicos y de implementación de los requisitos exigidos tanto en el Convenio suscrito con la Secretaría de Hacienda del Concejo de Bogotá como del Convenio del Senado, determinando las siguientes situaciones:

Tanto en los informes técnicos de supervisión de los contratos como en las carpetas seleccionadas de implementación de las resoluciones objeto de muestra, para corroborar el cumplimiento de los aspectos técnicos exigidos para los vehículos, se evidenció:

1. No se pudo establecer con certeza el nivel de blindaje que por resolución de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada acreditan los vehículos Blindados suministrados para los esquemas de protección de los Senadores y Concejales, toda vez que las carpetas contentivas de los expedientes puestos a disposición de la comisión, tienen deficiencias en el archivo y en los documentos que las conforman, ya que no se registra en ellas los vehículos con placas ELW409, DWM009, DON591, ZYN893, IKZ735, IYM719, NBS169, SDR824, DZW331, JDY125, IXV969, JDR424 y IMW273, la totalidad de los documentos mínimos para el seguimiento y control de los vehículos entregados tales como:
 - Carta de Presentación del Vehículo por parte de la firma rentadora,
 - Licencia de Tránsito del vehículo con el registro del nivel de blindaje,
 - SOAT vigente,
 - Resolución de la Supervigilancia por la cual se **autoriza** el blindaje y uso en Nivel III del vehículo a presentar,
 - Certificación de materiales Nivel IIIA, de la Norma NIJ0108.01,
 - Garantía de Blindaje de los Vehículos ofrecidos por el consorcio, Certificación que el blindaje del vehículo cumple plenamente con todas las especificaciones técnicas descritas en el anexo técnico por parte de la rentadora,
 - Certificación del perfecto funcionamiento del vehículo presentado por la rentadoras con el inventario de sus elementos,
 - Verificación de funcionabilidad del GPS del vehículo mediante pantallazo impreso de ubicación, hora y registro,
 - Lista de chequeo del vehículo suscrita tanto por el funcionario que recibe el vehículo como por la rentadora en el cual se da su

aprobación o rechazo y el control de entrega por parte de la rentadora;

Documentos que fueron verificados en visita in situ del vehículo de placas GLM277 el día 23 de octubre de 2019, y que cumple con lo exigido en la ficha técnica.

2. En la capetas exhibidas se observó que la licencia de tránsito con que se verifica el nivel de blindaje, aparece con indicación “xxx” en este punto, sin que se pueda determinar su blindaje o si se encuentra en trámite, tampoco aparece el Acto Administrativo que aprueba el blindaje que se menciona tienen los vehículos y el correspondiente permiso vigente de la Superintendencia de Vigilancia con que las rentadoras acreditan el cumplimiento de requisitos para operar, también se evidenciaron inconsistencias en el acta de implementación, en su diligenciamiento y suscripción tanto por la entidad como por el beneficiario de las medidas.

Así mismos, no existe en el expediente documentación que permita establecer con claridad si el esquema de protección del componente de vehículos se trata de actos administrativos por los cuales se implementan, se ratificación, se cambian medidas, se suspenden, y/o se terminan, así como evidencia de la dinámica de asignación, cambio o sustitución del vehículo entre otros.

Las deficiencias de los archivos y control documental descritos, desconocen el artículo 24 sobre la obligatoriedad de las tablas de retención en concordancia con el artículo 26 sobre el inventario documental de la Ley 594 de 2000, afectando las actividades de supervisión al no permitir establecer con certeza el cumplimiento de las obligaciones tanto por las rentadoras como por la UNP, en este caso, con el Senado de la República y la Secretaría de Hacienda del Distrito, en especial lo estipulado en el numeral 2.2 del convenio con la Secretaría de Hacienda, que a la letra dice “...*Este componente debe reunir los siguientes requisitos mínimos: a) Nivel de Blindaje IIIA; b) El tipo de vehículo debe ser camioneta 4x4 y c) el modelo debe ser 2016 o superior...” (subrayado fuera de texto) generando riesgos de control tanto para la supervisión Técnica como Financiera, al momento de los cruces de cuentas de los servicios prestados y los pagos de la facturación causada de los mismos en los contratos con las rentadoras y consecuentemente con los convenios interadministrativos al momento de facturar.*

Respuesta de la Entidad

“...Como bien lo consigna el Ente de Control, con cargo al Convenio Marco de Colaboración No. 200 de 2014, la UNP suscribió el Convenio





Interadministrativo 180221 de 2018, suscrito entre la Secretaría Distrital de Hacienda y la Unidad Nacional de Protección - UNP, cuyo objeto es "aunar esfuerzos humanos, técnicos, logísticos y administrativos para garantizar el esquema de seguridad en su componente de vehículos requeridos por los concejales del Distrito Capital como consecuencia del ejercicio de sus funciones"; con el alcance del objeto citado en la observación.

...Ahora bien, en virtud del Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.6. numeral 15, los concejales de Bogotá hacen parte de la población objeto del Programa de Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, en razón al riesgo:

15. Servidores públicos, (...).

Así mismo, en razón a la connotación de "servidores públicos", para ellos aplica lo dispuesto en el parágrafo 2, artículo 2.4.1.2.6, de la citada norma:

"Parágrafo 2. La protección de las personas mencionadas en el numeral 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección de manera subsidiaria, los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que la entidad correspondiente a la que pertenece el respectivo funcionario, no cuente con los medios o partidas presupuestales necesarias. Las medidas de protección serán adoptadas por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección sólo en los casos en que las entidades a las que están vinculados los servidores públicos hayan agotado los mecanismos internos necesarios e idóneos para preservar la seguridad de sus funcionarios. (...)." -Negritas fuera de texto-

...Por otra parte, teniendo en cuenta que el Concejo de Bogotá cuenta con recursos presupuestales suficientes para proporcionar los mecanismos idóneos para preservar la seguridad de sus funcionarios, se vienen celebrando convenios interadministrativos como el precisamente citado en la observación, esto es el Convenio Interadministrativo 180221 de 2018, cuyo objeto es "aunar esfuerzos humanos, técnicos, logísticos y administrativos para garantizar el esquema de seguridad en su componente de vehículos requeridos por los concejales del Distrito Capital como consecuencia del ejercicio de sus funciones".

...Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.4.1.2.35, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar -encargado de analizar la situación de riesgo de cada caso según la información provista por el CTRAI- son presentados ante el Comité Especial, en virtud de lo consagrado en el procedimiento establecido en el parágrafo 4, del artículo 2.4.1.2.40, que dispone:



“Parágrafo 4°. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.” -Negritas fuera de texto-

...Ahora bien, la implementación, ratificación, ajuste, suspensión o finalización de las medidas de protección adoptadas por esta Entidad, de conformidad con la validación y determinación que realiza el Comité CERREM (excepcionalmente el Comité de Servidores y Ex servidores Públicos), se establece en estricta sujeción a la Constitución Política de Colombia, el bloque de constitucionalidad,..., al procedimiento establecido en el marco legal del Programa de Prevención y Protección – Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016- respetando el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los solicitantes y protegidos, y de acuerdo al nivel de riesgo que se pondere a través de la aplicación del Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo Individual avalado por la Honorable Corte Constitucional mediante Auto N° 266 del 01 de septiembre de 2009 y, que para el caso en concreto de los Concejales del Distrito Capital, el estudio del nivel de riesgo realizado a cada uno, dio como resultado riesgo EXTRAORDINARIO.

...Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el marco del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección, no es dable presumir ni asumir que a futuro pueda generarse un daño al patrimonio del ente territorial solo porque el convenio establezca una cantidad determinada de medidas de protección, toda vez que las medidas contempladas en el convenio suscrito son suficientes para garantizar la seguridad e integridad de los concejales; asimismo es indispensable aclarar que los recursos destinados por la Secretaría Distrital de Hacienda para sufragar los gastos derivados del servicio que presta la UNP, se han determinado a partir de los valores ofertados por esta Unidad Administrativa Especial y que, en atención al principio de planeación, se destinaron específicamente conforme a las proyecciones realizadas por cada entidad y consolidadas en las tratativas previas a la suscripción del convenio; aunado a esto, es preciso indicar que en los convenios suscritos con anterioridad entre la UNP y la Secretaría Distrital de Hacienda, tanto los estudios de riesgo como la proyección financiera para determinar el valor del convenio se han realizado conforme al marco jurídico vigente sin que se presenten detrimentos patrimoniales para ninguna de las entidades ni afectación en la prestación del servicio durante la ejecución de dichos convenios, por el contrario, en las respectivas liquidaciones de los convenios se ha procedido a la liberación de recursos por parte de la UNP...



...Con relación al “Cumplimiento de Requisitos Técnicos de vehículos para los esquemas de protección de los Concejales y Senadores”, es necesario destacar que, conforme a reglado en los numerales 1 y 2 del artículo 2.4.1.2.11 de Decreto 1066 de 2015 no se especifican los niveles de blindaje de los vehículos que se deben implementar para dicha población; dichos niveles de blindaje obedecen a las exigencias técnicas que hace la UNP a las restadoras de vehículos que suministran los vehículos para la prestación del servicio; no obstante, se cotejó la información que reposa en esta Unidad respecto de los vehículos identificados...”.

Análisis de la Respuesta

En cuanto a la primera parte de lo observado por este Órgano de Control, la respuesta de la Entidad hace un recuento del procedimiento aplicado para la valoración del riesgo en desarrollo del Convenio en mención, no obstante, como se evidenció, revisado el contenido de los actos administrativos objeto de muestra, el ponderado del riesgo establecido para los beneficiarios “Concejales de Bogotá” es de “EXTRAORDINARIO”, pero para determinar, las medidas a implementar, entre ellas el “componente de vehículos” para que sea atendido con recursos del Convenio Interadministrativo objeto de verificación, no se refleja en la literalidad de las resoluciones donde se pueda afirmar con total certeza que el “concepto sobre las medidas idóneas a implementar...” entre ellas, las determinadas por el **Grupo de Valoración Preliminar- GVP** conforme al numeral 1 y 2 del artículo 2.4.1.2.35, contempló el componente de “Vehículos”, para que se implementen en cabeza de cada Concejal de Bogotá objeto del programa, soporte “sine qua non” para descartar cualquier situación que afecte la ejecución de los recursos del convenio desde lo fiscal, ya que su destinación es exclusiva para cubrir el componente de “VEHÍCULOS”, en los términos del convenio, por tanto se mantiene la observación en este aspecto y se procederá a comunicar a la Contraloría Distrital de Bogotá en cuanto a este aspecto como “Otra Incidencia - OI”, teniendo en cuenta el origen y la naturaleza de los recursos comprometidos en el Convenio Interadministrativo Nro. 180221 de 2018 suscrito entre la Secretaría Distrital de Hacienda y la UNP para su verificación, los cuales por competencia escapan de la órbita de éste Órgano de Control.

Ahora bien, sobre el argumento relacionado con, la variación del nivel del riesgo conforme lo determina el párrafo 3 del artículo 2.4.1.2.40 del citado Decreto 1066 de 2015 que faculta al CERREM y no al “Comité de Servidores Públicos” como se registra taxativamente en cada resolución, no se pronuncia la Entidad. Por tanto, se mantiene lo observado en este aspecto.

Con relación Cumplimiento de Requisitos Técnicos de Vehículos para los esquemas de protección de los Concejales de Bogotá y Senadores de la



República, la Entidad indica “... es necesario destacar que, conforme a reglado en los numerales 1 y 2 del artículo 2.4.1.2.11 de Decreto 1066 de 2015 no se especifican los niveles de blindaje de los vehículos que se deben implementar para dicha población; dichos niveles de blindaje obedecen a las exigencias técnicas que hace la UNP a las rentadoras de vehículos que suministran los vehículos para la prestación del servicio...”.

Sobre esta afirmación, teniendo en cuenta que el componente de vehículos a implementar para cada convenio se registra en la oferta que presenta la UNP con las especificaciones a suministrar y a su turno los Convenios Interadministrativos en mención definen taxativamente las condiciones técnicas que requieren para sus esquemas en este componente, como se indicó en lo observado sobre el Convenio con el Concejo que estipula “Este componente debe reunir los siguientes requisitos mínimos: a) Nivel de Blindaje IIIA; b) El tipo de vehículo debe ser camioneta 4x4 y c) el modelo debe ser 2016 o superior...” (subrayado fuera de texto), para verificar dicha situación se procedió como se indicó en lo observado, a realizar una visita in situ a la bodega donde funge el grupo de vehículos, partiendo de la identificación de los protegidos de la muestra de resoluciones de esquemas de protección, la implementación de las medidas en el componente de vehículos a lo cual nos informaron la placa de los vehículos que conforman los esquemas de la muestra y por ende se procedió a verificar sobre las carpetas el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas en los convenios en comento, lo cual se realizó con base en la información que la propia Entidad suministró al momento de la visita, determinándose el desorden administrativo evidenciado y comunicado, por ello no es de recibo en este aspecto la respuesta dada por la Entidad en cuanto al cotejo de la información que reposa en la Unidad Nacional de Protección en el archivo del grupo de vehículos respecto de los vehículos identificados para los esquemas de la población objeto de protección de forma individualizada.

Por todo lo antes expuesto lo evidenciado se constituye en hallazgo en los mismos términos comunicados a la Entidad

Hallazgo Nro.10. Contrato de Compraventa No. 504 de 2018 - Cumplimiento de requisitos técnicos.

Anexo Técnico del Contrato. Numerales 6 Rotulado, 7 Garantía Técnica, 8 Requerimiento Servicio Posventa y 10 Prueba de Recepción

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

Obligaciones del supervisor contenidas en la Cláusula Vigésima Primera del Contrato- Numeral 21.4 que reza: “...Efectuar la verificación sobre la vigencia

de los permisos, licencias, autorizaciones, contratos y pólizas que el contratista requiera para el desarrollo del objeto del contrato...”

Con fundamento en el Contrato de Compraventa Nro.504 del 2018, suscrito entre la Unidad Nacional de Protección- y el Grupo Red Celular SAS, cuyo objeto es:

“...CLÁUSULA PRIMERA-OBJETO...El contratista se compromete con la UNP, al suministro de 1.750 Chalecos antibalas masculino y femenino de uso interior norma NIJ0101.06 de uso interior según las tallas especificadas en el Anexo Técnico, para ser implementados en los esquemas de protección de la Unidad Nacional de Protección con el fin de dar cumplimiento al objeto misional de la Entidad...”, en tal sentido se procedió a verificar los requisitos contemplados en el anexo técnico frente a la certificación del producto visto a folio 52 de la carpeta contractual y los chalecos recibidos por la Entidad.

Para el efecto se adelantó visita al almacén de la Entidad donde reposan los chalecos recibidos encontrando lo siguiente:

El certificado del producto suscrito por el representante legal de la firma RED Celular SAS, indica que la fecha de vencimiento del “*PANEL BALISTICO*” es “*...Febrero de 2024...*”, cotejado con el rotulado de un chaleco suministrado por el contratista, tomado del almacén de forma aleatoria, se establece que la fecha registrada de vencimiento es “*... Febrero 2023...*” (Registro fotográfico tomado en visita al almacén de la UNP de rótulo interno del panel balístico).

Así mismo producto de la revisión de los documentos del expediente contractual suministrado por la entidad se evidencia que no reposan los siguientes documentos:

- De la etapa de perfeccionamiento del contrato – Certificación de la Junta de Accionistas de la sociedad RED Celular SAS - para suscribir contratos en cuantía superior a mil (1000) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes a la fecha del contrato, en este caso la cuantía del contrato por valor de \$2.646.617.050,00 supera dicho tope y por lo tanto, se requería esta certificación para la suscripción y perfeccionamiento del contrato.

Es de resaltar que, al momento de la visita de la CGR, se allega mediante comunicación Nro. OFI19-00034231 de fecha 4 de octubre de 2019 lo siguiente: “*Acta Nro. 002-2018 Asamblea Extraordinaria*”, en cuyo numeral 3. Establece: “*...El presidente de la reunión informa que se está presentando oferta a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN UNP tiene como objeto el suministro de chalecos*

antibalas masculino y femenino de uso interior norma nij0101.06 la asamblea autoriza a presentar oferta y suscribir contrato sin límite de cuantía, teniendo en cuenta las facultades del representante en el ítem E)...CERTIFICACION SECRETARIAL... FIRMADO EN BOGOTA, A LOS 26 DIAS DEL MES DE ENERO DE 2018...; acta que cotejada con el contrato fue expedida en la misma fecha de suscripción del contrato 504 de 2018 "...26 de enero de 2018...", sin que se advierta el requerimiento de este documento en el tenor del contrato por el área estructuradora del contrato.

- De otra parte, en la citada comunicación Nro. OFI19-00034231 del 4 de octubre de 2019, suscrita por el Profesional Especializado a cargo del contrato en la Secretaría General de la UNP que atendió a la comisión auditora, allega las pruebas balísticas realizadas a los chalecos antibalas Masculino y Femenino de uso interior de la norma NIJ0101.06, las cuales al revisar el expediente contractual tampoco se encontraban relacionadas y son requisitos para su recibo a satisfacción conforme al anexo técnico Numeral 10 PRUEBAS DE RECEPCIÓN; en tal sentido aportó fotocopia simple en texto en inglés y en traducción al español de las pruebas de desempeño Balísticas practicadas por el laboratorio que realizó la cuales tienen fecha de recepción 04/06/2018 y fecha de la prueba 4/9/2018, guardando consistencia con el plazo adicional acordado en el Modificadorio Nro. 1 del 2 de abril de 2018, donde se amplió el plazo de ejecución Así : "*...El plazo de ejecución del contrato será hasta el día veinte (20) de abril de 2018...*"; igualmente, allega documento en fotocopia del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América donde se registra que la vigencia para el laboratorio certificador de la Norma "*...NIJ0101.6, Ballística Resistance of Body Armor, Section 7, Ballistic Test Methods...Expiration: Abril 30, 2018...*", suscrita por el "*...Senior Law Enforcement Program Manager...*", documento que tampoco reposa en el archivo del expediente contractual y que es requerido al momento del recibo a satisfacción conforme al Anexo Técnico del contrato.
- Por último, de la visita realizada al Almacén de la UNP se observó un arrume de chalecos balísticos en desuso por cumplimiento de la fecha de vencimiento que no han sido recogidos por un contratista, conforme lo cita el anexo técnico en las obligaciones que al cabo de cinco años debe realizar la disposición final de los elementos.

Lo anterior denota deficiencias en los soportes documentales exigidos en el anexo técnico para el recibo de los Chalecos Balísticos, que debe verificar y documentar el supervisor al recibo a satisfacción para su pago e ingreso al almacén, entre ellos el cumplimiento de los aspectos técnicos y legales para



el perfeccionamiento y ejecución de los contratos, lo anterior sin perjuicio de los documentos aportados al momento de la visita por parte de este Órgano de Control, mediante oficio Nro. OF119-00034231 del 4 de octubre de 2019 para su verificación.

Respuesta de la Entidad

"...Con referencia a los documentos del expediente contractual es preciso indicar que los mismos reposaban allí, pero al momento de realizar la intervención a los archivos es posible que algunos se hayan traspapelado; sin embargo, dichos documentos fueron aportados al ente auditor como bien se señala en la observación.

Ahora bien en relación con la autorización del órgano social al representante legal para suscribir el contrato, en primer lugar es de aclarar que no resulta clara la observación efectuada pues se señala que "(...) al momento de la visita de la CGR, se allega (...) "Acta Nro. 002-2018 Asamblea Extraordinaria" en cuyo numeral 3. Establece: (...) la asamblea autoriza a presentar oferta y suscribir contrato sin límite de cuantía, (...) FIRMADO EN BOGOTÁ, A LOS 26 DIAS DEL MES DE ENERO DE 2018..."; acta que cotejada con el contrato fue expedida en la misma fecha de suscripción del contrato 504 de 2018 "...26 de enero de 2018...", sin que se advierta el requerimiento de este documento en el tenor del contrato por el área estructuradora del contrato". Es decir no se entiende cuál es el reproche que se realiza, ya que la autorización para suscribir el contrato por ese valor fue otorgada por la asamblea el 26 de enero de 2018, la oferta fue entregada ese mismo día a las 4:00 p.m. y el contrato resultante de este proceso fue suscrito el día en cita, razón por la cual no era necesario requerir al contratista para aportar autorización adicional ni dejar constancia en la literalidad del contrato por cuanto en efecto quien lo suscribió ostentaba dicha capacidad como lo constata el acervo correspondiente en el expediente.

En todo caso no debe perderse de vista que lo realmente importante es que el representante legal sí contaba con autorización del máximo órgano social tanto para presentar la propuesta en el proceso de selección, como para suscribir el contrato resultante del mismo, como en efecto se acreditó en el presente caso y así lo evidenció el equipo auditor de la CGR.

Finalmente, con referencia a las pruebas balísticas, éstas fueron aportadas en copias al equipo auditor como acertadamente lo señala la observación, y el hecho de que no se encuentren en el expediente contractual por las razones anotadas al inicio de esta respuesta no significa que no hayan sido solicitadas y verificadas al momento de su recibo a satisfacción. Es importante tener en cuenta la primacía de la realidad sobre la forma, y en el presente caso existe evidencia de que las pruebas balísticas se realizaron conforme lo requerido en el contrato y su anexo técnico..."

Análisis de la Respuesta

Lo expresado por la entidad respecto a las deficiencias detectadas en el análisis del contrato no desvirtúan el desorden administrativo y las debilidades detectadas en las actuaciones de la entidad en la estructuración del contrato que en atención a su solemnidad debe contener entre otros aspecto, la verificación de la capacidad para suscribir contratos por parte de los contratistas; ya en cuanto a las actividades de supervisión se determinó que no reposaban en el expediente contractual para su verificación, por lo que fue necesario para este Órgano de Control requerir la documentación faltante para establecer de forma clara y sustentada como se realizó la ejecución del contrato en los aspectos jurídico formales, técnicos y las actividades de supervisión que soportan la liquidación del contrato en mención, por tanto no son de recibo las explicaciones dadas por la Entidad.

Por último la entidad en su respuesta no hace alusión alguna sobre lo evidenciado en cuanto a la fecha de vencimiento del "PANEL BALISTICO", febrero de 2024, que cotejado con el rotulado de un chaleco tomado del almacén de forma aleatoria, se establece una fecha inferior a un año de la certificada "... Febrero 2023...", igualmente no se pronuncia sobre la visita realizada al Almacén de la UNP donde se observó un arrume de chalecos balísticos en desuso por cumplimiento de la fecha de vencimiento sin recoger para su disposición final por el contratista, por tanto lo evidenciado se constituye en hallazgo administrativo.

Hallazgo Nro. 11. Contrato de Arrendamiento de Vehículos No. 817 del 11 de diciembre de 2017. Adición superior al 50% del Valor del Contrato. (D)

En la Ley 80 en su artículo 40 establece:

"ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza... Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales."

ARTÍCULO 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

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

En el proceso auditor adelantado por la CGR, a la Unidad Nacional de Protección -UNP se observaron deficiencias en la ejecución del Contrato 581 de 2017, suscrito por un valor de \$7.777.599.263.00 de acuerdo con el balance general del contrato que se presenta a continuación:

Cuadro Nro. 17
Balance General del contrato Acta de Liquidación Bilateral del Contrato 817 de 2017, de fecha 20 de mayo de 2019

Concepto	Valor	Porcentaje
Valor inicial	\$7.777.599.263	65.63%
Valores adicionales	\$4.072.309.326	34.37%
Reducciones	0	
Valor Total del contrato	\$11.849.908.589	100%
Valor ejecutado	\$11.834.744.600	
Saldo a favor del contratista	0	
Valor a favor de la UNP	\$15.163.989.	
Valor adicionado por encima del 50% del valor inicial del contrato	\$183.509.694.50	

Fuente UNP- Análisis CGR

Conforme al Balance Económico del contrato registrado en el Acta de Liquidación Bilateral del Contrato Nro. 817 de 2017 del 20 de mayo de 2019, en el cuadro que precede, se observa que el contrato fue adicionado en \$4.072.309.326, sobrepasando el tope de la adición permitida a los contratos estatales del 50% del valor inicial del contrato conforme se relaciona en el siguiente cuadro expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes así:

Cuadro Nro. 18
Cálculo del mayor valor de la adición del contrato 817 de 2017

Concepto	Valor	Fecha de suscripción	Valor en salarios mínimos conforme el parágrafo art. 40 Ley 80 de 1993*
Contrato 817 de 2017	\$ 7.777.599.263	11/12/2017	10.542,79 smlmv Valor máximo adición 50%: 5.271,39 smlmv
Modificación 1	\$ 207.459.780	21/12/2017	281,21 smlmv
Modificación 2	\$ 117.000.000	27/12/2017	158,59 smlmv
Modificación 3	\$ 453.984.393	28/12/2017	615,39 smlmv
Modificación 4	\$ 3.293.865.153	06/02/2018	4.464,94 smlmv
TOTAL ADICIONADO			5.520,13 smlmv
Diferencia que sobrepasa el tope del 50% del valor inicial			248,75 SMLMV

Fuente UNP- análisis CGR (Valor del SMLMV año 2017 es de \$737.717).

Es decir, se adicionó por encima del tope en 248,75 SMLMV del año 2017, desconociendo lo estipulado en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que por ser una norma de orden público es de obligatoria observancia sin que se advierta en el acta de liquidación del 20 de mayo de 2019, justificación alguna.

Igualmente, no se evidencia registro en el balance económico del reintegro del saldo a favor a la UNP de \$15.163.989 registrado en el cuadro "ESTADO FINANCIERO" del Acta de Liquidación Bilateral del contrato en análisis.

Por lo anterior el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

"Respecto a la adición de los contratos estatales, como bien lo cita el ente auditor, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 regula el tema y para ello su tenor establece:

"ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales". -Negritas y subrayas fuera de texto-



Con referencia al tema el Consejo de Estado ha manifestado:

"(...) Así las cosas, para la aplicación del inciso segundo del parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, la expresión "valor inicial" que usa la norma, corresponde al valor "estimado" en la cláusula segunda del Contrato 557 de 2004, que convertido en salarios mínimos legales vigentes permite cuantificar el tope máximo del valor de las adiciones que resulten necesarias.

Valga precisar que como el salario mínimo aplicable es el vigente para la época en que ha de acordarse la adición, el valor máximo de la adición podrá ser mayor al 50% del valor inicial expresado en términos absolutos.

Como se dejó explicado, la adición no es un contrato diferente, sino un acuerdo de voluntades en el que las partes agregan a las estipulaciones precedentes unas variaciones requeridas para el cumplimiento del objeto contractual; en razón de ello, todas las estipulaciones del contrato adicionado conservan su vigencia y validez, con las solas modificaciones propias de la respectiva adición."

A su turno Colombia Compra Eficiente ha explicado:

"1. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

3. El valor de lo adicionado sólo puede llegar a la mitad del valor originalmente establecido, aunque actualizado mediante la variación del salario mínimo legal mensual. Esta limitación impuesta por el legislador se constituye en una medida de control para prevenir el desconocimiento de los procesos licitatorios debido a la cuantía, así como para garantizar la transparencia, la selección objetiva y el principio de planeación en la contratación estatal.

En efecto, el referente a tener en cuenta para aplicar el límite de adición previsto en el artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, es el valor inicial del contrato, pero medido en salarios mínimos legales vigentes. Es un criterio establecido por el legislador para garantizar que, en los contratos de tracto sucesivo, requeridos de adición, se conservará un elemento de equilibrio financiero que, al mismo tiempo, limitará las decisiones de la Administración en la planeación de un objeto contractual complejo como el relacionado con los contratos de obra y de interventoría de obra. Lo establecido en dicha norma, es un límite con elementos de equilibrio financiero.

3. Por tal razón, en guarda de la citada restricción del parágrafo 2º del artículo 40 de la ley 80 de 1993, el valor de la adición expresado en SMLMV debe calcularse con base en el salario de la vigencia en la que se celebra el contrato. Sin embargo, cuando se vaya a realizar la adición se debe

convertir el valor de la adición expresado en SMLMV de acuerdo con el salario de la vigencia en la que se va a realizar la adición (Subraya fuera de texto)."

Como se evidencia expresamente del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, así como de lo expuesto por el Consejo de Estado y Colombia Compra Eficiente, el tope del 50% para adicionar los contratos debe expresarse en salarios mínimos legales mensuales y no en su valor nominal o absoluto, como equivocadamente lo hace el equipo auditor, de allí que al momento de suscribir una adición esta debe igualmente expresarse en salarios mínimos de acuerdo al año de su celebración.

En esa medida en el caso específico de la presente observación, no se desbordó dicho tope legal, como se explica en el siguiente cuadro en el cual se determinan los valores y fechas en las que se celebró tanto el contrato como sus adiciones así:

Concepto	Valor	Fecha de suscripción	Valor en salarios mínimos conforme el párrafo art. 40 Ley 80 de 1993*
Contrato 817 de 2017	\$ 7.777.599.263	11/12/2017	10.542,79 smlmv Valor máximo adición 50%: 5.271,39 smlmv
Modificación 1	\$ 207.459.780	21/12/2017	281,21 smlmv
Modificación 2	\$ 117.000.000	27/12/2017	158,59 smlmv
Modificación 3	\$ 453.984.393	28/12/2017	615,39 smlmv
Modificación 4	\$ 3.293.865.153	06/02/2018	4.216,19 smlmv
TOTAL ADICIONADO			5.271,38 smlmv

* Salario mínimo 2017: \$737.717

* Salario mínimo 2018: \$781.242

Así las cosas, la Unidad Nacional de Protección actuó en obediencia y de conformidad con los parámetros normativos indicados en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993; razón por la cual respetuosamente solicita al ente auditor retirar la observación efectuada..."

Análisis de Respuesta

La Entidad, hace referencia en la respuesta, a una consulta a Colombia Compra Eficiente No. 4201814000000745, sobre temas tales como: Adiciones contractuales; etapa contractual; fraccionamiento del contrato, tipo de asunto consultado, fraccionamiento de los contratos y adición mayor del 50% del valor total del contrato, el cual consultado por el equipo auditor en su contexto inicialmente expresa:

"...Colombia Compra Eficiente no es competente para pronunciarse sobre la actividad contractual específica e individual de las Entidades Estatales. No



obstante, de manera general le informamos que de acuerdo con el Consejo de Estado: "El cálculo de la adición debe realizarse de acuerdo con el valor inicial o estimado y convertirlo a salarios mínimos legales vigentes en la época que se celebró el contrato, y luego llevarlo a valor presente al momento en que ha de acordarse la respectiva adición...",

En tal sentido se revisó el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado citado por la Entidad el cual, en contexto también se refiere de forma puntual a un caso en particular de contrato de "obra pública" que indica:

"Consejo de Estado. Sala Consulta y Servicio Civil. Radicación 1920 del 09 de septiembre de 2008.

C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Concepto Sala Consulta C.E. 1920 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil ocho (2008)..."

"...Referencia: Aplicación del párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, en contratos de obra pública a precios unitarios..." destacándose lo siguiente:

"... 3. Finalmente, en relación con el contrato de obra No.557 de 2004, ¿se entiende que el valor del mismo es el que resulta de sumar su valor inicial y los dos incrementos de valor que se le han realizado como consecuencia de la ejecución de mayores cantidades de obra? Si la respuesta es afirmativa, ¿el límite legal, para adicionar el mismo es el de 50% del total que resulte de la sumatoria de los conceptos enunciados, expresado dicho valor en salarios mínimos legales vigentes?..." (Subrayado fuera de texto)

"...Es claro para la Sala, en los términos de las cláusulas que se han transcrito parcialmente como , que además de definirse como un contrato de obra a precios unitarios, se identificaron las cantidades de obra y los precios de la propuesta favorecida, con ellos se estableció un valor del contrato, que se calificó como **"estimado", y se expresó que como tales**



cantidades de obra eran aproximadas y susceptibles de variación, habría un valor que correspondería al de la obra que “realmente “ se ejecutara...,”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“...Así las cosas, para la ampliación del inciso segundo del párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, la expresión “valor inicial” que usa la norma, corresponden al valor “estimado” en la cláusula segunda del contrato 557 de 2004, que convertido en salarios mínimos legales vigentes permite cuantificar el tope máximo del valor de las adiciones que resulten necesarias...,” (subrayado fuera de Texto)

“...Valga precisar que como el salario mínimo aplicable es el vigente para la época en que han acordado la adición el valor máximo de la adición podrá ser mayor al 50% del valor inicial expresado en términos absolutos...,” (Subrayado fuera de Texto)

Con base en las premisas anteriores,

“SE RESPONDE:

“...1. En los contratos de **obra pública pactados a precios unitarios**, ¿se entiende que el valor del mismo es aquel estimado inicialmente? O por el contrario ¿su valor es el que resulta una vez se vayan conociendo las verdaderas cantidades de obra que se han ejecutado para cumplir el objeto contractual convenido?,” (Negrilla fuera de texto).

“...En los contratos de obra pública con pago pactada a precios unitarios, el valor del contrato **es el que resulta de multiplicar las cantidades obra efectivamente ejecutadas por sus precios unitarios; pero, para su celebración, el precio se expresa en un valor estimado, que corresponde a un valor inicial, y que está dado por las cantidades de obra y los precios unitarios por los cuales se hizo la respectiva adjudicación...,”** (Negrilla fuera de texto).

“...2. ¿Cómo debe calcularse, para efectos del límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, el valor del contrato en los contratos de obra pública pactadas a precios unitarios?...,” (Negrilla fuera de texto).

“...Debe tomarse el valor inicial o estimado y convertirlo a salarios mínimos legales mensuales vigentes en la época en que se celebró el contrato, y luego llevarlos a valor presente al momento en que ha de acordarse la respectiva adición...,” (Negrilla fuera de texto).

“3...Finalmente, en relación con el contrato de obra pública No.557 de 2004, ¿se entiende que el valor del mismo es el que resulte de sumar su valor inicial y los dos incrementos de valor que se han realizado como consecuencia de la ejecución de mayores cantidades de obra? Si la respuesta es afirmativa, ¿el límite legal, para adicionar el mismo es el 50%



del total que resulte de la sumatoria de los conceptos enunciados, expresado dicho valor en salarios mínimos legales vigentes? ...," (Negrilla fuera de texto).

"...El valor del contrato de obra pública No.557 de 2004 quedará determinado una vez concluya la obra objeto del mismo, conforme se definió en su cláusula primera. Para efectos de adicionarlo, conforme a lo previsto en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, debe tomarse su valor estimado, que es el valor inicial, en la forma como se expuso en la respuesta anterior; por lo tanto, no puede agregarse, para efectos de la adición, los dos "incrementos de valor" realizados..."
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como se destaca de lo antes transcrito de la respuesta a la consulta dada por Colombia Compra Eficiente y del Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Radicación Nro. 1.920 de 2008, que alude específicamente a un contrato de obra pública pactado a precios unitarios donde indica taxativamente que el valor inicial del contrato se entiende como **"estimado"** y cuyo valor quedará determinado una vez concluya la obra, concluyendo así que **"...no puede agregarse, para efectos de la adición, los dos "incrementos de valor" realizados..."**.

Por tanto, lo expresado por la Entidad no le es dable para el contrato objeto de análisis y mucho menos la interpretación fuera de contexto que se pretende dar para adecuarlo al caso particular del contrato de arrendamiento de vehículos, cuyo valor inicial no puede entenderse como **"estimado"**, sino que su valor inicial es taxativo el cual se estipuló en el contrato, por \$7.777.599.263,00, que expresado en SMLMV del año de 2017 (11-12-2017) asciende a 10.542,79 SMLMV del año 2017, por ello, no es apropiado afirmar que el valor del Modificadorio No. 4 celebrado el 06/02/2018, por valor de \$3.293.865.153 para su cálculo se tome el valor del SMLMV del año 2018 bajo la premisa de **"...traerlo a valor presente..."** como se pretende hacer ver del fallo antes mencionado, ya que el valor del contrato no es un valor **estimado**, que solo se determina al final de la obra en los contratos de obra a precios unitarios como lo indicó la Sala de Consulta del Consejo de Estado.

Por tanto, para efectos de calcular el tope de la adición, efectivamente como se señala en el cuadro de la respuesta de la Entidad es de **5.271,39 SMLMV**, y que expresados los valores de las adiciones en SMLMV de 2017, ascienden a **5.520,13 SMLMV**, por lo que el contrato en mención sobrepasa el tope para adicionarlo en **248,75 SMLMV** aplicando la regla del inciso segundo del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, por tanto se confirma lo observado en comentario expresando sus valores en SMLMV del año 2017, constituyéndose en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Ahora bien en cuanto a la afirmación de la entidad sobre el valor del contrato al momento de su cálculo por el equipo auditor, lo tomó en valores absolutos y no en salario mínimo, se precisa que dicho valor fue tomado de la fuente **“Balance General del contrato Acta de Liquidación Bilateral del Contrato 817 de 2017, de fecha 20 de mayo de 2019”**, por lo que se ajustará el hallazgo expresando sus valores en SMLMV del año 2017, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 19
Cálculo del mayor valor de la adición del contrato 817 de 2017

Concepto	Valor	Fecha de suscripción	Valor en salarios mínimos conforme el parágrafo art. 40 Ley 80 de 1993*
Contrato 817 de 2017	\$ 7.777.599.263	11/12/2017	10.542,79 smlmv Valor máximo adición 50%: 5.271,39 smlmv
Modificación 1	\$ 207.459.780	21/12/2017	281,21 smlmv
Modificación 2	\$ 117.000.000	27/12/2017	158,59 smlmv
Modificación 3	\$ 453.984.393	28/12/2017	615,39 smlmv
Modificación 4	\$ 3.293.865.153	06/02/2018	4.464,94 smlmv
TOTAL ADICIONADO			5.520,13 smlmv
Diferencia que sobrepasa el tope del 50% del valor inicial			248,75 SMLMV

Fuente UNP- análisis CGR (Valor del SMLMV año 2017 es de \$737.717).

Por lo anterior se confirma el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

3.3. OBJETIVO Nro. 3.

Atender las denuncias e insumos asignados durante la ejecución del proceso auditor.

Insumos de Auditoría:

En cumplimiento del objetivo específico número 3: “Atender las denuncias e insumos asignados a la Auditoría de cumplimiento conforme se validó en Mesa de Trabajo No.5 adelantada el 11 de septiembre 2019, que se incorporaron al proceso auditor relacionados con el objeto de auditoría de cumplimiento de la UNP, para su análisis.

Cuadro Nro. 20
Relación de Insumos Incorporados al Procesos Auditor

Insumo	Asunto y Actuación	Análisis y Resultado
SIPAR 2019-161626-82111SE con SIGEDOC 2019IE0065777 del 30/07/2019	Hace relación al incumplimiento de la arrendadora de vehículos SECURITY por novedad presentada en el vehículo de placa	La Entidad dentro del procedimiento de supervisión del contrato con la rentadora de la Camioneta HAS687 verificó la situación que se observó registrada en el informe de supervisión

Insumo	Asunto y Actuación	Análisis y Resultado
	HAS 687 por ingreso a taller y demora en el reemplazo al vehículo del esquema	técnica y adelanta actuaciones administrativas al contratista para su cumplimiento. Se dará respuesta al Peticionario.
SIPAR 2019-160326-82111SE con SIGEDOC 2019IE0066448	Se refiere a los vehículos blindados y convencionales asignados al partido político FARC, Camioneta de Placas FZM808. presentada por Veedora y Defensora de Derechos Humanos	Se realizó verificación sobre el vencimiento de la garantía de modelos superiores a cinco años de servicio y sobre los registros del nivel de blindaje conforme a la ficha técnica que deben cumplir las rentadoras y se verificó el trámite dado a la camioneta de Placas FZM808. Se dará respuesta al Peticionario.
El Despacho del Contralor Delegado remite vía whatsapp solicitud para que se verifique el proceso de selección Nro. 90 de 2018	Solicitud para se verifique el proceso de selección Nro. 90 de 2018 del cual se incluyeron tres (3) contratos de esa vigencia en la muestra de trabajo aprobada.	Sobre el asunto en estudio se solicitó información y se determinó un hallazgo relacionado con los contratos del proceso de Selección Abreviada Nro. 90 de 2018, correspondiente al hallazgo Nro. 12 del presente informe.
Insumo con Radicado Nro. 2019ER0095475 del 4-09-2019. Traslado Solicitud con SIGEDOC Nro. 2019IE0079199 del 06-09-2019	Representante a la Cámara Dr. David Racero solicita investigación por posible detrimento patrimonial sobre convenio suscrito con la Secretaría de Hacienda del Distrito para la implementación de esquemas de protección en el componente de vehículos para los Concejales de Bogotá	Se determinó el hallazgo Nro. 9 del presente informe con connotación "otra incidencia" a fin de que el asunto se traslade para que lo conozca la Contraloría Distrital de Bogotá por competencia en razón del origen y naturaleza de los recursos que se ejecutan en el Convenio Interadministrativo No.180221 de 2018 suscrito entre la Secretaría de Hacienda del Distrito y la UNP- (los recursos invertidos en el convenio son en su totalidad de orden territorial.) Se dará respuesta al Peticionario.
Sipar Nro. 2019-163203-82111-SE Insumo con Radicado Nro. 2019ER0088907 del 21-08-2019. con SIGEDOC de asignación No. 2019IE0074621 del 26-08-2019	Se refiere a la recepción de vehículos blindados sin la debida Legalización Documental por la UNP.	Sobre el particular se verificó en la muestra los registros del nivel de blindaje en la licencia de tránsito conforme a la ficha técnica que deben cumplir las rentadoras evidenciándose desorden administrativo en las carpetas de los expedientes de los vehículos que reposan en la coordinación de Vehículos de la UNP para verificar el cumplimiento de las Resoluciones de Autorización de Blindaje expedido por la Superintendencia de Vigilancia.

Fuente CGR

Como resultado de las averiguaciones realizadas se detectó el siguiente hallazgo:

PROCESOS DE SELECCIÓN ABREVIADA Nro. PSA-UNP-90-2018 PARA LA CONTRATACIÓN DEL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS BLINDADOS

Con ocasión del acompañamiento realizado por la Procuraduría General de la Nación, a solicitud de la Unidad Nacional de Protección mediante oficio Nro. OF118-00053820 del 4 de diciembre de 2018 sobre el proceso de contratación para el arrendamiento de vehículos grupos Nros. 1 y 6 los cuales fueron declarados desiertos mediante las resoluciones Nros. 1562 del 1/11/2018 y 1614 del 14/11/2018, la Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública mediante oficio Salida Nro. 157947 de fecha 05-12-2018, se pronuncia señalando observaciones a los procesos de contratación destacándose las siguientes:

“...1. No se evidencia la justificación para la modificación de las zonas de operación teniendo en cuenta que en el anterior proceso eran tan solo dos zonas...y ahora se pasa a cuatro zonas...”

2...no es clara la razón para el cambio de las cantidades estimadas de vehículos requeridos para las zonas de operación de los grupos 1 y 6..., máxime que esta necesidad debe guardar relación con el número de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo...

3. La nueva distribución de zonas podría generar que cuatro contratos se lleguen a ejecutar al mismo tiempo dentro de una misma área geográfica...caso de la ciudad de Bogotá...

4...no se encuentra una cláusula que permita el reemplazo o la actualización de los vehículos de otros años que cumplan la garantía de blindaje dentro de la ejecución del contrato...

5. No hay claridad sobre el número calculado de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo, servidores públicos y personas en virtud del cargo ara cada una de las zonas establecidas o por estudios de riesgo, lo cual debe ser fundamento para el estudio previo del proceso contractual...

6. Dentro de la matriz de riesgos...no se evidencia el manejo del riesgo relacionado con infracciones de tránsito o accidentes causados...”.

Sobre las observaciones antes mencionadas el Director de la UNP mediante oficio Nro. OF118-00057385 del 27 de diciembre de 2018 y radicado en la



PGN con Nro. E-2018-639601 de 28/12/2018, da respuesta a las observaciones comunicadas destacándose lo siguiente:

1...la UNP señaló...que la división de los cuatro (04) grupos correspondía no solo a la necesidad de garantizar la pluralidad de oferentes...podría generarse nuevamente la declaratoria de desierta de los mismos por no encontrar proveedores en el mercado que contaran con la disponibilidad de vehículos blindados para el grupo 1. En razón a lo anterior, la UNP dividió proporcionalmente el número de vehículos blindados en los Grupos No. 1, No. 6, No.7, y No.8...

2...la UNP determinó la cantidad total de vehículos blindados que requiere arrendar —es decir 1.242- de acuerdo con las medidas de seguridad que han sido adoptadas por el CERREM y que la Entidad debe implementar...Debe señalarse igualmente que, las cantidades de vehículos son estimadas y podrían disminuir o aumentar durante la vigencia del contrato, en atención a los convenios que suscriba la entidad o a la necesidad de contar con más o menos vehículos blindados por parte de las personas protegidas y beneficiarias del programa...

3...referente a contar con cuatro contratos que se adelanten en la misma área geográfica...-tal como se define en los estudios previos -, la obligación contractual es tener una operación a nivel nacional...

4. En cuanto a la cláusula que obliga al contratista al reemplazo de los vehículos, se acogió la observación "34. Reemplazar en un periodo no superior al primer semestre de la vigencia 2019, los vehículos modelo 2013 ofertados...**Los demás modelos de vehículos que no garanticen los 5 años de blindaje requeridos igualmente serán reemplazados por el contratista...**

5...se reitera que la necesidad prevista por la UNP guarda relación con las medidas de protección a implementar...

6. Finalmente se revisó la matriz de riesgo efectuada por la UNP y se observa dentro del riesgo No. 9 asignado al contratista... éste corresponde a futuras demandas ante la Unidad por la omisión de pagos de comparendos por parte del contratista, en el cual se encuentran incluido las infracciones de tránsito... en cuanto a posibles accidentes causados por los responsables de los vehículos, éstos se encuentran cubiertos a través de la garantía de responsabilidad civil extracontractual que debe aportar el contratista..."

Como resultado del proceso de selección abreviada Nro. 90 de 2018, y atendidas las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación conforme se mencionó, se suscribieron los contratos 827, 828, 829 del 28 de diciembre de 2018, por la UNP con el mismo consorcio: "CONSORCIO

RENTING BLINDADOS”, conformado por las empresas GMW SECURITY RENT A CAR LTDA y BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA, cuyo objeto consisten en: *“Contratar el arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la entidad.”*, y en su Cláusula Segunda se determinó el alcance respectivamente para el Contrato 827-2018, Grupo 1-Zona primaria de operación- Bogotá Cantidad estimada 321; Contrato Nro. 828-2018, Grupo 6, Zona Primaria de Operación Ciudad Principal Bogotá. Cundinamarca, Boyacá, Casanare, Guaviare, Guainía, Vichada, Vaupés y Meta, Cantidad estimada 310 vehículos y el Contrato 829-2019, Grupo 7, Zona primaria de Operación – Todo el País – Cantidad Estimada 310 vehículos.

Así las cosas, en la ejecución del contrato se evidenció de acuerdo con la información suministrada por el Área de Contratos de la Secretaría General de la UNP y de conformidad con denuncias de origen ciudadano sobre posibles incumplimientos de los contratos determinándose las siguientes situaciones sobre las cuales la entidad está realizando actuaciones administrativas de conformidad al traslado realizado a la Oficina Asesora Jurídica, mediante comunicaciones internas números:

1. MEM19-00020100 del 6 de agosto de 2019, por el cual remiten informe y soportes documentales para dar inicio al procesos sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sobre el Contrato 827-2018, conforme con lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 1.5 del Artículo Primero de la Resolución 0860 del 11 de junio de 2019, que dispone: *“...En aquellos eventos en que el Secretario General Ejercza la supervisión respecto del contrato objeto de trámite de debido proceso sancionatorio contractual, le corresponderá ejercer ésta facultad como delegado ad hoc al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica...”*, en tal sentido se informó las siguientes hechos constitutivos de presunto incumplimiento:
 - Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.5- Vehículos que no presentan sustituto después de 24 horas en taller.
 - Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.14 – Placas que no se encuentran en plataformas del Contrato 827, GPS sin reporta.

2. MEM19-00020144 del 6 de agosto de 2019, por el cual remiten informe y soportes documentales para dar inicio al proceso sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sobre el Contrato 828-2018, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 1.5 del Artículo Primero de la Resolución 0860 del 11 de junio de 2019, que dispone *"...En aquellos eventos en que el Secretario General Ejercza la supervisión respecto del contrato objeto de trámite de debido proceso sancionatorio contractual, le corresponderá ejercer ésta facultad como delegado ad hoc al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica..."*, en tal sentido se informó las siguientes hechos constitutivos de presunto incumplimiento:
- Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.5- Vehículos que no presentan sustituto después de 24 horas en taller.
 - Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.14 – Placas que no se encuentran en plataformas del Contrato 827, GPS sin reportar.
3. MEM19-00020155 del 6 de agosto de 2019, por el cual remiten informe y soportes documentales para dar inicio al proceso sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sobre el Contrato 829-2018, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 1.5 del Artículo Primero de la Resolución 0860 del 11 de junio de 2019, que dispone *"...En aquellos eventos en que el Secretario General Ejercza la supervisión respecto del contrato objeto de trámite de debido proceso sancionatorio contractual, le corresponderá ejercer ésta facultad como delegado ad hoc al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica..."*, en tal sentido se informó los siguientes hechos constitutivos de presunto incumplimiento:
- Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.5- Vehículos que no presentan sustituto después de 24 horas en taller.
 - Presunto incumplimiento de la obligación contractual 3.14 – Placas que no se encuentran en plataformas del Contrato 827, GPS sin reportar.

Sobre esta solicitud se adelantó visita in situ el 17 de octubre de 2019, a la Oficina Asesora Jurídica a fin de establecer las actuaciones adelantadas a la fecha sobre los presuntos incumplimientos relacionados y sus resultados, donde se informó lo siguiente:

Mediante memorando MEM19-00026838 del 21 de octubre de 2019, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica manifiesta que el contrato 827 de 2018, está en “estudio” y los contratos 828 y 829 de 2018, está en “*Citación Proyectada*”.

Se allega en la información los modificatorios de los contratos en mención, por los cuales se modifica la Cláusula Tercera –Obligaciones del Contratista, numeral 3,34, en el sentido de ampliar el término para que se lleve a cabo el remplazo de los vehículos modelo 2013, en un plazo no superior al “*día treinta (30) de septiembre de 2019*”, y en el modificatorio Nro. 3 nuevamente se modifica la mencionada cláusula ampliando el plazo para reemplazar los vehículos blindados modelo 2013, “*...en un periodo no superior al día treinta y uno (31) de diciembre de 2019...*”.

Hallazgo Nro. 12. Planeación - Procesos de Selección Abreviada Nro. PSA-UNP-90-2018 para la Contratación del Arrendamiento de Vehículos Blindados Contratos 827, 828, 829 de 2018 suscritos con el Consorcio “CONSORCIO RENTING BLINDADOS”

El Artículo 12 del Decreto 2145 de 1999 establece:

“La planeación es concebida como una herramienta gerencial que articula y orienta las acciones de la entidad, para el logro de los objetivos estratégicos, en cumplimiento de su misión particular y los fines del estado en general, es el principal referente de la gestión y marco de las actividades de control interno puesto que a través de ella se definen y articulan las estrategias, objetivos y metas”.

De la misma manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección...”.

Por su parte, la Corte Constitucional lo ha expresado de la siguiente manera:

“El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de pre factibilidad, factibilidad,... etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación... (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45)”.

En este mismo orden, en el documento Síntesis Normativa y Jurisprudencia en Contratación: Principios de la Contratación Estatal (Colombia Compra Eficiente), sobre el principio de planeación dice lo siguiente:

“La decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales...”.

Manual de Contratación y supervisión de contratos: **6.3.2.3.3. Manejo de la información documental:** *“Toda la información documental que se genere por causa o con ocasión de las actividades de seguimiento y vigilancia contractual reposará en el Área de Tesorería de la UNP, toda vez que esta es requerida para que se desembolse el pago. Lo anterior teniendo en cuenta que, acorde con la Reglamentación de Archivo, está prohibida la duplicidad de la información dentro de la misma entidad. Para el efecto, las personas encargadas del desarrollo de tales actividades le remitirán lo pertinente a dicha dependencia”.*

De conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 “la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.”

“Por tanto una vez designado el supervisor por parte del ordenador del gasto, este debe ejercer el control y seguimiento permanente e integral de los contratos y convenios asignados, implementando un efectivo control en la gestión, correspondiente a la celebración, ejecución y liquidación del contrato y/o convenio, buscando la eficacia y el cumplimiento de los fines primordiales del Estado, lo que conlleva a lograr una eficiente prestación de los servicios y funciones que están a cargo de las Entidades Públicas”

Visto lo anterior se evidencia que la Entidad está adelantado actuaciones administrativas dentro de la ejecución de los contratos, con lo cual se persigue el cumplimiento de la misionalidad de la Entidad; no obstante, ante la necesidad de ampliar los plazos para el reemplazo de los vehículos con antigüedad superior a cinco años, es decir del modelo 2013, denota deficiencias en la aplicación del deber de planeación de las necesidades de vehículos a implementar, si se tiene en cuenta que atiende dos cargas específicas, las propias de su misión respecto de la población objeto de protección a su cargo y la otra los convenios interadministrativos que requieren de exigencias específicas en modelos y nivel de blindajes, ante la oferta del mercado de vehículos blindados, lo que denota que los estudios y

proyecciones realizados por la entidad no son confiables ante los requerimientos de la misionalidad y debe recurrir a medidas como las adoptadas en los modificatorios mencionados, sin que se calcule igualmente los efectos del vencimiento de los cinco años de la garantía del blindaje de los vehículos implementados con modelos superiores a cinco años de uso, colocando en riesgo el objeto primordial del programa de protección, aspectos que fueron avizorados por la Procuraduría General de la Nación en acompañamiento al proceso de selección abreviada objeto de análisis.

Lo anterior se genera por deficiencias en el deber de planeación, toda vez que bajo el principio de economía, la finalidad de la contratación es asegurar que todo contrato esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la cobertura necesaria que requiere el programa de protección en el componente de vehículos conforme lo ordenan los artículos 23, 24, numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que desarrolla el artículo 29 de la Carta Política.

Respuesta de la Entidad

“...Señala el equipo auditor que hay deficiencias en la planeación de las necesidades de vehículos a implementar, porque los estudios y proyecciones realizadas no son confiables y por tal razón se tuvo que recurrir a modificatorios.

Al respecto es necesario precisar en primer lugar que los contratos objetos de la observación fueron debidamente planeados y se estructuraron en acato a los principios de la función administrativa y la normativa en materia de contratación estatal, tal y como consta en la totalidad de los documentos que componen el proceso de selección en comento.

Ahora bien es importante tener en cuenta que, tal y como se señaló en las consideraciones de las modificaciones de los contratos, la razón de su suscripción obedeció a hechos externos a las partes, esto es, a la UNP y al contratista, como quiera que si bien se tenía previsto inicialmente reemplazar los vehículos modelo 2013 en un plazo no superior al primer semestre de la vigencia 2019, en su oportunidad se acreditaron los hechos de terceros, como son los fabricantes de los vehículos, y que gracias a los cuales y pese a los requerimientos de los contratistas de solventar su obligación de renovación del parque automotor, el mercado no fue capaz de suplir dicha necesidad en el término estipulado.

Adicionalmente y precisamente dentro del principio de planeación que ampliamente ha ostentado la UNP, en especial en desarrollo del proceso de contratación en comento, claramente se estableció que la estructura de contraprestación del contrato estaría sujeta a la demanda del servicio y que ésta puede aumentar o disminuir de acuerdo a la incidencia de orden público que se pueda vivir en un determinado momento, hecho que es imprevisible e irresistible y que ante el cual la UNP solo tiene una capacidad de reacción.



Precisamente y gracias a éste hecho imprevisible e irresistible, con ocasión del PLAN DEMOCRACIA 2019 el país registró un aumento record, inusitado y extraordinario en el número de candidatos inscritos para las pasadas justas electorales, exigiendo la implementación de medidas de protección a los diferentes candidatos que participarían en el anotado encuentro democrático, razón por la cual el número de vehículos blindados se incrementó y de acuerdo a los estudios de mercado realizados por la UNP no existía disponibilidad de vehículos modelos 2014 en adelante que suplieran las necesidades de la UNP, situación que a todas luces era de imposible proyección a la fecha de perfeccionamiento de los contratos que fueron suscritos en la vigencia 2018.

En efecto en las modificaciones se explicó con suficiencia lo anterior, por ejemplo, al señalar lo siguiente:

"9) Que de acuerdo con el Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 y el Calendario Electoral 2019 estipulado en la Resolución 14778 del 11 de octubre de 2018 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, acto administrativo mediante el cual se estableció el cronograma de actividades de las elecciones de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales, Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales), el Comité CORMPE (Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral), cuerpo colegiado creado por la Resolución 1289 de 2019, requiere la implementación de medidas de protección de los diferentes candidatos que participarán en el aludido encuentro democrático, comprendiendo las mismas la prestación del servicio de arrendamiento de un número superior de vehículos blindados al que actualmente se encuentran a órdenes de la UNP, servicio que se presta bajo las mismas condiciones técnicas exigidas a los diferentes contratistas que actualmente le proveen el servicio a la UNP.

10) Que mediante oficio identificado con radicado MEM19-00023111 el profesional del Grupo de Contratación, Alejandro Urrego Granados le informa a su líder, a la Secretaría General y al Ordenador del Gasto la conclusión resultante del Estudio de Mercado encomendado y que tuvo por fin verificar la factibilidad del cubrimiento de la necesidad expresada en el numeral previo; fruto de la gestión desarrollada el profesional concluye que "en la actualidad el mercado no cuenta con la disponibilidad del número de vehículos blindados que la UNP requiere con carácter perentorio y que servirán para absolver el PLAN DEMOCRACIA 2019, es decir vehículos blindados modelo 2014 en adelante, de conformidad con las características técnicas descritas en el presente documento."

11) Que mediante MEM19-00022798 el Supervisor Técnico y Operativo de los contratos cuyo objeto comprende los servicios de arriendo de vehículos blindados vigentes actualmente con la UNP, le informa al ordenador del gasto de la Unidad Nacional de Protección que no existe disponibilidad de vehículos blindados modelo 2014 en adelante por parte de los actuales contratistas que se encuentran bajo su supervisión y que suplan las necesidades requeridas para cubrir el Plan Democracia 2019, corroborando el Estudio de Mercado elaborado por el profesional reseñado en el considerando precedente.

12) Que el Supervisor Técnico y Operativo del contrato mediante oficio identificado con el radicado MEM19-00023399 solicita al Ordenador del Gasto la modificación del instrumento contractual fundado en lo ya informado previamente y

complementa lo enterado con los hechos relacionados acto seguido, requiriendo la prórroga del término estipulado en la obligación 3.34 hasta el próximo 31 de diciembre de 2019.”

Conforme a lo anterior existía un déficit en el mercado de vehículos blindados para garantizar las medidas de protección, motivo por el cual fue necesario contar con los vehículos modelos 2013 a efectos de suplir parcial y puntualmente la demanda de automotores que se requería para la implementación de estos en el Plan Democracia 2019, en aras de garantizar el derecho a la vida e integridad de los candidatos. Es preciso aclarar que se trató de una medida temporal hasta el diciembre de 2019, mes a partir del cual el contratista deberá garantizar el reemplazo de los vehículos...”.

Análisis de Respuesta

En primer término, la Entidad no se pronunció sobre los efectos del vencimiento de los cinco años de la garantía del blindaje de los vehículos implementados con modelos superiores a cinco años de uso, colocando en riesgo el objeto primordial del programa de protección y destaca, precisamente la debilidad del deber de planeación ya que no solo está la proyección de la necesidad sino también el vencimiento de la garantía de cinco años del blindaje, sin que a su vez se contemple el efecto de darle continuidad a tales vehículos dentro del programa de protección.

Así mismo, cabe resaltar que los tres contratos están concentrados en un solo proveedor bajo la figura de CONSORCIO cuya cobertura está contratada con vigencias futuras hasta el año 2020 “en todo el país”, en ese orden de ideas, el efecto del modificadorio en mención será que los próximos años de ejecución tendrían que salir del contrato los modelos del año 2014 y ante la afirmación “...**el mercado no fue capaz de suplir dicha necesidad en el término estipulado...**”, habría que suscribir nuevos modificatorios dando permanencia a lo que debió reemplazarse conforme a la estructura de la necesidad del contrato, aspecto que fue precisamente avizorado por la Procuraduría General de la Nación con sus recomendaciones en ejercicio de su función preventiva, esto aunado a la tendencia de crecimiento dada en 2018 conforme a lo expuesto por la Entidad en respuesta OF119-00035884 del 18 de octubre de 2019 donde afirma que en 2018 se determinó “...6.275 solicitudes que se les dio inicio a la ruta de protección...”, de un universo de 27.246 solicitudes.

Ahora bien, en cuanto al “PLAN DEMOCRACIA 2019” es un hecho previsible máxime que el partido FARC dentro del proceso de paz ingresó a la vida política del país y actualmente para este grupo se creó al interior de la UNP la “Subdirección Especializada” que aumentó los requerimientos de vehículos blindados para sus esquemas de forma prioritaria, hecho notorio que

contradice lo afirmado por la Entidad en su respuesta ya que no constituye un "...hecho imprevisible e irresistible...".

Lo anterior aunado a las situaciones de posibles incumplimientos de los contratos por el Consorcio "RENTING BLINDADOS" que se han presentado en la ejecución de los contratos a la fecha de ésta auditoría, que ha suscitado quejas por parte de los protegidos y de veedores ciudadanos y anotaciones en los informes de supervisión técnica con comunicación a la Oficina Jurídica para dar cumplimiento a la Resolución 0860 del 11 de junio de 2019 de la UNP, generando actuaciones administrativas que a la fecha se encuentran en curso.

Por lo antes expuesto la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este Órgano de Control y se constituye en hallazgo de carácter administrativo para que la Entidad formule la correspondiente acción de mejora.

Objetivo Cuarto: Evaluar el control interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar:

Conforme con la metodología para la evaluación del control interno, la calificación final obtenida es de 2.167, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, el Control Interno de la Entidad es "Ineficiente".

Los resultados anteriores surgen de la identificación de debilidades en las actividades de Control Interno de las áreas involucradas en cuanto a:

1.- Deficiencias de control interno en el grupo de solicitudes de protección en la aplicación de encuestas en "share point" toda vez que la conciliación de las mismas es manual, los ajustes que se requieren se realizan sin que se deje registro de los cambios y la justificación de los mismos, este desarrollo no se encuentra parametrizado, ni hay trazabilidad de las pruebas que evidencien el procedimiento de adopción oficial en el Sistema de Calidad que sea vinculante, igualmente presenta deficiencias en sus bases de datos suministradas a éste Órgano de Control que evidencian debilidades en la consistencia, confiabilidad y calidad de sus registros, toda vez que no se cuenta con un herramienta tecnológica que le permita garantizar la seguridad y calidad de la información procesada y almacenada.

2.- Deficiencias en la planeación y estructuración contractual; en las actividades de supervisión tanto técnica y operativa como financiera y jurídica de los contratos objeto de muestra, denotando debilidades en torno al cumplimiento detallado de las obligaciones contractuales que garantizan la misionalidad de la entidad respecto de los implementación de esquemas de protección, cumplimiento de las especificaciones técnicas exigidas a las



rentadoras de vehículos blindados y convencionales, adquisición de chalecos balísticos de protección, gestión documental para el control de requisitos necesarios para la implementación de medidas de protección en desarrollo del programa de protección, así como del aspecto financiero en cuanto a giro de anticipos no estipulados, sobre-ejecución de contratos que genera hechos cumplidos, soportes y conceptos técnicos en la determinación del riesgo y de las medidas de protección a implementar en el componente de vehículos, para la ejecución de recursos en los convenios interadministrativos objeto de muestra en razón del cargo y del riesgo.

Igualmente se presentan debilidades de seguimiento y monitoreo a las actividades y procesos misionales de la entidad, debido a deficiencias en la definición, manejo y aplicación de controles en la información relacionada con pago de esquemas fijos de protección no prestados en los contratos de hombres de protección.