

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP- VIGENCIA 2022

CGR-CDDS No._009
Mayo de 2023

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado Sector Defensa
y Seguridad Ad hoc

Julio César Alberto Cárdenas Uribe

Director de Vigilancia Fiscal

Carlos Alberto Gnecco Quintero

Supervisor

Jaime Ricardo Frankis Méndez

Líder Auditoría

Celmira Mantilla Villegas

Equipo Auditor:

Judith Hincapié Rivas
Edgar Alonso Portillo Salazar
Ofelia Esperanza Salgado Acevedo

Tabla de contenido

1.	DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA.....	17
1.1	OBJETIVOS DE LA AUDITORIA	17
1.1.1	OBJETIVO GENERAL.....	17
1.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.2	SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD.....	18
1.3	MARCO JURIDICO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES.....	19
1.4.	RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .	21
1.5.	OPINIÓN CONTABLE.....	22
1.5.1.	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE.....	22
1.5.2.	OPINIÓN CONTABLE.....	23
1.6.	CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	23
1.7.	OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	25
1.7.1.	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL	25
1.7.2.	Opinión Presupuestal	27
1.8.	REFRENDACION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES	27
1.8.1.	Párrafo de énfasis. Constitución Reservas Presupuestales.....	27
1.9.	FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	28
1.10.	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	28
1.11.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	30
1.12.	PLAN DE MEJORAMIENTO	30
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	20
2.1.	MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE.....	20
2.1.1.	MATERIALIDAD CONTABLE	21
2.1.2.	Relación de Hallazgos.....	23
2.2.	MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	74
2.2.1.	GESTIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS	74
2.2.2.	GESTIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS	74
2.2.4.	VIGENCIAS FUTURAS.....	75
2.2.9.	Relación de hallazgos	81
2.3.	RESULTADOS RELATIVOS A LOS DEMAS TEMAS ADICIONALES	127
2.4.	SEGUIMIENTO GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - ESTADOS FINANCIEROS A 31 DE DICIEMBRE 2022	147
3.	ANEXOS	150
3.1.	INFORMES FINANCIEROS.....	150

Bogotá, D. C.

Doctor
AUGUSTO RODRÍGUEZ BALLESTEROS
Director General
Unidad Nacional de Protección -UNP-
Bogotá D.C.

Respetado Doctor Rodríguez:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los Estados Financieros de la Unidad Nacional de Protección –UNP-, a la vigencia 2022, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados Integral, Estado de Cambios en el Patrimonio y sus respectivas notas, y la información presupuestal dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI.

Los estudios y análisis en el marco de la auditoría, se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada por la UNP, en papeles de trabajo que reposan en el Aplicativo de Proceso de Auditoría Automatizado – APA de la Contraloría General de la República.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo conforme lo establece la Guía de Auditoría Financiera-GAF adoptada por la CGR mediante Resolución Reglamentaria Orgánica 0012-2017, este informe de auditoría contiene: i) la opinión sobre los estados financieros, y sobre la ejecución del presupuesto, ii) el concepto sobre el control interno financiero, iii) la refrendación de las reservas presupuestales, iv) el fenecimiento o no a la cuenta fiscal, v) la efectividad del plan de mejoramiento y ,vi) la relación de los hallazgos.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Unidad Nacional de Protección, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido, para que la Entidad emitiera un pronunciamiento al respecto.

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

1. DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

La Contraloría General de la República, adelantó auditoría financiera a la Unidad Nacional de Protección –UNP-, para la vigencia 2022, con los siguientes objetivos:

1.1.1 Objetivo general

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros y conceptuar sobre la gestión presupuestal de la vigencia 2022, en los macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y de Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto y emitir pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta.

1.1.2 Objetivos específicos

1. Conceptuar sobre la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022 y refrendar las reservas presupuestales, analizar el rezago presupuestal y la constitución de las vigencias futuras, teniendo en cuenta la variación en los ingresos.
2. Verificar las pérdidas de apropiación desde la perspectiva de las metas y los resultados.
3. Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenación de gastos y de pagos), y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado (verificar inventarios).
4. Verificar la Propiedad, Planta y Equipo, las obras inconclusas y las construcciones en curso, con el fin de determinar su adecuado registro y revelación en los estados contables.
5. Verificar la contratación relacionada con el arrendamiento de los vehículos de protección.
6. Evaluar el registro contable y revelación de las Sentencias y Conciliaciones.

Temas adicionales:

Adicionalmente, por directrices del Contralor general de la República y Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad AD HOC para fines de esta auditoría financiera, solicita la priorización de los siguientes temas:

1. Verificar el procedimiento mediante el cual la UNP da cumplimiento del artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 para la gestión eficiente del ahorro de energía en todas las sedes a nivel nacional.
2. Verificar el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre desplazamiento forzado en materia de prevención y protección. Auto 894 de 2022.
3. Verificar el principio de planeación contractual, desarrollo de la ejecución y liquidación de los contratos suscritos durante la vigencia auditar dentro del marco de urgencia manifiesta, de conformidad con el artículo 42 de la ley 80 de 1993, literal A, numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.2.1.4.2 del decreto 1082 de 2015.
4. Verificar la normatividad aplicable y los procedimientos de asignación de esquemas de seguridad a exfuncionarios públicos.

1.2 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Unidad Nacional de Protección (UNP) se creó, mediante Decreto 4065 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial de la orden nacional adscrita al Ministerio del Interior. Asimismo, mediante el Decreto 4912 de 2011 se organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, el cual fue compilado por el Decreto 1066 de 2015.

La Unidad Nacional de Protección, presentó a la Contaduría General de la Nación certificación debidamente suscrita por el Representante Legal de la Entidad y el Contador de UNP, en la que manifiestan que las cifras del Informe de Situación Financiera, el Informe de Resultados, y las notas a los informes financieros, con corte a 31 de diciembre de 2022 del Unidad Nacional de Protección, fueron tomadas de los libros de contabilidad generados por el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación y estos se elaboraron conforme a la normatividad señalada en el Nuevo Marco Normativo de Contabilidad Pública, la cual fue validada a través del CONSOLIDADOR DE HACIENDA E INFORMACIÓN PÚBLICA – CHIP.

Asimismo, las cifras presupuestales de conformidad con el Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 y Decretos Reglamentarios. Además, es responsable de aplicar el control interno necesario con el objeto que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

1.3 MARCO JURIDICO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES.

Marco normativo de la información financiera:

Norma Jurídica	Asunto
Resolución 533 de 2015	Expedida por la Contaduría General de la Nación (CGN), incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.
Resolución 620 de 2015	Por la cual se incorpora el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno, expedida por la Contaduría General de la Nación.
Resolución 193 de 2016	Expedida por la Contaduría General de la Nación, por la cual se incorpora en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable.
Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.
Decreto 2674 de 2012	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación.
Ley 1473 de 2011	La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país
Resolución 634 de 2014	Plan General de Contabilidad Pública actualizado a 31 de diciembre de 2014 con la Resolución 634 de 2014 integrado por el Marco Conceptual y la estructura y descripciones de las clases.
Resolución 356 de 2007	Manual de procedimientos, adoptado por la Resolución 356 de 2007, está conformado por el Catálogo General de Cuentas, los Procedimientos e Instructivos Contables el Catálogo General de Cuentas
Resoluciones No. 015, 182 y 238 de 2017.	Procedimientos Contables

Marco normativo presupuestal:

Norma Jurídica	Asunto
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Decreto 1068 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1793 del 21 de diciembre de 2021	Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

Marco normativo contractual:

Norma Jurídica	Asunto
Constitución Política de Colombia: artículo 209 Y artículo 355.	Principios de la Función Pública y celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro
Artículos 267 y 268 de la Constitución Política de 1991, modificados por el Acto Legislativo N°04 de 2019	En lo relativo a funcionamiento de la Contraloría General de la República y el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal
Sentencias de Constitucionalidad C-140 de 2020, C-198 de 2020 y C-492 de 2020	En cuanto declararon la constitucionalidad de las modificaciones introducidas por el AL. N°04 de 2019 al Sistema de Control Fiscal previsto en la normativa constitucional.
Ley 80 de 1993	Estatuto de Contratación Administrativa
Ley 87 de 1993	Control Interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.
Ley 190 de 1995	"Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa".
Ley 418 de 1997	“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia

	y se dictan otras disposiciones”, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, Ley 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018.
Ley 489 de 1998	“Por la cual se dictan normas sobre la organización del Estado”.
Ley 819 de 2003	“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”
Ley 1150 de 2007	Que modifica parcialmente la Ley 80 de 1993, sobre transparencia en la contratación pública.
Ley 1474 de 2011	“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
Decreto 1082 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional “
Decreto 1510 de 2013	Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
Directivas Presidencial 01 de 2021	“Observancia de principios rectores de la contratación estatal y aplicación de los instrumentos elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
Colombia Compra Eficiente	Manuales, guías y circulares de Colombia Compra Eficiente.

1.4. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga una opinión, sobre si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error, un concepto sobre la evaluación del sistema de control interno financiero y una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada.

La Contraloría General de la República -CGR- realizó esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución

Orgánica No.0020 de 2018, art.4, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética y que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluye la ejecución de procedimientos para obtener evidencia sobre cifras presentadas y las revelaciones contenidas en los estados financieros. Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras y presupuestales, debido a fraude o error.

En la evaluación del riesgo, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

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

Consideramos que la evidencia de la auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.

1.5. OPINIÓN CONTABLE

1.5.1. Fundamento de la Opinión Contable

El fundamento de la opinión contable está basado en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, a partir de los cuales se evidenciaron incorrecciones en las siguientes cuentas contables:

Tabla 1.
Incorrecciones contables evidenciadas durante el proceso auditor

Cuenta Contable	Descripción cuenta	Efecto incorrección	Monto incorrección contable (pesos)
13.85	Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo	Sobrestimación	6.321.522.231
19.06	Avances para viáticos y gastos de viaje	Sobrestimación	14.624.618.800
24.45	Impuesto al valor agregado	Subestimación	15.053.847.960

27.01	Provisiones – Litigios y Demandas	Incertidumbre	
TOTAL INCORRECCIONES			35.999.988.991

Fuente: Formato 25 Auditoría Financiera CGR

Las incorrecciones mencionadas generaron los siguientes efectos significativos sobre las cifras financieras de la Unidad Nacional de Protección:

- Sobrestimación de Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por \$6.321.522.231 Material.
- Sobrestimación de Avances para viáticos y gastos de viaje por \$14.624.618.800. Material.
- Subestimación de las cuentas por pagar por Impuesto al valor agregado, por \$15.053.847.960. (Aplicación de la base gravable utilizada en los contratos de arrendamiento de vehículos blindados para aplicar el porcentaje general del Impuesto al valor Agregado – IVA del 19%)
- Incertidumbre de la cuenta de Provisiones – Litigios y Demandas que presenta un saldo de \$355.910.755.985,28 (se registran los fallos de las Sentencias debidamente Ejecutoriados en la cuenta 2460- Cuentas por Pagar - Créditos Judiciales se afecta la subcuenta de ingresos 480826 -Otros Ingresos – Recuperaciones por valor de \$121.481.418.646.34, para la vigencia 2022, según lo manifestado por la entidad y lo revelado en las Notas a los estados financieros a de diciembre de 2021)

1.5.2. Opinión Contable

De acuerdo con los efectos de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión, los estados financieros de la UNP, la situación financiera a 31 de diciembre de 2022, así como, el resultado de sus operaciones y cambios en el patrimonio, correspondientes al año que terminó en esta fecha, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No.0020 de 2018, que adopta la Guía de Auditoría Financiera– GAF con los principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías, la opinión es “**NEGATIVA**”.

1.6. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

A partir del desarrollo de las actividades y procedimientos aplicados durante la fase de ejecución el equipo auditor evaluó la calidad y eficiencia del control interno, en la cual concluye que el sistema de control interno financiero de la UNP es “INEFICIENTE”:

Tabla 2.
Evaluación Control Fiscal Interno

Entidad	Calificación final del control interno contable	Calificación sobre la calidad y eficiencia del control interno
Unidad Nacional de Protección	2.10	INEFICIENTE

Fuente: CGR-Formato F14 Guía Auditoria Financiera GAF

La evaluación preliminar de Control Interno Financiero (Formato 12 GAF) dio como resultado una calificación de PARCIALMENTE ADECUADO, como se muestra a continuación:

Tabla No. 3.
Evaluación preliminar control interno financiero

COMPONENTE	CALIFICACION
Ambiente de Control	Parcialmente Adecuado
Evaluación del Riesgo	Parcialmente Adecuado
Actividades de Control	Parcialmente Adecuado
Actividades de Monitoreo	Parcialmente Adecuado
Información y Comunicación	Parcialmente Adecuado
Calificación Total de los Componentes	Parcialmente Adecuado

Fuente: Formato 12, Guía de Auditoria

Observándose como relevante los siguientes aspectos:

- ✓ Ambiente de control: Los encargados de ejecutar el proceso contable son conocedores de las normas y de la administración pública, sin embargo, se presenta alta rotación de contratistas que participan en el proceso contable, presupuestal y contractual. El proceso de facturación y cartera a partir del 17 de agosto de 2022 lo viene desarrollando al grupo de contabilidad labor que venía cumpliendo el grupo de convenios, este traslado de funciones se dio sin modificar el numeral 10 del artículo 18 de la Resolución 0880 del 7 de diciembre de 2016, modificado en el artículo 2 de la Resolución 0826 del 12 de junio de 2018, asimismo, no se ha modificado el procedimiento interno adoptado por la UNP para la facturación y cartera.

El anterior incumplimiento, puede generar nulidades de los procesos que se produzcan o generen por no estar debidamente documentados en la creación de los grupos internos de trabajo, en las funciones asignadas y se diluye la responsabilidad adicionalmente se evidencia una indebida segregación de funciones toda vez que el área contable asume las responsabilidades de facturación, cobro y registro contable.

- ✓ Evaluación de riesgo: No se efectúan en forma periódica conciliaciones y cruces de saldos entre las áreas de almacén, presupuesto, contabilidad,

tesorería y demás áreas y/o procesos de la entidad con las limitaciones de tecnología, se maneja la información en bases de EXCEL.

- ✓ Actividades de Control: Tiene definida e implementada las políticas y procedimientos de control interno contable que le permite presentar los informes contables y financieros, con las limitaciones de sostenibilidad y permanencia de personal calificado.
- ✓ Actividades de Monitoreo. los procesos y procedimientos contables son parcialmente monitoreados por los funcionarios responsables de cada una de las actividades que los componen, toda vez que la UNP no cuenta con un sistema de información interno integrado que evidencia la trazabilidad de la misma en tiempo real.
- ✓ Información y Comunicación: La Secretaría General cuenta con los siguientes aplicativos, el SIIF Nación II, el SIGOB, SITPRES, TNS, Olimpia, aunque existen brindan una funcionalidad parcial, por falta de licenciamientos y capacitación.

El resultado de la presente evaluación, refleja un deficiente ejercicio del control interno dentro de la organización, cuya responsabilidad inicial radica en el Jefe de la entidad y sus directivos, pero se materializa con el débil ejercicio de la función de control interno, en cabeza de la Jefatura de la Oficina Asesora de Control Interno y la dependencia creada para tal fin.

1.7. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

1.7.1. Fundamento de la Opinión Presupuestal

La evaluación presupuestal tuvo como objetivo emitir una opinión sobre la planeación, programación y ejecución presupuestal de la Entidad, soportada en el marco de la vigilancia y el control fiscal que le corresponde realizar a la Contraloría General de la República sobre los recursos de la Nación, fundamentada en la evaluación del proceso de programación, oportunidad en la ejecución, recepción de bienes y servicios adquiridos y cumplimiento de los principios y normas presupuestales establecidos.

La evaluación presupuestal también incluyó el examen sobre una base selectiva a los documentos que soportan las cifras del Presupuesto tanto de ingresos como de gastos e inversión y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado, los documentos que soportan la gestión presupuestal, cumplimiento de las disposiciones legales, así como las verificación e implementación y funcionamiento del control interno presupuestal.

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

Tabla No. 4.
Incorrecciones presupuestales evidenciadas durante el proceso auditor

Rubro	Concepto	Tipo incorrección	Monto incorrección presupuestal
A-02-02-01-004-007	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	Incumplimiento contrato 1052 de 2022 relacionado con la implementación del ERP	481.375.350
A-02-02-02-007-003	Servicios de arrendamiento o alquiler sin operario	Inadecuada aplicación base de IVA en los contratos de arrendamiento de vehículos blindados	15.053.847.960
TOTAL INCORRECCIONES PRESUPUESTALES			15.535.223.310

Fuente: Equipo auditor CGR

Las incorrecciones mencionadas generaron los siguientes efectos significativos sobre la gestión presupuestal de la Unidad Nacional de Protección

- Inadecuada ejecución de los recursos relacionados con el contrato 1052 de 2022, que tenía como objeto la adquisición de un ERP, debido a que la UNP no ha hecho efectiva la reclamación ante la aseguradora de acuerdo con la *“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA constituirá a favor de LA UNP una garantía única en un porcentaje con una vigencia y deberá cobijar los siguientes riesgos: DE CUMPLIMIENTO, con un valor asegurado del diez por ciento (10%) del valor del contrato, por su término de duración, más el término de liquidación y seis (6) meses más, y que incluya el pago de multas y cláusula penal pecuniaria, así como los perjuicios causados a la entidad estatal como consecuencia de la conducta dolosa o culposa, o de la responsabilidad imputable a los particulares, derivados de un proceso de responsabilidad fiscal”*. No inició el debido proceso; no recibió ningún producto; no generó ninguna sanción en contra del proveedor.
- Las reservas presupuestales constituidas por la entidad supera el porcentaje autorizado en rubro de funcionamiento.
- El *servicio de arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la Entidad*”, se determinó que, la liquidación de IVA que en las facturas presentadas por el proveedor para el pago de los anteriores contratos tiene inconsistencias en el valor calculado, toda vez que, se aplicó una base gravable que no le

corresponde a este tipo de servicio; lo cual generó una inadecuada ejecución de los recursos.

1.7.2. Opinión Presupuestal

Teniendo en cuenta lo anterior, la opinión sobre la gestión presupuestal de la Unidad Nacional de Protección, para la vigencia 2022, es **RAZONABLE**.

Se concluye que la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia auditada, es “RAZONABLE”, de acuerdo con los fundamentos presentados en los párrafos anteriores.

1.8. REFRENDACION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.

El rezago presupuestal registrado en la plataforma SIIF Nación para la vigencia 2022, asciende a \$337.619.482.859, el valor total de las reservas presupuestales asciende a \$335.954.165.052 con una participación del 20% del total de la apropiación y Cuentas por pagar por \$1.665.317.806, correspondiente al 1% de la apropiación.

En consecuencia y acorde con los resultados de la evaluación del rezago constituido, la CGR, **SE REFRENDA** en cumplimiento del artículo 40 de la Ley 42 de 1993. Toda vez que, las reservas presupuestales del UNP vigencia 2022, los compromisos fueron legalmente constituidos, y se encuentran justificadas como lo indican en los soportes.

1.8.1. Párrafo de énfasis. Constitución Reservas Presupuestales.

“La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2022 por la Unidad Nacional de Protección por \$ 335.954.165.052,19, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 que establece: “al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en el artículo 28 de la Ley 2276 de 2022 que estableció que, “Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las

correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023”.

1.9. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **NO FENECE** la cuenta fiscal de la Unidad Nacional de Protección 2022.

Tabla 5.
Fenecimiento de Cuenta Fiscal vigencia 2022

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
NEGATIVA	RAZONABLE
NO FENECE	

Fuente: Guía de Auditoría – Formato No. 25 Resumen de Diferencias

1.10. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento adoptado por la UNP, reportado en el sistema SIRECI, con corte a 31 de diciembre de 2022, y que fue objeto de nuestra revisión y análisis, consolida los hallazgos de las auditorías financieras, regulares y de Cumplimiento realizadas en las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021; según la información reportada menciona que el mismo Contiene 172 hallazgos con un número de acciones de mejora sin establecer:

Tabla No. 6
Plan de Mejoramiento

Modalidad - Vigencia	Números de Hallazgo	Acciones de Mejora
Auditoría Especial - 2014	17	Sin establecer
Auditoría Regular - 2014	77	Sin establecer
Auditoría Regular - 2015	4	Sin establecer
Auditoría Cumplimiento - 2016	13	Sin establecer
Auditoría financiera - 2017	14	22
Auditoría Cumplimiento - 2018	12	23
Auditoría Cumplimiento - 2019	9	Sin establecer
Auditoría Cumplimiento - 2020	13	Sin establecer
Auditoría Financiera - 2021	13	Sin establecer
Total Hallazgos	172	

Fuente: Determinado por grupo auditor

En la verificación realizada a través del proceso auditor – Auditoría Financiera vigencia 2022- en la revisión de los documentos que soportan las acciones de mejoras ejecutadas o cumplidas no se pudo establecer con claridad el número de

acciones de mejora propuestas para cada uno de los hallazgos correspondientes a las Auditorías de acuerdo con lo reportado:

Tabla No. 7
Plan de Mejoramiento – UNP

Modalidad - Vigencia	Hallazgos	Cumplidos	Vencidos	Hallazgos vencidos
Auditoría Especial - 2014	17	15	2	5 y 6
Auditoría Regular - 2014	77	76	1	45
Auditoría Regular - 2015	4	4	0	
Auditoría Cumplimiento - 2016	13	13	0	
Auditoría financiera - 2017	14	6	8	1, 3, 6, 9,10,11,12,14,
Auditoría Cumplimiento - 2018	12	3	9	1,2,6,7,8,9,10,11,12
Auditoría Cumplimiento - 2019	9	6	3	1, 2, 4
Auditoría Cumplimiento - 2020	13	5	8	1,2,3,4,6,10,11,12,
Auditoría Financiera - 2021	13	0	13	
Total Hallazgos	172	131	42	

En la etapa de ejecución se verificó el cumplimiento y efectividad de las acciones propuestas por la entidad en el Plan de Mejoramiento vigente, evidenciando:

Auditoría financiera – 2017, Cumplimiento del 43%, según lo reportado se encuentran vencidos 8 Hallazgos.

Auditoría Cumplimiento – 2018, Cumplimiento del 25%, según lo reportado se encuentran vencidos 9 Hallazgos.

Auditoría Cumplimiento – 2019, Cumplimiento del 67%, según lo reportado se encuentran vencidos 3 Hallazgos

Auditoría Cumplimiento – 2020, Cumplimiento del 38%, según lo reportado se encuentran vencidos 9 Hallazgos

Auditoría financiera – 2021, Cumplimiento del 0%, según lo reportado se encuentran en tiempo para realizar las acciones correctivas.

Conclusión de la Revisión Plan de Mejoramiento

De acuerdo al seguimiento y verificación de los soportes documentales aportados por la Entidad, se observa que los procedimientos presentados como acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento de la Unidad Nacional de Protección se concretan principalmente en: actualizaciones de instructivos y creación de formatos, expedición de circulares y la generación de actas.

De acuerdo con la Información reportada por la entidad, se ha implementado un plan de mejoramiento con 172 hallazgos, con algunos que datan desde 9 años atrás, con acciones de mejora que no están orientadas a solucionar las deficiencias plasmadas en los informes de la CGR, y con plazos de más de un año para su

ejecución y terminan incumplidas y vencidas lo que origina que las observaciones y/o hallazgos de parte de la CGR, sean recurrentes. Se encuentran acciones de mejoras propuestas por la entidad que no están orientadas a corregir las deficiencias presentadas glosadas por la CGR, no son acciones efectivas por tanto se repiten las situaciones año tras año.

Cabe destacar que el reporte de Cumplimiento y avance de Plan de Mejoramiento la vigencia 2022, rendido el 30 de enero de 2023, presenta un documento de seguimiento del segundo semestre de 2022, informando las acciones de mejora en ejecución y que no están cumplidas, sin tener en cuenta la circular 015 del 30 de septiembre de 2020, en el sentido de que no reportan los hallazgos con la totalidad de acciones de mejora propuestas y cumplidas, las cuales según la circular “...*Estas acciones deben estar evidenciadas lo cual será el soporte para darlas porcumplidas e informarlo a la Contraloría General de la Republica...*”

Lo que arroja un cumplimiento promedio de 35% e inefectivo por el incumplimiento de los plazos establecidos en las acciones de mejora.

1.11. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoría Financiera se determinaron diecisiete (17) hallazgos administrativos, dentro de los cuales cuatro (4) tienen connotación disciplinaria, dos (2) con connotación fiscal por cuantía de \$6.802.897.581, uno (1) con otras incidencias para dar trasladado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN; como se muestra a continuación:

Tabla 8.
Resumen de Hallazgos por incidencia

ENTIDAD	A	F	D	P	OI	Cuantía
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	17	2	4		1	6.802.897.581

Fuente: Elaboró equipo auditor

1.12. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Unidad Nacional de Protección 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 al recibo de este informe de conformidad con la Resolución Orgánica 042 del 26 de agosto de 2020.

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,



JULIO CÉSAR ALBERTO CÁRDENAS URIBE

Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad AD HOC

Aprobó: Carlos Alberto Gnecco Quintero
Revisó: Jaime Ricardo Frankis Mendez
Elaboró: Celmira Mantilla Villegas

Director de Vigilancia Fiscal 
Supervisor del Proceso Auditor
Líder Proceso Auditor
Judith Hincapié
Esperanza Salgado
Edgar Portillo

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Producto de la Auditoría Financiera se determinaron diecisiete (17) hallazgos administrativos, dentro de los cuales cuatro (4) tienen connotación disciplinaria, dos (2) con connotación fiscal por cuantía de \$6.802.897.581, uno (1) con otras incidencias para dar traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE.

Análisis del Balance General comparativo a 31 de diciembre de 2022

La información financiera registrada por la Unidad Nacional de Protección - UNP a 31 de diciembre de 2022, en el sistema SIIF Nación, presentan los siguientes saldos:

Tabla 9
Saldos Cifras Financieras UNP a 31-dic-2022 (cifras en pesos)

Código	Nombre Cuenta	Periodo Actual
1	ACTIVO	160.632.165.523
2	PASIVO	492.291.476.774
3	PATRIMONIO	(331.659.311.252)
4	INGRESOS	1.646.379.030.150
5	GASTOS	1.646.959.370.955

Fuente: SIIF – Suministrado por el UNP.

El activo corriente representa el 73% del total del activo, por \$117.089.590.000. La mayor participación en el activo corriente la tiene la cuenta 1.1 Efectivo con la subcuenta 1.1.10- Instituciones Financieras con saldo en el balance de \$75.688.214.000 (65%) se incrementó en 146% (\$44.878.506.000) con relación a la vigencia anterior. 1.3 - Cuentas por Cobrar representa el 17% del activo corriente, se incrementó en 41% equivalente \$5.762.001.000, en relación con el periodo anterior.

La cuenta 1.9 – Otros Activos representa el 17% del activo corriente, con saldo en el balance de \$ 20.103.638.000, se incrementó en 1% en relación con el periodo anterior, se disminuyó la subcuenta 1970 Activos intangibles en un 50% \$6.068.071.000, y se incrementó la subcuenta 1906- Avances y anticipos entregados en 88% equivalente a \$ 6.834.204.000.

El activo no corriente, representa el 27%, del total del activo, por valor de \$ 43.542.575.000. el rubro de Propiedad Planta y Equipo con saldo \$43.542.575.000, equivalente al 100%, presentó disminución de su saldo con respecto a la vigencia

anterior de 34% equivalente a \$22.927.262.000, originadas por las reclasificaciones y bajas en las siguientes subcuentas: 1637- Maquinaria y Equipo no Explotados, se disminuyó en 53% (\$4.255.005.000), 1655 - Maquinaria y Equipo se disminuyó en 32% (\$4.204.175.000), 1675 - Equipo de Transporte tracción y elevación, se disminuyó en 13% (\$5.689.531.000).

La cuenta 2.3 - Prestamos por Pagar se incrementó 100% por \$37.374.262.000, Financiamiento Interno de largo plazo, representa el 8% del Pasivo.

La 2.4- Cuentas por Pagar, se disminuyó en 56% (\$122.711.244.000) en relación con la vigencia anterior, la cuenta 2.5 – Beneficios a Empleados se disminuyó en 75%.

La Cuenta 2.7 - Provisiones, representan el 72% del Pasivo, con saldo a 31 de diciembre de \$355.910.756.000, se incrementó en 77% (\$154.751.714.000) en relación con la vigencia anterior, originado en la contabilización de las provisiones de Litigios y demandas

La cuenta 3.1 – Patrimonio de las entidades de Gobierno se incrementó en \$39.084.585.000 equivalente al 13%.

2.1.1. Materialidad Contable

CUANTITATIVA

Se seleccionó como base para calcular la materialidad contable el total de Activos, que, con corte a 31 de diciembre de 2022 del Balance Consolidado de la UNP es de \$160.632.165.522,56, y teniendo como base la opinión de la auditoría anterior que fue Negativa; la calificación del control interno vigencia anterior que fue con deficiente, que la cuenta de la vigencia anterior no fue fenecida que el riesgo combinado en la etapa de planeación de esta vigencia es medio y el diseño de los controles es parcialmente adecuado.

Materialidad Cuantitativa

El cálculo de la materialidad cuantitativa contable se resume a continuación:

Tabla No. 10
Cálculo Materialidad Cuantitativa Contable

Base seleccionada	Resultado
Total de Activos	\$160.632.165.522
Rango de %	1%
Materialidad de Planeación	\$1.606.321.655

Porcentaje determinado	50%
Error Tolerable	\$803.160.828
Importe para acumular RD (MP*%)	5%
Resumen de diferencias	\$80.316.083

Fuente: Determinado por grupo auditor

Es así como, al aplicar a la base seleccionada del 1%, arroja una materialidad de planeación de \$1.606.321.655, lo anterior, como uno de los criterios para emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros de la Entidad.

El error tolerable (ET) equivale al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir \$803.160.828.

El importe para resumen de diferencias (RD) es el 5% de la materialidad de planeación (MP), y equivale a \$80.316.083.

Sin embargo, es pertinente indicar que para el reporte en el Formato No. 25 – Resumen de Diferencias, se registrarán todas las incorrecciones encontradas independientemente de su cuantía.

Materialidad Cualitativa

Una vez analizada la información financiera del sujeto de control, los aspectos cualitativos definidos por el equipo auditor que se tomarán en cuenta para emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, se presentan a continuación:

Relacionados con la clasificación, revelación, o presentación

- Se considera material las reclasificaciones, estimaciones, ajustes, errores, eliminaciones, incorporaciones que se hayan registrado sin un adecuado análisis y no cuente con el soporte idóneo, que genere una sobrestimación y subestimación que originen dos o más hallazgos con connotación disciplinaria.

Relacionados con las circunstancias

- Se considera material si se generan dos o más hallazgos disciplinarios con incorrección relacionada con casos de fraude e incumplimiento de normatividad vigente relacionada.

•
Para este Macroproceso se asoció el siguiente objetivo específico:

1. Verificar la Propiedad, Planta y Equipo, las obras inconclusas y las construcciones en curso, con el fin de determinar su adecuado registro y revelación en los estados contables.
2. Evaluar el registro contable y revelación de las Sentencias y Conciliaciones.

De dicha evaluación se determinaron los siguientes hallazgos:

2.1.2. Relación de Hallazgos

Producto de los procedimientos de auditoría aplicados, se detectaron los siguientes hallazgos de auditoría relacionados con el macroproceso *Gestión Financiera y Contable*:

Hallazgo No. 1 - Sistemas de información – Convenios.

Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*

b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

“El anexo de la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016, PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE, expresa:

“3.2.8 Eficiencia de los sistemas de información.

Con independencia de la forma que utilicen las entidades para procesar la información, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia y eficacia en el procesamiento y generación de la información financiera.

Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información, atendiendo la naturaleza y complejidad de la entidad de que se trate; además, se deberá procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias.

En cuanto a las entidades que operan bajo la plataforma del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF NACIÓN, los jefes de las oficinas de control interno, o quienes hagan sus veces, evaluarán el cumplimiento de las políticas de seguridad, con el fin de garantizar que los registros de la información financiera se efectúen en forma debida.

En el mismo sentido y para efectos de garantizar el adecuado reporte de la información financiera a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), el jefe de la oficina de control interno, o quien haga sus veces, evaluará el cumplimiento de las políticas y protocolos de seguridad en la instalación, operación y mantenimiento de este aplicativo...”

Como resultado del análisis a la base de datos archivo Excel reportado por el grupo de convenios se evidencia que no se encuentran información relacionada con los convenios números 226 de 2016, 246 de 2016, 1150 de 2017 y 246 de 2017, y con relación al convenio 17 de 2019, este se encuentra descrito, pero sin información.

Esta situación, se origina porque la entidad no dispone de una aplicación o herramienta de sistemas para administrar y controlar estos convenios y contratos suscritos por la UNP, que no permita mantener un adecuado control y seguimiento sobre este proceso y que sea integrado al proceso contable.

El anterior hecho evidencia un riesgo en la administración de estos convenios y contratos por cuanto, no asegura que la elaboración de la información se haga con la calidad que se requiere y poder mantener el control, seguimiento, monitoreo y trazabilidad de los convenios en las diferentes etapas de su ejecución.

Respuesta de la Entidad

“En este punto, es importante señalar que, el proceso de Gestión de Convenios y en general todos los procesos de la UNP, se apoyan para la gestión de información en el uso de los sistemas de información propios y de externos entre los que podemos encontrar: SIGOB (para la gestión de correspondencias internas y externas), Microsoft SharePoint (gestión segura de información) y la suite Microsoft Office 365 (ofimática), herramientas que actualmente sirven de apoyo al seguimiento, control y gestión que realiza la Unidad

Nacional de Protección UNP y para el caso apoyo a la gestión a los convenios interinstitucionales.

También se usan sistemas de información externos, entre los que podemos mencionar: SECOP (gestión de contratos y convenios), SIIF-Nación (Gestión Financiera), Olimpia (operador de facturación)

Las herramientas mencionadas garantizan a la entidad la disponibilidad, integridad y confiabilidad de la información con alto respaldo como lo garantizan las herramientas de Microsoft. Adicionalmente la entidad cuenta con infraestructura de cómputo tipo Hiperconvergencia lo que garantiza servicios y sistemas de información con alta disponibilidad. De lo aquí señalado se evidencia que, resulta impreciso resaltar que, la entidad dispone de aplicaciones, sistemas y herramientas tecnológicas para administrar y controlar la información de los convenios y contratos suscritos por la UNP, como ya se señaló, contamos con el SIGOB, Microsoft SharePoint y la suite Microsoft Office 365 entre otros como el SIIF, SECOP y Olimpia.

Si bien parte de la gestión se controla y registra en libros de Excel, estos son gestionados desde la plataforma SharePoint la cual garantiza control de acceso, control de versionamiento y auditoría a la información contenida y procesada en estos.

De otra parte, resulta importante señalar que, de la muestra solicitada en la presente auditoría, el ente de control no se requirió de manera particular al Grupo de Convenios la información que sirve de base para la observación, razón por la cual desconocemos la base utilizada para la presente observación. Sumado a que, la observación no guarda una relación con el alcance de la auditoría, lo anterior toda vez que, los años a auditar no comprometen el periodo 2016 al 2019.”

Análisis de la respuesta

Los argumentos presentados por la entidad en su respuesta no desvirtúan la observación presentada por este órgano de control, por lo tanto se configura como hallazgo, toda vez que, la entidad es consiente que la misma no cuenta con un sistema de información integrado y que la mayoría de los procesos que desarrolla la entidad se hacen en hojas de cálculo Excel, que si bien corresponden a herramientas de apoyo para desarrollar las tareas en las diferentes áreas estas son susceptibles de modificaciones o de pérdida de información.

Si el cargue de la información no se realiza en orden cronológico, de forma sistemática completa y con la calidad que debe contener la información, las herramientas mencionadas no *garantizan a la entidad la disponibilidad, integridad y confiabilidad de la información* como lo menciona la entidad en su respuesta.

De otro lado, el alcance de la auditoría es dictaminar los estados financieros de la entidad a 31 de diciembre de 2022, los cuales son el resultado del sistema de control

y registro de los gastos e ingresos y demás operaciones económicas que realiza la entidad, y si en el desarrollo del trabajo auditor se evidencian situaciones que corresponden a periodos anteriores que pueden afectar las cifras o el registro de las mismas se debe comunicar de acuerdo con la función Constitucional y legal de la Contraloría General de la Republica.

Hallazgo No. 2 - Resoluciones de Mandamiento de Pago – (D).

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

“Decreto 4065 de 2011, Decreto 4065 de 2011, establece las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, función N°6 “...llevar a cabo las acciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Unidad Nacional de Protección por todo concepto, adelantando los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar...”

Donde se establece las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, función N°6 Llevar a cabo las acciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Unidad Nacional de Protección por todo concepto, adelantando los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar...”

Asimismo, el **“Procedimiento de Recaudo de Cartera, Cobro Persuasivo y Coactivo código “GJU-PR-13/V1” “...la Oficina Asesora Jurídica debe:**

1. Gestionar alarmas trimestralmente a través de memorando solicitándole a las dependencias de la entidad información acerca de cuentas pendientes para cobro a través de procesos persuasivo y coactivo.
2. Solicitar al área de Contabilidad los documentos que hagan falta y que impidan abrir de manera completa el expediente de cobro.
3. Gestionar la Cartera
4. Ejecutar cobro persuasivo o coactivo cuando sea el caso
5. Cerrar la cartera de acuerdo con su gestión.

“El anexo de la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016, PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE, expresa:

3.2.9 Coordinación entre las diferentes dependencias

La visión sistémica de la contabilidad exige responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, lo cual requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades.

3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable.

El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.

3.2.9.2 Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. Es preciso señalar que las bases de datos administradas por las diferentes áreas de la entidad se asimilan a los auxiliares de las cuentas y subcuentas que conforman los estados contables, por lo que, en aras de la eficiencia operativa de las entidades, no podrá exigirse que el detalle de la información que administre una determinada dependencia se encuentre registrado en la contabilidad.

La presentación oportuna y con las características requeridas por las diferentes áreas que procesan información deberá ser una política en la que se evidencie un compromiso institucional.”

- Ley 1952 de 2019 “Por la cual se expide el código general disciplinario”.

Como resultado del análisis a la cuenta 1385 - Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo y notas a los estados financieros se evidencia que, se tienen facturas con

más de cinco (5) años pendientes de cobro por concepto de servicios prestados por la UNP con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, con cargo a los convenios interadministrativos, firmados con entidades del orden nacional y territorial, que solo hasta agosto y septiembre de la vigencia del 2022, se emitieron las primeras resoluciones de mandamiento de pago por parte de la Oficina Asesora Jurídica.

Es decir que, la oficina jurídica no cumple con las funciones expresadas en No. 6 del artículo 12 del Decreto 4065 de 2011 de *“Llevar a cabo las acciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Unidad Nacional de Protección por todo concepto, adelantando los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar...”* Asimismo, se evidencia la inaplicabilidad del procedimiento de Recaudo de Cartera, Cobro Persuasivo y Coactivo adoptado por la entidad, tanto por el grupo de Convenios quien tiene la obligación de remitir a la Oficina Asesora Jurídica, los documentos que presten mérito ejecutivo de la deuda para abrir el correspondiente expediente e iniciar el proceso de cobro, como por la Oficina Asesora Jurídica, lo que lleva al vencimiento de las facturas, así como a caducidades y prescripciones de la cartera, que traen consigo una mala gestión de recuperación de recursos.

Respuesta de la Entidad

*“Frente a esta observación y de acuerdo con la información que reposa en la Oficina Jurídica y el Grupo Convenios, de la Unidad Nacional de Protección UNP, es necesario manifestar que para poder dar cabal cumplimiento a la Ley 87 de noviembre 29 de 1993, y en especial a en su **“...ARTÍCULO 2. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO,** mencionado por la Contraloría General de la República CGR, la Unidad Nacional de Protección UNP, basada en lo dispuesto en el Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011 numeral 17 del artículo 11 ibidem, que para el efecto asigna al director general de la UNP la función de:*

Así las cosas, mediante la Resolución 0196 del 2 de marzo de 2020 expedida por el director general de la Unidad Nacional de Protección UNP, se adopta el MANUAL INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA, COBRO PERSUASIVO Y COACTIVO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, el cual fue oficializado el 02 de junio de 2021. Dicho lo anterior, podemos afirmar que la Unidad Nacional de Protección UNP, desde su creación con el Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011, ha venido trabajando en cada una de las tareas requeridas para lograr el cumplimiento de la Misión Institucional, atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar a la administración pública. Así mismo, el área de Convenios de la entidad y la Oficina Asesora Jurídica, han trabajado conjuntamente, realizando paso a paso cada uno de los procesos requeridos tanto para realizar el cobro persuasivo de las facturas y/o cuentas de cobro, como para lograr el efectivo Cobro Coactivo de cada una de esas facturas y/o cuentas de cobro que se

encuentren en mora. En conclusión, las garantías mencionadas por la Contraloría General de la República CGR en su escrito de observaciones, es decir, las descritas en la Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO, se han cumplido al pie de la letra por parte de la Unidad Nacional de Protección, valga decir:

Análisis de la respuesta

Las fechas de los hechos y actuaciones relacionados con el proceso de cobro coactivo evidenciados en la presente auditoría, confirman el cumplimiento inoportuno de la función de la oficina Jurídica, que solo hasta agosto y septiembre de la vigencia del 2022, se expidieron las primeras resoluciones de mandamiento de pago por parte de la Oficina Asesora Jurídica.

Por todo lo anterior se concluye que la respuesta de la entidad no desvirtúa la observación y se constituye en hallazgo de auditoría, con incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 3 - Avances para viáticos y gastos de viaje.

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

Resolución 533 de 2015 sus modificaciones y anexos: “por la cual se incorpora, en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”.

-Instructivo No 001 (4 de diciembre de 2020): “instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2020-2021, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”:

“...1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable 1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes: Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas activas y pasivas; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y amortizaciones; reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos.

También se garantizará el reconocimiento o revelación de procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre cuentas bancarias, a partir de la información suministrada por el área jurídica y/o por la dependencia encargada de valorar los riesgos en la respectiva entidad, aplicando para el efecto, el marco normativo de contabilidad correspondiente.

Igualmente, en relación con los activos, se revisará el valor residual, la vida útil y el método de depreciación y amortización, si existe un cambio significativo en estas variables, se ajustarán para reflejar el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio.

Las entidades también deberán efectuar la depuración de las cuentas de orden y acopiar la información suficiente para la preparación de las notas a los estados financieros. (...)

1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable. Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable.

Resolución No 193 de 2016:

Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable.”

3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información. “...Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos,

inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad. (...).

3.2.16 Cierre contable. Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generan hechos económicos, tales como cierre de compras, ventas, tesorería y presupuesto; recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos; elaboración de inventario de bienes; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje; anticipos a contratistas y proveedores; conciliaciones; verificación de operaciones recíprocas; y ajustes por deterioro, depreciaciones, amortizaciones, agotamiento o provisiones, entre otros.

“Artículo 2.2.5.5.29 del Decreto 1083 de 2015, y en el Artículo 14 de la Resolución 0255 de 2021, (modificado por la Resolución 0001 de 2022), el trámite de legalización debe realizarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la finalización de la comisión de servicio y/o autorización de viaje”.

“El parágrafo 5 del Artículo 14 de la Resolución 0255 de 2021, (modificado por la Resolución 0001 de 2022), dispone :“(...) La responsabilidad de legalizar las comisiones de servicio o autorizaciones de viaje, según corresponda, recae en primer lugar en el servidor público y/o contratista a quien le fue conferida la respectiva comisión al interior del país, y subsidiariamente responderá el respectivo superior inmediato y/o supervisor del contrato.(...)”; por lo que, de allí deviene que la inobservancia a los términos de legalización se contempla como causal para remitir la actuación al grupo disciplinario interno, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 24 del mismo acto administrativo: “(...) 3. No legalizar la respectiva comisión de servicio o autorización de viaje dentro de los plazos fijados o si a pesar de haberla tramitado lo hizo con novedades o inconsistencias que nunca fueron subsanadas.”

La subcuenta 190603 - Avances para viáticos y gastos de viaje, a 31 de diciembre de 2022, presenta un saldo de \$14.624.618.800, el cual se incrementó en 87.73% con respecto a la vigencia 2021, que a la misma fecha presentó un saldo de \$7.790.414.610.

Como resultado del análisis a las bases de datos elaboradas por el *Grupo de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje*, se establecieron 1577 comisiones de servicio correspondientes a la vigencia 2022, que, con corte a 31 de diciembre de 2022, no han sido legalizados por parte de sus beneficiarios.

Dentro de estas comisiones se encuentran casos particulares que revisten especiales características que demandan presuntas conductas disciplinarias. Toda vez que, en la vigencia 2022, se remitieron 692 casos a la Oficina de Control Interno Disciplinario correspondiente a la vigencia 2021.

Por lo anterior, el saldo de la cuenta 190603 - Avances para viáticos y gastos de viaje, reflejado en el Balance General con corte a 31 de diciembre de 2022, de \$14.624.618.800, se encuentra sobrestimado, asimismo, sobrestima la cuenta 3110 Resultado del Ejercicio, originado en las deficiencias en la aplicación de las normas de legalización de los viáticos en los términos establecidos, y la falta de depuración permanente de las legalizaciones por parte del Grupo de Comisiones de Servicio y Autorizaciones de Viaje.

Respuesta de la Entidad

Sea lo primero señalar que, en la Unidad Nacional de Protección, el procedimiento interno para el trámite de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje se encuentra regulado bajo el código: GABSPR-15/V2 dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) – actualizado el 29/04/2022 (anexo), el cual, está alineado en consonancia con lo dispuesto en la Resolución UNP No. 0255 del 3 de marzo de 2021, modificada por la resolución 0001 del 3 de enero de 2022 (anexas).

En línea con lo anterior, en el capítulo III de la Resolución de la Unidad Nacional de Protección UNP 0255 de 2021 – modificada por la Resolución 001 de 2022, quedaron definidas las etapas requeridas para el trámite de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje en la entidad, entre otras, la de legalización, así: “VII. Etapa de Legalización de Comisiones de Servicio y Autorizaciones de Viaje. Una vez ha finalizado la comisión de servicio o autorización de viaje, esta debe ser legalizada obligatoriamente por el respectivo funcionario o contratista dentro de los cinco (5) días siguientes a su finalización, ante el grupo de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje. En el evento en que la documentación allegada por el Servidor Público o Contratista evidencie novedades o inconsistencias, se informa de dichas situaciones al servidor público o contratista a efectos de que este proceda a subsanarlas de forma inmediata.

Aquí es fundamental poner de presente que, en el año 2021, se implementó el pago anticipado de los viáticos y gastos de desplazamiento a través de la plataforma del

SIIF – Nación y posteriormente en la vigencia 2022 se incluyó el pago anticipado de los gastos de viaje.

A pesar de que, con la referida implementación del módulo de viáticos del SIIF-Nación y del pago anticipado de los gastos de viaje, se alcanzó una mejora en la optimización del proceso y en especial en la reducción de los tiempos de pago a los funcionarios y contratistas; la situación registrada en la vigencias 2021 y 2022, reflejó algunos inconvenientes técnicos y administrativos (ajenos a la entidad) que terminaron afectando la dinámica del flujo de recursos utilizados para tales efectos y los correspondientes procesos de legalización de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, por lo cual, se hace necesario explicar lo siguiente: En referencia con los \$14.628.672.227 por concepto de comisiones pendientes por legalizar con corte a 31 de diciembre 2022, en la base de datos de SIIF Nación, resulta fundamental precisar que, este es el acumulado que viene desde las vigencias 2020, 2021 y 2022 por el mismo concepto; por lo que, no corresponde exclusivamente a la vigencia 2022.

Al respecto, es relevante indicar que la información de comisiones pendientes por legalizar debe ser contrastada de manera manual y conforme cada una de las comisiones de servicios o autorizaciones de viaje, lo que, demanda un ejercicio complejo y dispendioso que requiere de tener una certeza absoluta para no efectuar reportes incorrectos y temerarios de personas que cumpliendo con la obligación de legalizar no aparezcan registradas en su última actuación realizada en las bases que se descargan del SIIF- Nación.

Sumando a lo anterior, se encuentran las frecuentes e ininterrumpidas fallas técnicas en la plataforma del SIIF – Nación, que impedían el cargue de información o la legalización de comisiones de servicio o autorizaciones de viaje en el sistema.

Inconvenientes técnicos que terminaron impactado de manera negativa la gestión de legalización de las comisiones de servicio de servidores públicos y contratistas de prestación de servicios; así como los diferentes procesos que se surten al interior del área de tesorería.

Análisis de la respuesta

Los argumentos presentados por la entidad en su respuesta no desvirtúan la observación presentada por este órgano de control, por lo tanto, se configura como hallazgo toda vez que, las cifras presentadas en los estados financieros demuestran que no se cumple con lo estipulado por la entidad “*el trámite de legalización debe realizarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la finalización de la comisión de servicio y/o autorización de viaje.*”

Hallazgo No. 4 - Traslado de Función de Facturación y Cartera.

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

Resolución No. 0880 de 7 de diciembre de 2016, se crean y organizan los grupos internos de trabajo de la Unidad Nacional de Protección – UNP

Resolución No. 0826 del 12 de junio de 2018, por el cual se modifica parcialmente la Resolución 0880 del 7 de diciembre de 2016 y se dictan otras disposiciones.

Resolución No. 0831 de 7 de junio de 2019, por medio del cual se adiciona y modifica la Resolución No. 0880 del 7 de diciembre de 2016, se derogan algunas resoluciones y se dictan otras disposiciones.”

El proceso de facturación y cartera a partir del 17 de agosto de 2022 lo viene desarrollando al grupo de contabilidad labor que venía cumpliendo el grupo de convenios. Este traslado de funciones se dio sin modificar el numeral 10 del artículo 18 de la Resolución 0880 del 7 de diciembre de 2016, modificado en el artículo 2 de la Resolución 0826 del 12 de junio de 2018, así mismo no se ha modificado el procedimiento interno adoptado por la UNP para la facturación y cartera.

El anterior incumplimiento, puede generar nulidades de los procesos que se produzcan o generen por no estar debidamente documentados en la creación de los grupos internos de trabajo, en las funciones asignadas y se diluye la responsabilidad adicionalmente se evidencia una indebida segregación de funciones toda vez que el área contable asume las responsabilidades de facturación, cobro y registro contable.

Respuesta de la entidad

Mediante Resolución 0831 de 2019, artículo 10 - Numeral 9, el Grupo de Contabilidad GDC) dependiente de la Secretaría General desarrolla las funciones de “Efectuar el registro contable de la totalidad de las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales realizadas por la entidad”. función que viene desarrollando continuamente en los demás registros contables, exceptuando la facturación de los Convenios y/o Contratos administrativos que asumió a partir del 17 de agosto de 2022, función anteriormente desarrollada por el Grupo de Convenios y que el Grupo de Contabilidad administraba en el SIIF Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, por consiguiente, el proyecto de modificación del procedimiento del Grupo de Contabilidad se encuentra proyectada y en proceso de aprobación final. Con base en lo anterior, la Coordinación del Grupo de Convenios está realizando las modificaciones a la resolución 0831 del 07 de junio de 2019 en lo que respecta al artículo 17A - numeral 10, ajustando las funciones del Grupo de Convenios, excluyendo el proceso de facturación electrónica, para posteriormente actualizar el procedimiento y la caracterización. Igualmente, se está socializando con el Grupo de Contabilidad para mantener una articulación en el proceso de cobro persuasivo.

En conclusión, no se puede generar una nulidad del proceso de facturación al Grupo de Contabilidad, puesto que la facturación es un proceso interno de la Unidad Nacional de Protección UNP y siempre ha estado registrado el proceso contable de acuerdo con las directrices emitidas por la CGN y soportados en las causaciones en el aplicativo de SIIF Nación (Funcionalidad de Contabilidad y Tesorería).”

Análisis de la respuesta

Los argumentos presentados por la entidad en su respuesta no desvirtúan la observación presentada por este órgano de control, por lo tanto, se configura como hallazgo toda vez que, se presenta una inaplicabilidad de las normas con las cuales se crean y organizan los grupos internos de trabajo de la Unidad Nacional de Protección – UNP, también se incumple con los Objetivos del Sistema de Control Interno contenidos en la Ley 87 de noviembre 29 de 1993, artículo 2º. *Literal 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...”*

Así mismo en su respuesta la entidad manifiesta: “... Con base en lo anterior, la Coordinación del Grupo de Convenios está realizando las modificaciones a la

resolución 0831 del 07 de junio de 2019 en lo que respecta al artículo 17A - numeral 10, ajustando las funciones del Grupo de Convenios, excluyendo el proceso de facturación electrónica, para posteriormente actualizar el procedimiento y la caracterización...”

Hallazgo No. 5 - Método de reconocido valor Técnico de la información cargada en el EKOI.

“La Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

“Resolución 533 de 2015 sus modificaciones y anexos: *“por la cual se incorpora, en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”.*

-Instructivo No 001 (4 de diciembre de 2020): “instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2020-2021, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”:

“...1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable 1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes: Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas activas y pasivas; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y amortizaciones; reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos.

También se garantizará el reconocimiento o revelación de procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre cuentas bancarias, a partir de la información suministrada por el área jurídica y/o por la dependencia encargada de valorar los riesgos en la respectiva entidad, aplicando para el efecto, el marco normativo de contabilidad correspondiente.

Igualmente, en relación con los activos, se revisará el valor residual, la vida útil y el método de depreciación y amortización, si existe un cambio significativo en estas variables, se ajustarán para reflejar el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio.

Las entidades también deberán efectuar la depuración de las cuentas de orden y acopiar la información suficiente para la preparación de las notas a los estados financieros. (...)

1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable.

Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable.

“Anexo Resolución No 193 de 2016: Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable:

3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información: “...Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad. (...).

3.2.16 Cierre contable. Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en

todas las áreas que generan hechos económicos, tales como cierre de compras, ventas, tesorería y presupuesto; recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos; elaboración de inventario de bienes; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje; anticipos a contratistas y proveedores; conciliaciones; verificación de operaciones recíprocas; y ajustes por deterioro, depreciaciones, amortizaciones, agotamiento o provisiones, entre otros...”

Políticas Contables.

7.3.1.3 PASIVOS PROVISIONES Y CONTINGENCIAS.

7.3.1.3.1 CRÉDITOS JUDICIALES.

Los créditos judiciales se reconocerán de conformidad con la información suministrada por la Oficina Asesora Jurídica, de acuerdo con las sentencias y decisiones proferidas por los despachos judiciales y administrativos.

El valor reconocido, corresponde a la liquidación efectuada por la Oficina Asesora Jurídica, derivada de la sentencia ejecutoriada, tal y como se indicará más adelante.

Ahora bien, las provisiones contables de los procesos judiciales en contra de la Entidad se efectuarán por el valor que informe la Oficina Asesora Jurídica, de acuerdo con la metodología que se adopte para ello.

“...La UNP adoptó la metodología de reconocido valor, para el cálculo de la provisión contable en caso de condena dentro de los procesos judiciales, teniendo en cuenta la Resolución No 353 de 2016 de la Contaduría General de la Nación “Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico, para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales en contra de la entidad”. Teniendo en cuenta el instructivo implementado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la cual, se dictan los lineamientos para el cálculo de la provisión contable, a partir de una metodología de reconocido valor técnico y el procedimiento que se encuentre vigente para tal fin.

Los pasivos contingentes se evaluarán de forma continuada, con el fin de asegurar que su evolución se refleje apropiadamente en los estados financieros. ...”

La subcuenta 270103 – Provisiones, Litigios y Demandas a 31 de diciembre de 2021, presentó un saldo de \$355.910.755.985,28, esta subcuenta durante la vigencia 2022 solo presenta un registro en el mes de diciembre, es decir durante toda la vigencia no se evalúa de forma continua las cifras contables contra la evolución de los riesgos de los procesos mes a mes. Así las cosas, en el mes de diciembre se evidencia un registro créditos (El valor estimado de la provisión constituida) por \$356.297.239.867.39 y un registro débito (El valor trasladado a la cuenta por pagar una vez se haya emitido la sentencia definitiva) por \$201.545.525.424.29.

La anterior situación permite que, cuando se registran los fallos de las Sentencias debidamente Ejecutoriados en la cuenta 2460- Cuentas por Pagar - Créditos Judiciales se afecta la subcuenta de ingresos 480826 -Otros Ingresos – Recuperaciones por valor de \$121.481.418.646.34, para la vigencia 2022, según lo manifestado por la entidad y lo revelado en las Notas a los estados financieros a de diciembre de 2021, “...Las recuperaciones corresponden en su mayoría a gastos por provisiones de sentencias contabilizadas en vigencias anteriores y que, por información de la oficina Jurídica de la entidad, la liquidación se ha determinado por menor valor, constituyéndose de esta forma en una recuperación para la entidad...” es decir, este aparente ingreso corresponde a la reversión del gastos por sentencias provisionados en exceso, demostrando así que la falta de oportunidad en el análisis de los riesgos de pérdida de procesos en contra, afectan la veracidad de las cifras contables, y conlleva asimismo, que cuando se constituya una provisión se incremente en exceso el gasto.

Para la vigencia 2021, el valor registrado en la cuenta 480826 -Otros Ingresos – Recuperaciones fue de \$ 271.363.035.000

Tabla No. 11
Saldo por Vigencias

Cuenta	Saldo 31/12/20	Saldo 31/12/21	Saldo 31/12/22
2.7.0103 – Provisiones	299.525.557.000	201.159.041.542	355.910.755.985
48.08.26 - Otros Ingresos – Recuperaciones.		271.363.035.000	121.481.418.646
Porcentaje de recuperación		90.60%	60.39%

Fuente: Cifras de estados financieros al cierre de la vigencia

Si bien, no se puede estimar su valor con la suficiente fiabilidad, la entidad presenta debilidades en la aplicación de la política contable para determinar la provisión de los procesos en contra, con relación al método de reconocido valor técnico establecido por la Entidad para obtener una cifra acorde con la realidad y que se reflejen apropiadamente en los estados financieros. Teniendo en cuenta los antecedentes de reversiones de los gastos de periodos anteriores por este concepto.

Con lo anterior, se establece que el saldo de la cuenta 270103 – Provisiones, Litigios y Demandas reflejado a 31 de diciembre de 2022, por \$355.910.755.985,28 presenta incertidumbre por la aplicación inadecuada de la política y el método de reconocido valor técnico, que afecta directamente el Resultado del Ejercicio en cada vigencia por la sobrestimación de los gastos en similar cuantía, y su consecuente saldo negativo del Patrimonio.

Respuesta de la Entidad

“Teniendo en cuenta el proceso de calificación del riesgo procesal es pertinente precisar que la metodología adoptada para adelantar el cálculo de la provisión contable es la señalada en la Resolución 353 de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica y utilizando el instrumento técnico denominado “plantilla de ayuda para el cálculo de la provisión contable para los procesos judiciales”, en donde cada abogada responsable del proceso adelanta el análisis de los criterios establecidos como riesgos y a partir de los niveles ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO, BAJO, así como lo señala el artículo 6 de la precitada resolución, en los siguientes términos: a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante. b) Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda. c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales. d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.” Ahora bien, de acuerdo con el reporte adelantado por los abogados para cada vigencia, se observa que aplicaron la metodología referenciada en la Resolución 353 y con base en el resultado, se establece que para el año 2021 el informe reportado a contabilidad por 201.159.041.542 corresponde a 332 procesos activos con calificación de riesgo ALTO, para el año 2022, el número de procesos activos con calificación de riesgo ALTO, subió a 441, por un valor de 355.910.755.985 y no por el valor que registra el cuadro resumen de la citada observación, situación que evidencia que en efecto exista la diferenciación señalada entre el año 2021 y el año 2022, por un valor de \$154.751.714.443 correspondiente a 109 procesos en su mayoría correspondientes al medio de control de Reparación Directa, los cuales que hacen la diferencia. Por lo anterior, si la Contraloría General de la Republica considera que la metodología de reconocimiento de valor técnico aplicada para el cálculo de la provisión contable que fue expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no arroja resultados precisos se sugiere que la misma cite a la ANDJE para que ajuste la metodología y permita arrojar resultados más exactos.”

Análisis de la respuesta

La Contraloría General de la Republica en ejercicio de su función Constitucional y legal dada en el Artículo 267 - *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación*, ha comunicado los anteriores hechos como resultado del análisis realizado por el grupo auditor en la observación anterior, donde se ha evidenciado en los saldos a 31 de diciembre de 2021, el valor registrado en la cuenta 480826 -Otros Ingresos – Recuperaciones por \$271.363.035.000 equivalente 90.60% del valor provisionado en la vigencia 2020, y para el 2022, el valor registrado en la cuenta 480826 -Otros Ingresos – Recuperaciones fue de \$121.481.418.646, equivale al 60.38% del valor provisionado en la vigencia 2021, como gasto para atender las demandas en contra de la entidad, esta situación de reversión de este gasto y en

los porcentajes señalados muestra la deficiencia en el diligenciamiento de las herramientas para la calificación del riesgo.

Asimismo, este movimiento contable demuestra que la entidad no realiza seguimiento permanente mes a mes de sus procesos en contra, éste se limita a realizar ajustes de la provisión de las cuentas de ingreso y gasto con los con el fin de actualizar la nueva provisión de acuerdo con, el riesgo determinado hasta el mes de diciembre.

La información analizada fue entregada por la entidad en respuesta a nuestras solicitudes formalmente diligenciadas y consideradas como oficiales de acuerdo con la carta de Salvaguarda suscrita por el Representante Legal de la entidad el 8 de febrero de 2023, donde manifiesta:

1. *Somos responsables por la oportuna preparación y presentación de la información relacionada con todo el asunto o proceso objeto de evaluación por la Contraloría General de la República*
2. *Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por la CGR, atendiendo los requerimientos hechos por el equipo de auditoría; dicha información es válida, integral, y completa para los propositos del proceso auditor en curso.*
3. *Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes*

Con la respuesta dada por la UNP a la observación realizada por CGR, no desvirtúa los hechos comunicados, por tanto, esta observación se configura como hallazgo.

Hallazgo No. 6 - Notas a los Estados Financieros.

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”

“El anexo de la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016, PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE, expresa:

3.3.1 Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable.

A continuación, se relacionan algunas de las acciones de control que se deberán realizar:

PRESENTACIÓN DE NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS

37. Verificar que, para cada elemento de los estados financieros revelado en las notas, se hayan aplicado los criterios específicos de revelación establecidos en el marco normativo aplicable a la entidad.

38. Comprobar que las notas a los estados financieros revelen información que, por su materialidad, requiera presentar una explicación a través de información que aporte valor agregado a los estados financieros.

39. Verificar que exista concordancia entre las cifras expuestas en los estados financieros y los saldos desagregados en las notas.

Políticas Contables

7.4.6 Notas a los Estados Financieros

Las Notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.

7.4.7 Estructura

7.4.8 Revelaciones.

- Los juicios, diferentes de aquellos que involucren estimaciones, que la administración haya realizado en el proceso de aplicación de las políticas contables y que tengan un efecto significativo sobre los importes reconocidos en los estados financieros en el resumen de las políticas contables significativas o en otras notas.
- Los supuestos realizados acerca del futuro y otras causas de incertidumbre en las estimaciones realizadas al final del periodo contable, que tengan un riesgo significativo de ocasionar ajustes importantes en el valor en libro de los activos o pasivos dentro del periodo contable siguiente. Con respecto a esos activos y pasivos,

las notas incluirán detalles de su naturaleza y su valor en libros al final del periodo contable.

- *Las limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto en el desarrollo normal del proceso contable o en la consistencia o razonabilidad de las cifras.*
- *La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital.”*

Como resultado del análisis a los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2022 se evidencia que las notas a los Estados Financieros presentados, no revelan de forma completa las supuestos realizados acerca del futuro y otras causas de incertidumbre en las estimaciones realizadas al final del periodo contable que tengan un riesgo significativo de ocasionar ajustes importantes en el valor en libros de los activos y pasivos dentro del periodo contable siguiente. Concordante con la política contable establecida en sus numerales *7.4.6 Notas a los Estados Financieros, 7.4.7 Estructura, 7.4.8 Revelaciones.*

La anterior situación obedece a la falta de seguimiento y control en la elaboración de esta información financiera que conlleva a una inadecuada revelación y presentación de los hechos económicos que genera la entidad en desarrollo de misión.

Respuesta de la entidad

“La Unidad Nacional de Protección UNP revela de forma amplia y suficiente su situación financiera al cierre de cada vigencia y como parte de su análisis hace comparativo de la evolución de su Activo, Pasivo y Patrimonio de los últimos cinco (5) años, ya que esto permite generar alertas tempranas sobre los posibles riesgos financieros que pueden afectar el correcto desempeño futuro. Sustentando esta afirmación se ilustra con las siguientes evidencias que forman parte de los elementos de los estados financieros.”

Análisis de la respuesta

Con la respuesta dada por la UNP a la observación realizada por CGR, no se desvirtúa los hechos comunicados, la información analizada fue entregada por la entidad en respuesta a nuestras solicitudes formalmente diligenciadas y consideradas como oficiales de acuerdo con la carta de Salvaguarda suscrita por el Representante Legal de la entidad el 8 de febrero de 2023, donde manifiesta que:

1. *Somos responsables por la oportuna preparación y presentación de la información relacionada con todo el asunto o proceso objeto de evaluación por la Contraloría General de la República*
2. *Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por la CGR, atendiendo los*

requerimientos hechos por el equipo de auditoria; dicha información es válida, integral, y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.

3. *Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes*

Hallazgo No. 7 - Reporte de información en el sistema SIRECI.

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan 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...”*

Resolución 0042 de 25 de agosto de 2020, mediante la cual se reglamenta la rendición electrónica de cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República través del Sistema Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y otra Información - **SIRECI - TÍTULO II RENDICIÓN DE LA CUENTA E INFORMES - CAPÍTULO I RENDICIÓN DE LA CUENTA ANUAL CONSOLIDADA DEFINICIÓN, RESPONSABLES, CONTENIDO, PERÍODO Y TÉRMINO - Artículo 10. Contenido. Artículo 11. Período.** Comprende el año fiscal entre el 1° de enero al 31 de diciembre del respectivo año, y corresponde a la vigencia en la que se genera la información que deben rendir en la cuenta anual consolidada.”

En el reporte de información en el sistema SIRECI de la Contraloría General de la República, en el Formulario: 84 F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES, la Unidad Nacional de Protección presentó la siguiente información:

Tabla No. 12
Relación de Procesos Judiciales
Vigencia 2022
Cifras en pesos

Formulario: 84 F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES (VER 3.0) 2021		
CUENTA	CONCEPTO	VALOR
(56) MONTO DE LA PROVISIÓN / CONTABLE	Valor de la provisión según SIRECI	40.323.123.907,00
270103001	SALDO CONTABLE 31 DIC DE 2021	201.159.041.542,18
	DIFERENCIA	-160.835.917.635,18

Formulario: 84 F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES (VER 3.0) 2022		
CUENTA	CONCEPTO	VALOR
(56) MONTO DE LA PROVISIÓN / CONTABLE	Valor de la provisión según SIRECI	312.926.273.676,00
270103001	SALDO CONTABLE 31 DIC DE 2022	355.910.755.985,28
	DIFERENCIA	-42.984.482.309,28

Fuente: Información reportada UNP, SIRECI- CGR

En la anterior información se evidencia unas diferencias, en el diligenciamiento del Formulario 84 F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES a 31 diciembre de 2021, hay una diferencia en el reporte \$160.835.917.635, en aclaración la entidad manifiesta que: *“...el reporte de contabilidad es por \$201.159.041.542,18, correspondiente a 332 procesos activos con riesgo ALTO de pérdida, el reporte del SIRECI se descargó del EKOGUI con fecha de 27 de febrero de 2022...”* es decir que no correspondería al corte a reportar.

Igualmente, para a 31 diciembre de 2022, hay una diferencia en el reporte de \$42.984.482.309, en la cuenta 270103. en aclaración la entidad manifiesta que:

“...Para el año 2022, el reporte de contabilidad es por \$355.910.755.985,28, correspondiente a 441 procesos activos con riesgo ALTO de pérdida, el reporte del SIRECI de 2022 solicitó reporte de procesos terminados cuyo reporte arrojó la cifra \$ 40.323.123.907,00 lo que significa que en efecto exista dicha diferencia...”

Lo anterior evidencia la inaplicabilidad de lo reglado en la *Resolución 0042 de 25 de agosto de 2020, TÍTULO II Rendición de la Cuenta e Informes - CAPITULO I Rendición de la Cuenta Anual Consolidada Definición, Responsables, Contenido,*

Período y Término - Artículo 10. Contenido y Artículo 11. Período. Comprende el año fiscal entre el 1° de enero al 31 de diciembre del respectivo año, y corresponde a la vigencia en la que se genera la información que deben rendir en la cuenta anual consolidada.

Respuesta de la entidad

“Teniendo en cuenta la Resolución 0042 de 25 de agosto de 2020 que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). La Unidad Nacional de Protección de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.”, artículo 14 “Funciones de la Oficina de Control Interno. Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes”, numeral 9, establece “Preparar y consolidar el Informe de Rendición de Cuenta Fiscal que debe presentarse anualmente a la Contraloría General de la República al comienzo de cada vigencia”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la función del reporte de dicha información está a cargo de la Oficina de Control Interno, por lo cual, la Oficina Asesora Jurídica para el corte a 31 de diciembre de 2022, se reportó al Grupo de Contabilidad el informe de provisión contable por la suma de \$355.910.755.985,28 valor correspondiente a 441 procesos con probabilidad de pérdida alta, aclarando que este reporte corresponde a procesos activos. Igualmente, para este mismo corte la remitió a la Oficina de Control Interno el (Insumo F9) extraído de la plataforma Ekogui, con el fin de cargar la información correspondiente en SIRECI. Sin embargo, dicha plataforma solo permitió la información correspondiente a los procesos terminados por valor de \$40.323.123.907,000. Por lo que la comparación que están realizando es de los procesos activos con los procesos terminados, comparación que no es posible teniendo en cuenta que son conceptos diferentes.

Para el corte a 31 de diciembre de 2021, el reporte correspondiente a la provisión contable suministrada al Grupo de Contabilidad fue por la suma de 201.159.041.542,18 aplicado a 332 procesos activos con riesgo alto de pérdida, trámite que se adelantó utilizando la herramienta que suministra la Agencia Nacional de Defensa Jurídica denominada “plantilla de ayuda para el cálculo de la provisión contable para los procesos judiciales”, información y resultado que es la misma que se reportó al Grupo de Contabilidad adscrito a la Secretaría General; ahora bien, el reporte al Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, para el año 2021, fue por \$312.926.273.676 donde se establece una diferencia de \$111.767.232.134,18, entre lo reportado al Grupo de Contabilidad y a SIRECI, aclarando que el insumo que se descarga para SIRECI, lo suministra el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado – EKOGUI, en el módulo de procesos judiciales denominado “reporte insumo F9”, en el que están incluidos los procesos activos y terminados a corte de 31 de diciembre de 2021. Es de aclarar, que la fecha de descarga de la citada información se dio el 23 de febrero de 2022. Por lo anterior, no es posible comparar estas cifras, teniendo en cuenta que, en el término del tiempo que transcurrió entre el 31 de diciembre de 2022 y la fecha de descarga del insumo F9 tiene variaciones por concepto de indexación e inclusión de procesos nuevos.”

Análisis de la respuesta.

En el Artículo 10. Contenido y Artículo 11. Período. Comprende el año fiscal entre el 1° de enero al 31 de diciembre del respectivo año, y corresponde a la vigencia en la

que se genera la información que deben rendir en la cuenta anual consolidada, de la **Resolución 0042 de 25 de agosto de 2020**, se establece la información contenida en la rendición de cuenta y el periodo o vigencia de la información, en el SIRECI.

La respuesta de la entidad a la observación realizada por CGR, no justifica la inobservancia de la norma, en relación con precisión, completitud y anualidad de la información reportada, por tanto, la observación se configura como hallazgo.

Hallazgo No. 8 - Convenios interadministrativos (F)(D)

Este hallazgo se configura con presunto alcance fiscal y disciplinario.

“Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la regulación de la Cartera Pública, artículo 1º Gestión del recaudo de la Cartera

Decreto 4065 de 2011, establece las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, función N°6 “...llevar a cabo las acciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Unidad Nacional de Protección por todo concepto, adelantando los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar...”

Decreto 403 de 2020, Artículo 126. Modificar el artículo 6o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

Ley 610 de 2000

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

Decreto 445 de marzo 16 de 2017. Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4º del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional

TÍTULO 6

DEPURACIÓN DE CARTERA DE IMPOSIBLE RECAUDO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL

Artículo 2.5.6.1. Objeto, Artículo 2.5.6.2. Ámbito de aplicación, Artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. No obstante, las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

- a) Prescripción;
- b) Caducidad de la acción;
- c) Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen;
- d) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro;
- e) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

Artículo 2.5.6.4. Actuación administrativa. Los representantes legales de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.5.6.2. del presente decreto, declararán mediante acto administrativo el cumplimiento de alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior, con base en un informe detallado de la causal o las causales por las cuales se depura, previa recomendación del Comité de Cartera que exista en la entidad o el que para el efecto se constituya.

Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su "...ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y 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 puedan afectar el logro de sus objetivos;

g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

Resolución 533 de 2015 sus modificaciones y anexos: “por la cual se incorpora, en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”

-Instructivo No 001 (4 de diciembre de 2020): “instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2020-2021, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”:

“...1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable 1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes: Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas activas y pasivas; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y amortizaciones; reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos.

También se garantizará el reconocimiento o revelación de procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre cuentas bancarias, a partir de la información suministrada por el área jurídica y/o por la dependencia encargada de valorar los riesgos en la respectiva entidad, aplicando para el efecto, el marco normativo de contabilidad correspondiente.

Resolución No 193 de 2016: Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable: “...3.2.14 ANÁLISIS, VERIFICACIÓN Y CONCILIACIÓN DE INFORMACIÓN: “...Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros...”

- Ley 1952 de 2019 “Por la cual se expide el código general disciplinario”.

Contractual de los convenios

Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Del Decreto 1082 de 2015, la presente contratación Directa se encuentra debidamente justificada mediante acto administrativo, se rige por el literal c) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.”

Las Cuentas por Cobrar de la UNP representan el 17% del activo corriente, el cual se incrementó en el 41% con relación al periodo anterior, equivalente a \$5.762.001.000.

Las Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por valor de \$6.321.522.231, corresponden a Convenios Interadministrativos firmados con entidades del orden nacional y territorial, por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, que fueron contabilizados en esta cuenta por incumplimiento en los pagos debidamente facturados y que las entidades del orden nacional y territorial no han cumplido con la contraprestación pactada en los Convenios Interadministrativos sin que la UNP declare un incumplimiento de la CLÁUSULA: FORMA DE PAGO.

En ejercicio del proceso de la auditoría financiera adelantada para la vigencia 2022, en la Unidad Nacional de protección – UNP, para dictaminar la fiabilidad de las cifras presentadas de los estados financieros, se tomaron las cuentas por cobrar de difícil recaudo, dentro de las cuales se identifica una relacionada con el convenio interadministrativo No. 2195 de 2018, conforme lo muestra la tabla.

Tabla No. 13
Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo
Cifras en pesos

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
2195 de 2018		Cta Cobro N° 745 -21-01-2019	Gobernación Meta	2.282.328
		Cta Cobro N° 774 -25-02-2019	Gobernación Meta	190.728.309
		TOTAL		193.010.637

Fuente: Información reportada UNP

Con la referencia del cuadro anterior, como prueba de auditoría, se realizó de forma objetiva el estudio del convenio aludido, encontrando que se suscribió con el Departamento de Meta el día 27 de noviembre de 2018 para “*IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA LO PROTECCIÓN DE LOS DIPUTADOS DEL META*”. De su clausulado se destaca:

“CLAUSULA SEGUNDA – VALOR: El valor del presente convenio es por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$396.232.529,00)”

“CLAUSULA TERCERA – FORMA DE PAGO: El Departamento del Meta aportará la suma de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO VEINTE PESOS (\$390.777.120,00) los cuales serán

desembolsados a la Unidad Nacional de Protección en pagos mensuales previa verificación y autorización del supervisor de las cuentas de cobro presentadas por la UNP de acuerdo a los siguientes ítems: a) Once (11) VEHÍCULOS BLINDADOS NIVEL III A B) Once (11) HOMBRES DE PROTECCIÓN UNP, salario y prestaciones, seguro de vida, chaleco, armamento y medio de comunicación c) viáticos hombres de protección, 6.5 días x mes los cuales no serán acumulables, y deberán contar con aprobación previa de la supervisión del contrato para lo cual los hombres de protección deberán presentar en los tiempos y formatos establecidos por la UNP y el Departamento del Meta las solicitudes y posterior legalización de viáticos.

Los valores a pagar por mes podrán variar según la cantidad de vehículos y hombres de protección que presten el servicio por parte de la UNP a los Diputados del Departamento del Meta y que serán verificados por la supervisión en cada cuenta de cobro

(...)

CLÀUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCIÒ: El convenio tendrá un plazo de ejecución de DOS (2) Meses, contados a partir de la firma del acta de inicio previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

CLÀUSULA QUINTA: VIGENCIA: La vigencia o duración del presente convenio será por el plazo de ejecución del mismo y cuatro (4) meses más.

En la cláusula séptima se describen y detallan las obligaciones del Departamento y en la octava las de la UNP, dentro de la cual se encuentra una en particular que señala:

“6) La Unidad Nacional de Protección – UNP aportará en especie la suma de CINCO MILLONES CUATROSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CUATROSCIENTOS OCHO PESOS MC/TE”

De esta manera, en la revisión del texto del convenio varias veces referenciado, se infiere, que en la realidad el acuerdo firmado no corresponde a un convenio como su denominación lo designa; por el contrario, ateniéndonos a su tenor, se entiende que atañe a una prestación de un servicio en tanto hay transferencia de derechos y obligaciones. En efecto, por un lado, la UNP le presta un servicio para la protección de los agentes del Departamento, el cual comprende entre otros, vehículos blindados, hombres de protección, etc. y por el otro, la UNP recibe un pago como contraprestación.

En este sentido, de la inspección de los servicios proporcionados y facturados por la UNP, contra los realmente pagados por el beneficiario (Departamento), encuentra

en ente de control, que existen diferencias en los pagos respecto contraprestación entregada, dicha aseveración resulta de las cuentas de cobro 745 del 21 de enero de 2019 y 774 del 25 de febrero de 2019 donde se adeuda un valor de CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES DIEZ MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$193.010.637,00) habiéndose terminado el acuerdo de voluntades el 29 de marzo de 2019.

Lo anterior, lleva a concluir un daño al patrimonio económico del Estado estimado en cuantía anteriormente referenciado con afectación al presupuesto de la Nación representado en la UNP. Recordemos el concepto de daño fiscal entre entidades del Estado, emitido por el Consejo de Estado con radicado 11001 – 03 – 06 – 000 – 2007 – 00077 – 00 (1852) del 15 de diciembre de 2009, a la pregunta

“¿El alcance del concepto del 15 de noviembre de 2007, el cual considera que puede haber detrimento cuando una entidad paga a otra sanciones, multas o intereses de mora, y que comparte este Ministerio, tiene relación alguna o se extiende a otro tipo de transacciones, por ejemplo a la compraventa de activos que realiza Central de Inversiones a otras entidades públicas, conforme al procedimiento legal y al precio establecido por el modelo de valoración, a sabiendas de que dichas transacciones no recaen sobre multas, intereses de mora o sanciones en que haya incurrido la entidad?

Sostiene:

“El alcance del Concepto No.1852 del 15 de noviembre de 2007, el cual considera que se produce un daño patrimonial al Estado, cuando una entidad pública paga a otra multas, sanciones o intereses de mora, no se extiende a otro tipo de transacciones, como la compra de activos que realiza Central de Inversiones S.A. - CISA a otras entidades públicas, si se actúa conforme al procedimiento legal.

No obstante, si uno o varios de los servidores públicos intervinientes en la negociación, como en cualquier operación administrativa, se apartan del procedimiento y causan un daño patrimonial al Estado, originado en su dolo o en su culpa grave, éstos deberán responder fiscalmente”. Subrayado nuestro

Con todo lo anterior, se establece que con el incumplimiento de la contraprestación pactada en la Cláusula Tercera: Forma de Pago, de los Convenios Interadministrativos, con las entidades del orden nacional y territorial, correspondientes a los pagos debidamente facturados, se origina un menoscabo a los recursos del estado en cuantía de \$6.321.522.231, de acuerdo con artículo 6o de la Ley 610 de 2000, “...se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio,

detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado...” así:

El saldo de la Cuenta 1385 - Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo reflejado en el Balance General a 31 de diciembre de 2022, se encuentra sobrestimado en \$6.321.522.231, al no realizar la provisión, así mismo se sobrestimó en el mismo valor la cuenta 3110 - Resultado del Ejercicio, al no tener en cuenta el valor de la 5890- Otros Gastos - Diversos – , aplicados en la vigencia por este concepto, situaciones originadas por las deficiencias en la aplicación de la normatividad en la gestión administrativa, - Resolución 533 de 2015 sus modificaciones y anexos: “*por la cual se incorpora, en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones*”, Ley 1066 de 2006, *por la cual se dictan normas para la regulación de la Cartera Publica, articulo 1 Gestión del recaudo de la Cartera*, Decreto 4065 de 2011, *establece las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, función N°6*, así como los procedimientos adoptados por la entidad, en los grupos de Convenios y Oficina Asesora jurídica.

La anterior sobrestimación se evidencia para los siguientes convenios:

Tabla No. 14
Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por Convenio
Vigencia 2016- 2022
Cifras en pesos

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
012 de 2016		Cta Cobro N° 10 -30-12-2016	Gobernación Norte de Santander	18.358.000

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
246 de 2017		Cta Cobro N° 660 -06-12-2018	Gobernación. N. de Santander	19.977.608

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
085 de 2017		Cta Cobro N° 661 -06-12-2018	Gobernación. N. de Santander	28.490.076
		Cta Cobro N° 662 -06-12-2018	Gobernación. N. de Santander	42.735.114
		Cta Cobro N° 663 -06-12-2018	Gobernación. N. de Santander	5.698.015
		TOTAL		76.923.205

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
867 de 2015		Cta Cobro N° 6 -06-09-2016	Gobernación Meta	72.859.204

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
464 de 2016		Cta Cobro N° 7 -30-12-2016	Gobernación Meta	167.189.400
		Cta Cobro N° 8 - 22-02-2017	Gobernación Meta	98.780.000
		TOTAL		265.969.400

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
507 de 2016		Cta Cobro N° 6 -30-07-2016	Gobernación del Vichada	14.479.000

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
064 de 2017		Cta Cobro N° 175 -05-12-2017	Gobernación Meta	41.539.500

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
1550 de 2017		Cta Cobro N° 203 - 06-12-2017	Gobernación Meta	112.208.288
		Cta Cobro N° 669 - 08-12-2018	Gobernación Meta	173.871.085
		TOTAL		286.079.373

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
2195 de 2018		Cta Cobro N° 745 -21-01-2019	Gobernación Meta	2.282.328
		Cta Cobro N° 774 -25-02-2019	Gobernación Meta	190.728.309
		TOTAL		193.010.637

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
075 de 2019	11 meses	Cta Cobro N° 458 -11-12-2019	Gobernación Meta	161.634.274
29 /01/2019	29/12/2019	Cta Cobro N° 459 -11-12-2019	Gobernación Meta	169.467.763
		Cta Cobro N° 509 -11-12-2019	Gobernación Meta	169.020.343
		Cta Cobro N° 510 -11-12-2019	Gobernación Meta	168.792.523
		Cta Cobro N° 580 -27-12-2019	Gobernación Meta	170.081.270
		TOTAL		838.996.173

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
545 de 2017		Cta Cobro N° 103 -01-11-2017	Gobernación Vichada	14.351.132
		Cta Cobro N° 104 -01-11-2017	Gobernación Vichada	14.351.132
		Cta Cobro N° 118- 14-11-2017	Gobernación Vichada	15.340.865
		Cta Cobro N° 156- 05-12-2017	Gobernación Vichada	14.485.999
		Cta Cobro N° 157- 05-12-2017	Gobernación Vichada	14.485.999
		Cta Cobro N° 402 -24-04-2017	Gobernación Vichada	31.031.299
		Cta Cobro N° 437 -25-05-2018	Gobernación Vichada	31.380.868
		Cta Cobro N° 460 -19-06-2018	Gobernación Vichada	15.690.434
		Cta Cobro N° 494 -16-07-2018	Gobernación Vichada	15.690.434
		Cta Cobro N° 549 -22-08-2018	Gobernación Vichada	5.230.145
		TOTAL		172.038.307

N° de Convenio	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
----------------	------------------	-----------	---------------------	---------------------

670 de 2018		Cta Cobro N° 548 -23-08-2018	Gobernación Vichada	10.983.303
		Cta Cobro N° 564 -17-09-2019	Gobernación Vichada	15.690.434
		Cta Cobro N° 599 -23-08-2018	Gobernación Vichada	15.819.426
		Cta Cobro N° 648 -21-11-2018	Gobernación Vichada	16.980.359
		Cta Cobro N° 671 -08-12-2018	Gobernación Vichada	16.980.359
		Cta Cobro N° 674 -08-12-2018	Gobernación Vichada	16.980.359
		TOTAL		93.434.240

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
002 de 2017		Cta Cobro N° 507 -18-07-2018	Gobernación Guajira	9.241.400
		Cta Cobro N° 508 -18-07-2018	Gobernación Guajira	13.202.000
		TOTAL		22.443.400

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
001 de 2018		Cta Cobro N° 563 -17-09-2018	Gobernación Guajira	39.606.000
		Cta Cobro N° 772 -25-02-2019	Gobernación Guajira	17.822.700
		Cta Cobro N° 817 -29-03-2019	Gobernación Guajira	21.387.240
		Cta Cobro N° 858 -17-05-2019	Gobernación Guajira	19.961.424
		Cta Cobro N° 881 -23-05-2019	Gobernación Guajira	18.091.080
		Cta Cobro N° 122 -08-08-2019	Gobernación Guajira	24.997.896
		Cta Cobro N° 227 -18-09-2019		20.831.580
		TOTAL		162.697.920

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
003 de 2017		Cta Cobro N° 1151-28-10-2020	Gobernación Guajira	36.694.000
		Cta Cobro N° 508 -18-07-2020	Gobernación Guajira	200.000
		TOTAL		36.894.000

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
045 de 2022		Cta Cobro N° 3096 12-09-2022	Gobernación Guajira	20.127.287
		Cta Cobro N° 3097 -12-10-2022	Gobernación Guajira	6.193.012
		TOTAL		26.320.299

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
055 de 2019		Cta Cobro N° 531 -18-12-2019	Gobernación de Caquetá	5.218.480

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
002 de 2021		Cta Cobro N° 2656 -17-09-2021	Gobernación Caquetá	6.059.387
		Cta Cobro N° 2691 -03-01-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2711 -09-02-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2795 -24-03-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2843 -19-04-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2895 -18-05-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2937 -18-06-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 2989 -12-07-2022	Gobernación Caquetá	13.134.712
		Cta Cobro N° 3039 -02-08-2022	Gobernación Caquetá	8.366.656
		TOTAL		106.369.027

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
001 de 2022		Cta Cobro N° 3040 02-08-2022	Gobernación Caquetá	4.648.142
		Cta Cobro N° 3080 -26-08-2022	Gobernación Caquetá	13.944.427
		TOTAL		18.592.569

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
281 de 2018		Cta Cobro N° 585 -24-09-2018	Gobernación Arauca	11.866.159
		Cta Cobro N° 619 -09-11-2018	Gobernación Arauca	26.388.359
		Cta Cobro N° 650 -11-11-2018	Gobernación Arauca	26.388.359
		Cta Cobro N° 704 -19-12-2018	Gobernación Arauca	26.388.359
		Cta Cobro N° 709 -19-12-2018	Gobernación Arauca	26.388.359
		TOTAL		117.419.595

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
282 de 2018		Cta Cobro N° 584 -24-09-2018	Gobernación Arauca	80.129.072
		Cta Cobro N° 618 -09-11-2018	Gobernación Arauca	116.696.901
		Cta Cobro N° 649 -22-11-2018	Gobernación Arauca	125.532.081
		Cta Cobro N° 705 -19-12-2018	Gobernación Arauca	125.532.081
		Cta Cobro N° 710 -19-12-2018	Gobernación Arauca	125.532.081
		Cta Cobro N° 742 -15-15-2018	Gobernación Arauca	62.377.395
		Cta Cobro N° 783 -12-03-2019	Gobernación Arauca	87.696.852
		TOTAL		723.496.463

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
224 de 2018		Cta Cobro N° 288 -10-10-2019	Gobernación Arauca	1.782.270
		Cta Cobro N° 289 -10-10-2019	Gobernación Arauca	64.811.880
		Cta Cobro N° 304 -16-10-2019	Gobernación Arauca	69.094.620
		Cta Cobro N° 305 -16-10-2019	Gobernación Arauca	69.094.620
		Cta Cobro N° 396 -22-11-2019	Gobernación Arauca	69.094.620
		Cta Cobro N° 485 -12-12-2019	Gobernación Arauca	69.094.620
		Cta Cobro N° 526 -18-12-2019	Gobernación Arauca	52.972.542
		TOTAL		395.945.172

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
143 de 2021		Cta Cobro N° 2227 -24-50-2021	Gobernación Arauca	56.618.731
		Cta Cobro N° 2285 -23-06-2021	Gobernación Arauca	110.618.184
		Cta Cobro N° 2633 -24-12-2021	Gobernación Arauca	123.752.896
		Cta Cobro N° 2634 -24-12-2021	Gobernación Arauca	123.944.562
		Cta Cobro N° 2637 -24-12-2021	Gobernación Arauca	124.306.426
		Cta Cobro N° 2639 -24-12-2021	Gobernación Arauca	126.279.370
		Cta Cobro N° 2640 -24-12-2021	Gobernación Arauca	123.908.847
		Cta Cobro N° 2644 -24-12-2021		122.070.057
		TOTAL		911.499.073

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
679 de 2021		Cta Cobro N° 2716 -14-02-2022	Gobernación Arauca	41.372.577
		Cta Cobro N° 2763 -09-03-2022	Gobernación Arauca	78.946.451

		Cta Cobro N° 2826 -07-04-2022	Gobernación Arauca	61.209.136
		Cta Cobro N° 2903 -23-05-2022	Gobernación Arauca	83.467.004
		Cta Cobro N° 2904 -23-05-2022	Gobernación Arauca	80.546.105
		TOTAL		345.541.273

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
239 de 2022		Cta Cobro N° 2911 -25-05-2022	Gobernación Arauca	18.101.404
		Cta Cobro N° 2912 -25-05-2022	Gobernación Arauca	47.187.306
		Cta Cobro N° 2913 -25-05-2022	Gobernación Arauca	43.405.057
		Cta Cobro N° 2914 -25-05-2022	Gobernación Arauca	39.107.130
		TOTAL		147.800.897

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
679 de 2021		Cta Cobro N° 2928 -03-06-2021	Gobernación Arauca	61.209.136

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
052 de 2017		Cta Cobro N° 509 -18-07-2018	Gobernación Santander	5.424.020
		Cta Cobro N° 208 -13-09-2019		6.780.025
		TOTAL		12.204.045

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
694 de 2018		Cta Cobro N° 832 -07-05-2019	Gobernación Santander	14.869.394

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
Sin numero		Factura N° 2963 -17-06-2022	Gobernación Santander	22.626.599

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
349 de 2017		Cta Cobro N° 269 -27-12-2017	Cámara de Representantes	193.485.113

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
024 de 2020		Factura N° 2107 -01-03-2021	INVIMA	15.973.208

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
834 de 2017		Cta Cobro N° 545 - 22-08-2018	Min. Agricultura y Des. Rural	5.080.108

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
305 de 2017		Cta Cobro N° 152 -30-11-2017	Fondo Paz	516.935.171
		Cta Cobro N° 263 -26-12-2017		9.534.646
		TOTAL		526.469.817

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
003 de 2021		Factura N° 3053 -17-08-2022	Gobernación de Bolívar	30.306.098
		Factura N° 3055 -17-08-2022		15.950.578
		TOTAL		46.256.676

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
Sin numero		Factura N° 2934 -03-06-2022	Gobernación de Sucre	21493.154

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
001 de 2022		Factura N° 2817 -05-04-2022	Gobernación de Sucre	5.453.375
		Factura N° 2828 -08-04-2022	Gobernación de Sucre	13.025.177
		Factura N° 2883 -16-05-2022	Gobernación de Sucre	8.249.279
		Factura N° 2884 -16-05-2022	Gobernación de Sucre	5.644.243
		Factura N° 2890 -17-05-2022	Gobernación de Sucre	13.025.177
		TOTAL		45.397.251

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
004 de 2022		Factura N° 3094 -07-09-2022	Gobernación de Sucre	7.380.934
		Factura N° 3113 -23-09-2022	Gobernación de Sucre	13.025.177
		TOTAL		20.406.111

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
003 de 2022		Factura N° 3069 -23-08-2022	SERVICIOS POSTALES	24.931.282
		Factura N° 3073 -23-09-2022		24.931.282
		TOTAL		49.862.564

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
001 de 2022		Factura N° 2922 -27-05-2022	Gobernación. de Magdalena	84.563.389
		Factura N° 2927 -01-06-2022		163.506.933
		TOTAL		248.070.322

N° Convenio de	Término Convenio	Documento	Entidad contratante	Saldo por cobrar \$
004 de 2022		Factura N° 3098 -12-09-2022	Gobernación. de Magdalena	4.814.738

Fuente: Información suministrada entidad y análisis CGR

Respuesta de la entidad

“En punto de la cláusula de garantías de los convenios la Contraloría General de la República señala “que en los contratos interadministrativos no se exige garantías en este caso existe un riesgo inminente de pérdida de recursos en cumplimiento de los servicios prestados por la UNP, sin que la entidad realice un análisis del tipo de riesgo que se

encuentra expuesta la ejecución del objeto del contrato y del cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades del orden nacional y territorial, por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamiento de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos como se evidencia en la cartera vencida y reiterativa”

La Unidad Nacional de Protección – UNP – fue creada mediante el Decreto Ley 4065 de 2011, cuya naturaleza jurídica corresponde a la de Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, haciendo parte del Sector Administrativo del Interior y otorgándosele el carácter de Organismo Nacional de Seguridad. Y según el artículo 3º de la mencionada norma, su objetivo es:

“ARTÍCULO 3. Objetivo. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

En desarrollo de la norma precedente, se expidió el Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”, estableciendo en su artículo

2.4.1.2.1. lo siguiente:

“Artículo 2.4.1.2.1. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. (Decreto 4912 de 2011, artículo 1)”.

Para alcanzar dicho objetivo, los numerales 2º y 3º del artículo 4º del Decreto 4065 de 2011 asignó a la UNP, entre otras, las siguientes funciones: “2. Definir, en coordinación con las Entidades o instancias responsables medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas y con enfoque diferencial atendiendo a los niveles de riesgo identificados. 3. Implementar los programas de protección que determine el gobierno nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.”

De igual forma, en el numeral 17 del artículo 11 ibidem se asigna al Director General de la

UNP la siguiente función: “17. Ordenar los gastos, expedir los actos administrativos, realizar las operaciones necesarias y celebrar contratos, acuerdos y convenios que se requieran para asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Unidad Nacional de Protección (UNP), de acuerdo con las normas vigentes.”, Funciones que en sus inicios fue delegada en el grupo de contratos de la Secretaría General;

Posteriormente, mediante Resolución 0826 del 12 de junio de 2018, se creó el Grupo de Convenios, asumiendo la obligación de suscribir Contratos y/o Convenios interadministrativos para el desarrollo de la misionalidad y de los programas de la Unidad Nacional de Protección según la competencia del Grupo, implementando los esquemas de seguridad a las Entidades Nacionales y Territoriales que ponderen un nivel de Riesgo Extraordinario y/o extremo de acuerdo con las Resoluciones que emite el CERREM.

Toda la información administrativa, financiera y contable fue trasladada gradualmente por parte del Grupo de Contratos al Grupo de Convenios con posterioridad a junio del 2018, desarrollando los proceso y procedimientos administrativos para la correcta ejecución, encontrándose dentro de sus funciones las de recibir las cuentas de cobro de cartera vencida y desarrollar la gestión de cobro persuasivo.

En ese sentido, las facturas físicas o de papel operaron hasta el mes de abril de 2019 y las facturas digitales se generaron a partir del mes de diciembre de 2020, para el proceso de aplicación contable, financiera y jurídica.

Resulta importante señalar que, desde la Secretaría General y particularmente, el Grupo de Convenios, se han realizado todas las acciones Administrativas de cobro persuasivo tendientes al pago de las obligaciones pendientes, funciones duplicadas en la Oficina Asesora Jurídica (procedimiento : GJU-PR- 13/V1 de fecha 26/05/2021), evidenciado mediante la generación de llamadas de cobro, correos electrónicos de solicitud de pago, oficios y visitas a algunas de las Entidades con cartera morosa, todo con el fin de, gestionar la mora y conciliar cada una de las facturas, visitas que se han realizado con Coordinadores, Contratistas y hasta los propios Secretarios Generales de la UNP, de igual forma se han elaborado actas de liquidación, se han generado acuerdos de pago y se han levantado actas de reunión entre las partes con la finalidad de lograr los objetivos específicos y organizacionales. (Procedimiento de convenios actividad No. 16 Realizar cobro persuasivo - Identificado el NO pago de la obligación por parte de las entidades, se inicia el proceso de cobro persuasivo durante 3 meses mediante Correo electrónico y/o Comunicación Externa).

El Grupo de Convenios dentro de las actividades en su numeral 17. Debe, trasladar los cobros coactivos. Una vez realizado el proceso de cobro persuasivo por el tiempo estipulado, obteniendo al final el NO pago de la erogación económica del convenio, se trasladarán los procesos sujetos a cobro coactivo a la Oficina Asesora de Jurídica mediante Comunicación interna. Para lo cual se elevaron comunicaciones a la Oficina Asesora Jurídica presentando las cuentas de cobro de cartera vencida para iniciar el respectivo proceso de cobro coactivo.

De acuerdo con lo informado por la Oficina Asesora Jurídica no se podía iniciar el proceso

de cobro coactivo hasta que no se implementara un procedimiento oficial y publicado en la página de la Unidad Nacional de Protección para iniciar el cobro por vía administrativa y embargos de cuentas correspondientes en cada una de las Entidades deudoras.

Es así que, el día 26 de mayo de 2021, se oficializó el Procedimiento recaudo de cartera cobro persuasivo y coactivo, por parte de la Oficina Asesora Jurídica con el fin de iniciar los cobros persuasivos y coactivos y emisión de resoluciones para presentar a las entidades.

Vale la pena aclarar que dentro de los procedimientos del Grupo de Convenios y de la Oficina Asesora Jurídica, se establecieron actividades de gestión de cobro persuasivo, mientras se definían los lineamientos de cada uno de los grupos como sinergia para cumplir con el debido proceso informativo en cada una de las Entidades con las cuentas pendientes de pago.

El Grupo de Convenios continúa realizando la gestión oficial con todas y cada una de las entidades a fin de que remitieran las correspondientes liquidaciones de los convenios y/o contratos que no presentaban y presentaban cartera vencida a fin de obtener un documento oficial de aceptación de deuda, sin embargo, las entidades que presentaban cartera vencida no remitieron las respectivas actas de liquidación bilateral.

En ese sentido, el Grupo de convenios entregó a la Oficina Asesora Jurídica las carpetas de las Entidades que tenían cartera vencida, para los respectivos procesos de cobro.

La Oficina Asesora Jurídica solicitó que adicional a los documentos soporte de la carpeta de convenios, se entregaran los soportes de radicación de las cuentas en cada una de las Entidades para el correspondiente cobro efectivo, situación que demoró la entrega debido a que las colillas o certificados de entrega de correspondencia debían ser consolidados por el Grupo de Correspondencia de la Entidad, lo cual retrasó el proceso de cobro. Esta situación se da para las cuentas de cobro que se radicaron hasta la vigencia 2019, como plan de choque, toda vez que, eran las cuentas que presentaban un vencimiento más cercano y por tanto no se recibieron las cuentas de las vigencias 2020 a 2022.

Ahora bien, el Grupo de Contabilidad radicó comunicación interna No. MEM22-00055598 el día 10 de enero de 2023, donde se remite a la Oficina Asesora Jurídica las facturas con cartera vencida de convenios interadministrativos suscritos con Entidades del Estado para iniciar el proceso de cobro jurídico y coactivo con corte a 31 de diciembre de 2022.

La Oficina Asesora Jurídica otorgó repuesta con MEM23-00013646 de fecha 27 de marzo de 2023, con la devolución de documentos para conformar título ejecutivo en los convenios interadministrativos que presentan cartera vencida, toda vez que, no cumplen con los requisitos que prestan mérito ejecutivo para el cobro, debido a que no contaban con acta de liquidación y demás garantías del convenio y/o contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

Cabe resaltar que se han realizado diferentes mesas de trabajo y reuniones entre los Grupos que componen esta sinergia de actividades recalcada entre los Grupo de

Convenios, Contabilidad, Tesorería y Oficina Asesora Jurídica, para obtener una información óptima y confiable, con el fin de agilizar los cobros coactivos.

No obstante, lo anterior, resulta importante resaltar que, se han logrado liquidar y recuperar una cartera bastante amplia en algunos convenios de vigencias anteriores, sin embargo, hay que hacer énfasis que existen entidades del orden Territorial que nos afectan considerablemente los indicadores de gestión y con las cuales se ha hecho todo tipo de gestiones y acercamientos para que cancelen la cartera vencida sin obtener respuesta positiva al respecto.

Adicionalmente, frente las observaciones realizadas por el ente fiscal de cara a las facturas vencidas de las cuales puede, eventualmente, operar el fenómeno procesal de la caducidad de la acción, es menester señalar las precisiones que a continuación se exponen:

El órgano de control fiscal en la referida observación 18 señaló lo siguiente:

“Mediante oficio N° MEM23-00013646 del lunes 27 de marzo de 2023, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica, realizó devolución de documentos para conformar el título ejecutivo en los convenios interadministrativos remitidos mediante oficio MEM22-00055598 al Secretario General, teniendo en cuenta que “...en ninguno de los documentos reposa Acta de Liquidación Bilateral o Unilateral necesaria para la conformación de la Unidad jurídica del título ejecutivo complejo (claro, expreso y exigible), tal como lo establece el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011....”

Análisis de Respuesta

Los argumentos presentados por la Entidad en la respuesta no desvirtúan la observación y se genera un hallazgo con la misma condición planteada, sin embargo, se aclara que:

- De conformidad con el texto de la minuta, aunque la denominación sea Convenio Interadministrativo, leyendo en su totalidad se observa que se trata de un Contrato Interadministrativo que genera derechos y obligaciones, en efecto se desprende de la CLÁUSULA del VALOR por un servicio prestado, CLAUSULA FORMA DE PAGO, desembolsado previa verificación y autorización del supervisor, de acuerdo a la cantidad de la contraprestación recibida, y tiene plazo de ejecución.
- Siendo así las cosas se evidencia el incumplimiento de la cláusula FORMA DE PAGO, generando un daño fiscal, independientemente de la realización del cobro persuasivo y coactivo, si tenemos en cuenta que para la realización del convenio existe un certificado de disponibilidad presupuestal.
- Aunque en la CLÁUSULA DE GARANTÍAS no se exige garantías en este caso,



existe un riesgo inminente de pérdida de recursos en cumplimiento de los servicios prestados por la UNP, sin que la entidad realice un análisis del tipo de riesgo a los que se encuentra expuesta la ejecución del objeto del contrato y del cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades del orden nacional y territorial, por concepto de servicios prestados con hombres de protección y arrendamientos de vehículos automotores, así como de servicios adicionales en algunos casos, como se evidencia en la cartera vencida y reiterativa.

Por ejemplo convenio 2195 de 2018, estipuló:

- En la CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO:
 1. Suscribir el acta de Inicio
 2. El departamento aportará la suma de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO VEINTE PESOS (\$390.777.120), los cuales serán desembolsados a la Unidad Nacional de Protección en pagos mensuales previa verificación y autorización del supervisor de las cuentas de cobro presentadas por UNP de acuerdo a los siguientes ítems: a) VEHICULOS BLINDADOS NIVEL IIIA b) HOMBRES DE PROTECCIÓN UNP, salario y prestaciones, seguro de vida, chaleco, armamento y medio de comunicación, c) Viáticos....
 3. Constituirá la reserva presupuestal que garantice el giro de los recursos del convenio a suscribir
 4. Nombrar el supervisor del convenio
 5. Evaluará y aprobará a través del supervisor del convenio los informes presentados por la UNP establecidos para tal fin.
 6. Vigilará que se ejecute el objeto del convenio

- Es en el incumplimiento de estas Cláusulas Contractuales por parte de los entes territoriales donde se origina el daño, pues la UNP incurre en gastos al contratar VEHICULOS BLINDADOS NIVEL IIIA y HOMBRES DE PROTECCIÓN UNP con las demás erogaciones, para prestar el servicio de protección a los entes territoriales pactados en el convenio sin que se reciba la contraprestación.

Hallazgo No. 9 - Reconocimiento de Impuesto de valor agregado -IVA

“Ley 87 de noviembre 29 de 1993, en su “...artículo 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- 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 puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

LEY 1474 DE 2011

“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Capítulo VII. Disposiciones para prevenir y combatir la Corrupción en la contratación Pública.

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).”

“El anexo de la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016, PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE, expresa:

3.2.9 Coordinación entre las diferentes dependencias. La visión sistémica de la contabilidad exige responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, lo cual requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades.

3.2.9.1 *Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable. El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.*

3.2.10 *Registro de la totalidad de las operaciones Deberán adoptarse los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de las operaciones llevadas a cabo por las entidades estén vinculadas al proceso contable, independientemente de su cuantía y relación con el cometido estatal. Para ello, se deberá implementar una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en cuanto al suministro de la información que le corresponda y verificación de la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como entre los procedimientos implementados y documentados.*

3.2.14 *Análisis, verificación y conciliación de información. Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.*

El artículo 462-1 del Estatuto Tributario dispone:

ARTICULO 447. EN LA VENTA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, REGLA GENERAL. En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición.

PARAGRAFO. Sin perjuicio de la causación del impuesto sobre ventas, cuando los responsables del mismo financien a sus adquirientes o usuarios el pago del impuesto generado por la venta o prestación del servicio, los intereses por la financiación de este impuesto, no forman parte de la base gravable”.

Del análisis efectuado a los contratos tomados como muestra 1004, 1034, 1041, 1119, 1120, 1121, 1122, 1123, 1124, 1125, 1368, 1369, 1370, 1371, 1372, 1373, 1374, 1375 y 1376 del 2022; que tienen como objeto contractual “El servicio de arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del Programa de Prevención y Protección de la

Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la Entidad”, se determinó que, la liquidación de impuesto al valor agregado –IVA- que en las facturas presentadas por el proveedor para el pago de los anteriores contratos tiene inconsistencias en el valor calculado, toda vez que, aplicó una base gravable que no le corresponde a este tipo de servicio; lo cual generó un inadecuado reconocimiento contable en la cuenta 2445 Impuesto al valor agregado -IVA- por \$15.053.847.960,22 que igualmente, afecta la cuenta 3110 Resultado del Ejercicio, cómo se discrimina en el siguiente cuadro:

Tabla No.15
Reconocimiento de Impuesto de valor agregado -IVA
Cifras en Pesos

No.	Contrato No	Contratista	No. De Proceso	ZONA	IVA facturado sobre AIU	IVA no facturado a base general del 19%	Valor no registrado
1	1004	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	87.548.535,90	875.485.359,01	787.936.823,11
2	1034	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	100.128.605,02	1.001.286.050,20	901.157.445,18
3	1041	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	112.142.183,34	1.121.421.833,39	1.009.279.650,05
4	1119	CONSORCIO RENTING BLINDADOS 2022, conformado por GMW SECURITY RENT A CAR LTDA (50%) con y BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA. (50%)	PSA-UNP-072-2022	1	359.933.576,92	3.599.335.769,20	3.239.402.192,28
5	1120	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-072-2022	2	265.089.997,56	2.650.899.975,63	2.385.809.978,06
6	1121	UNP - UNIÓN TEMPORAL VEBLINCO - NEOSTAR	PSA-UNP-102-2022	3	131.435.987,89	1.294.633.274,59	1.163.197.286,70
7	1122	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA,	PSA-UNP-072-2022	4	202.161.577,00	2.021.615.770,00	1.819.454.193,00
8	1123	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-072-2022	5	112.316.624,20	1.123.166.240,33	1.010.849.616,13
9	1124	CONSORCIO RENTING BLINDADOS 2022, integrado por BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA y GMW SECURITY RENT A CAR LTDA	PSA-UNP-072-2022	6	53.081.654,00	530.816.578,16	477.734.924,16

No.	Contrato No	Contratista	No. De Proceso	ZONA	IVA facturado sobre AIU	IVA no facturado a base general del 19%	Valor no registrado
10	1125	UNIÓN TEMPORAL PERSEO 2022, conformada por ALLIANCE SECURITY RENT CAR LTDA (55%), M.I, BLINDAJES LTDA (25%), VECTOR LTDA ALQUILER DE VEHICULOS BLINDADOS (10%) NACIONAL RENT CAR LTDA (10%)	PSA-UNP-072-2022	7	26.438.455,54	276.004.097,17	249.565.641,63
11	1368	UNP - UNIÓN TEMPORAL PERSEUS 2022	PSA-UNP-102-2022	1	16.661.463,00	183.276.051,62	166.614.588,62
12	1369	GMW SECURITY RENT A CAR	PSA-UNP-102-2022	2	9.307.160,34	93.071.603,36	83.764.443,02
13	1370	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA.	PSA-UNP-102-2022	3	32.888.514,99	295.996.634,89	263.108.119,90
14	1371	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	4	48.254.815,00	482.548.151,00	434.293.336,00
15	1372	Vehículos Blindados de Colombia Limitada	PSA-UNP-102-2022	6	40.151.037,00	401.115.999,41	360.964.962,41
16	1373	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	7	29.725.140,39	297.251.403,87	267.526.263,48
17	1374	GMW SECURITY RENT A CAR LTDA	PSA-UNP-102-2022	8	5.230.592,23	52.305.922,32	47.075.330,09
18	1375	ARRENDADORA DE VEHICULOS BLINDADOS ARMATI LTDA	PSA-UNP-102-2022	10	12.388.821	123.888.217,88	111.499.396,88
19	1376	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	11	30.512.641,06	305.126.410,58	274.613.769,52
TOTAL					1.675.397.382,38	16.748.960.740,33	15.053.847.960,22

Fuente: Información suministrada por la Entidad y análisis CGR

Si bien, el saldo de la cuenta en mención a 31 de diciembre de 2022, es de cero (0), si evidencia que la entidad no refleja la realidad financiera de sus hechos económicos, por lo tanto, se presenta una subestimación de \$15.053.847.960,22, QUINCE MIL CINCUENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS CON VEINTIDÓS CENTAVOS MCTE.

Situación generada por la falta de control, seguimiento y análisis a facturación presentada por el proveedor y remitida al área contable para su registro. Inobservando así la Resolución 193 de 2016, relacionada con procedimiento para la evaluación del control interno contable.

La anterior observación se configura con alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

Dentro de la respuesta de la entidad se llega a las siguientes conclusiones.

“...CONCLUSIONES

Del presente análisis realizado por la entidad frente a la observación realizada, se concluye lo siguiente:

Primero: El Artículo 462-1 del ET establece que los servicios de vigilancia están sujetos a una base gravable especial. Ésta corresponde al valor de los conceptos de Administración, Imprevistos y Utilidad (“AIU”) del contrato respectivo, sin que pueda ser inferior al 10% de su valor.

Segundo: Como lo ha interpretado el Consejo de Estado, para determinar qué se entiende por un “servicio de vigilancia” es necesario remitirse a las normas legales y regulatorias que definen esta clase de servicios.

Tercero: Dichas normas establecen que el arrendamiento de vehículos blindados es, precisamente, un servicio de vigilancia.

Lo anterior, se fundamenta en lo siguiente: La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (“SVSP”) - siendo la entidad que ejerce el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que presten estos servicios- ha concluido que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia en diferentes oportunidades.

Para que pueda prestarse este servicio, las empresas blindadoras deben contar con una licencia de funcionamiento emitida por la SVSP, la cual únicamente se expide a favor de las empresas que efectivamente presten servicios de vigilancia y seguridad privada.

Estas empresas se consideran regulatoriamente como “empresas blindadoras”, las cuales- por definición- prestan de forma exclusiva servicios de vigilancia y seguridad privada. Buscando proteger la vida y seguridad de sus usuarios, dichas empresas blindadoras deben cumplir ciertas obligaciones especiales que garanticen que cuentan con la capacidad técnica, legal y financiera para prestar esta clase de servicios.

Esto demuestra que la finalidad de estos es proteger la vida de sus usuarios, lo cual coincide con la definición de los servicios de vigilancia. Finalmente, la Contribución Especial a favor de la SVSP se liquida exclusivamente a favor de las empresas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada. Las normas que regulan esta contribución establecen que las empresas blindadoras prestan esta clase de servicios, lo cual demuestra que, a partir de una interpretación sistemática de la ley, debe concluirse que éstas están sujetas a la base gravable especial del Artículo 462-1 del ET.

Cuarto: Por estos motivos, debe concluirse que el “arrendamiento de vehículos blindados” es un servicio de vigilancia, al cual le aplica la base gravable especial para determinar el

IVA, establecida en el Artículo 462-1 del ET.

Quinto: En el mismo sentido, las empresas que se encuentran habilitadas para prestar los servicios de personas de protección (escolta), no cuentan con la habilitación para prestar los servicios de arrendamiento de vehículos blindados.

Sexto: Los servicios prestados por la Unidad Nacional de Protección no se realizan de forma separada, es decir, si una medida de protección establece una o dos personas de protección (como en el caso del tipo 2 y 3) con un vehículo blindado, en la práctica esto implica que el vehículo blindado es completado por las personas de protección (escoltas), bajo ninguna circunstancia, independientemente que se suscriban contratos de forma independiente para cumplir con la misionalidad, esta actividad se realiza de forma individual.

Por estas razones, consideramos que el arrendamiento de vehículos blindados está gravado con IVA sobre la base gravable especial establecida en el Artículo 462-1 del ET, como se ha venido aplicando por la Unidad Nacional de Protección UNP.

Sin embargo y ante las observaciones del equipo auditor, procedimos a elevar solicitud de mesa de trabajo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la cual fue realizada el pasado martes 2 de mayo en la sede del Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP. En este espacio, Desde la Secretaría General compartimos al equipo de doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN nuestra posición frente al tema concreto, expuesta previamente en este oficio y solicitamos su apoyo en la resolución de la controversia a fin de dar una mejor respuesta al ente auditor...”

El equipo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN consideró la posición jurídica de la Unidad Nacional de Protección UNP razonable y fundamentada, razón por la cual nos solicitó realizar consulta vía formal, sobre el Cobro del Impuesto del IVA sobre actividades de vigilancia y aplicación de la base gravable especial.

Análisis de respuesta

Los argumentos dados por la entidad a esta observación con relación a subestimación de la cuenta 2445 - Impuesto al valor Agregado – IVA, no justifica la inobservancia de la norma, en cuanto a la aplicación de la base gravable utilizada en los contratos de arrendamiento de vehículos blindados para aplicar el porcentaje general del Impuesto al valor Agregado – IVA del 19%, por lo tanto, se configura como hallazgo, toda vez que la DIAN ha sido clara en sus conceptos aclaratorios para la expresar que los contratos de arrendamientos de vehículos blindados deben aplicarse la base general de IVA y no la base especial sobre el AIU (administración, imprevistos y utilidad) calculado. Vale la pena presentar el concepto más reciente en los siguientes términos:

“OFICIO N° 0258 24-02-2021 DIAN.

En el caso objeto de estudio, el peticionario plantea una consulta relacionada con el tratamiento del IVA en la contratación de esquemas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección -UNP y la viabilidad de aplicar sobre los mismos la base gravable especial del IVA, estipulada en el artículo 462-1 de Estatuto Tributario (ET). Además, se requiere información sobre las especificaciones que deberían cumplirse en el momento de expedir las respectivas facturas de venta por la prestación del servicio por parte del contratista a favor de la Unidad Nacional de Protección -UNP.

Al respecto, las consideraciones de este Despacho son las siguientes:

El artículo 462-1 del Estatuto Tributario dispone:

“ARTÍCULO 462-1. BASE GRAVABLE ESPECIAL. *Para los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio del Trabajo y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio del Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo, la tarifa será del 19% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.*

Para efectos de lo previsto en este artículo, el contribuyente deberá haber cumplido con todas las obligaciones laborales, o de compensaciones si se trata de cooperativas, precooperativas de trabajo asociado o sindicatos en desarrollo del contrato sindical y las atinentes a la seguridad social.

PARÁGRAFO. *Esta base gravable especial se aplicará igualmente al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, para efectos de la aplicación de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y de la retención en la fuente sobre el Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, así como para otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial”.*

De modo que, la base gravable especial señalada anteriormente, se aplica en los servicios de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, para lo cual es necesario remitirse al Decreto Ley 356 de 1994, por medio del cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, cuyos artículos 2, 4, 5 y 6 disponen:

“ARTÍCULO 2. SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. *Para efectos del presente decreto, entiéndase por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades*

que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.

(...)

ARTÍCULO 4. CAMPO DE APLICACIÓN. *Se hallan sometidos al presente decreto:*

- 1. Los servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego o con cualquier otro medio humano, animal, tecnológico o material.*
- 2. Los servicios de transporte de valores.*
- 3. Los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales, públicas o privadas.*
- 4. Los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada.*
- 5. Los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.*
- 6. Los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad.*
- 7. La fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada.*
- 8. Utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada”.*

ARTÍCULO 5. MEDIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. *Los servicios de vigilancia y seguridad privada solo podrán utilizar para el desarrollo de sus actividades aquellas armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.*

ARTÍCULO 6. MODALIDADES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. *Los servicios de vigilancia y seguridad privada podrán autorizarse en cuatro (4) modalidades:*

1. *Vigilancia fija. Es la que se presta a través de vigilantes o de cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas o a bienes muebles o inmuebles en un lugar determinado.*

2. *Vigilancia móvil. Es la que se presta a través de vigilantes móviles o cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas, bienes muebles o inmuebles en un área o sector delimitado.*

3. *Escolta. Es la protección que se presta a través de escoltas con armas de fuego, o de servicios de vigilancia y seguridad privada no armados a personas, vehículos, mercancías o cualquier otro objeto, durante su desplazamiento.*

4. *Transporte de valores. Es el servicio de vigilancia y seguridad privada que se presta para transportar, custodiar y manejar valores y el desarrollo de actividades conexas.*

PARÁGRAFO. *El Gobierno Nacional podrá reglamentar el desarrollo operativo de estas modalidades”.*

Sobre la anterior normatividad, este Despacho mediante oficio No. 020055 de 2019, citando al Consejo de Estado, explicó que:

*“(…) “Ahora bien, el hecho de que el Decreto 2187 de 2001 por medio del cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada defina en el artículo 36 como actividad de blindaje en los servicios de vigilancia y seguridad privada, entre otros, la fabricación, producción, ensamblaje o elaboración de equipos, elementos, productos o automotores blindados para la vigilancia y seguridad privada y la Instalación y/o acondicionamiento de elementos, equipos o automotores blindados, no significa que el desarrollo de tales actividades siempre estén excluidas del impuesto sobre las ventas, **pues para gozar del beneficio, deben ejecutarse junto con el servicio de vigilancia. ya que si se prestan de manera independiente corresponderán a una actividad de seguridad privada más no de vigilancia.** La Sala en sentencia de 19 de abril de 2007 consideró que el alquiler de radios, monitoreo de alarmas, monitoreo de radios, respuesta móvil alarmas, respuesta técnica, respuesta móvil radios, informes y aperturas, uso de frecuencias y vehículos, eran herramientas que garantizaban y facilitaban el servicio de vigilancia prestado por la demandante, por lo tanto los ingresos percibidos por tales actividades estaban excluidos del IVA. **En este pronunciamiento se confirma que tales actividades deben prestarse junto con el servicio de vigilancia o ser una modalidad del servicio de vigilancia, lo cual no puede predicarse de la actividad de blindaje independientemente considerada**”.* (Subrayas y negritas fuera de texto)

(…)

Debe destacarse sobre este asunto que, este despacho en oficio No. 028956 de 2016, indicó sobre este mismo problema jurídico que: “el alquiler de vehículos debe ser una modalidad del servicio de vigilancia o prestarse junto con dicho servicio para aplicar el beneficio tributario, cuyo uso es restrictivo y no permite interpretación analógica ni extensiva a supuestos de hecho no contemplados por la Ley”.

En consecuencia, la situación general planteada en la consulta obedece al alquiler de vehículos blindados como una actividad de seguridad privada independientemente considerada del servicio de vigilancia, puesto que no se presta en conjunto con este, sino que se limita a un arrendamiento de bien mueble (...).”

*Así las cosas, resulta claro que la actividad de utilización de vehículos y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada podrá aplicar a la base gravable especial del IVA de que trata el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, siempre que estos medios **formen parte integral** de la modalidad del servicio de vigilancia prestado y se cumplan los requisitos previstos en dicho artículo 462-1 y demás disposiciones correspondientes.*

Ahora bien, acerca de las definición y alcance de lo que debe entenderse por esquema de protección, el artículo 2.4.1.2.11. del Decreto 1066 de 2015 los define como “medidas de protección”, clasificándolos por tipos en virtud del riesgo.

Por su parte el numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3. del mismo decreto define las medidas de protección como:

“Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos”.

*En consecuencia, y conforme a las normas arriba citadas, si para el desarrollo de los esquemas de protección, se contratan servicios de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, los cuales requieran la utilización de vehículos y cualquier otro medio autorizado por dicha superintendencia, estos podrán aplicar a la base gravable especial del IVA de que trata el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, siempre que dichos medios **formen parte integral** de la modalidad del servicio de vigilancia prestado y se cumplan los requisitos previstos en dicho artículo 462-1 y demás disposiciones correspondientes. **Lo anterior significa que no procede la base gravable especial cuando se alquilan vehículos u otros medios de manera individual o cuando dichos servicios no tienen la naturaleza de servicios de vigilancia por no ser parte de estos.**” **(negrilla y subrayado fuera de texto).**”*

Asimismo, este órgano de control solicito concepto sobre la aplicación de la base gravable especial sobre contratos de arrendamiento de vehículos

blindados y la respuesta de la Dirección de impuestos y aduanas nacionales no se apartan del concepto anterior.

2.2. MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO:

2.2.1. Gestión Presupuesto de Ingresos

Los recursos del Presupuesto de Ingresos de la vigencia, provienen de recursos propios de establecimientos públicos, principalmente de la venta de bienes y/o servicios que ofrece la UNP, recaudo que se deriva del producto de los contratos interadministrativos con los Departamentos, la Jurisdicción Especial para la Paz, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación - Gestión General Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la Repetición, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre otros, en cuantía de \$137.741.700.000, en consonancia con el Decreto 1793 de 2021, ingresos corrientes y el reporte de ingresos generado por el SIIF nación 2.

2.2.2. Gestión Presupuesto de Gastos.

De un presupuesto de gastos definitivo de \$1.645.168.284.600, se adquirieron compromisos presupuestales para la vigencia 2022 por \$1.597.493.982.504 equivalente al 97% del total del presupuesto, de los cuales se obligaron \$1.261.539.817.452, correspondiente al 77% y se realizaron pagos por \$1.259.874.499.645, con un 77%.

Tabla No. 16
Ejecución Presupuestal
Cifras en Pesos

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	%Compromisos (compromisos/ apro. Vigente)	%Obligaciones (obligaciones/ apro. Vigente)	%Pagos (pagos / apro. Vigente)
FUNCIONAMIENTO	1.624.904.072.976	1.579.231.638.581	1.245.074.386.946	1.243.757.560.639	97	77	77
Gastos de personal	106.330.800.000	103.210.629.702	101.416.012.304	101.416.012.304	97	95	95
Adquisición de Bienes y Servicios	1.253.437.977.273	1.240.694.157.292	981.828.561.868	980.526.782.800	99	78	78
Transferencias Corrientes	96.727.798.259	68.357.725.066	47.818.195.725	47.818.195.725	71	49	49
Gastos de Comercialización y Producción	164.184.372.976	162.837.690.240	109.880.180.767	109.880.180.767	99	67	67
Gstos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	4.223.124.468	4.131.436.281	4.131.436.281	4.116.389.043	98	98	97
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	11.264.211.624	11.264.211.624	11.264.211.624	11.264.211.624	100	100	100

INVERSIÓN	9.000.000.000	6.998.132.299	5.201.218.882	4.852.727.382	78	58	54
TOTAL GASTOS	1.645.168.284.600	1.597.493.982.504	1.261.539.817.452	1.259.874.499.645	97	77	77

Fuente: SIIF Nación II.

2.2.3. Presupuesto de Inversión

El presupuesto de inversión asciende a \$9.000.000.000, consistente en tres proyectos encaminados a la Protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y en riesgo extraordinario y extremo, por valor de \$5.350.000.000, y dos para el Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector interior, por valor de \$385.564.297 y 3.264.435.703, el nivel de compromisos fue de 78%, de obligaciones del 58% y pagos del 54%.

Tabla No. 17
Presupuesto de Inversión
Cifras en Pesos

Concepto	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	%Compromisos (compromisos / Vigente) apro.	% Obligaciones (obligaciones/apro o vigente)	%Pagos(pagos/apro.Vigente)
Protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y en riesgo extraordinario y extremo	5.350.000.000	3.517.114.399	2.829.198.022	2.829.198.022	66%	53%	53%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector interior	385.564.297	385.564.297	323.656.437	323.656.437	100%	84%	84%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector interior	3.264.435.703	3.095.453.603	2.048.364.423	1.699.872.923	95%	63%	52%
Total Inversión	9.000.000.000	6.998.132.299	5.201.218.882	4.852.727.382	78%	58%	54%

Fuente: SIIF Nación II, CGR

2.2.4. Vigencias Futuras

La Dirección del Presupuesto Público Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobó vigencias futuras 2022, en el presupuesto de Gastos por \$368.042.071.926, (respuesta oficio No. CGR-UNP-AF2023 No. 01, punto 6 de 30 de enero de 2023) para los contratos de arrendamiento de vehículos convencionales y 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, en cuantía de \$276.154.845.014, como la contratación del suministro de tiquetes aéreos en rutas nacionales e internacionales para sus tres (3) programas de protección por lo que se hace necesario darle continuidad al contrato de Tiquetes Aéreos No.1002 de 2022, entre otros. Para la vigencia de 2023 quedaron 49 cuentas de vigencias futuras aprobadas por \$146.852.474.613.

Sin embargo mediante comunicación del 14 de diciembre de 202, son autorizadas vigencias futuras por \$377.591.797.206 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cubrir las necesidades operativas y misionales de la UNP, en virtud del artículo 2.8.1.7.1.1 del decreto 1068 de 2015, con el objeto de garantizar la continuidad de las prestación de los servicios de protección de la subdirección especializada, servicios de soporte aseo, cafetería, vigilancia y seguridad; servicios de transporte de pasajeros, servicios postales y mensajería, servicios inmobiliarios de arrendamiento de inmuebles, telecomunicaciones, arrendamiento de vehículos convencionales y blindados.

Se advierte divergencias entre la información reportada y aprobada.

El comportamiento histórico de las vigencias futuras desde el año 2012-2022, demuestra que se han autorizado en cuantía de \$2.158.074.035.811, se han ejecutado \$1.733.763.792.256, es decir se han ejecutado en un 80.34%.

Tabla No 18.
Vigencias Futuras Unidad Nacional de Protección UNP
Anualidades 2012 a 2022
Cifras en Pesos

Fecha Autorización	Año Futuro	Valor Final Autorizado	Valor Final Comprometido	% utilización Vr Comp/Vr Auto
2012-07-09 00:00:00	2013	137.000.000.000	137.000.000.000	100,00%
2012-07-09 00:00:00	2014	86.000.000.000	59.957.648.806	69,72%
2015-04-17 00:00:00	2016	146.699.167.862	140.048.269.514	95,47%
2015-04-17 00:00:00	2017	303.182.507.402	290.186.946.302	95,71%
2016-02-09 00:00:00	2018	169.950.709.415	168.600.604.297	99,21%
2018-10-23 00:00:00	2019	236.470.997.260	213.263.802.917	90,19%
2018-10-23 00:00:00	2020	377.528.143.779	282.463.153.564	74,82%
2020-11-12 00:00:00	2021	128.989.353.905	128.476.259.422	99,60%
2021-12-16 00:00:00	2022	194.661.358.982	169.898.400.928	87,28%
2022-12-14 00:00:00	2023	377.591.797.206	143.868.706.506	38,10%
Totales		2.158.074.035.811	1.733.763.792.256	80,34%

Fuente: Datos suministrados por la Dirección de Estudios Macroeconómicos, SIIF Nación 2012-2022.

2.2.5. Vigencias expiradas

Quedaron dos cuentas en vigencias expiradas, la primera a nombre de RG comercial S.A. – Equipos y Tecnología para la Seguridad Nacional por valor de \$39.270.000 y la segunda correspondiente a cuentas sin cancelar de salud y pensiones, por valor de \$1.114.500, un total de \$40.384.500. Las cuales fueron pagadas dentro de la vigencia de 2022.

2.2.6. Pérdidas de Apropiación Vigencia 2022.

La pérdida de apropiación fue de \$47.674.302.096 con corte a 31 de diciembre de 2022, o el equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento, principalmente en el rubro de transferencias corrientes del 29%, en cuantía de \$28.370.073.193, seguido por los recursos de inversión, correspondientes al 22%, por valor de \$2.001.867.701 y la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios, de \$12.743.819.981, con una participación del 1%.

Tabla No. 19.
Pérdidas de Apropiación 2022
Cifras en Pesos

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Pérdidas de Apropiación	% Compro/Aprop Def	% Pérdi Aprop/AD
FUNCIONAMIENTO	1.624.904.072.976	1.579.231.638.581	45.672.434.395	97	3
Gastos de personal	106.330.800.000	103.210.629.702	3.120.170.298	97	3
Adquisición de Bienes y Servicios	1.253.437.977.273	1.240.694.157.292	12.743.819.981	99	1
Transferencias Corrientes	96.727.798.259	68.357.725.066	28.370.073.193	71	29
Gastos de Comercialización y Producción	164.184.372.976	162.837.690.240	1.346.682.736	99	1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	4.223.124.468	4.131.436.281	91.688.187	98	2
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	11.264.211.624	11.264.211.624	0	100	0
INVERSION	9.000.000.000	6.998.132.299	2.001.867.701	78	22
TOTAL GASTOS	1.645.168.284.600	1.597.493.982.504	47.674.302.096	97	3

Fuente: SIIF Nación II, CGR

La pérdida de apropiación fue de \$47.674.302.096 con corte a 31 de diciembre de 2022, o el equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento, principalmente en el rubro de transferencias corrientes del 29%, en cuantía de \$28.370.073.193, seguido por los recursos de inversión, correspondientes al 22%, por valor de \$2.001.867.701 y la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios, de \$12.743.819.981, con una participación del 1%.

2.2.7. Rezago Presupuestal

El rezago presupuestal registrado en la plataforma SIIF Nación para la vigencia 2022, asciende a \$337.619.482.859, se observa que el valor total de las reservas presupuestales asciende a \$335.954.165.052 con una participación del 20% del total de la apropiación y Cuentas por pagar por \$1.665.317.806, correspondiente al 1% de la apropiación.

Tabla No. 20
Rezago Presupuestal
Cifras en Pesos

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Cuentas por pagar	Reservas	%CxP /AD	%RP /AD
FUNCIONAMIENTO	1.624.904.072.976	1.579.231.638.581	1.245.074.386.946	1.243.757.560.639	1.316.826.306	335.474.077.942	0,08	21
Gastos de personal	106.330.800.000	103.210.629.702	101.416.012.304	101.416.012.304	0	1.794.617.397	0	2
Adquisición de Bienes y Servicios	1.253.437.977.273	1.240.694.157.292	981.828.561.868	980.526.782.800	1.301.779.068	258.865.595.424	0,1	21
Transferencias Corrientes	96.727.798.259	68.357.725.066	47.818.195.725	47.818.195.725	0	20.539.529.341	0	21
Gastos de Comercialización y Producción	164.184.372.976	162.837.690.240	109.880.180.767	109.880.180.767	0	52.957.509.473	0	32
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	4.223.124.468	4.131.436.281	4.131.436.281	4.116.389.043	15.047.238	0	0,36	0
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	11.264.211.624	11.264.211.624	11.264.211.624	11.264.211.624	0	0	0	0
INVERSIÓN	9.000.000.000	6.998.132.299	5.201.218.882	4.852.727.382	348.491.500	1.796.913.417	3,87	20
TOTAL GASTOS	1.645.168.284.600	1.597.493.982.504	1.261.539.817.452	1.259.874.499.645	1.665.317.806	335.954.165.052	0,1	20

Fuente: SIIF Nación II

2.2.8. Proceso Contractual

De acuerdo a información tomada de la información remitida por la Unidad Nacional de Protección –UNP- e Protección –UNP-, el universo de contratación suscrita y ejecutada durante la vigencia 2022, es de 197 contratos por un valor de 1.253.325.373.208.

Tabla No. 21.
Contratación Adjudicada en la vigencia 2022

MODALIDAD DE SELECCIÓN CONTRATISTA	CANTIDAD DE CONTRATOS	VALOR CONTRATO
Contratación directa	71	226.662.858.755
Licitación pública	1	5.399.996.851
Mínima cuantía	33	1.713.321.854
Proceso de selección abreviada	53	972.225.281.912
Proceso de selección subasta	2	10.815.171.271

Proceso de selección bolsa	1	9.965.450
Procesos demandas grandes superficies	30	18.151.986.787
Selección abreviada menor cuantía	3	1.952.152.995
Selección abreviada subasta inversa	3	14.394.637.333
TOTAL	197	1.251.325.373.208

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Muestra de contratos: Se seleccionó una muestra contractual de treinta y ocho (38) contratos, por un valor total de \$436.484.774.212, cuantía que representa el 35 % de \$1.251.325.373.208, que corresponde al universo de contratos suscritos por la -UNP- en la vigencia 2022. De acuerdo con la aplicación del formato de muestreo aleatorio simple.

Materialidad Presupuestal

Se seleccionó como base para calcular la materialidad presupuestal el total de gastos ejecutados, en la vigencia 2022 es de \$1.597.493.982.503, y teniendo como base la existencia de hallazgos administrativos en la última auditoría financiera; que la cuenta no fue fenecida, que el riesgo combinado en la etapa de planeación de esta vigencia es medio y el diseño de los controles es parcialmente adecuado, se determina un rango de materialidad

El cálculo de la materialidad cuantitativa presupuestal se resume a continuación:

Tabla No. 22.
Calculo Materialidad Cuantitativa Presupuestal

Base seleccionada	Resultado
Gastos ejecutados	\$ 1.597.493.982.503
Rango de %	1,17%
Materialidad de Planeación	\$ 18.690.679.595
Porcentaje determinado	50%
Error Tolerable	\$ 9.345.339.798
Importe para acumular RD (MP*%)	5%
Resumen de diferencias	\$ 934.533.980

Fuente: Determinado por grupo auditor

Entre 1,17% y 2,08%, es decir \$ \$18.690.679.595 es decir, se analizarán los contratos, convenios o rubros presupuestales que superen el valor de la materialidad, con un error tolerable del 50%, con el fin de emitir opinión la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2022.

Es decir, al aplicar a la base seleccionada del 1,17%, arroja una materialidad de planeación de \$18.690.679.595, lo anterior, como uno de los criterios para emitir el concepto presupuestal.

El error tolerable (ET) equivale al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir: \$9.345.339.798

El importe para resumen de diferencias (RD) es el 5% de la materialidad de planeación (MP), y equivale a \$934.533.980.

Sin embargo, es pertinente indicar que para el reporte en el Formato No. 25 – Resumen de Diferencias, se registrarán todas las incorrecciones encontradas independientemente de su cuantía.

Materialidad cualitativa

Relacionados con la clasificación, revelación, o presentación

- Que se presenten 3 inconsistencias relacionadas con las cuentas por pagar y la adquisición y recibo de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos contractuales que generen 3 hallazgos disciplinarios o fiscales.

Relacionada con circunstancias.

- Se considera material si se generan dos o más hallazgos disciplinarios con incorrección relacionada con casos de fraude e incumplimiento de normatividad vigente relacionada.

Para este Macroproceso se asociaron los siguientes objetivos específicos:

1. Conceptuar sobre la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022 y refrendar las reservas presupuestales, analizar el rezago presupuestal y la constitución de las vigencias futuras, teniendo en cuenta la variación en los ingresos.
2. Verificar las pérdidas de apropiación desde la perspectiva de las metas y los resultados.

3. Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenación de gastos y de pagos), y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado (verificar inventarios).
4. Verificar la contratación relacionada con el arrendamiento de los vehículos de protección.

2.2.9. Relación de hallazgos

Producto de los procedimientos de auditoría aplicados, se detectaron los siguientes hallazgos de auditoría relacionados con el macroproceso *Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto*:

Hallazgo No. 10 - Ejecución de recursos

“El numeral 8 Artículo 4, de la ley 80 de 1993, expresa:

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:*

8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

(La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

(NOTA: El numeral 8° fue reglamentado por el Decreto Nacional 679 de 1994.)

Artículo 2 de la ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

1. *Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.*

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

2. *Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.*

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales;

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 1122 de 2007, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios;

d) La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; en cuyo caso la entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración de desierto del proceso inicial.”

Del análisis a la muestra contractual se evidencia debilidades de planeación, programación, asignación y ejecución de los recursos necesarios para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras, toda vez que, a la UNP le fue apropiado en la vigencia 2022 recursos presupuestales, bajo el Rubro *A-02 adquisición de bienes y servicios*, una asignación disponible de \$1.253.437.977.273, adicionalmente, la entidad dispone de todas las facultades para realizar un proceso licitatorio para la anualidad; sin embargo, la entidad contrata este servicio de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales por un término de duración de dos o tres meses, los cuales son prorrogados hasta por el mismo plazo.

Situación evidenciada en los procesos adjudicados en la vigencia de 2022.

La anterior situación, genera un desgaste a la administración y no permite el debido control de los recursos en la ejecución de estos contratos, contrariando lo dispuesto en el Artículo 4, numeral 8 de la ley 80 de 1993 y Artículo 2 de la ley 1150 de 2007.

Respuesta de la entidad

“La ejecución de recursos para la vigencia 2022, donde señala que le fueron apropiados a la Unidad Nacional de Protección UNP recursos por valor \$1.253.437.977.273, es necesario aclarar que tal y como se evidencia en los procesos de selección que fueron contratados en la mencionada vigencia, el rubro presupuestal para el arrendamiento de vehículos blindados y convencionales correspondió al A-02-02-02-007-003 SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO O ALQUILER SIN OPERARIO, cuyo certificado de disponibilidad presupuestal que respaldó dichos contratos correspondió al CPD No. 8522 de fecha 12 de enero de 2022 por un valor de \$312.425.253.616,00, valor que difiere al indicado por la Contraloría General de la República CGR.

*Resulta entonces necesario hacer claridad ya que la contratación realizada por la Unidad Nacional de Protección UNP se efectúa de conformidad con **los recursos remitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, los cuales se envían a la entidad de forma escalonada y no en un solo envío, conllevando lo anterior, a que la entidad***

no pueda realizar un solo proceso de selección para cubrir la necesidad de forma anual, toda vez que no se cuenta con el presupuesto suficiente cuando la entidad requiere llevar a cabo una contratación inmediata, por cuanto la misionalidad de la UNP es garantizar medidas de protección de los protegidos de manera ininterrumpida.

Como se evidencia en la imagen, el Certificado de Disponibilidad Presupuestal que amparó los procesos de vehículos blindados y convencionales adelantados en la vigencia 2022, fue expedido por el valor de \$312.425.253.616,00, recursos insuficientes para cubrir la necesidad de la población objeto del programa de prevención y protección durante toda la vigencia.”

Análisis de la respuesta:

Del asunto observado se precisa que la entidad dispone de todas las facultades para realizar un proceso licitatorio para la anualidad; sin embargo, la entidad contrata este servicio de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales por un término de duración de dos o tres meses, los cuales son prorrogados hasta por el mismo plazo, lo cual inobserva las modalidades de selección, que trata la ley 80 de 1993.

La respuesta que da la entidad es que el rubro presupuestal para el arrendamiento de vehículos blindados y convencionales correspondió al A-02-02-02-007-003 SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO O ALQUILER SIN OPERARIO, cuyo certificado de disponibilidad presupuestal que respaldó dichos contratos correspondió al CPD No. 8522 de fecha 12 de enero de 2022 por un valor de \$312.425.253.616,00.

Si bien es cierto, los recursos presupuestales se hacen escasos y limitados para cumplir la misionalidad de la UNP, se debe hacer una debida planeación y distribución presupuestal y contractual, desde el anteproyecto presupuestal y resolución de desagregación del presupuesto, expedir el certificado de disponibilidad con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos, el que a su vez permita determinar y controlar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades. Igualmente, podrá hacer uso del crédito y contracrédito (modificaciones presupuestales) del rubro de adquisición de bienes y servicios, si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes, por la anualidad.

Hallazgo No. 11 - Utilización Urgencia Manifiesta

“Artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993

ARTÍCULO 42.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

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

(Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 772 de 1998, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.)”

“ARTÍCULO 43.- Del Control de la Contratación de Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.”

“Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del decreto 1082 de 2015

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.”

“Artículos 13, 14 y 17 del Decreto 111 de 1996

ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).

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

ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”

Como resultado del análisis de los contratos suscritos en la vigencia 2022 tomados como muestra se observó que, ante la terminación del plazo de ejecución de los contratos de arrendamiento de vehículos blindados y convencionales, la entidad realizan procesos de selección abreviada que para algunas zonas son declarados desiertos, con causales como el rechazo técnico o jurídico, sin embargo, bajo la figura de urgencia manifiesta, estos mismos proveedores son contratados de manera directa y, que adicionalmente venían prestando el servicio durante el resto de la anualidad y bajo otro contrato de las mismas características.

Situación evidenciada durante toda la vigencia 2022, además, estos contratos son prorrogados por los siguientes 45 días, y los continúan ejecutando durante la siguiente anualidad y utilizando los recursos de vigencias futuras.

Lo expuesto, vulnera el principio de planificación, anualidad presupuestal y programación integral, casos que se presentan en los contratos No. 1368, 1369, 1370, 1371, 1372, 1373, 1374, 1375, 1376 y 1124 de 2022, evidenciando la ausencia de controles en la selección del proponente.

Tabla No. 23
Contratación Urgencia Manifiesta
Vigencia 2022
Cifras en pesos

Entidad Adjudicataria	No. Contrato	Valor Contrato
Unión Temporal Perseus 2022	1570	4.101.717.221
GMW Security Rent a Car	1571	6.955.724.396
Blinsecurity de Colombia Ltda	1572	9.389.635.776
Consorcio Renting Blindados 2022	1579	16.973.674.046

Neostar Seguridad de Colombia Ltda	1573	7.455.463.544
Vehiculos Blindados de Colombia	1574	6.336.505.165
GMW Security Rent a Car	1576	9.362.248.919
Neostar Seguridad de Colombia Ltda	1575	8.812.572.131
Blinsecurity de Colombia Ltda	1578	8.355.994.771
Arrendadora de Vehiculos Blindados Armati Ltda	1577	4.175.750.316

Fuente: Contratación Urgencia Manifiesta, Secop II, Resolución 2563 de 29 de diciembre de 2022 <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.3689753&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

Respuesta de la entidad

“La Unidad Nacional de Protección UNP ha acudido al mecanismo de urgencia manifiesta en procura de evitar la interrupción en la prestación del servicio misional de protección, evitando igualmente el suministro de bienes y servicios por parte de los operadores privados, sin contar con recursos presupuestales; cometido que se ha logrado por parte de la Administración, garantizando la continuidad del servicio, en todos los casos, con el respectivo compromiso presupuestal.”

*De otra parte, es preciso indicar al ente de control que para el caso de las urgencias manifiestas que ha declarado la entidad, **la Contraloría delegada para el Sector Defensa y Seguridad ha determinado en cada caso que las mismas se encuentran ajustadas a los presupuestos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, tal como se evidencia a continuación con dos ejemplos con las Resoluciones RES ORD 89111-0228 2022 y RES ORD 89111 0229 2022, expedidas en la vigencia 2022.**”*

Análisis de la respuesta

Existe urgencia manifiesta cuando se configuran situaciones excepcionales que impidan la continuidad que el servicio exige, el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, pero no se pueden volver una situación reiterativa, recurrente y consuetudinaria, que adicionalmente, obvia procesos de selección abreviada o de licitación.

Si bien, la CGR los aprueba para evitar la interrupción del servicio de protección, pero no es óbice para que la UNP periódicamente recurra a esta figura para dar continuidad a sus procesos contractuales y presupuestales, por una ausencia de control y programación.

Hallazgo No. 12 - Pérdidas de Apropiación.

“Artículos 13, 14 y 17 del Decreto 111 de 1996.”

ARTÍCULO 13. Planificación. *El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).*

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

ARTÍCULO 17. Programación integral. *Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”*

“**ARTÍCULO 2.9.1.2.16. Decreto 1068 de 2015**

ARTÍCULO 2.9.1.2.16. Cumplimiento de las normas que rigen la gestión financiera pública. *El uso del SIIF Nación no exime a los usuarios de las responsabilidades en el cumplimiento de las disposiciones orgánicas, legales y reglamentarias en relación con la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos, así como de la aplicación de las normas contables vigentes.”*

Como resultado del análisis a la ejecución presupuestal se determinó que la –UNP- no ejecutó la totalidad de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación para gastos de funcionamiento e inversión. La pérdida de apropiación fue de \$47.674.302.096 con corte a 31 de diciembre de 2022, o el equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento, principalmente en el rubro de transferencias corrientes del 29%, en cuantía de \$28.370.073.193, seguido por los recursos de inversión, correspondientes al 22%, por valor de \$2.001.867.701 y la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios por \$12.743.819.981, con una participación del 1%, sin embargo, se comprometieron vigencias futuras para la vigencia de 2023, en cuantía de \$146.852.474.613.

Tabla No. 24
Pérdidas de Apropiación 2022
Cifras en Pesos

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Pérdidas de Apropiación	% Compro/Aprop Def	% Pérdi Aprop/AD
FUNCIONAMIENTO	1.624.904.072.976	1.579.231.638.581	45.672.434.395	97%	3%
Gastos de personal	106.330.800.000	103.210.629.702	3.120.170.298	97%	3%
Adquisición de Bienes y Servicios	1.253.437.977.273	1.240.694.157.292	12.743.819.981	99%	1%
Transferencias Corrientes	96.727.798.259	68.357.725.066	28.370.073.193	71%	29%

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Pérdidas de Apropiación	% Compro/Aprop Def	% Pérdi Aprop/AD
Gastos de Comercialización y Producción	164.184.372.976	162.837.690.240	1.346.682.736	99%	1%
Gstos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	4.223.124.468	4.131.436.281	91.688.187	98%	2%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	11.264.211.624	11.264.211.624	0	100%	0%
INVERSION	9.000.000.000	6.998.132.299	2.001.867.701	78%	22%
TOTAL GASTOS	1.645.168.284.600	1.597.493.982.504	47.674.302.096	97%	3%

Fuente: SIIF Nación II, CGR

Lo anterior por deficiencias de control y seguimiento presupuestal y financiero, lo que hace que no se esté cumpliendo a cabalidad con la función institucional de planear y ejecutar eficientemente la totalidad de los recursos asignados, ocasionando pérdida de apropiación e inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y programación integral de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Respuesta de la entidad

“La dinámica del Presupuesto de las Entidades del Orden Nacional, por ello, en Colombia la estructura legal del Presupuesto está definida en la Constitución Política, en las normas orgánicas de presupuesto y reglamentada, entre otros, por los D.U.R. 1068 de 2015 y 1082 del mismo año.

La medición económica del resultado fiscal, por su parte, se basa en los estándares internacionales contenidos en el “Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional” de 2014 (CAPITULO 2. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuarta Edición Revisada. 2.020”.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la cadena de ejecución presupuestal, valga decir: apropiación, compromiso, obligación y pago.

*En ese sentido y vistas las observaciones del equipo Auditor de la Contraloría General de la República CGR, es necesario abordar el concepto de **Apropiación**: “Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse” (Glosario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP.*

Por lo tanto, ¿cuándo se entendería ejecutada una apropiación presupuestal?, cuando se decide la oportunidad de contratar, se comprometen los recursos y se ordenan los gastos,

a partir del programa de gastos aprobados en la ley de presupuesto (Sentencia C-192 de 1997, Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez C). El artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996. (...) a través de la operación de registro presupuestal la entidad pública afecta definitivamente una apropiación, es decir, perfecciona el compromiso presupuestal, para cumplir unas precisas y determinadas obligaciones pecuniarias, tal como lo disponen los artículos 71 del Decreto Ley 111 de 1996 y 20 del Decreto Reglamentario 568 de 1996; por ende, se trata de un trámite interno de la respectiva entidad pública, cuya realización es de su exclusivo resorte. “En tal sentido, en un pronunciamiento judicial anterior, luego de definir el registro presupuestal, de manera congruente con el Decreto–ley 111 de 1996 y con el Decreto 568 de 1996, como “la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato”, cuya finalidad es la de “prevenir erogaciones que superen el monto autorizado en el correspondiente presupuesto, con el objeto de evitar que los recursos destinados a la financiación de un determinado compromiso se desvíen a otro fin”.

En ese sentido, consideramos que la observación: “... **por deficiencias de control y seguimiento presupuestal y financiero, lo que hace que no se esté cumpliendo a cabalidad con la función institucional de planear y ejecutar eficientemente la totalidad de los recursos asignados, ocasionando pérdida de apropiación e inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y programación integral de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto**”. Se debe desestimar, como quiera que si se cumple la función institucional de planear y ejecutar eficientemente los recursos asignados y se cumple con los principios presupuestales.”

Análisis de la respuesta

La pérdida de apropiación se da por la diferencia del valor comprometido frente a la apropiación total de la vigencia, para el caso de la UNP, no es justificable que se presente pérdidas de apropiación precisamente en los rubros de adquisición de bienes y servicios (contratación de arrendamientos de vehículos blindados y convencionales y personal de protección, entre otros) por valor de \$12.74.819.981 y de transferencias corrientes (sentencias) por valor de \$28.370.073.193, que son los más representativos y más necesidades requieren.

Tabla No. 25
Pérdida de Apropiación

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Pérdidas de Apropiación	% Compro/Aprop Def	% Pérdi Aprop/AD
Adquisición de Bienes y Servicios	1.253.437.977.273	1.240.694.157.292	12.743.819.981	99%	1%
Transferencias Corrientes	96.727.798.259	68.357.725.066	28.370.073.193	71%	29%

Fuente: SIIF Nación II,

Hallazgo No. 13 - Constitución Reserva Presupuestal

“Artículos 13, 14, 17 y 78 del Decreto 111 de 1996.

ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).

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

ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

ARTÍCULO 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las rentas.

PARAGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos 4 años así:

1) Para el año de 1996, la reducción será equivalente al 40% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1995 que exceda el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

2) Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1996 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

3) Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

4) Para el año 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1998 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año (Ley 225/95, artículo 9o.).

ARTÍCULOS 2.8.1.7.3.5 y 2.9.1.2.16. Decreto 1068 de 2015

El Decreto No. 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, estipula en el artículo 2.8.1.7.3.2. la Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar y sobre reducción en presupuesto por exceder en los porcentajes establecidos, así:

Artículo 2.8.1.7.3.5. Reducción al Presupuesto de acuerdo con el monto de reservas presupuestales. De conformidad con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año.

ARTÍCULO 2.9.1.2.16. Cumplimiento de las normas que rigen la gestión financiera pública. El uso del SIIF Nación no exime a los usuarios de las responsabilidades en el cumplimiento de las disposiciones orgánicas, legales y reglamentarias en relación con la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos, así como de la aplicación de las normas contables vigentes.

Decreto 412 de 2018, en el artículo 15, estipula modificar del artículo 2.8.1.7.6. del Capítulo 7, Título 1, Parte 8 del libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en los siguientes términos: "Modifíquese el artículo 2.8.1.7.6. del Capítulo 7, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:

Ley 2276 de 2022, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la Vigencia Fiscal 2023, estableció:

Artículo 28. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2021."

La reserva presupuestal constituida en la vigencia de 2022, en cuantía de \$335.954.165.052.19 es equivalente a dejar el 20% de la apropiación definitiva para la anualidad.

De esta manera la UNP no cumple con los principios presupuestales, metas y objetivos propuestos de planificación, programación y ejecución del gasto en la vigencia de 2022, generando inobservancia de los artículos 13, 14, 17 y 78 del Decreto 111 de 1996 y artículo 2.9.1.2.16. Decreto 1068 de 2015.

Respuesta de la entidad

*“Nos permitimos manifestar que esto se debe entre otros factores a que de una parte las facturas de Hombres y Vehículos se pagan con dos (2) meses de vencimiento, por lo cual y al ser la mayor facturación y el mayor valor constituido en Reserva (**siendo este el 89% del valor total de la reserva**), se incrementa la constitución de la misma”.*

Análisis de la respuesta

Los argumentos presentados en la respuesta no desvirtúan la observación por lo tanto se configura como hallazgo toda vez que la UNP debe dar cumplimiento de los porcentajes establecidos en los artículos 13, 14, 17 y 78 del Decreto 111 de 1996 y artículo 2.9.1.2.16. Decreto 1068 de 2015.

Hallazgo No. 14 - Cálculo Vigencias Futuras

“Artículo 23 del Decreto 111 de 1996

ARTÍCULO 23. *La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.*

Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia.

El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (L. 179/94, art. 9).

Artículo 10 de la Ley 819 de 2003

ARTÍCULO 10. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS. El artículo 9o de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;*
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.*

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Artículos 19 y 20 del Decreto 4730 de 2005 “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”

Artículo 19. Ejecución Presupuestal. Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 1957 de 2007. En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 49 de la Ley 179 de 1994, 10 y 11 de la Ley 819 de 2003, cuando se requiera exceder la anualidad, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

De conformidad con el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal. En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

En el evento en que los requisitos de los anteriores incisos no se puedan cumplir, procederá la constitución de reservas presupuestales en los términos del artículo 8° de la Ley 225 de 1995, previa justificación del ordenador del gasto, según los criterios que fije el Gobierno Nacional.

Los compromisos presupuestales, requieren para su perfeccionamiento del registro presupuestal.

Artículo 20. Informes de Ejecución. Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 1957 de 2007. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional, en la elaboración de informes de ejecución del Presupuesto General de la Nación, presentará la información entérminos netos, de manera que se elimine la duplicidad de gastos.

Circular Externa No. 02 del 31 de enero de 2012 de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

ARTÍCULO 2.8.1,7,1.1. del Decreto 1068 de 2015

ARTÍCULO 2.8.1,7,1.1. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el CONFIS o su

delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.”

La UNP solicitó autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento por \$377.591.797.206 de (trescientos setenta y siete mil quinientos noventa y un millones, setecientos noventa y siete mil doscientos seis pesos), para los seis primeros meses del año 2023, con el fin de cubrir las necesidades de arrendamiento de vehículos convencionales y blindados, servicios postales y de mensajería, servicios de transporte de pasajeros, servicios de soporte e inmobiliarios.

En la facturación promedio mensual de vehículos blindados y convencionales de la vigencia 2022, se debe tener en cuenta, que las cifras calculadas promedio obedecen a unos cálculos establecidos en el Excel adjunto en la pestaña 6.1vf vehículos convencionales 6 meses de la columna L y 6.1 VF vehículos blindados 2023, de la columna M, que determina el valor promedio de vehículos de acuerdo a las características de los mismos, por lo anterior, se manifiesta que esa facturación promedio obedece a diferentes variables como (zonas, modelos, blindajes y días facturados), que inciden en que no haya una facturación fija.

Para el cálculo de la vigencia 2023, las proyecciones financieras se realizaron teniendo en cuenta las cantidades suministradas por la subdirección de protección, tomando el valor unitario de cada vehículo de acuerdo a las ofertas presentadas en el PSA-UNP-072-2022, PSA-UNP-073-2022 incrementando el 3,6% de acuerdo con los lineamientos establecidos en las circulares 007 y 008 de 2022 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde se aplicó la media de los precios proyectados de acuerdo con las especificaciones técnicas de los vehículos que se encuentran actualmente en operación.

De esta manera se está utilizando la figura de autorizaciones de vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos debido a la falta de apropiación disponible, adicionalmente se están utilizando para obviar los debidos procesos de selección abreviada y contratar directamente, infringiendo la regulación contractual dispuesta en la Ley 80 de 1993.

Respuesta de la Entidad

“La UNP adelantó todos los trámites administrativos correspondientes con el fin de obtener los recursos suficientes para lograr dar inicio a un proceso de selección que permitiera la cobertura del servicio de arrendamiento de vehículos; sin embargo, los recursos solicitados a través de vigencia futura fueron girados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mes de diciembre de 2022, impidiendo que se lograra un apalancamiento de la vigencia futura con recursos de la vigencia 2022 (para el caso del proceso de selección); adicionalmente y como se indicó en el párrafo que precede, los contratos que para esa fecha se encontraban en ejecución, vencieron el pasado 29 de diciembre de 2022.

En ese sentido, para la fecha en que la entidad acudió al mecanismo de urgencia manifiesta, era materialmente imposible adelantar un proceso de selección abreviada con fecha de adjudicación antes de terminar la vigencia 2022 y que permitiera apalancar los recursos de la vigencia futura previamente solicitada.”

Análisis de Respuesta

La respuesta dada por la entidad no desvirtúa la observación y se configura como hallazgo de auditoría. La justificación de la UNP no es acorde con la realidad toda vez que la UNP solicitó autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento por \$377.591.797.206 de (trescientos setenta y siete mil quinientos noventa y un millones, setecientosnoventa y siete mil doscientos seis pesos), para los seis primeros meses del año 2023, con el fin de cubrir las necesidades de arrendamiento de vehículos convencionales y blindados, servicios postales y de mensajería, servicios de transporte de pasajeros, servicios de soporte e inmobiliarios, expresa los faltantes de apropiación disponible, la utilización de urgencia manifiesta sin los recursos, lo cuales obvian los debidos procesos de selección abreviada y dan lugar a la contratación directa, infringiendo la regulación contractual dispuesta en la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No. 15 - Contrato 1052 de 2022 entre NOVASOFT y UNP (F) (D)

Este hallazgo se configura con presunto alcance fiscal y disciplinario.

“Artículos 3, 5, 26, 52 de la Ley 80 de 1993

“Artículo 3º.- “De los Fines de la Contratación Estatal. (...) Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

“Artículo 5º.- “De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. De esta Ley, los contratistas: (...) 2º. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y en trabamamiento que pudieran presentarse. “

ARTÍCULO 26.- DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

ARTÍCULO 52.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONTRATISTAS. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 1602 del Código Civil Colombiano¹

ARTICULO 1602. <Los contratos son ley para las partes.> Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

Pactos 3,4,5,6 y 7 de la Ley 1955 de 2019

3. *Equidad.* Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.

El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social. Por lo tanto, el Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:

4. *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.*
5. *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.*
6. *Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.*
7. *Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.*

Los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 establecen:

Artículo 3o. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los

¹ Ley 57 de 1887, art. 4o. Con arreglo al artículo 52 de la Constitución de la República, declárase incorporado en el Código Civil el Título III (arts. 19-52) de la misma Constitución.

servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

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

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (Subraya fuera del texto).

Ley 1474 DE 2011

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Capítulo VII. Disposiciones para prevenir y combatir la Corrupción en la contratación Pública.

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).

Cláusula primera y décima segunda Contrato 1052 de 2022

CLÁUSULA PRIMERA. - OBJETO – ADQUISICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE UN SOFTWARE ERP, QUE GARANTICE LA OPTIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN ADQUISICIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y

SERVICIOS, GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL TALENTO HUMANO Y VIÁTICOS DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA constituirá a favor de LA UNP una garantía única en un porcentaje con una vigencia y deberá cobijar los siguientes riesgos: DE CUMPLIMIENTO, con un valor asegurado del diez por ciento (10%) del valor del contrato, por su término de duración, más el término de liquidación y seis (6) meses más, y que incluya el pago de multas y cláusula penal pecuniaria, así como los perjuicios causados a la entidad estatal como consecuencia de la conducta dolosa o culposa, o de la responsabilidad imputable a los particulares, derivados de un proceso de responsabilidad fiscal. DE CALIDAD DEL SERVICIO, que cubre a LA UNP de los perjuicios imputables al contratista garantizado que surjan con posterioridad a la terminación del contrato y que se deriven de la mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el contrato, con un valor asegurado del veinte por ciento (20%) del valor del contrato, por su término de duración y doce (12) meses más.”

- *Ley 1952 de 2019 “Por la cual se expide el código general disciplinario”.*

En consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2023 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, se buscan la transformación digital de la administración pública en la UNP, ya que la entidad, adolece de sistemas de información integrados, la información se maneja en hojas Excel, limitantes que no permiten tener integridad y confidencialidad de la información

Se realizó el proceso de contratación UNP- NOVASOFT mediante el PSA-UNP-052-2022, y firma del contrato 1052 de 2022, el 8 de junio de 2022, cuyo objeto es *“la adquisición, implementación y puesta en funcionamiento de un software ERP, que garantice la optimización de los procesos de Gestión financiera, Gestión adquisición y Administración de Bienes y Servicios, Gestión Estratégica del Talento Humano y Viáticos”*, por \$962.750.700, incluido IVA y demás costos directos e indirectos a que haya lugar, con un plazo de 180 días calendario.

Se acordaron pagos así:

- ✓ *“Un primero pago correspondiente al 50% del valor del contrato al momento de la entrega del licenciamiento a nombre de la entidad.*
- ✓ *Un segundo pago correspondiente al 40 % del valor del contrato una vez los sistemas de información se encuentren instalados, implementados, parametrizados y puesta en producción en la infraestructura de la UNP, a recibo a satisfacción por el supervisor del contrato.*
- ✓ *Un tercer pago correspondiente al 10% del valor del contrato, una vez se realice la entrega formal de la documentación, ejecutables, copias de respaldo y actas de transferencia de conocimiento, a recibo de satisfacción por parte del*

supervisor del contrato”.

El contrato se desarrolló de la siguiente manera:

1. Con factura No. GFE 17552 de 29 de junio de 2022, NOVASOFT se hace entrega del licenciamiento del software a la UNP, y se cancela el 50% del valor del contrato, \$481.375.350.
2. La UNP empieza a detectar retrasos e incumplimientos en los cronogramas propuestos, por parte de la gerencia de proyectos por parte de NOVASOFT, (ANEXO 2 – ANEXO 8); a determinar que NOVASOFT no asignó de manera permanente el personal para realizar el acompañamiento en sitio a los usuarios de las áreas involucradas en la implementación del sistema de Información ofertados; se solicitó el apoyo a la Supervisión en los correos remitidos el 6 y 12 de julio de 2022 (ANEXO 1 – ANEXO 3), causando retraso en el inicio de las actividades de migración e implementación.
3. El día 11 de noviembre de 2022 se llevó a cabo una reunión con todo el equipo del contratista y los coordinadores a cargo de los módulos por parte de la UNP, esta reunión fue convocada por el supervisor de apoyo, allí se manifestó el estado del proyecto, avances y las dificultades presentadas, asimismo, se estableció que se debía plantear un nuevo cronograma en conjunto (UNP y NOVASOFT) para las actividades que quedaban pendientes, y así mismo establecer el tiempo restante para finalizar el desarrollo de los módulos y su puesta en producción, de acuerdo con lo anterior, el contratista solicitó la prórroga del contrato por cuatro meses el día 24 de noviembre de 2022.
4. El día 29 de noviembre de 2022 planeación radica el MEM22-00050023 ante Secretaría General para la solicitud de la prórroga anexando los soportes que justificaban la necesidad de la misma; la respuesta a este radicado se realizó el día 27 de diciembre de 2022 mediante correo electrónico con asunto: “*RE: Viabilidad Solicitud de Prórroga CTO 1052-2022*” enviado por alida.calderon@unp.gov.co (abogada del grupo de contratación) con copia a ana.osorio@unp.gov.co, dirigido a franz.rojas@unp.gov.co en donde manifiestan que: “*De conformidad por las directrices dadas por la Ordenación del gasto, no se da la viabilidad de la prórroga.*”
5. Mediante comunicación del 17 de febrero de 2023 el contratista NOVASOFT solicita una reunión al director de la UNP, para buscar alternativas entre las partes que, permitan darle continuidad y cierre exitoso al contrato, la cual hasta la fecha la entidad no ha respondido.

Las actuaciones posteriores de la UNP ante la negativa de cancelar el contrato fueron:

1. La entidad no ha hecho efectiva la reclamación ante la aseguradora de acuerdo con la “CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA constituirá a favor de LA UNP una garantía única en un porcentaje con una vigencia y deberá cobijar los siguientes riesgos: DE CUMPLIMIENTO, con un valor asegurado del diez por ciento (10%) del valor del contrato, por su término de duración, más el término de liquidación y seis (6) meses más, y que incluya el pago de multas y cláusula penal pecuniaria, así como los perjuicios causados a la entidad estatal como consecuencia de la conducta dolosa o culposa, o de la responsabilidad imputable a los particulares, derivados de un proceso de responsabilidad fiscal”.
2. No inició el debido proceso.
3. No recibió ningún producto.
4. No generó ninguna sanción en contra del proveedor.

Por lo anterior, y ante la inminente pérdida de recursos por la no entrega del objeto contratado y ante la negativa de la entidad de no prorrogar el contrato se determina un presunto detrimento patrimonial por concepto del primer desembolso de acuerdo con factura No. GFE 17552 de 29 de junio de 2022, mediante la cual NOVASOFT hace entrega del licenciamiento del software a la UNP, y se cancela el 50% del valor del contrato por \$481.375.350, (CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS).

Respuesta de la Entidad

“Es preciso aclarar que la observación es realizada el auditor ad portas de iniciar la actuación administrativa sancionatoria a través de la cual se garantice el derecho de audiencia que le asiste al contratista NOVASOFT para que presente sus descargos y aporte el material probatorio que esta Unidad Administrativa Especial analizará en el marco de la actuación; así las cosas, la observación se realiza previo al análisis probatorio y expedición del acto administrativo que decida frente al incumplimiento.

Por lo anterior, en estricto cumplimiento de las normas referidas, esta Unidad Administrativa Especial podrá afectar las pólizas que amparan el contrato 1052 de 2022, solo como resultado del proceso administrativo sancionatorio que garantice el debido proceso y declare el incumplimiento mediante acto administrativo motivado.

Frente a lo relacionado con la recepción de productos en el marco del mencionado contrato, así como lo señalado por el auditor en su escrito, en el cual sugiere que la Unidad Nacional

de Protección no está frente a “la inminente pérdida de recursos por la no entrega del objeto contratado” ni está ante un “presunto detrimento patrimonial”

Análisis de Respuesta

Los argumentos dados por la entidad no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura un hallazgo y se presenta un riesgo por presunta de pérdida de recursos por la no entrega del objeto contratado y ante la negativa de la entidad de no prorrogar el contrato se determina un presunto detrimento patrimonial por concepto del primer desembolso de acuerdo con factura No. GFE 17552 de 29 de junio de 2022, mediante la cual NOVASOFT hace entrega del licenciamiento del software a la UNP, y se cancela el 50% del valor del contrato por \$481.375.350, (cuatrocientos ochenta y un millones trescientos setenta y cinco mil trescientos cincuenta pesos).

Hallazgo No. 16 - Impuesto de valor agregado IVA sobre AIU (D)(OI)

Este hallazgo se configura con presunto alcance disciplinario y con otra incidencia, para lo cual se dará traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN entidad competente para adelantar gestión tributaria.

La Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Capítulo VII. Disposiciones paraprevenir y combatir la Corrupción en la contratación Pública, estipula lo siguiente:

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).”

Los Artículos 3, 5, 52 de la Ley 80 de 1993 estipulan:

“Artículo 3.- “De los Fines de la Contratación Estatal. (...) Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

“Artículo 5º.- “De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. De esta Ley, los contratistas: (...). Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y en trabamamiento que pudieran presentarse”.

“Artículo 52.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONTRATISTAS. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley.”.

El estatuto tributario expresa lo siguiente:

- *Artículo 447 - título IV LA BASE GRAVABLE del Estatuto Tributario:*

Artículo 447 EN LA VENTA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, REGLA GENERAL. En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición.

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 34 de la Ley 49 de 1990. el nuevo texto es el siguiente>: Sin perjuicio de la causación del impuesto sobre las ventas, cuando los responsables del mismo financien a sus adquirentes o usuarios el pago del impuesto generado por la venta o prestación del servicio, los intereses por la financiación de este impuesto no forman parte de la base gravable”.

Conceptos Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-

- *Oficio No 0258 del 24 de febrero de 2021.*

*“(...) “Ahora bien, el hecho de que el Decreto 2187 de 2001 por medio del cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada defina en el artículo 36 como actividad de blindaje en los servicios de vigilancia y seguridad privada, entre otros, la fabricación, producción, ensamblaje o elaboración de equipos, elementos, productos o automotores blindados para la vigilancia y seguridad privada y la Instalación y/o acondicionamiento de elementos, equipos o automotores blindados, no significa que el desarrollo de tales actividades siempre estén excluidas del impuesto sobre las ventas, **pues para gozar del beneficio, deben ejecutarse junto con el servicio de vigilancia, va que si se prestan de manera independiente corresponderán a una actividad de seguridad privada más no de vigilancia.** La Sala en sentencia de 19 de abril de 2007 consideró que el alquiler de radios, monitoreo de alarmas, monitoreo de radios, respuesta móvil alarmas, respuesta técnica, respuesta móvil radios, informes y aperturas, uso de frecuencias y*

vehículos, eran herramientas que garantizaban y facilitaban el servicio de vigilancia prestado por la demandante, por lo tanto los ingresos percibidos por tales actividades estaban excluidos del IVA. **En este pronunciamiento se confirma que tales actividades deben prestarse junto con el servicio de vigilancia o ser una modalidad del servicio de vigilancia, lo cual no puede predicarse de la actividad de blindaje independientemente considerada**". (Subrayas y negritas fuera de texto)

(...)

Debe destacarse sobre este asunto que, este despacho en oficio No. 028956 de 2016, indicó sobre este mismo problema jurídico que: "el alquiler de vehículos debe ser una modalidad del servicio de vigilancia o prestarse junto con dicho servicio para aplicar el beneficio tributario, cuyo uso es restrictivo y no permite interpretación analógica ni extensiva a supuestos de hecho no contemplados por la Ley".

En consecuencia, la situación general planteada en la consulta obedece al alquiler de vehículos blindados como una actividad de seguridad privada independientemente considerada del servicio de vigilancia, puesto que no se presta en conjunto con este, sino que se limita a un arrendamiento de bien mueble (...).

Así las cosas, resulta claro que la actividad de utilización de vehículos y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada podrá aplicar a la base gravable especial del IVA de que trata el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, **siempre que estos medios formen parte integral de la modalidad del servicio de vigilancia prestado y se cumplan los requisitos previstos en dicho artículo 462-1 y demás disposiciones correspondientes**.

Ahora bien, acerca de las definición y alcance de lo que debe entenderse por esquema de protección, el artículo 2.4.1.2.11. Del Decreto 1066 de 2015 los define como "medidas de protección", clasificándolos por tipos en virtud del riesgo.

Por su parte el numeral 9 del artículo 2.4.1.2.3. Del mismo decreto define las medidas de protección como:

"Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos".

En consecuencia, y conforme a las normas arriba citadas, si para el desarrollo de los esquemas de protección, se contratan servicios de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, los cuales requieran la utilización de vehículos y cualquier otro medio autorizado por dicha superintendencia, estos podrán aplicar a la base gravable especial del IVA de que trata el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, **siempre que dichos medios formen parte integral de la modalidad del servicio de vigilancia prestado y se cumplan los requisitos previstos en dicho artículo 462-1 y demás disposiciones correspondientes**. Lo anterior significa que no procede la base gravable especial cuando se

alquilan vehículos u otros medios de manera individual o cuando dichos servicios no tienen la naturaleza de servicios de vigilancia por no ser parte de estos.

- **Y mediante concepto de la DIAN - Oficio No 020055 de 2019, esta dirección de impuestos, entre sus apartes manifiesta:**

En consecuencia, la situación general planteada en la consulta obedece al alquiler de vehículos blindados como una actividad de seguridad privada independientemente considerada del servicio de vigilancia, puesto que no se presta en conjunto con este, sino que se limita a un arrendamiento de bien mueble.

Por ende, la base gravable del impuesto sobre las ventas que deberá aplicarse es la general estipulada en el artículo 447 del ET., que expresa:

“ARTICULO 447. EN LA VENTA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, REGLA GENERAL. En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición.

PARAGRAFO. Sin perjuicio de la causación del impuesto sobre ventas, cuando los responsables del mismo financien a sus adquirentes o usuarios el pago del impuesto generado por la venta o prestación del servicio, los intereses por la financiación de este impuesto, no forman parte de la base gravable”.

- *Artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual dispone:*

*“BASE GRAVABLE ESPECIAL. Para los servicios integrales de aseo y cafetería, **de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada**, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio del Trabajo y en los prestados por las cooperativas y pre cooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio del Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo, **la tarifa será del 19% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato**”.* (Negrilla y subrayas fuera de texto).

- Ley 1952 de 2019 “Por la cual se expide el código general disciplinario”.

Del análisis realizado a los contratos que la entidad suscribió en la vigencia 2022 relacionados con el arrendamiento de vehículos blindados se evidenció que, en la

facturación presentada por el contratista, se aplicó la base gravable especial establecida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario. Por su parte el artículo 447 ibídem, señala que la tarifa general aplicable en “la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación”.

Ahora bien y teniendo en cuenta que los objetos de los contratos que consisten en: “Contratar el servicio de arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la Entidad.”, no es claro para este ejercicio auditor, cual es la base gravable aplicable para determinar el IVA que corresponde en el caso concreto, por tal razón y atendiendo los criterios expuestos y la respuesta otorgada por el sujeto de control, estimamos que corresponde a la DIAN como ente rector en materia tributaria, definir tal cuestión.

De acuerdo, con las verificaciones efectuadas en la auditoría se determinaron los siguientes valores entre el IVA facturado y el IVA calculado en la auditoría aplicando el artículo 447 del ET, así

Tabla No. 26
Comparativo de IVA

No.	Contrato No	Contratista	No. De Proceso	ZONA	IVA facturado sobre AIU	IVA no facturado a base general del 19%	Valor calculado
1	1004	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	87.548.535,90	875.485.359,01	787.936.823,11
2	1034	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	100.128.605,02	1.001.286.050,20	901.157.445,18
3	1041	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	Urgencia Manifiesta	4	112.142.183,34	1.121.421.833,39	1.009.279.650,05
4	1119	CONSORCIO RENTING BLINDADOS 2022, conformado por GMV SECURITY RENT A CAR LTDA (50%) con y BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA. (50%)	PSA-UNP-072-2022	1	359.933.576,92	3.599.335.769,20	3.239.402.192,28
5	1120	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-072-2022	2	265.089.997,56	2.650.899.975,63	2.385.809.978,06
6	1121	UNP - UNIÓN TEMPORAL VEBLINCO - NEOSTAR	PSA-UNP-102-2022	3	131.435.987,89	1.294.633.274,59	1.163.197.286,70
7	1122	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA,	PSA-UNP-072-2022	4	202.161.577,00	2.021.615.770,00	1.819.454.193,00
8	1123	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-072-2022	5	112.316.624,20	1.123.166.240,33	1.010.849.616,13

No.	Contrato No	Contratista	No. De Proceso	ZONA	IVA facturado sobre AIU	IVA no facturado a base general del 19%	Valor calculado
9	1124	CONSORCIO RENTING BLINDADOS 2022, integrado por BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA y GMW SECURITY RENT A CAR LTDA	PSA-UNP-072-2022	6	53.081.654,00	530.816.578,16	477.734.924,16
10	1125	UNIÓN TEMPORAL PERSEO 2022, conformada por ALLIANCE SECURITY RENT CAR LTDA (55%), M.I. BLINDAJES LTDA (25%), VECTOR LTDA ALQUILER DE VEHICULOS BLINDADOS (10%) NACIONAL RENT CAR LTDA (10%)	PSA-UNP-072-2022	7	26.438.455,54	276.004.097,17	249.565.641,63
11	1368	UNP - UNIÓN TEMPORAL PERSEUS 2022	PSA-UNP-102-2022	1	16.661.463,00	183.276.051,62	166.614.588,62
12	1369	GMW SECURITY RENT A CAR	PSA-UNP-102-2022	2	9.307.160,34	93.071.603,36	83.764.443,02
13	1370	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA.	PSA-UNP-102-2022	3	32.888.514,99	295.996.634,89	263.108.119,90
14	1371	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	4	48.254.815,00	482.548.151,00	434.293.336,00
15	1372	Vehículos Blindados de Colombia Limitada	PSA-UNP-102-2022	6	40.151.037,00	401.115.999,41	360.964.962,41
16	1373	NEOSTAR SEGURIDAD DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	7	29.725.140,39	297.251.403,87	267.526.263,48
17	1374	GMW SECURITY RENT A CAR LTDA	PSA-UNP-102-2022	8	5.230.592,23	52.305.922,32	47.075.330,09
18	1375	ARRENDADORA DE VEHICULOS BLINDADOS ARMATI LTDA	PSA-UNP-102-2022	10	12.388.821	123.888.217,88	111.499.396,88
19	1376	BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA	PSA-UNP-102-2022	11	30.512.641,06	305.126.410,58	274.613.769,52
TOTAL					1.675.397.382,38	16.748.960.740,33	15.053.847.960,22

Fuente: Facturas y cálculos de auditoría

Así las cosas y en la medida en que la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales –DIAN- se pronuncie sobre la base gravable aplicable, la CGR podrá determinar si se presenta o no un menoscabo al patrimonio de la nación, para lo cual, se dará traslado a la DIAN con el fin que analice la situación evidenciada y adelante las acciones necesarias bajo los parámetros de su competencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y ante la falta de claridad frente a la base gravable

aplicable en el caso objeto de estudio, este ente de control considera necesario dar traslado a la Procuraduría General de la Nación a efectos de indagar si la supervisión se ejerció adecuadamente al momento de verificar la liquidación de las bases gravables calculadas en las facturas presentadas por los contratistas, con ocasión del servicio de arrendamiento de vehículos blindados recibido.

Respuesta de la entidad

“De manera atenta me dirijo a usted con el propósito de dar respuesta a las observaciones de la 19 al número 37 consignadas en el informe de fecha 24 de abril, con fundamento en las siguientes:

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

Teniendo en cuenta que las situaciones de hecho y de derecho que dieron origen a las observaciones realizadas, se unifica una sola respuesta para todas las observaciones en referencia a los siguientes contratos 1004, 1034, 1041, 1119, 1120, 1121, 1122, 1123, 1124, 1125, 1368, 1369, 1370, 1371, 1372, 1373, 1374, 1375 y 1376 del 2022.

El fin primordial del Estado es respetar y garantizar la efectividad de los derechos humanos. En desarrollo de este precepto, la Constitución de 1991, en su artículo segundo, ordena a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, entre los cuales, la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, cobran especial relevancia ya que permiten el disfrute de los demás derechos.

Desde 1997, el Gobierno Nacional lidera un Programa de Prevención y Protección a personas con riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales y humanitarias o en razón al ejercicio de su cargo, este fue creado por el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogado y adicionado por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Este Programa fue creado como resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, para enfrentar las consecuencias de la situación de violencia contra grupos de población especialmente vulnerables que, en sus inicios, protegía a dirigentes sindicales y de ONG defensoras de DDHH.

En desarrollo de la política pública de Prevención y Protección antes mencionada y en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por los literales e), f) y g) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011 mediante el cual creó la Unidad Nacional de Protección - UNP (en adelante UNP) el cual estableció mediante el artículo 1° y 3° lo referente al objeto de “(...) articular,

coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección (...)” el cual con posterioridad vino a ser refrendado a través de las disposiciones acogidas mediante el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015 estableciendo la naturaleza institucional, así:“(...) tiene el carácter de organismo nacional de seguridad, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (...).”

*En procura de ampliar la protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo cuya seguridad debe procurar el Estado, mediante los artículos 1 y 2 del Decreto 1064 del 2022 por medio del cual se adicionan **los numerales 11, 13 y 19 al artículo 2.4.1.2.6 del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015** y atendiendo lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto 1139 de 2021 que modifica y adiciona los artículos 2.4.1.2.2, 2.4.1.2.3, 2.4.1.2.6 y 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, normativas mediante las cuales el Gobierno Nacional amplió la cobertura de personas que podrían ser cobijadas por el "Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".*

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 modificado por el artículo 5 del Decreto 1139 de 2021, se estableció que los ESQUEMAS DE PROTECCIÓN deberán estar compuestos "por los recursos físicos y humanos otorgados a los Protegidos del Programa para su Protección", de entre los que se distinguen:

- Vehículos blindados y/o convencionales
- Escoltas
- Medio de Movilización
- Apoyo de Reubicación Temporal
- Apoyo de Trasteo
- Medios de Comunicación
- Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad
- Botón de Apoyo

En armonía con el artículo 4° del Decreto 4065 del 2011 y al tenor de lo consagrado en el artículo 7 del Decreto 1139 de 2021 por el cual se modificó el artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.40, son responsabilidades de la UNP, entre otras las siguientes:

“(...) 4. Coordinar con las entidades competentes, la implementación de medidas preventivas a las que haya lugar. (...) 11. Adoptar e implementar las medidas de protección de competencia de la UNP, considerando la recomendación del CERREM. 12. Comunicar las medidas de protección a implementar, previa recomendación del CERREM, a las entidades correspondientes. 13. Hacer seguimiento periódico a la implementación, uso, oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección. (...) 16. Decidir sobre la suspensión, ajuste o finalización de las medidas de protección otorgadas, de acuerdo con las recomendaciones del respectivo Comité y el procedimiento correspondiente. (...) 18. Desarrollar estrategias de promoción para el uso debido de las medidas de protección, autoprotección, auto seguridad y técnicas de protección. (...)”

De igual forma, en atención a lo dispuesto por el artículo 1 del Decreto 1064 del 2022 por medio del cual se adicionan los numerales 11, 13 y 19, demás numerales y parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 y el artículo 2.4.1.2.7 modificado por el artículo 4 del Decreto 1139 de 2021, se establece que la UNP con el fin de brindar protección a los servidores públicos señalados en dicha norma, asignará 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, indicándose también que la Entidad está en la obligación de brindar protección y asignación de los recursos físicos a las personas que en virtud del cargo lo requieran.

Ahora bien y teniendo en cuenta que, el programa de prevención y protección debe velar por la salvaguarda de derechos fundamentales de los protegidos, conllevando esto a que las medidas de protección adoptadas en cada caso obedezcan a las recomendadas y adoptadas sin que se admita sobre estas interrupción alguna, se hace necesario garantizar particularmente la prestación de servicios de los componentes de los esquemas de protección, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones acogidas mediante actos administrativos contentivos de las disposiciones emanadas del CERREM.

En ese orden de ideas, a la luz de las anteriores disposiciones la UNP es la Entidad pública encargada de adoptar e implementar las medidas de protección establecidas en el artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 modificado y adicionado por el artículo 5° del Decreto 1139 de 2021 a favor de las personas cobijadas por el Programa de Prevención y Protección que esta lidera (...) de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales (...)” en atención a lo integralmente dispuesto por el principio de concurrencia que resalta el numeral 4 del artículo 2.4.1.2.2 ibidem del Decreto 1066 de 2015.

En ese sentido, la Unidad Nacional de Protección UNP actualmente ha realizado la contratación necesaria en los términos de la normatividad vigente, con el fin de garantizar el derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad de los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección que se lidera, dispersa esta población objeto en las diferentes zonas geográficas en las que se ha dividido el territorio nacional, contemplando tiempos suficientes a los contratistas o proveedores del servicio para la implementación plena de los esquemas, permitiéndose así cubrir las respectivas medidas de protección asignadas, utilizando las siguientes modalidades de selección y objetos de los procesos:

De conformidad con el Artículo 2.4.1.3.6 Medidas de protección del Decreto 1066 de 2015, a continuación, se presenta los tipos de esquemas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección así:

**Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.*

ESQUEMA DE PROTECCIÓN TIPO 1

Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

DESCRIPCIÓN	CONDUCTOR	ESCOLTAS	VEHICULO CORRIENTE
CANTIDAD	1	1	1

ESQUEMA DE PROTECCIÓN TIPO 2

Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

DESCRIPCIÓN	CONDUCTOR	ESCOLTAS	VEHICULO BLINDADO	
CANTIDAD	1	1	1	

ESQUEMA DE PROTECCIÓN TIPO 3

Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

DESCRIPCIÓN	CONDUCTOR	ESCOLTAS	VEHICULO CORRIENTE O BLINDADO	
CANTIDAD	1	2	1	

Teniendo en cuenta que, el Decreto no discrimina el tipo de vehículo a asignar, a continuación, se presenta los costos mensuales tanto con vehículo corriente como blindado.

ESQUEMA DE PROTECCIÓN TIPO 4

Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

DESCRIPCIÓN	CONDUCTO	ESCOLTAS	VEHICULO BLINDADO	VEHICULO CONVENCIONAL
	R			
CANTIDAD	2	4	1	1

ESQUEMA DE PROTECCIÓN TIPO 5

Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye:

DESCRIPCIÓN	CONDUCTOR	ESCOLTAS	VEHICULO CORRIENTE O BLINDADO
CANTIDAD	1	2	1

- **Vehículos blindados**

Objeto: Contratar el servicio de arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del programa de prevención y protección de la unidad nacional de protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por este organismo

Modalidad de contratación: Selección abreviada menor cuantía literal H

- **Vehículos convencionales**

Objeto: Contratar el servicio de arrendamiento de vehículos convencionales para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional, de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas por la Entidad.

Modalidad de contratación: Selección abreviada menor cuantía literal H

- **Personas de Protección.**

Objeto: Prestación de servicios para la provisión e implementación de escoltas en desarrollo del programa de protección en salvaguarda a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas, grupos, comunidades y convenios a cargo de la entidad.

Modalidad de contratación: Selección abreviada menor cuantía literal H

De los anterior se concluye que los servicios prestados por la Unidad Nacional de Protección UNP no se realizan de forma separada, es decir, si una medida de protección establece una

o dos personas de protección (como en el caso del tipo 2 y 3) con un vehículo blindado, en la práctica esto implica que el vehículo blindado es completado por las personas de protección (escortas), bajo ninguna circunstancia, independientemente que se suscriban contratos de forma independiente para cumplir con la misionalidad, esta actividad se realiza de forma individual.

II. DESCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO 462-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO APLICABLE A LOS CONTRATOS DE ALQUILER DE VEHÍCULOS BLINDADOS

En este capítulo se describirá el contenido del Artículo 462-1 del ET, así como los requisitos que deben cumplirse para su aplicación.

Esta norma establece lo siguiente:

“Para los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada (...) la tarifa será del 16%1 en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

(...)

Esta base gravable especial se aplicará igualmente al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, para efectos de la aplicación de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y de la retención en la fuente sobre el Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, así como para otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial” (Subrayas fuera del texto).

Como puede verse, el Artículo 462-1 del ET señala los siguientes requisitos para que se aplique esta base gravable:

- El servicio efectivamente debe corresponder a uno de vigilancia y
- Este debe estar previamente autorizado por la SVSP.

Si estos dos requisitos se cumplen, el contribuyente debe liquidar el IVA sobre el AIU del contrato, el cual no podrá ser inferior al 10% de su valor.

Esta base gravable especial, además, tiene un efecto en otros tributos, como (i) el Impuesto de Industria y Comercio y (ii) la retención en la fuente del Impuesto sobre la Renta.

III. LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA SON AQUELLOS DEFINIDOS EN EL DECRETO-LEY 356 DE 1994 Y EL DECRETO 1070 DE 2015

En este capítulo se encuentran los fundamentos que permiten sostener que el concepto de “servicios de vigilancia” debe definirse a partir de las normas especiales que lo regulan, esto es, el Decreto-Ley 356 de 1994 y el Decreto 1070 de 2015.

Resulta en este punto relevante traer a colación el Decreto-Ley 356 de 1994 y el Decreto 1070 de 2015, como quiera que en este se encuentran los fundamentos que permiten sostener que el concepto de “servicios de vigilancia” debe definirse a partir de las normas especiales que lo regulan, esto es, el Decreto-Ley 356 de 1994 y el Decreto 1070 de 2015.

Lo anterior se fundamenta en que el Código Civil, en los Artículos 25 y siguientes, establece unos criterios específicos para la interpretación de la ley, dentro de los cuales resaltamos los siguientes:

“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal” (Código Civil, Artículo 28).

“El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía” (Código Civil, Artículo 30).

A partir de estas normas de interpretación, para definir el concepto de servicios de “vigilancia” es necesario utilizar la definición regulatoria existente para estos los mismos. Ésta ha sido la interpretación del Consejo de Estado frente a este asunto:

“Pero no es menos cierto que esas consideraciones no impiden que las expresiones contenidas en los artículos 462-1 y 468-3 del Estatuto Tributario sean integradas con el Decreto Ley 356 de 1994 porque las normas tributarias deben interpretarse con base en los criterios previstos en el Código Civil. Por eso, si el Legislador catalogó tal servicio como de vigilancia y seguridad privada, hay que estarse a la definición legal (artículo 28).

Además, debe implementarse el criterio sistemático (artículo 30), que permite ilustrar una norma oscura acudiendo a otras leyes que regulen la materia”².

Es esencial también remitirse a la definición del “servicio de vigilancia y seguridad privada” del Artículo 2 del mencionado Decreto-Ley 356 de 1994, que establece:

“Para efectos del presente decreto, entiéndase por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficios de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin” (subrayas y negrillas fuera del texto).

Por lo tanto, ya que el ordenamiento jurídico colombiano es un solo sistema normativo y debe interpretarse de manera coherente, es necesario definir la noción de “servicios de vigilancia” a partir de las normas regulatorias existentes para la materia. Este punto ha sido

sostenido de forma reiterada en las últimas sentencias del Consejo de Estado, cuya tesis es que la definición regulatoria debe prevalecer al momento de calificar el servicio^[1]:

Sentencia	Problema jurídico	Tesis
Sentencia 25965 del 14 de julio de 2022	En la actividad de transporte de valores: ¿debe aplicarse la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	Sí , en la actividad de transporte de valores debe aplicarse la tarifa de ICA correspondiente a los
Sentencia 25004 del 10 de septiembre de 2020		

[2]

Sentencia 22484 del 10 de octubre de 2019	correspondiente a los “servicios de vigilancia y seguridad privada”, incluso si este contrato cumple los elementos de un contrato de transporte según el Código de Comercio?	“servicios de vigilancia y seguridad privada”, incluso si este contrato cumple los elementos de un contrato de transporte según el Código de Comercio.
Sentencia 22605 del 02 de octubre de 2019.		
Sentencia 22709 del 12 de febrero de 2020		
Sentencia 22485 del 10 de octubre de 2019		
Sentencia 21758 del 14 de agosto de 2019	¿La actividad de transporte de valores está gravada con IVA sobre el A.I.U., en aplicación del E.T., Artículo 462-1, incluso si el servicio de transporte de cosas está excluido de este impuesto?	Sí , la actividad de transporte de valores está gravada con IVA sobre el A.I.U., en aplicación del E.T., Artículo 462-1, incluso si el servicio de transporte de cosas está excluido de este impuesto.

A continuación, se resaltan algunos fragmentos relevantes de las sentencias mencionadas:

“Si bien para la actividad desarrollada de transporte de valores se suscriben contratos de transporte, lo relevante es el servicio de vigilancia y seguridad privada, por lo cual no es jurídicamente viable catalogar el transporte de valores como un servicio de transporte”^[3].

“(…) para la Sala no es jurídicamente viable catalogar el transporte de valores como un servicio de transporte —a pesar de que los contratos celebrados para cumplir esa prestación encajen en esa tipología comercial—, pues el ordenamiento jurídico ha dotado a aquella actividad de una regulación especial que la sitúa dentro del contexto de los servicios de vigilancia y seguridad privada. La determinación hecha por el ordenamiento se explica por la necesidad de prevenir o de detener perturbaciones contra la seguridad, finalidad que distingue a los servicios prestados de los demás servicios de transporte”^[4].

“(…) no resulta acertado el argumento de la actora según el cual la reserva de ley en materia tributaria impide aplicar las definiciones previstas para otras ramas del derecho. Esa tesis pasa por alto que el ordenamiento jurídico constituye un sistema normativo y que la transgresión de la reserva de ley que plantea solo existiría si la legislación tributaria, bajo la autonomía calificadora a la que antes nos hemos referido, hubiera optado por darle una definición expresa y particular a las actividades de vigilancia o a las de transporte de valores que estuviera siendo desatendida por los actos acusados”^[5].

“(…) las expresiones contenidas en los artículos 462-1 y 468-3 del Estatuto Tributario sean integradas con el Decreto Ley 356 de 1994 porque las normas tributarias deben interpretarse con base en los criterios previstos en el Código Civil. Por eso, si el Legislador catalogó tal servicio como de vigilancia y seguridad privada, hay que estarse a la definición legal (artículo 28[12]). Además, debe implementarse el criterio sistemático (artículo 30[13]), que permite ilustrar una norma oscura acudiendo a otras leyes que regulen la materia”^[6].

“(…) el servicio de transporte de valores es una actividad de vigilancia y seguridad privada. Toda vez que, para su prestación, por mandato legal es necesario la autorización por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (...) Esta Sección ha reconocido que, aunque el transporte de valores no es un tipo contractual expresamente regulado en el Código de Comercio, le son aplicables las normas sobre el contrato de transporte de cosas, sin excluir que el transporte de valores, por su naturaleza, se debe clasificar como un servicio de vigilancia”^[7].

La jurisprudencia del Consejo de Estado es absolutamente clara: aquellos servicios de vigilancia y seguridad privada del Decreto-Ley 356 de 1994 y el Decreto 1070 de 2015 corresponden necesariamente a los servicios de vigilancia establecidos en el Artículo 462-1 del E.T. y, como tal, a los mismos les corresponde el tratamiento planteado en dichas normas.

^[1] Si bien recientemente se modificó el IVA aplicable al transporte de valores, esta modificación no tiene un efecto sobre el precedente que se cita en este memorando, ya que este precedente se basa en los Artículos 28 y 30 del Código Civil, los cuales siguen vigentes. Así, la modificación sólo implicó un cambio en el tratamiento del transporte de valores y no en los otros servicios de vigilancia.

^[3] Sentencia 25965 del 14 de julio de 2022. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

^[4] Sentencia 25223 del 04 de noviembre de 2021. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Milton Chaves García

^[5] Sentencia 22484 del 10 de octubre de 2019. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta.

^[6] Sentencia 21758 del 14 de agosto de 2019. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta.

^[7] Sentencia 22605 del 02 de octubre de 2019. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta

IV. EL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS BLINDADOS ES UN “SERVICIO DE VIGILANCIA” AL CUAL LE APLICA LA BASE GRAVABLE ESPECIAL DEL ARTÍCULO 462-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO

En este capítulo se resumen los fundamentos legales y regulatorios que permiten concluir que el “arrendamiento de vehículos blindados” es un servicio de vigilancia, gravado con la base especial del Artículo 462-1 del ET en contravía con lo expuesto en el concepto de Dian en el cual se fundan las observaciones realizadas.

Para efectos de lo anterior, es esencial remitirse a la definición del “servicio de vigilancia y seguridad privada” del Artículo 2 del Decreto-Ley 356 de 1994, que establece:

*“Para efectos del presente decreto, entiéndase por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficios de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, **tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin**” (subrayas y negrillas fuera del texto).*

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos que definen el servicio de vigilancia:

- 1. actividades remuneradas desarrolladas por personas naturales o jurídicas, (ii) en beneficio de organizaciones públicas o privadas y (iii) con el propósito de prevenir o detener perturbaciones a la tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros.*

*En línea con esta definición, a continuación, presentamos cinco fundamentos de orden legal y regulatorio **que demuestran que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia, al cual le aplica la base gravable especial del Artículo 462-1 del ET.***

1. Primer fundamento: Posición de la SVSP

El Decreto Ley 356 de 1994 establece que la SVSP es la entidad competente para ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las personas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada. En este sentido, el Artículo 6 del Decreto-Ley mencionado establece:

“La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas la personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley”.

Entonces, la SVSP es la entidad competente para interpretar qué debe entenderse por un servicio de vigilancia y seguridad privada. En ejercicio de esta facultad, recientemente la SVSP emitió tres actos según los cuales el “servicio de arrendamiento de vehículos blindados” es, en efecto, un “servicio de vigilancia”, los cuales se explican a continuación.

El primero de ellos es el Concepto con Radicado 2022018795 del 27 de julio de 2022, donde la SVSP interpretó que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia.

Basándose en el Decreto Ley 356 de 1994 (Artículo 2) y el Decreto 1070 de 2015 (Artículo 2.6.2.2.3.3.26), la SVSP concluyó lo siguiente:

“(…) es dable concluir que la actividad de arrendamiento de vehículos blindados se encuentra inmersa dentro del servicio de vigilancia y seguridad privada contemplado en el numeral 8 del artículo 6 del Decreto Ley 356 de 1994 “Utilización de Blindajes para Vigilancia y Seguridad Privada”, razón por la cual es considerado un servicio de vigilancia y seguridad privada”.

El segundo concepto (Radicado No. 202201955 del 09 de agosto de 2022) establece que, desde una perspectiva legal y regulatoria, no existe propiamente una diferencia entre los servicios de “vigilancia” y de “seguridad privada”.

En palabras de la SVSP: “(…) la definición de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada establecida en el artículo 2 y la finalidad señalada en el Artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994 no establece diferencias entre una y otra actividad, sino que la trata como un todo inescindible”.

En todo caso, si hipotéticamente se planteara esta diferencia, debería entenderse que la “utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada” es un servicio que comprende actividades tanto de vigilancia como de seguridad privada. Lo anterior se refleja en la tabla de la SVSP, así:

(...)	
8. Utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada	VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

El tercer acto es la Resolución 20191300118127 de 2019, mediante la cual la SVSP realizó un análisis detallado de la regulación aplicable al arrendamiento de vehículos blindados prestados a la UNP. En esta Resolución, la SVSP expresamente señaló que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia, así:

“Las brindadoras, las arrendadoras y los usuarios de vehículos blindados, por constituir servicios de vigilancia y seguridad privada, requieren para su ejercicio, licencia de

funcionamiento o permiso de estado que otorga la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada previo el cumplimiento a cabalidad con los requisitos que exige la norma para su obtención”.

Todo lo anterior demuestra que la entidad competente (la SVSP) concluyó que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia. Por estas razones, el IVA debe ser liquidado sobre la base gravable especial del ET, Artículo 462 1.

2. Segundo fundamento: Licencia de funcionamiento

Desde un punto de vista legal y regulatorio es necesario contar con una licencia de funcionamiento expedida por la SVSP para prestar los servicios de vigilancia y seguridad privada. En el marco de sus competencias, la SVSP sólo puede expedir y autorizar estas licencias para los “servicios de vigilancia”, tal como lo establece el Artículo 3 del Estatuto de Vigilancia:

“Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana”.

En aplicación de este artículo, la SVSP debe otorgarles a los contratistas una licencia especial para la prestación de servicios de vigilancia bajo la modalidad del servicio de arrendamiento de vehículos blindados.

En línea con lo anterior, recientemente la SVSP sostuvo que las empresas blindadoras prestan servicios de vigilancia y seguridad privada en la Circular Externa 20214440000045 del 02 de marzo de 2021 (la “Circular del 02 de marzo de 2021”). Esta circular aclaró el contenido del Decreto 2106 de 2019, Artículos 72 y 73, en el cual se estableció que las Licencias de Funcionamiento de los servicios de vigilancia y seguridad privada y sus renovaciones se expedirán por un término de diez (10) años.

Así, en la Circular del 02 de marzo de 2021, se “aclaró” que dentro de los servicios de vigilancia y seguridad privada se encuentran los prestados por las empresas blindadoras. Y se dice que lo “aclaró” porque una circular anterior (Circular Externa 20204000000045 del 06 de marzo de 2020) no hizo referencia a las empresas blindadoras, de forma que la SVSP, al identificar su error, emitió una nueva circular:

Circular Inicial de 2020	Circular de Corrección del 2021
“Para las empresas de vigilancia y seguridad privada con armas y sin armas, empresas de transporte de valores,	“Para las empresas de vigilancia y seguridad privada con armas y sin armas, empresas de transporte de valores, cooperativas de vigilancia y seguridad privada (con armas y sin armas), empresas de asesoría consultoría e investigación en seguridad, escuelas de

<p>cooperativas de vigilancia y seguridad privada (con armas y sin armas), empresas de asesoría consultoría e investigación en seguridad, escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad, y asesores, consultores e investigadores, que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 2106 de 2019 tienen licencia de funcionamiento [o credencial] vigente, la prórroga para contabilizar el término de 10 años se contabilizará a partir de la firmeza del acto administrativo que otorgó la licencia, renovación o credencial (...)."</p>	<p>capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad, y asesores, consultores e investigadores, las empresas blindadoras, arrendadoras y blindadoras con modalidad de arrendamiento, que, a la fecha de entrada, en vigencia del Decreto 2106 de 2019 tienen licencia de funcionamiento [o credencial] vigente, la prórroga para contabilizar el término de 10 años se contabilizará a partir de la firmeza del acto administrativo que otorgó la licencia, renovación o credencial (...) "(...) se informa a los servicios de vigilancia y seguridad privada especialmente a las (empresas blindadoras, arrendadoras y blindadoras con modalidad de arrendamiento), que de oficio o a petición de parte se les haya resuelto prorrogar su licencia por un término máximo hasta de 5 años, que podrán solicitar la corrección del acto administrativo que así lo dispuso; en caso contrario, este órgano de control, inspección y vigilancia en atención al principio de legalidad y en cumplimiento de las disposiciones contempladas en el Decreto Ley 2106 de 2019, realizará las correcciones a que haya lugar".</p>
---	---

Así, la SVSP- que es la entidad competente del cumplimiento de las normas legales y procedimientos para la adecuada prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada ha considerado que los servicios prestados por las empresas blindadoras, arrendadoras y blindadoras con modalidad de arrendamiento son de "vigilancia y seguridad privada".

Por ende, con base en los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima, debe concluirse que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia, pues así lo ha concluido la entidad competente – la SVSP- en actos administrativos particulares. Como consecuencia de lo anterior, este servicio debe estar gravado con la base gravable especial del Artículo 462-1 del ET.

3. Tercer fundamento: Definición legal de las "empresas blindadoras"

El tercer fundamento que permite sostener que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia es la definición regulatoria del concepto de "empresa blindadora". Sobre este punto, el Decreto 1070 de 2015 establece que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia y seguridad privada en los siguientes términos:

“Artículo 2.6.1.1.3.3.26. Actividad Blindadora para la Vigilancia y Seguridad Privada. Entiéndese por actividad blindadora en los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios de blindaje que comprenden cualquiera de los siguientes tipos:

- 1. Fabricación, producción, ensamblaje o elaboración de equipos, elementos, productos o automotores blindados para la vigilancia y seguridad privada.*
- 2. Importación de equipos, bienes, productos o automotores blindados o para el blindaje en la actividad de vigilancia y seguridad privada.*
- 3. Comercialización de blindajes para la vigilancia y seguridad privada.*
- 4. Alquiler, arrendamiento, leasing o comodato de equipos, elementos o automotores blindados para la vigilancia y seguridad privada.*
- 5. Instalación y/o acondicionamiento de elementos, equipos o automotores blindados.*

Parágrafo. Las características técnicas mínimas de los diferentes tipos de blindaje serán establecidas mediante resolución, expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”.

De lo anterior, se extrae que el arrendamiento de vehículos blindados es una actividad que se desarrolla “en los servicios de vigilancia y seguridad privada”. Así, cuando dicha actividad se desarrolla bajo la autorización de la SVSP implica el desarrollo de una actividad de vigilancia.

Este mismo entendimiento es reiterado en la definición de las “empresas blindadoras”, que es la siguiente:

Artículo 2.6.1.1.3.3.27. Entiéndese por empresas blindadoras las sociedades legalmente constituidas cuyo objeto social consiste en la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, a través de la adecuación de los tipos de blindajes señalados en el artículo anterior, para lo cual deberán obtener la licencia de funcionamiento de que trata el artículo 3o. del Decreto 356 de 1994, cuyo capital para su constitución no podrá ser inferior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)

Esta definición es fundamental para el caso de empresas que prestan servicios de arrendamiento de vehículos blindados. En efecto, al ser “empresas blindadoras”, su objeto social corresponderá a la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada a través de la adecuación de uno de los tipos de blindajes señalados anteriormente, en el cual está incluido el arrendamiento de automotores blindados para la vigilancia y seguridad privada.

Frente a lo anterior, es relevante mencionar que las empresas blindadoras, como empresas de servicios de vigilancia y seguridad privada, deben tener un objeto social exclusivo, consistente en la prestación de estos servicios. Como lo establece el Decreto-Ley 356 de 1994, Artículo 8:

“Las sociedades que se constituyan para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en los términos de este artículo, tendrán como único objeto social la prestación de estos servicios salvo el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría o investigación en seguridad”.

Todo esto implica que el arrendamiento de vehículos blindados debe ser prestado por empresas blindadoras con un objeto social exclusivo, el cual es prestar servicio de vigilancia.

Por ende, estos estarán gravados con la base gravable especial del Artículo 462-1 del ET.

4. Cuarto fundamento: Las empresas blindadoras debe cumplir ciertos requisitos especiales para prestar servicios de vigilancia y seguridad privada.

El cuarto fundamento es que las empresas blindadoras deben cumplir ciertas condiciones técnicas, administrativas y financieras que buscan garantizar a sus consumidores que el servicio prestado se presta en condiciones adecuadas para prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual, en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros.

Así, la expedición de la licencia de funcionamiento no es una simple formalidad, sino que cumple la función de verificar que la empresa blindadora respectiva tenga las capacidades técnicas, administrativas y financieras para prestar adecuadamente los servicios de vigilancia y seguridad privada. Es por este motivo que la SVSP verifica, entre otros aspectos, los siguientes:

- Que la empresa cuente con expertos balísticos que puedan evaluar los requerimientos técnicos de los blindajes.*
- Que la empresa aporte a la SVSP los niveles de blindaje utilizados y las normas técnicas utilizadas en el proceso.*
- Que las instalaciones de la compañía sean de uso exclusivo para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, en desarrollo de lo establecido en el Decreto Ley 356 de 1994, Artículo 16, y el Decreto 1070 de 2015, Artículo 2.6.1.1.3.1.5.*
- Que la compañía cuente con las condiciones financieras y administrativas para la prestación de estos servicios.*
- Que la empresa cuente con un registro de sus clientes.*
- Que la empresa solicite la expedición de una póliza de seguros especial por un valor de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cubra: “(...) los riesgos de uso indebido de equipos, medios e instalaciones utilizados en la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada”.*

Este punto es fundamental, ya que demuestra que la supervisión de la SVSP está dirigida a garantizar que el servicio prestado por la empresa blindadora tenga la finalidad de un

servicio de vigilancia: prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros. Como establece la Corte Constitucional:

“Bajo la perspectiva descrita la Corte quiere enfatizar en que las empresas de vigilancia y seguridad privada no pueden ser concebidas como simples nichos empresariales, de mercado o de inversión. No. El servicio de seguridad presenta especificidades que exigen una lectura de estas empresas en clave constitucional ligada a la colaboración de los particulares en la actividad disuasiva de posibles conductas delictivas, con miras a la protección del orden público en la búsqueda de la armónica convivencia social y, en últimas, la realización de los fines esenciales del Estado (arts. 1 y 2 CP).” (Sentencia C-123 de 2011).

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha concluido que este tipo de requisitos buscan garantizar la protección de los usuarios de estos servicios, lo cual es consistente con la definición del “servicio de vigilancia” arriba citada:

*“(…) en relación con los derechos de los consumidores o usuarios, pues para la Sala es claro que más allá de imponer o garantizar a este grupo una libertad ilimitada de escogencia, lo cual pareciera ser la idea defendida por el actor popular, la Constitución y la Ley obligan al Estado **a la protección de los intereses de este segmento de la población.***

Encomienda que en mercados técnicos y sensibles para la seguridad de las personas y de la comunidad en general, como es el caso del servicio de blindaje, se adopten reglas que permitan armonizar los intereses de la colectividad con los derechos particulares en juego”⁹ (subrayas y negrillas propias).

Así, el servicio prestado por una empresa blindadora es altamente calificado y debe prestarse con unas condiciones técnicas, financieras y operativas que buscan prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros. Por este motivo, este es un servicio de vigilancia al cual le aplica la base gravable especial del E.T., Artículo 462-1.

5. Quinto fundamento: Las empresas blindadoras deben cumplir ciertos requisitos especiales para prestar servicios de vigilancia y seguridad privada.

El quinto fundamento es que la Ley 1151 de 2007 (modificada por la Ley 1819 de 2016) establece que las empresas de vigilancia y seguridad privada deben pagar una contribución especial a favor de la SVSP, cuyo hecho generador y tarifa es el siguiente:

“Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de las actividades e industria que integran los servicios de vigilancia y seguridad privada y que se desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceras personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales

(...) quienes ejerzan las actividades de fabricación, producción, ensamblaje, elaboración, importación, comercialización, alquiler, arrendamiento, leasing, comodato, instalación y/o acondicionamiento de equipos, elementos, productos, bienes y automotores blindados y, en general que ejerzan la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada, la tarifa corresponderá al 1,5% sobre el capital suscrito para las sociedades comerciales y sobre los aportes sociales para las cooperativas de vigilancia”.

Como puede verse, tanto el hecho generador como la tarifa de esta contribución reiteran que la actividad blindadora se presta en el marco de servicios de vigilancia y seguridad privada. Así, si se aceptara que las empresas blindadoras que arriendan automotores blindados no prestan un servicio de vigilancia y seguridad privada tendría que aceptarse también que no están sujetos a esta contribución, vulnerando la confianza legítima y generando inseguridad jurídica para los contribuyentes y las entidades estatales correspondientes. Y esta calificación no sólo impactaría esta contribución, sino otros tributos como el Impuesto Industria y Comercio que usualmente establece tarifas diferenciales para los servicios de “vigilancia y seguridad privada”.

V. CONCLUSIONES

Del presente análisis realizado por la entidad frente a la observación realizada, se concluye lo siguiente:

Primero: El Artículo 462-1 del ET establece que los servicios de vigilancia están sujetos a una base gravable especial. Ésta corresponde al valor de los conceptos de Administración, Imprevistos y Utilidad (“AIU”) del contrato respectivo, sin que pueda ser inferior al 10% de su valor.

Segundo: Como lo ha interpretado el Consejo de Estado, para determinar qué se entiende por un “servicio de vigilancia” es necesario remitirse a las normas legales y regulatorias que definen esta clase de servicios.

Tercero: Dichas normas establecen que el arrendamiento de vehículos blindados es, precisamente, un servicio de vigilancia. Lo anterior, se fundamenta en lo siguiente:

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (“**SVSP**”) - siendo la entidad que ejerce el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que presten estos servicios- ha concluido que el arrendamiento de vehículos blindados es un servicio de vigilancia en diferentes oportunidades.

Para que pueda prestarse este servicio, las empresas blindadoras deben contar con una licencia de funcionamiento emitida por la SVSP, la cual únicamente se expide a favor de las empresas que efectivamente presten servicios de vigilancia y seguridad privada.

Estas empresas se consideran regulatoriamente como “empresas blindadoras”, las cuales- por definición- prestan de forma exclusiva servicios de vigilancia y seguridad privada.

Buscando proteger la vida y seguridad de sus usuarios, dichas empresas blindadoras deben cumplir ciertas obligaciones especiales que garanticen que cuentan con la capacidad técnica, legal y financiera para prestar esta clase de servicios. Esto demuestra que la finalidad de estos es proteger la vida de sus usuarios, lo cual coincide con la definición de los servicios de vigilancia.

Finalmente, la Contribución Especial a favor de la SVSP se liquida exclusivamente a favor de las empresas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada. Las normas que regulan esta contribución establecen que las empresas blindadoras prestan esta clase de servicios, lo cual demuestra que, a partir de una interpretación sistemática de la ley, debe concluirse que éstas están sujetas a la base gravable especial del Artículo 462-1 del ET.

Cuarto: *Por estos motivos, debe concluirse que el “arrendamiento de vehículos blindados” es un servicio de vigilancia, al cual le aplica la base gravable especial para determinar el IVA, establecida en el Artículo 462-1 del ET.*

Quinto: *En el mismo sentido, las empresas que se encuentran habilitadas para prestar los servicios de personas de protección (escolta), no cuentan con la habilitación para prestar los servicios de arrendamiento de vehículos blindados.*

Sexto: *Los servicios prestados por la Unidad Nacional de Protección no se realizan de forma separada, es decir, si una medida de protección establece una o dos personas de protección (como en el caso del tipo 2 y 3) con un vehículo blindado, en la práctica esto implica que el vehículo blindado es completado por las personas de protección (escultas), bajo ninguna circunstancia, independientemente que se suscriban contratos de forma independiente para cumplir con la misionalidad, esta actividad se realiza de forma individual.*

Por estas razones, consideramos que el arrendamiento de vehículos blindados está gravado con IVA sobre la base gravable especial establecida en el Artículo 462-1 del ET, como se ha venido aplicando por la Unidad Nacional de Protección UNP.

Sin embargo y ante las observaciones del equipo auditor, procedimos a elevar solicitud de mesa de trabajo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la cual fue realizada el pasado martes 2 de mayo en la sede del Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP.

En este espacio, Desde la Secretaría General compartimos al equipo de doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN nuestra posición frente al tema concreto, expuesta previamente en este oficio y solicitamos su apoyo en la resolución de la controversia a fin de dar una mejor respuesta al ente auditor.

El equipo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN consideró la posición jurídica de la Unidad Nacional de Protección UNP razonable y fundamentada, razón por la

*cual nos solicitó realizar consulta vía formal, sobre el **Cobro del Impuesto del IVA sobre actividades de vigilancia y aplicación de la base gravable especial del artículo 462-1 a actividades de arrendamiento de vehículos blindados para desarrollo de la misionalidad de la Unidad Nacional de Protección UNP. Se adjunta documento de solicitud de concepto.***

Sin embargo, nos advirtió que para su respuesta podrían tomarse hasta treinta (30) días en los términos del CEPACA, razón por la cual esperaremos respuesta a nuestra solicitud para complementar la información suministrada al ente de control.

Dicho lo anterior, consideramos que las observaciones 19 a 38 deben ser desestimadas, como quiera que la Unidad Nacional de Protección UNP, ha venido aplicando las normas que rigen la materia y ha actuado diligentemente en la estructuración, desarrollo y supervisión de los diferentes contratos citados en el marco de las observaciones del equipo auditor.”

Análisis de la respuesta.

Los argumentos dados por la entidad no desvirtúan la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de impuestos Nacionales, para lo de su competencia. Toda vez que para la Contraloría General de la República no existe claridad sobre cuál es la base gravable aplicable para determinar el IVA que corresponde en el caso en cuestión.

Adicionalmente, para la contraloría es claro que el servicio contratado por la UNP corresponde a un servicio de arrendamiento de vehículos y no a un servicio de vigilancia.

Asimismo, este órgano de control solicitó concepto a la Dirección de impuestos y aduanas nacionales, sobre la aplicación de la base gravable especial para contratos de arrendamiento de vehículos blindados y en la respuesta otorgada el día 4 de mayo de 2023, no se apartan de los conceptos analizados. En este orden de ideas, la contraloría General de la República procede a dar traslado de estas observaciones a la DIAN con el fin de que esta entidad sea la instancia encargada de adelantar su gestión en materia tributaria.

2.3. RESULTADOS RELATIVOS A LOS DEMAS TEMAS ADICIONALES

2.3.1. Seguimiento a gestión eficiente del ahorro de energía

Objetivo: Realizar seguimiento a los procedimientos de control mediante el cual la Unidad Nacional de Protección da cumplimiento del artículo 292 de la Ley 1955 de

2019 para la gestión eficiente del ahorro de energía en todas las sedes a nivel nacional.

Con relación de recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de ahorro energético, y de las adecuaciones a la infraestructura de la Unidad Nacional de Protección y sus regionales, para el cumplimiento de la gestión eficiente de la energía, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, la UNP realizó la evaluación de sus instalaciones y estableció dentro del plan de mantenimiento la implementación y el cambio de 128 sistemas de iluminación de sus sedes, por sistemas ahorrativos (tipo de iluminación implementada led). La implementación de medidas de eficiencia energética se llevó a cabo durante las vigencias 2021 y 2022, de la mano con el Equipo Técnico de Gestión Ambiental, el cual aplicó campañas de sensibilización en el uso eficiente y ahorro de energía, prácticas de consumo sostenible e inicio de creación de una cultura ambientalmente sostenible. Se implementan para la sede principal de la UNP y las regionales los siguientes para las vigencias 2021 y 2022:

Tabla No.27
VIGENCIA 2021

- SEDE CALI (CTO 1338 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	846.852
Independización de salida iluminación	\$ 361.500
Adecuación de punto eléctrico	\$ 40.750
SUBTOTAL	\$ 1.249.102
ADMINISTRACION 15%	\$ 187.365
IMPREVISTOS 5%	\$ 62.455
UTILIDAD 3%	\$ 37.473
TOTAL	\$ 1.536.395

- SEDE VALLEDUPAR (CTO 1338 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 3.599.119,00
SUBTOTAL	\$ 3.599.119,00
ADMINISTRACION 15%	\$ 539.868
IMPREVISTOS 5%	\$ 179.956
UTILIDAD 3%	\$ 107.974
TOTAL	\$ 4.426.916

- SEDE AUTOMOTORES (CTO 1338 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 1.058.565,00

SUBTOTAL	\$ 1.058.565,00
ADMINISTRACION 15%	\$ 158.785
IMPREVISTOS 5%	\$ 52.928
UTILIDAD 3%	\$ 31.757
TOTAL	\$ 1.302.035

- SEDE AMERICAS (CTO 891 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Retiro de empalmes, verificación de punto eléctrico, seguimiento de ducteria, identificación en pin de corte, arreglo de línea negativa abierta. Incluye resane en aperturas de drywall.	\$ 600.000,00
SUBTOTAL	\$ 600.000,00
ADMINISTRACION 24%	\$ 144.000
IMPREVISTOS 3%	\$ 18.000
UTILIDAD 4%	\$ 24.000
IVA SOBRE LA UTILIDAD 19%	\$ 4.560
TOTAL	\$ 790.560,00

- SEDE ARMENIA (CTO 891 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e Instalación panel led de 60x60	\$ 675.268,00
SUBTOTAL	\$ 675.268,00
ADMINISTRACION 24%	\$ 162.064
IMPREVISTOS 3%	\$ 20.258
UTILIDAD 4%	\$ 27.011
IVA SOBRE LA UTILIDAD 19%	\$ 5.132
TOTAL	\$ 889.733,12

- SEDE CÚCUTA (CTO 891 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e Instalación panel led de 60x60	\$ 844.085,00
SUBTOTAL	\$ 844.085,00
ADMINISTRACION 24%	\$ 202.580
IMPREVISTOS 3%	\$ 25.323
UTILIDAD 4%	\$ 33.763

IVA SOBRE LA UTILIDAD 19%	\$ 6.415
TOTAL	\$ 1.112.166,40

- SEDE NEIVA (CTO 891 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e Instalación panel led de 60x60	\$ 1.350.536,00
Rehabilitación general del sistema eléctrico interno, consistente en cambio de la caja del contador trifásico y cambio de la caja de circuitos, Instalación de cableados contador a caja de circuitos, Instalación de caja de circuitos a los 2 aires acondicionados a 220 V. Incluye materiales y mano de obra.	\$ 1.614.000,00
SUBTOTAL	\$ 2.964.536,00
ADMINISTRACION 24%	\$ 711.489
IMPREVISTOS 3%	\$ 88.936
UTILIDAD 4%	\$ 118.581
IVA SOBRE LA UTILIDAD 19%	\$ 22.530
TOTAL	\$ 3.906.072,63

Tabla No. 28.
VIGENCIA 2022

- SEDE PUENTE ARANDA (CTO 1001 – Suministro de ferre-eléctricos)

ITEM	VALOR
Tubo led T8 de 10w -	\$ 1.703.400
Tubo led T8 de 18w –	\$ 298.529
Bombillo led 3w –	\$ 29.240
Bombillo led 12w -	\$ 214.453
Panel led redondo de 18w -	\$ 85.290
Panel led de 60x60 -	\$ 1.235.058
Conector socket -	\$ 489.600
SUBTOTAL	\$ 4.055.570
IVA	\$ 770.558
TOTAL	\$ 4.826.128

- Sede Popayán (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 867.300

SUBTOTAL	\$ 867.300
ADMINISTRACION 15%	\$ 130.095
IMPREVISTOS 2%	\$ 2.602
UTILIDAD 4%	\$ 104
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 20
TOTAL	\$ 1.000.121

- Sede Americas (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 433.650
Salida para interruptor	\$ 48.600
Salida de alumbrado	\$ 145.800
Suministro e instalación tomacorrientes y/o interruptores	\$ 230.400
SUBTOTAL	\$ 858.450
ADMINISTRACION 15%	\$ 128.768
IMPREVISTOS 2%	\$ 17.169
UTILIDAD 4%	\$ 34.338
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 6.524
TOTAL	\$ 1.045.249

- Sede Neiva (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 144.550
SUBTOTAL	\$ 144.550
ADMINISTRACION 15%	\$ 21.683
IMPREVISTOS 2%	\$ 2.891
UTILIDAD 4%	\$ 5.782
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 1.099
TOTAL	\$ 176.004

- Sede Pereira (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 2.168.250
Salidas toma normal monofásica	\$ 388.800
Salida de alumbrado	\$ 729.000
SUBTOTAL	\$ 3.286.050
ADMINISTRACION 15%	\$ 492.908
IMPREVISTOS 2%	\$ 65.721



UTILIDAD 4%	\$ 131.442
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 24.974
TOTAL	\$ 4.001.094

Sede Cartagena (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 3.902.850
Salidas toma normal monofásica	\$ 437.400
Salida de alumbrado	\$ 1.166.400
Suministro e instalación de BREAKER de 20 AMP	\$ 81.000
Suministro e instalación de tablero 4 circuitos	\$ 89.067
SUBTOTAL	\$ 5.676.717
ADMINISTRACION 15%	\$ 851.508
IMPREVISTOS 2%	\$ 113.534
UTILIDAD 4%	\$ 227.069
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 43.143
TOTAL	\$ 6.911.971

• Sede Valledupar (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 144.550
Salidas toma normal monofásica	\$ 972.000
Suministro e instalación de luminaria para exterior	\$ 778.696
Suministro e instalación de BREAKER de 20 AMP	\$ 108.000
Suministro e instalación de tablero 4 circuitos	\$ 178.134
SUBTOTAL	\$ 2.181.380
ADMINISTRACION 15%	\$ 327.207
IMPREVISTOS 2%	\$ 43.628
UTILIDAD 4%	\$ 87.255
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 16.578
TOTAL	\$ 2.656.048

• Sede Medellín (CTO 1030 – Mantenimiento y adecuaciones sedes UNP)

ITEM	VALOR
Suministro e instalación panel led de 60x60	\$ 289.100

SUBTOTAL	\$ 289.100
ADMINISTRACION 15%	\$ 43.365
IMPREVISTOS 2%	\$ 5.782
UTILIDAD 4%	\$ 11.564
IVA SOBRE UTILIDAD	\$ 2.197
TOTAL	\$ 352.008

Fuente: Información suministrada por la entidad

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 292 de la ley 1955 de 2019, la UNP, realizó la evaluación de sus instalaciones y estableció dentro del plan de mantenimiento la implementación y el cambio de los sistemas de iluminación de sus sedes, por sistemas ahorrativos (tipo de iluminación implementada led). La implementación de medidas de eficiencia energética se llevó a cabo durante las vigencias 2021 y 2022, de la mano con el Equipo Técnico de Gestión Ambiental, el cual aplicó campañas de sensibilización en el uso eficiente y ahorro de energía, prácticas de consumo sostenible e inicio de creación de una cultura ambientalmente sostenible.

Sin embargo, se evidencia incumplimiento por parte de la UNP, de la obligación de realizar la auditoría energética antes del 01 de junio de 2020, como lo establece el artículo 292 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

Adicionalmente, respecto a las metas de ahorro de energía la entidad informa que: “De acuerdo a lo establecido por el gobierno nacional y con miras de cumplir con las metas de reducción en el consumo energético del 15%, para las sedes del Nivel Central a cierre de la vigencia 2019, se obtuvo un incremento del 2.3% en los consumos, equivalente a 68.420 Kwh adicionales al cierre del 2018, el comportamiento presentado obedece principalmente al aumento de la carga ocupacional de las sedes. Para las vigencias 2020 a 2022, se mantiene una meta de reducción del 10%, esta meta no varía debido a que por la pandemia se evidenció un comportamiento completamente atípico a lo que se venía presentando en los años anteriores (...)”

Evidenciando con ello incumplimiento frente a la obligación de obtener un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% para el primer año, respecto del consumo del año anterior. Para el año 2021 se logró reducción solamente del 3,8% y en el año 2022 se incrementó el consumo en 13%, a pesar que, en estas vigencias, debido a los efectos de la pandemia por COVID 19, se mantuvo la alternancia en la Entidad, realizando trabajo en casa algunos días de la semana.

Hallazgo No. 17 - Control Medidas de Eficiencia Energética.

“El artículo 30 de la 1715 de 2014 modificado por el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, establece:

ARTÍCULO 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
El Gobierno nacional, y el resto de administraciones públicas, en un término no superior a

un año, a partir del 1 de junio de 2019, realizarán la auditoría energética de sus instalaciones y establecerán objetivos de ahorro de energía a ser alcanzadas a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura. Tales objetivos deberán implicar para el primer año un ahorro en el consumo de energía demínimo 15% respecto del consumo del año anterior y a partir del segundo año con metas escalonadas definidas a partir de la auditoría y a ser alcanzadas a más tardar en el año 2022. Para tal efecto, cada entidad deberá destinar los recursos (presupuesto) necesarios para cumplir con tales medidas de gestión eficiente de la energía.

Los artículos 38 numeral 1 y 39 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 disponen.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)."

Artículo 39. PROHIBICIONES. A todo servidor público le está prohibido:

Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

Al indagar al CSJ sobre la implementación de las medidas contempladas en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, se obtuvo como respuesta:

"Como parte de las actividades definidas por la entidad para el cumplimiento del artículo 292 de Ley 1955 de 2019, se definió como base para la toma de decisiones realizar seguimiento y control de los consumos energéticos reportados por las diferentes sedes del nivel central, efectuar contrato para el suministro e instalación de luminarias tipo led y solicitar asesoría de personal experto a la Secretaria Distrital de Ambiente, con el fin de enfocar las acciones y recursos necesarios de acuerdo a las condiciones de las sedes y a las asignaciones presupuestales de la entidad.

Como resultado de la asesoría realizada por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente, se estructuró el anteproyecto de eficiencia energética cuyas etapas definidas fueron las siguientes:

- 1) Clasificación de zonas, áreas, procesos y equipos.*
- 2) Identificación de equipos*
- 3) Determinación de la potencia de equipos.*
- 4) Determinación tiempo de uso de equipos*

(...)

A la fecha y debido a que aún no se cuenta con la realización del levantamiento de toda la información para el establecimiento de una línea base para la ejecución del proyecto, no se han ejecutado auditorías energéticas”.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se evidencia incumplimiento por parte de la UNP, de la obligación de realizar la auditoría energética antes del 01 de junio de 2020, como lo establece el artículo 292 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

Adicionalmente, respecto a las metas de ahorro de energía la entidad informa que: *“De acuerdo a lo establecido por el gobierno nacional y con miras de cumplir con las metas de reducción en el consumo energético del 15%, para las sedes del Nivel Central a cierre de la vigencia 2019, se obtuvo un incremento del 2.3% en los consumos, equivalente a 68.420 Kwh adicionales al cierre del 2018, el comportamiento presentado obedece principalmente al aumento de la carga ocupacional de las sedes. Para las vigencias 2020 a 2022, se mantiene una meta de reducción del 10%, esta meta no varía debido a que por la pandemia se evidenció un comportamiento completamente atípico a lo que se venía presentando en los años anteriores (...).”*

Evidenciando con ello incumplimiento frente a la obligación de obtener un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% para el primer año, respecto del consumo del año anterior. Para el año 2021 se logró reducción solamente del 3,8% y en el año 2022 se incrementó el consumo en 13%, a pesar que, en estas vigencias, debido a los efectos de la pandemia por COVID 19, se mantuvo la alternancia en la Entidad, realizando trabajo en casa algunos días de la semana.

Igualmente, al no haber realizado la auditoría energética, no se establecieron metas escalonadas a partir del segundo año

La presente se mantiene por el incumplimiento de las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a la Auditoría energética, en la meta de disminución en los consumos y en la optimización de los recursos para la gestión eficiente de la energía y a los cambios y/o adecuaciones en la infraestructura; lo cual, impacta negativamente en el logro de los objetivos de la Ley 1715 de 2014, en cuanto a la reducción en la emisión de gases efecto invernadero, la seguridad del abastecimiento energético y la gestión eficiente de la energía.

Respuesta de la Entidad

*Frente a esta observación, desde la Unidad Nacional de Protección UNP, consideramos necesario mencionar que la mencionada auditoría no se realizó deliberadamente, **debido***

a que las sedes centrales (Sede Puente Aranda y Sede Américas) donde operamos no son edificios pertenecientes a la entidad.

La sede Puente Aranda se encuentra en arriendo y así ha sido históricamente, esto se ha realizado en el marco de los contratos 521 de 2020, 741 de 2021, 881 de 2021, 910 de 2021 y 949 de 2022. En cuanto a la sede Américas, se suscribió para el efecto se encuentran contrato interadministrativo de comodato No. 139/2016. Entendido por lo anterior la excepción de obligatoriedad en la realización de dicha auditoria. (Contratos Adjuntos)

Sin embargo, y reiteramos pese a no estar obligados, la Unidad Nacional de Protección UNP ha adelantado actividades de manera proactiva y como una buena práctica ambiental, estipuladas dentro de los planes y programas de Sistema de Gestión Ambiental (SGA), mediante las cuales se da cumplimiento a los objetivos específicos del sistema estipulados en el artículo 4 de la Resolución interna 0199 de 2022 (Anexo).

Una de las practicas enunciadas, corresponde al monitoreo y control en la gestión del uso del recurso de energía, basados en la facturación del proveedor del recurso y reportada en el formato GABS-FT-30 Línea Base Consumo de Energía (Anexo) y en el cumplimiento de los objetivos de consumo del Plan Estratégico de Gestión Ambiental.

Análisis de la respuesta

El artículo 30 de la Ley 1715 de 2014 hace referencia a los edificios pertenecientes a las administraciones públicas, en este caso, los de uso de la UNP, en la norma no discrimina si es para sedes propias o arrendadas.

ARTÍCULO 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. El Gobierno nacional, y el resto de administraciones públicas, en un término no superior a un año, a partir del 1 de junio de 2019, realizarán la auditoría energética de sus instalaciones y establecerán objetivos de ahorro de energía a ser alcanzadas a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura. Tales objetivos deberán implicar para el primer año un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y a partir del segundo año con metas escalonadas definidas a partir de la auditoría y a ser alcanzadas a más tardar en el año 2022. Para tal efecto, cada entidad deberá destinar los recursos (presupuesto) necesarios para cumplir con tales medidas de gestión eficiente de la energía.

2.3.2. Seguimiento al cumplimiento sentencia T-025 de 2004

El Director de la UNP mediante comunicación No OFI23-00006027 del 13 de febrero de 2023, rinde informe de avance de Cumplimiento de las Ordenes 7, 8 y 10 del

Auto 894 de 2022, al Ministro del Interior, así: (transcripción textual apartes del oficio).

(i) “Orden No. 7: **ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección **ajustar la ruta de protección colectiva** para que la Unidad pueda activar de oficio este mecanismo. Lo anterior, en aquellos casos en que se evidencia que el riesgo trasciende la esfera particular, ya sea en el marco del análisis de situaciones individuales o en escenarios de articulación interinstitucional (CIPRAT, Consejos de Seguridad, entre otros).

Para el cumplimiento de la presente orden, a pesar de los limitantes normativos que, de la UNP y la necesidad de reestructuración, hemos adelantado una serie de documentos que se encuentran en proceso de oficializar los distintos ajustes de la ruta de protección, en aras de que esta pueda ser activada de oficio en los casos que el riesgo trasciende la esfera particular en el marco de análisis individuales o en escenarios interinstitucionales.

Para este fin, la UNP realizó:

- 1- un análisis del impacto del Auto 894 de 2022 en el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo – CTARC- (Anexo No.1);
- 2- Actualizó los criterios para el inicio de la evaluación colectiva (Anexo No.2 Criterios para el inicio de la evaluación de riesgo colectiva (desde la ruta individual o espacios de participación interinstitucional de la UNP)
- 3- Ajuste en el flujograma de la Ruta Individual y colectiva (Anexo No.3 Flujograma ENR)
- 4- Se creó un Protocolo para el inicio de la evaluación de riesgo colectivo (Anexo No. 4)
- 5- Formato solicitud de lo individual a lo colectivo (Anexo 5).

1- un análisis del impacto del Auto 894 de 2022 en el Cuerpo Técnico de análisis de riesgo colectivo – CTARC- (Anexo No.1). una vez realizado el análisis en mención, la UNP encontró que actualmente existe un constante crecimiento en cuanto al volumen de solicitudes de estudios de evaluación de riesgo por parte de las comunidades en el territorio colombiano. Con motivo de la limitada capacidad operativa que presenta CTARC frente al amplio volumen de evaluaciones de riesgo colectivo que se maneja hoy en día, ha complejizado su desarrollo, debido a la correspondiente articulación interinstitucional que requiere la ejecución de estudios, al igual que los varios requerimientos que establecen las comunidades para continuar con el desarrollo de ellos.

A la fecha, la UNP cuenta con veinte (20) analistas de riesgo colectivo y seis (6) personas para los trámites administrativos; estas personas han analizado satisfactoriamente 216 solicitudes de 418 que se han allegado a la UNP (bajo el procedimiento actual que contempla únicamente las solicitudes realizadas expresamente por el representante legal del colectivo, quien manifiesta la necesidad de un estudio de evaluación del Riesgo), es decir, cada analista ha realizado más de 10 estudios. Actualmente, el Decreto 1139 establece un término de 30 días hábiles para adelantar y finalizar el correspondiente estudio, no obstante, para la debida ejecución de los correspondientes estudios, la entidad requiere de 126 días hábiles actualmente.

Para poder adelantar la correspondiente Gestión en el plazo establecido en el Decreto 1139, se requiere aumentar las personas de 20 a 104 analistas y de 6 a 31 colaboradores en la gestión administrativa; lo anterior, sin que a la fecha se cuente con los recursos suficientes para lograr este objetivo, pues se puede observar que el desgaste operativo y la necesidad de personal es muy significativa.

Una vez se formalice y activen los ajustes a las correspondientes rutas, hasta que no se aumente el personal referenciado, el proceso de estudios puede verse sumamente afectado, pues el inicio de estudios de oficio incrementaría exponencialmente el volumen de solicitudes a cifras incalculables debido a las múltiples causales de activación de ruta de oficio que esto generaría y a la elevada cifra de colectivos víctimas del conflicto armado y la dinámica territorial que posee la nación colombiana, lo que haría inviable el correcto desarrollo de las actividades del cuerpo técnico de análisis de riesgo colectivo.

2- Criterios para el inicio de la evaluación colectiva. Para el cumplimiento de la orden de la Corte se adelantó un análisis de los criterios establecidos mediante los decretos 1066 de 2015 mediante el cual se compilan los decretos 2078 de 2017, 1139 de 2021 modificados y adicionados para iniciar la Ruta de Protección Colectiva de oficio. Del mismo Protocolo se extrae que:

“El Decreto 2078 de 2017 adicionó el Capítulo 5, del Título I, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, incluyendo la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades, siendo fundamental considerar lo siguiente en el marco del análisis de situaciones individuales o en escenarios de articulación interinstitucional:

1. Población objeto y Reconocimiento Jurídico o Social. Cuando se evidencia que el riesgo trasciende la esfera particular, en el análisis del solicitante de la ruta de protección individual que pertenezca a un Colectivo, se debe atenderlo siguiente:

Carrera 69 No.44-35• Código Postal 111321 • PBX 647 7000

cgr@contraloria.gov.co•www.contraloria.gov.co•Bogotá, D. C., Colombia

“2.4.1.5.3. Protección colectiva de grupos y comunidades. Son objeto de protección colectiva los grupos y comunidades que pertenezcan a alguna de las categorías señaladas en el artículo 2.4.1.2.6 del presente decreto y cuenten con un reconocimiento jurídico o social.

El reconocimiento jurídico de los grupos y comunidades se acreditará con el certificado de existencia expedido por la entidad competente.

El reconocimiento social será verificado por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas – CERREM Colectivo, teniendo en cuenta algunas de las siguientes características, sin que estas sean taxativas:

1. *Objetivos comunes claramente definidos.*
2. *Reunirse de manera temporal o permanente con el fin de alcanzar sus objetivos.*
3. *Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos.*
4. *Ubicación geográfica en un lugar determinado del territorio nacional.*
5. *Estar organizados y debidamente cohesionados.*
6. *Tener un vocero o líder/lideres identificado o identificable, que represente a la comunidad o grupo.”*

2. **Nexo causal entre el hecho generador y la población objeto. Cuando se evidencia que el riesgo trasciende la esfera particular, en el análisis del solicitante de la ruta de protección individual que pertenezca a un Colectivo, se debe atender lo descrito en el numeral 3 del artículo 2.4.1.5.7, así: (...)”**

El protocolo anunciado en el punto 4, que se acompaña de estos criterios, no establece únicamente los razonamientos para la activación de la Ruta, también establece una guía para los aplicantes y beneficiarios del programa de protección, al igual que los funcionarios de la UNP, quienes, a través de la lectura de este podrán entender y establecer cuando existe la necesidad de activar la Ruta Colectiva de oficio.

En la ruta de evaluación del riesgo individual se tiene establecido un instrumento de valoración del riesgo, en el que se encuentra el formato de realización de entrevista, a través del cual, el analista adelanta una serie de preguntas que le permiten realizar un análisis y recopilación de la información, por ende, y atendiendo el desarrollo de dicha actividad, se requiere para el cumplimiento de la Orden séptima del Auto 894 de 2022, la formulación de preguntas con base en los criterios desarrollados y establecidos, que le permitan al funcionario de la UNP identificar que el riesgo individual trasciende a un riesgo colectivo; para esto se deben realizar capacitaciones a todos los funcionarios analistas de riesgo con el fin de tener mayor asertividad al momento de iniciar el trámite.

Se debe tener en cuenta que los criterios orientadores para el inicio de la ruta de protección colectiva dispuestos en cumplimiento del numeral séptimo del Auto No. 894, tienen carácter orientador y no otro, en tal sentido las actividades propias de los grupos internos de la UNP no han sido modificadas por el conocimiento a prevención de situaciones que trascienden a la esfera de lo colectivo.

Respecto de “escenarios de articulación interinstitucional” es pertinente indicar que los lineamientos deben ser emitidos en coordinación entre la UNP el Ministerio del Interior considerando sus funciones y competencias en la Política Pública Integral de Seguridad Humana y la estructura actual del gobierno nacional.

Es importante resaltar que en coordinación con el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, se elaboró una Resolución de “Protocolo de respuesta rápida y oportuna a la atención de los casos de riesgo y/o amenazas presentes en los documentos de advertencia emitidos por la Defensoría del Pueblo, por parte del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección”, la cual contiene las instancias para la respuesta a las alertas tempranas y la aplicación de los mecanismos e instrumentos para la búsqueda activa de casos y coordinación interinstitucional. En este sentido, la resolución de protocolo incluye en los casos en los que el estudio trascienda de la esfera individual a lo colectivo, el inicio la Ruta Colectiva de Oficio y dará el trámite correspondiente.

3- Ajuste en el flujograma de la Ruta Individual y Colectiva. En atención a lo explicado y con el fin de dar cabal cumplimiento a lo ordenado se remite el flujograma con el correspondiente ajuste.

El inicio de la ruta de protección colectiva inicialmente, y teniendo en cuenta lo que indica el decreto 1066 de 2015 con sus adicciones y modificaciones, se inicia a solicitud del representante legal del colectivo. Es así que antes se tenía la entrada que se menciona anteriormente y como segunda forma se podía activar la Ruta Colectiva por Trámite de Emergencia.

Con el ajuste al flujograma, ahora se indican 4 entradas en la Ruta de Estudio Colectivo, dos de ellas se adicionan teniendo en cuenta lo ordenado por la Corte mediante el Auto 894 de 2021, siendo las siguientes:

- Solicitud de inicio de ruta por oficio por parte de funcionario de la entidad en atención a los diferentes espacios interinstitucionales como son CIPRAT, consejos de seguridad, entre otros.
- Solicitud de inicio de ruta de oficio por parte de CTAR.

4- Protocolo para el inicio de la evaluación de riesgo colectivo de oficio. Tal y como se mencionó en el punto 2, de la mano de los criterios orientadores se creó un

Protocolo para iniciar la evaluación de riesgo colectivo de oficio, este documento es de vital importancia porque guía a los operadores (analistas de riesgo, funcionarios que acompañen las reuniones interinstitucionales y otros espacios) como a los solicitantes y les ayuda a comprender el proceso, como surge, el correspondiente sustento normativo y los sujetos a quienes va el programa dirigido. El Protocolo es la materialización del ajuste en el flujograma de las Rutas individuales y colectiva de oficio en las cuales establece los momentos o etapas, bajo criterios técnicos de cuando se deberá iniciar la ruta colectiva de oficio, entendiéndose que de la primera puede a todas luces desprenderse la segunda.

Este protocolo desarrolla un enfoque pedagógico e informativo, facilitando la identificación de un riesgo que trascienda de lo individual a lo colectivo, divulgando los criterios para identificar dichas situaciones y dando las definiciones de conceptos.

En inicio, cuando el analista realiza el estudio individual, diligenciará un formato de solicitud, donde dará parte de si se cumplen uno o varios criterios para la activación de la Ruta Colectiva de oficio; en el evento en que se reúnan los criterios para la activación de la Ruta Colectiva de oficio, enviará el formularios a Atención al Ciudadano para que contacte al Representante Legal del Colectivo y obtenga el consentimiento informado para iniciar el estudio de riesgo de oficio, siempre mediando el consentimiento de los futuros protegidos.

5- Formato solicitud de lo individual a lo colectivo. El presente formato, en proceso de formalización, contiene un formulario que el analista o funcionario al momento de realizar el correspondiente estudio individual, o en caso de encontrarse en reuniones interinstitucionales, podrá discernir con suficiencia, siguiendo los criterios orientadores y el correspondiente protocolo, para el inicio del estudio de riesgo colectivo de oficio.

(ii) Orden No. 8: **ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Nacional de Planeación, formulen un **plan de fortalecimiento del programa de protección** dirigido a corregir las problemáticas expuestas por los organismos de control; y, los problemas identificados por esta Corporación en materia de (i) cobertura material, seguimiento y sostenibilidad del programa; (ii) la adecuación de las medidas; y, (iii) la implementación de las ruta individual y colectiva. Lo anterior, de conformidad con los parámetros dispuestos en el fundamento jurídico 121 de este auto.

Para el cumplimiento de las diferentes órdenes de que trata el Auto 894 de 2022, es menester señalar que, tal y como se señaló, por motivos de coyuntura política y

presupuestal del año 2022, el gobierno saliente del expresidente Iván Duque, para el primer semestre del 2022 solicitó un presupuesto limitado para el 2023 sin tener en cuenta que las solicitudes de protección ya sean individuales o colectivas por diferentes causas, cada día van en aumento; claro está, lo anterior no significa que la UNP no deba velar por el cabal cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025-2004.

Como Unidad Nacional de Protección ese es su reto y compromiso, la proyección es reemplazar la flota automotor para la prestación cabal del servicio, sin incluir motocicletas, se necesitan adquirir alrededor de 6000 vehículos, entre convencionales y blindados, vincular más de 200 analistas para atender el creciente número de solicitudes, entre otras con el fin de fortalecer el programa.

A fecha de hoy, la UNP no cuenta con el presupuesto requerido para dar ese cabal cumplimiento a la mencionada sentencia; es así como, actualmente estamos a espera del trámite del Plan Nacional de Desarrollo y contar con el presupuesto requerido para atender de manera expedita todas las necesidades y dar cumplimiento a lo ordenado y misionalidad de la Entidad.

En este sentido, la metodología para la formulación estratégica de la Unidad Nacional de Protección se realizará en las siguientes fases:

FASE I. Definición de la gestión del proceso

FASE II. Definición de los elementos de formulación

FASE II. Definición de la implementación de la estrategia.

Las etapas antes relacionadas se desarrollarán desde febrero del presente año hasta el 30 de junio de 2023. De tal forma que, para la definición del Plan de Acción para el fortalecimiento del programa de protección que soportara el cumplimiento de lo ordenado, se tiene previsto para el segundo semestre del año 2023.

(iii) Orden No. 10: “**ORDENAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección formular un **documento técnico** que contenga los criterios para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género y diversidad sexual y étnico en el programa de protección. Este documento deberá ser presentado a la Sala Especial en un término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia”.

Al respecto, he de señalar que, actualmente se cuenta con un texto borrador de protocolo en Enfoque Diferencial, no obstante, el mismo se encuentra en reevaluación para contener los criterios mínimos de inclusión que el Gobierno Nacional quiere crear en materia de política pública.”

Del análisis realizado por la CGR, al cumplimiento del auto 894 por la UNP, se observa el cumplimiento

2.3.3. Verificar el principio de planeación contractual, desarrollo de la ejecución y liquidación de los contratos suscritos durante la vigencia auditar dentro del marco de urgencia manifiesta, de conformidad con el artículo 42 de la ley 80 de 1993, literal A, numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.2.1.4.2 del decreto 1082 de 2015.

Como resultado del análisis del principio de planeación relacionado con urgencia manifiesta, esta auditoria generó el hallazgo 11 del presente informe.

2.3.4. Verificar la normatividad aplicable y los procedimientos de asignación de esquemas de seguridad a exfuncionarios públicos.

Como resultado de la evaluación a la normatividad vigente relacionada con esta clase esquemas de seguridad se determinó:

Decreto 1066 – 26 de Mayo 2015 Decreto Único Sectorial.

De Ministerio del Interior “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” para facilitar la búsqueda de normativa aplicable a la UNP que estaba contemplada en el decreto 4912 de 2011 y su decreto modificatorio, se informa que esta se encuentra en la parte 4 titulo 1 capitulos 2,3,4 y 5, articulos 2.4.1.2.1 a 2.4.1.5.13.

El decreto 1066 de 2015 cuenta con veinticuatro decretos modificatorios:

Decreto 1534 2015, Decreto 567 de 2016, Decreto 638 de 2016, Decreto 812 de 2016, Decreto 1036 de 2016, Decreto 1314 de 2016, Decreto 299 de 2017, Decreto 1581 de 2017, Decreto 1620 de 2017, Decreto 1740 de 2017, Decreto 2078 de 2017, Decreto 2154 de 2017, Decreto 2252 de 2017, Decreto 410 de 2018, Decreto 420 de 2018, Decreto 437 de 2018, Decreto 660 de 2018, Decreto 762 de 2018, Decreto 1232 de 2018, Decreto 1350 de 2018, Decreto 1372 de 2018, Decreto 1487 de 2018, Decreto 1139 DE 2021 , Decreto 1064 de 2022

Decreto 1064 de 2022 de Presidencia de la Republica “por el cual se modifica algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo que hace referencia a los Programas de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.”

Decreto 1139 de 2021 de Presidencia de la Republica “Por el cual se modifica algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4, y 5 y un artículo del título 3, Capítulo 7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo que hace referencia a los Programas de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.”

Decreto 1487 de 2018 de Presidencia de la Republica “por el cual se modifican los artículos 2.4.1.2.6. y 2.4.1.2.7. del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para la protección de los servidores públicos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.”

Decreto 1232 de 2018 de Presidencia de la Republica “por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.”

Decreto 660 de 2018 de Ministerio del Interior “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”

Decreto 2252 de 2017 de Presidencia de la Republica “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la Republica en relación con la Protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.”

Decreto 2078 de 2017 de Presidencia de la Republica “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.

Decreto 1581 de 2017 de Presidencia de la Republica “por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único

Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.”

Decreto 299 de 2017, de Presidencia de la Republica “Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”

Decreto 567 de 2016, de Presidencia de la Republica “por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo II, del Título I, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

Los esquemas de seguridad de los exfuncionarios públicos están amparados en el Parágrafo 1 del Artículo 2.4.1.2.7. del Decreto 1066 de 2015.

Población Cargo 12.

La protección de los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia, su cónyuge supérstite, hijos y familiares estará a cargo de la Policía Nacional y de la Unidad Nacional de Protección, con arreglo a lo dispuesto en el 84

Tabla No 29.
REPORTE DE COSTOS ESTIMADOS POBLACIÓN CARGO 12.

REPORTE DE COSTOS MENSUALES PARA EL FILTRO: GÉNERO: TODOS - FILTRO DE LÍDERES: NO - POBLACIONES: CARGO-12.											
COSTO TOTAL ACUMULADO		\$ 18.055.526.420,74									
TOTALES	\$ 3,11 M	\$,00 M	\$,00 M	\$ 5.552,97 M	\$ 9.209,82 M	\$ 721,64 M	\$ 303,73 M	\$,00 M	\$ 281,77 M	\$ 1.982,49 M	\$ 18.055,53 M
MES	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	CHALECOS DE PROTECCIÓN	BOTONES DE APOYO	HOMBRES DE PROTECCIÓN	VEHÍCULOS DE PROTECCIÓN	COMBUSTIBLE	DESPLAZAMIENTOS	APOYOS ECONÓMICOS	TIQUETES	VIÁTICOS	TOTAL MES
ENE	334.600,0	,0	,0	316.501.261,0	602.379.744,5	51.789.733,0	31.756.570,0	,0	25.529.854,0	242.302.114,0	1.270.593.876,5
FEB	334.600,0	,0	,0	348.910.797,4	592.105.520,3	60.004.548,0	37.817.990,0	,0	48.602.930,0	184.498.223,0	1.272.274.608,7
MAR	334.600,0	,0	,0	353.195.076,9	615.119.816,4	61.040.422,0	27.539.930,0	,0	35.962.295,0	166.429.010,0	1.259.621.150,3
ABR	334.600,0	,0	,0	348.969.894,4	622.492.150,4	45.531.417,0	16.471.250,0	,0	15.524.399,0	163.028.251,0	1.212.351.961,7
MAY	334.600,0	,0	,0	357.267.029,1	642.827.015,6	54.525.070,0	11.793.415,0	,0	12.568.083,0	142.095.756,0	1.221.410.968,7
JUN	334.600,0	,0	,0	357.886.668,9	646.881.427,7	47.245.757,0	18.184.260,0	,0	15.903.610,0	163.756.643,0	1.250.192.966,6
JUL	334.600,0	,0	,0	392.467.952,2	654.816.940,1	44.755.224,7	12.056.955,0	,0	20.880.341,0	80.785.437,0	1.206.097.450,0
AGO	334.600,0	,0	,0	625.159.649,1	950.042.620,0	69.826.090,1	20.160.810,0	,0	22.839.252,0	191.299.544,0	1.879.662.565,2
SEP	334.600,0	,0	,0	609.403.244,9	963.173.967,0	72.486.182,8	25.365.725,0	,0	32.489.344,0	121.538.469,0	1.824.791.532,7
OCT	47.800,0	,0	,0	610.182.364,6	958.794.964,7	64.013.857,0	13.901.735,0	,0	13.812.301,0	163.682.181,0	1.824.435.203,3
NOV	23.900,0	,0	,0	616.514.181,8	980.595.158,2	75.209.253,5	44.340.605,0	,0	18.828.474,0	181.535.496,0	1.917.047.068,5
DIC	23.900,0	,0	,0	616.514.181,8	980.595.158,2	75.209.253,5	44.340.605,0	,0	18.828.474,0	181.535.496,0	1.917.047.068,5

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Población Riesgo 11

Ex Servidores Públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DH o de paz del Gobierno Nacional y ex servidores públicos que hayan ocupado alguno de los cargos públicos enunciados en el artículo 2.4.1.2.7. Decreto 1066 de 2015 (numeral 12 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1064 de 2022)

Tabla No. 30
REPORTE DE COSTOS ESTIMADOS POBLACIÓN RIESGO 11.

REPORTE DE COSTOS MENSUALES PARA EL FILTRO: GÉNERO: TODOS - FILTRO DE LÍDERES: NO - POBLACIONES: RIESGO-11.											
COSTO TOTAL ACUMULADO	\$ 22.378.594.135,34										
TOTALES	\$ 1,67 M	\$ 12,57 M	\$ 3,26 M	\$ 12.147,56 M	\$ 8.782,59 M	\$ 592,88 M	\$ 647,98 M	\$ 1,50 M	\$ 95,81 M	\$ 92,78 M	\$ 22.378,59 M
MES	MEDIOS DE COMUNICACION	CHALECOS DE PROTECCION	BOTONES DE APOYO	HOMBRES DE PROTECCION	VEHICULOS DE PROTECCION	COMBUSTIBLE	DESPLAZAMIENTOS	APOYOS ECONOMICOS	TIQUETES	VIÁTICOS	TOTAL MES
ENE	143.400,0	2.830.193,0	278.300,0	475.528.706,6	386.125.433,0	24.819.935,0	33.403.695,0	,0	2.635.860,0	12.034.298,0	937.799.820,6
FEB	143.400,0	2.700.000,0	278.300,0	498.732.232,9	381.356.648,2	28.022.578,0	39.992.195,0	1.500.000,0	5.066.125,0	4.874.637,0	962.666.116,1
MAR	143.400,0	,0	250.470,0	512.807.008,8	381.111.396,5	27.260.561,0	35.050.820,0	,0	1.701.133,0	6.641.961,0	964.966.750,4
ABR	143.400,0	2.907.000,0	250.470,0	513.284.862,7	416.822.188,3	30.362.756,5	29.780.020,0	,0	968.488,0	6.972.847,0	1.001.492.032,4
MAY	119.500,0	,0	250.470,0	614.744.786,7	433.439.271,6	34.234.742,0	42.364.055,0	,0	5.345.405,0	4.955.256,0	1.135.453.486,4
JUN	119.500,0	,0	194.810,0	722.856.073,8	518.398.229,1	38.320.808,3	41.441.665,0	,0	1.771.273,0	6.780.128,0	1.329.882.487,2
JUL	119.500,0	,0	250.470,0	815.027.650,3	546.639.848,5	42.556.542,7	46.778.350,0	,0	8.149.622,0	979.939,0	1.460.501.922,5
AGO	143.400,0	,0	250.470,0	1.105.722.733,8	751.528.030,0	56.366.527,5	56.792.870,0	,0	24.305.292,0	4.077.632,0	1.999.186.955,3
SEP	143.400,0	,0	250.470,0	1.128.731.978,2	819.371.354,6	60.431.382,5	31.822.455,0	,0	6.692.513,0	3.641.447,0	2.051.085.000,2
OCT	167.300,0	1.377.000,0	278.300,0	1.556.271.918,0	1.158.451.719,8	69.351.254,1	60.350.660,0	,0	13.114.929,0	9.826.145,0	2.869.189.225,9
NOV	143.400,0	1.377.000,0	361.790,0	2.101.926.711,0	1.494.674.384,6	90.575.649,6	115.101.095,0	,0	13.027.899,0	15.997.240,0	3.833.185.169,1
DIC	143.400,0	1.377.000,0	361.790,0	2.101.926.711,0	1.494.674.384,6	90.575.649,6	115.101.095,0	,0	13.027.899,0	15.997.240,0	3.833.185.169,1

Fuente: Información suministrada por la Entidad

El grupo de población 12, correspondiente a la protección de los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia, tiene un costo ponderado anual de \$18.055.526.421, mientras que el grupo poblacional 11 de ex Servidores Públicos, vale \$22.378.594.135

El costo total de exfuncionarios con protección es de \$40.034.120.556, equivalente al 4% del costo total de protegidos (\$975.117.185.477)

2.3.5. Atención de servicios, denuncias, insumos y derechos de petición

En Atención las denuncias e insumos asignados en desarrollo de la auditoría financiera”, se incorporaron las siguientes denuncias e insumos al proceso auditor para su atención y respuesta de fondo. A continuación, se resumen brevemente los resultados de las gestiones realizadas:

Insumo con SIPAR 2023EE259371 Insumo asignado a la auditoría, mediante el cual ponen en conocimiento de la CGR de temas relacionados con la legalización de visticos y gastos de viajes. Producto del análisis realizado por el equipo auditor se determinó el *Hallazgo No. 3. Avances para viáticos y gastos de viaje*. Y se dio respuesta de fondo al peticionario mediante SIGEDOC 2023EE0078704 del 17 de mayo de 2023.

SIPAR 2023-265096 Insumo asignado a la auditoría, mediante el cual ponen en conocimiento de la CGR sobre irregularidades relacionadas con presunto carrusel de los carros blindados. Producto del análisis realizado por el equipo auditor se determinaron hallazgos que se pueden verificar en el texto del presente informe. Y se dio respuesta de fondo al peticionario mediante SIGEDOC 2023EE0079769 del 18 de mayo de 2023.

Insumo con SIPAR 2023EE265511 Insumo asignado a la auditoría, mediante el cual ponen en conocimiento de la CGR sobre los contratos de camionetas blindadas y los procesos de contratación realizados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN de las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 Producto del análisis realizado por el equipo auditor se determinaron hallazgos que se pueden verificar en el texto del presente informe en especial los hallazgos 16 al 34. Y que el informe final se puede verificar en la web de la Contraloría General de la Republica.

Insumo con SIPAR 2023EE259474 Insumo asignado a la auditoría, mediante el cual ponen en conocimiento de la CGR sobre los contratos de vehículos blindados que sirven para prestar el servicio de protección por parte de –UNP- Producto del análisis realizado por el equipo auditor se determinaron hallazgos que se pueden verificar en el texto del presente informe en especial los hallazgos 16 al 34. Y que el informe final se puede verificar en la web de la Contraloría General de la Republica.

2.4. SEGUIMIENTO GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - ESTADOS FINANCIEROS A 31 DE DICIEMBRE 2022

Como resultado del seguimiento a las glosas generadas por la comisión legal de la Cámara de Representantes de acuerdo con las páginas 880 a 891 de la Gaceta del congreso 1435 del 15 de noviembre de 2022 con relación a la información financiera con corte a 31 de diciembre de 2021.

El resultado de la auditoria financiera vigencia 2022, realizada por la CGR, muestra que se repiten las situaciones glosadas por la Cámara de Representantes en las vigencias anteriores como se observa en el texto del presente informe. Es así que se presenta Opinión negativa sobre la razonabilidad de los estados financieros.

De acuerdo con los efectos de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión, los estados financieros de la UNP, la situación financiera a 31 de diciembre de 2022, así como, el resultado de sus operaciones y cambios en el patrimonio, correspondientes al año que terminó en esta fecha, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No.0020 de 2018, que adopta la Guía de Auditoría Financiera– GAF con los principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías, la opinión es “**NEGATIVA**”.

Las incorrecciones presentadas en el resultado de la auditoria generaron efectos significativos sobre las cifras financieras de la Unidad Nacional de Protección.

OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS A LA INFORMACIÓN PRESENTADA POR LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP EN MATERIA CONTABLE, ADMNISTRATIVA, CONTROL INTERNO CONTABLE Y CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2021.

145.- UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP.

A.- DE ORDEN PRESUPUESTAL.

-Comportamiento Ejecución Presupuestal 2022.

Se efectuó la revisión de cada una de las glosas presupuestales de la UNP reportadas en la vigencia de 2021 en temas como el comportamiento de la ejecución presupuestal, pérdida de apropiación vigencia 2021 y rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020,

De un presupuesto de gastos definitivo de \$1.645.168.284.600, se adquirieron compromisos presupuestales para la vigencia 2022 por \$1.597.493.982.504 equivalente al 97% del total del presupuesto, de los cuales se obligaron \$1.261.539.817.452, correspondiente al 77% y se realizaron pagos por \$1.259.874.499.645, con un 77%, mientras que para la vigencia de 2021, la ejecución presupuestal de los compromisos fue del 97.57%, las obligaciones del 81.25% y los pagos del 98%, es decir que el comportamiento de la ejecución decreció entre anualidades, lo cual incide en un incremento del rezago presupuestal y pérdidas de apropiación.

-Pérdidas de Apropiación en la vigencia 2022

La pérdida de apropiación fue de \$47.674.302.096 con corte a 31 de diciembre de 2022, o el equivalente al 3% del presupuesto total de la UNP, debido principalmente a la baja ejecución de los recursos de funcionamiento, principalmente en el rubro de

transferencias corrientes del 29%, en cuantía de \$28.370.073.193, seguido por los recursos de inversión, correspondientes al 22%, por valor de \$2.001.867.701 y la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios, de \$12.743.819.981, con una participación del 1%.

-Rezago Presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2022.

El rezago presupuestal registrado en la plataforma SIIF Nación para la vigencia 2022, asciende a \$337.619.482.859, se observa que el valor total de las reservas presupuestales asciende a \$335.954.165.052 con una participación del 20% del total de la apropiación y Cuentas por pagar por \$1.665.317.806, correspondiente al 1% de la apropiación, o sea fue superior al registrado en la vigencia de 2022.

Encontrándose la repetición de las mismas situaciones en materia presupuestal para la revisión efectuada a la vigencia de 2022.

B.- DE ORDEN CONTABLE.

- A 31 de diciembre de 2022, presentan capital fiscal negativo por valor de (\$54.351.066.870). se incrementó en \$38.504.244.458 equivalente al 70.84% con respecto al año anterior.

-A 31 de diciembre de 2022, presentan patrimonio negativo por valor de (\$331.659.311.252). La cuenta 3.1 – Patrimonio de las entidades de Gobierno se incrementó en \$39.084.585.000 equivalente al 13% con respecto al año anterior.

-A 31 de diciembre de 2022, presentan resultado de ejercicios anteriores por valor de (\$276.727.903.577); a 31 de diciembre de 2021 por (\$361.933.624.000), disminuyó con relación a la vigencia anterior en \$85.205.720.423.

- En la Cuenta 1385 - Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo, con saldo de \$6.321.522.231 por existen cuentas de cobro que superan los 5 años, sin que se haya iniciado el proceso de cobro coactivo, otras cuentas con las facturas vencidas y que, hasta la vigencia del 2022, se emitieron resoluciones de mandamiento de pago entre los meses de agosto y septiembre en el cual se incluyen todas las facturas pendientes de pago hasta la vigencia 2019, con alto riesgo de prescripción que origina pérdida de recursos.

- La subcuenta 190603 - Avances para viáticos y gastos de viaje, a 31 de diciembre de 2022, presenta un saldo de \$14.624.618.800, el cual se incrementó en 87.73% con respecto a la vigencia 2021, que a la misma fecha presentó un saldo de \$7.790.414.610.

- La subcuenta 270103 – Provisiones, Litigios y Demandas a 31 de diciembre de 2021, presentó un saldo de \$355.910.755.985,28 sobrestimado en cuantía indeterminada, presentando incertidumbre por la aplicación inadecuada de la política y el método de reconocido valor técnico.

CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Asimismo, el equipo auditor evaluó la calidad y eficiencia del control interno, en la cual concluye que el sistema de control interno financiero de acuerdo con la metodología aplicada por la CGR, conceptúa que la evaluación del sistema de control interno es “INEFICIENTE”.

3. ANEXOS

3.1. INFORMES FINANCIEROS

Se adjuntan Informes Financieros de la Unidad Nacional de Protección con corte a 31 de diciembre de 2022.



UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2022
(Cifras expresadas en pesos COP)



MINISTERIO DEL INTERIOR

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CÓDIGO	PERIODO		CÓDIGO	PERIODO	
	ACTUAL	ANTERIOR		ACTUAL	ANTERIOR
	31/12/2022	31/12/2021		31/12/2022	31/12/2021
ACTIVO - 1			PASIVO - 2		
CORRIENTE			CORRIENTE		
	117.089.590.860	66.333.100.423		492.291.476.774	425.377.663.329
11 Efectivo	75.688.214.376	30.809.708.383	23 PRESTAMOS POR PAGAR	37.374.261.758	0
1105 Caja	0	0	2314 Financiamiento interno de largo plazo	37.374.261.758	0
1110 Depósitos en Instituciones Financieras	75.688.214.376	30.809.708.383			
13 Cuentas por cobrar	19.905.464.965	14.143.463.506	24 Cuentas por Pagar	98.189.379.654	220.900.623.422
1304 Otras cuentas por cobrar	13.574.291.399	9.462.689.357	2401 Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales	8.454.070.243	46.619.054.127
1385 Cuentas por cobrar de difícil recaudo	6.331.173.196	4.660.775.149	2407 Recursos a favor de terceros	495.554	327.270
			2424 Descuentos de nómina	3.217.427.962	19.011.088
15 Inventarios	1.392.273.819	1.467.615.329	2436 Retención en la Fuente e Impuesto de Timbre	2.200.637.760	2.121.589.350
1514 Materiales y suministros	1.392.273.819	1.467.615.329	2440 Impuestos, contribuciones y tasas	465.715.238	200.000.000
			2445 Impuesto al valor agregado - IVA	0	0
19 Otros Activos	20.103.638.071	19.912.313.206	2480 Créditos Judiciales - Sentencias	17.980.185.512	66.934.104.043
1906 Avances y artículos entregados	14.624.618.800	7.790.414.610	2480 Otras cuentas por pagar	65.870.847.384	105.006.557.544
1908 Recursos entregados en administración	4.071.075.396	7.736.213.032			
1970 Activos Intangibles	5.968.650.206	12.036.720.689	25 Beneficios a los empleados	817.079.377	3.317.988.395
1975 Amortización acumulada de activos intangibles (CR)	-4.560.706.331	-7.651.035.125	2511 Beneficios a los empleados a corto plazo	817.079.377	3.317.988.395
			27 Provisiones	355.910.755.965	201.159.041.542
			2701 Lítigos y demandas	355.910.755.965	201.159.041.542
NO CORRIENTE	43.542.574.662	66.469.836.907			
16 Propiedades, Planta y Equipo	43.542.574.662	66.469.836.907			
1605 Bienes muebles en bodega	6.111.526.099	5.363.580.781			
1607 Maquinaria y Equipo no Explotados	3.715.908.547	7.970.913.152			
1640 Edificaciones - Locales	656.484.414	683.047.118			
1655 Maquinaria y Equipo	9.138.810.236	13.342.985.250			
1660 Equipo médico y científico	10.173.750	18.173.750			
1665 Muebles, Enseres y Equipos de Oficina	3.502.468.985	3.253.064.455	3106 Capital fiscal	-54.351.066.870	-15.846.822.412
1670 Equipo de Comunicación y Computación	14.537.846.078	15.141.257.860	3109 Resultados ejercicios anteriores	-276.727.903.577	-361.933.623.949
1675 Equipo de Transporte, Tracción y Elevación	39.433.872.348	45.123.483.187	3110 Resultado del ejercicio	-580.340.805	85.205.720.372
1685 Depreciación Acumulada (CR)	-30.670.782.583	-24.426.568.676			
1695 Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo (CR)	-2.893.532.813	0			
TOTAL ACTIVO	160.632.165.523	132.802.937.331	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	160.632.165.523	132.802.937.331
8 Cuentas de Orden Deudoras	0	0	9 Cuentas de Orden Acreedoras	0	0
81 Activos Contingentes	2.374.750.950	2.374.750.950			
8120 Lítigos y mecanismos alternativos de solución de conflictos	2.374.750.950	2,374,750,950	91 Pasivos Contingentes	84.196.785.257	78.612.391.652
8180 Otros activos contingentes	0	0	9120 Lítigos y Mecanismos Alternativos de Conflictos	84.196.785.257	70.833.706.910
83 Deudoras de Control	5.135.195.814	2.968.594.907	9128 Garantías Contractuales	0	7.778.684.742
8315 Activos Totalmente Depreciados, Agotados o Amortizados	2.322.404.288	649.827.904			
8347 Bienes entregados a terceros	1.145.588.651	801.661.915			
8361 Responsabilidades en Proceso	581.258.937	410.119.016			
8390 Otras Cuentas Deudoras de Control	1.085.943.958	1.106.996.072			
89 Deudoras por contra (CR)	-7.509.946.764	-5.343.345.857	99 Acreedoras por Contra (De)	-84.196.785.257	-78.612.391.652
8905 Derechos contingentes por contra (CR)	-2.374.750.950	-2.374.750.950	9905 Pasivos contingentes por Contra (De)	-84.196.785.257	-78.612.391.652
8918 Deudoras de Control por Contra	-5.135.195.814	-2.968.594.907	9915 Otras cuentas acreedoras de control por Contra	0	0


AUGUSTO RODRIGUEZ BALLESTEROS
 DIRECTOR GENERAL
 C.C. 19.364.588


MIGUEL ENRIQUE DIAZ ROMERO
 CONTADOR
 C.C. 10.847.17



UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
ESTADO DE RESULTADO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2022
(Cifras expresadas en pesos COP)



MINISTERIO DEL INTERIOR

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

REPUBLICA DE COLOMBIA

CÓDIGO	CONCEPTO	PERIODO	
		ACTUAL 31/12/2022	ANTERIOR 31/12/2021
4	INGRESOS	1.646.379.030.150	1.398.159.968.938
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	995.775.992	4.878.707.898
4428	Otras transferencias - Donaciones	995.775.992	4.878.707.898
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	1.375.729.258.725	1.000.059.769.771
4703	Fondos Recibidos - Funcionamiento e inversión	1.349.447.664.886	987.500.482.649
4722	Operación Sin Flujo de Efectivo	26.281.593.839	12.559.287.122
48	OTROS INGRESOS	269.653.995.432	393.221.491.269
4808	Ingresos diversos	269.653.995.432	393.221.491.269
5	GASTOS	1.646.959.370.955	1.312.954.248.566
51	DE ADMINISTRACION Y OPERACION	1.365.475.187.609	1.098.982.982.125
5101	Sueldos y Salarios	56.887.287.696	55.295.064.781
5102	Contribuciones imputadas	9.241.848	437.945.679
5103	Contribuciones Electivas	18.699.046.236	17.479.495.621
5104	Aportes Sobre la Nómina	3.174.821.500	3.119.665.300
5107	Prestaciones Sociales	20.429.062.117	19.771.120.885
5108	Gastos de Personal Diversos	205.442.100	667.905.247
5111	Generales	1.261.497.473.830	998.925.734.626
5120	Impuestos, Contribuciones y Tasas	4.572.812.281	3.286.049.986
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	168.044.769.009	175.170.341.641
5301	Deterioro de propiedades, planta y equipo	254.574.512	2.659.966.136
5300	Depreciación de Propiedades, Planta y Equipo	8.005.343.666	4.665.308.081
5300	Amortización de Activos Intangibles	5.033.136.388	2.141.834.837
5308	Provisión, litigios y demandas	154.751.714.443	165.703.232.586
54	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	2.242.637.605	450.314.032
5424	Otras transferencias	2.242.637.605	450.314.032
57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	86.673.794.194	783.494.325
5720	Operaciones de Enlace - Recaudos	1.076.735.905	783.494.325
5722	Operaciones sin flujo de efectivo	85.597.058.289	0
58	OTROS GASTOS	24.522.982.539	37.567.116.444
5804	Financieros	4.260.693.467	13.751.307.471
5830	Gastos Diversos	17.044.822.406	18.614.693.072
5835	Devoluciones, Rebajas y Descuentos en Venta de Servicios	3.217.466.666	5.201.115.901
RESULTADO DEL EJERCICIO		-580.340.805	85.205.720.372

AUGUSTO RODRIGUEZ BALLESTEROS

DIRECTOR GENERAL

CC 19.264.540

MIGUEL ENRIQUE DIAZ ROMERO

CONTADOR

T.P. 10477-T